



An die Europäische Kommission  
Rue de la Loi / Wetstraat 200  
1049 Brüssel  
BELGIEN

BUNDESARBEITSKAMMER  
PRINZ-EUGEN-STRASSE 20-22  
1040 WIEN  
www.arbeiterkammer.at

mailto: [cab-sefcovic-contact@ec.europa.eu](mailto:cab-sefcovic-contact@ec.europa.eu)

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel <b>501 65</b>	Fax <b>501 65</b>	Datum
	EU-GSt/Ey/Fu	Frank Ey	DW 12768	DW 142768	14.06.2021

## Bessere Rechtsetzung: Mit vereinten Kräften für bessere EU-Rechtsvorschriften zur Vorbereitung auf die Zukunft BAK Transparenzregister Registrierungsnummer 23869471911-54

Die Europäische Kommission möchte mit einem Bündel an Maßnahmen die Rechtsetzung auf europäischer Ebene vereinfachen und effizienter gestalten. Die Bundesarbeitskammer (BAK) sieht die Mitteilung kritisch und nimmt dazu folgendermaßen Stellung:

### Kurzübersicht

Aus Sicht der BAK enthält die Kommissionsmitteilung neben einigen positiven Ansatzpunkten eine Reihe von Ideen, die von der BAK dezidiert abgelehnt werden:

- Die neuerliche Ankündigung, dass „Hindernisse und red tape“ beziehungsweise Bürokratie beseitigt werden müssen, erinnert an die REFIT-Initiativen in den letzten EU-Legislaturperioden. Damit bezweckte Kosteneinsparungen für Unternehmen auf Kosten gesellschaftspolitischer Standards, sind klar abzulehnen. Das red tape-Vorhaben erinnert auch an die Gold Plating-Pläne der österreichischen Bundesregierung im Jahr 2018, bei denen nationale Gesetze mit Standards, die über dem EU-Recht liegen, infrage gestellt wurden. Auch derartige Ideen werden von der BAK entschieden zurückgewiesen, weil zu befürchten ist, dass die Umsetzung dieser Pläne Nachteile für die Gesellschaft bringt.
- Öffentliche Konsultationen sind im Gesetzwerdungsprozess wichtig und sollen jedenfalls beibehalten werden. Die BAK teilt die Meinung, dass Mehrfachkonsultationen zum selben Thema nicht sinnvoll sind und einen unnötigen Zusatzaufwand darstellen. Eine Vereinfachung und Kürzung von Fragebögen ist ebenfalls zu begrüßen.
- Zur besseren Rechtsetzung gehört auch eine vollständige Transparenz darüber, mit wem sich die drei gesetzgebenden EU-Institutionen treffen. Aus BAK-Sicht hat hier vor allem der Rat Aufholbedarf: Die Ratsvertreter\*innen aller Mitgliedstaaten sollen ihre Termine mit

Lobbyist\*innen offenlegen. Bei Expert\*innengremien wiederum ist die Europäische Kommission aufgefordert, für eine ausgewogene Besetzung der Fachgruppen zu sorgen.

- Ein One In, One Out-Prinzip bei dem eine neue Belastung (bzw ein neues Gesetz) durch die Streichung einer bestehenden Belastung im gleichen Bereich kompensiert werden soll, wird von der BAK strikt abgelehnt. Es besteht die Gefahr, dass trotz aller Beteuerungen der Kommission wichtige Standards für die Gesellschaft, beispielsweise im Arbeitnehmer\*innenschutz oder bei Verbraucher\*innenrechten gefährdet werden bzw, dass Fortschritte in gesellschaftspolitisch wichtigen Bereichen gehemmt werden bzw nicht mehr möglich sind. Zu diesem Ergebnis kommt auch eine von der BAK in Auftrag gegebenen Studie, die der Europäischen Kommission übermittelt wurde.
- Eine strategische Vorausschau, um Megatrends und Herausforderungen frühzeitig erkennen zu können, wird von der BAK ebenso begrüßt wie die Vornahme von Folgenabschätzungen, die darstellen, warum neue Gesetzesvorschläge notwendig sind. Die Kommission ist jedoch aufgefordert darzustellen, wie sich das One In, One Out-Prinzip mit diesen Vorhaben vereinbaren lässt.

### Die Position der BAK im Detail

Die Europäische Union steht gegenwärtig vor enormen Herausforderungen – auch regulatorischer Natur. Zu nennen sind die Bewältigung der Corona-Pandemie, der Klimakrise wie auch der wachsenden sozialen Ungleichheit oder des fortschreitenden technologischen Wandels im Sinne der Europäer\*innen. Völlig unzweifelhaft erfordert etwa die immer weiter voranschreitende Digitalisierung, die ua zum Phänomen von Plattformarbeiter\*innen ohne Rechte geführt hat, eine Reihe an zielgerichteten Maßnahmen. Nicht zuletzt deshalb ist eine **effiziente und fortschrittliche Rechtsetzung unerlässlich**. Die EU-Rechtsnormen müssen noch besser, qualitativ höherwertiger werden, um das im EU-Vertrag, Artikel 3 definierte Ziel des sozialen Fortschritts und der Verbesserung des Umweltschutzes erreichen zu können. Dabei ist es wichtig, dass die Interessen aller betroffenen Akteur\*innen, insbesondere auch der Beschäftigten und der Konsument\*innen, gleichermaßen berücksichtigt werden, was die BAK in den letzten Jahren in ihren Stellungnahmen zur besseren Rechtsetzung mehrmals unterstrichen hat.<sup>1</sup>

Aus den Erfahrungen der letzten Legislaturperioden und Maßnahmen auf nationaler Ebene kritisiert die BAK daher die neuerliche Ankündigung, dass „Hindernisse und red tape beziehungsweise Bürokratie beseitigt werden müssen, die den Aufbau einer Infrastruktur für das 21. Jahrhundert behindern“. Es ist das Recht eines jeden Mitgliedstaates über die in Richtlinien definierten Minimalstandards hinauszugehen und so für eine Verbesserung der Lebensqualität der Bevölkerung zu sorgen. In welche Richtung Überlegungen zur Entfernung von „red tape“ gehen können, hat eine Gold Plating-Initiative der österreichischen Bundesregierung im Jahr 2018 gezeigt: Auf Anregung des Bundesjustizministeriums legten österreichische Wirtschaftsvertreter\*innen eine Liste mit Regelungen vor, die aus deren Sicht eine unnötige Übererfüllung des EU-Mindestschutzniveaus darstellen und daher zu

---

<sup>1</sup> Vgl. [Vollendung der Agenda für bessere Rechtsetzung: REFIT-Annex Kommissionsarbeitsprogramm 2018 | AKEUROPA](#) vom 16. Januar 2018

hinterfragen sind. Darin enthalten waren unter anderem eine Infragestellung von Überstundenzuschlägen sowie des Kündigungsschutzes von Schwangeren, Überlegungen zur Kürzung des Jahresurlaubs von fünf bzw sechs auf vier Wochen, Verschlechterungen bei Verbraucher\*innenverträgen sowie bei Fahrgastrechten<sup>2</sup>. Nach dem Bekanntwerden der vertraulichen Liste, nahm das Bundesjustizministerium Abstand von derartigen Vorschlägen. Die Diskussion zeigt jedoch, wie rasch Lebensqualitäts-Standards durch eine red tape bzw Gold Plating-Diskussion bedroht werden können. Die BAK verurteilt derartige Gedankenspiele daher aufs Schärfste und fordert ein Ende der red tape Diskussion, die nur auf Kosten der Bevölkerung geht.

Ein effizientes EU-Recht ist aus BAK-Sicht zwar zu begrüßen, die geplanten Maßnahmen müssen aber darauf abzielen, dem Gemeinwohl zu dienen und Verbesserungen im sozialen, ökologischen und ökonomischen Bereich zu erzielen. Der Fokus auf bestimmte Interessensgruppierungen wie Klein- und Mittelunternehmen übersieht häufig die volkswirtschaftlichen Folgen eines solchen Grundsatzes für die Allgemeinheit und wird daher von der BAK klar abgelehnt. Das grundsätzliche Bekenntnis, bei den Arbeiten zur besseren Rechtsetzung die Sozialpartner miteinzubeziehen, ist hingegen zu begrüßen.

### **Stakeholder-Kommunikation und Transparenz**

Die Beteiligung der Öffentlichkeit am Gesetzwerdungsprozess in Form von Konsultationen ist wichtig und darf nicht als unnötiger Aufwand gesehen werden. Im Gegenteil: Unterlassene Befragungen können dazu führen, dass wichtige inhaltliche Aspekte übersehen werden und später zu unnötigen Belastungen führen. Die BAK teilt aber die Meinung der Kommission, dass Mehrfachkonsultationen zur selben Initiative in der Regel für alle Beteiligten nur einen zusätzlichen unnötigen Aufwand darstellen. Auch die Anmerkungen, dass die Fragebögen oft zu lang und zu technisch gestaltet sind, entsprechen den Tatsachen. Die BAK begrüßt es daher, dass die Struktur und der Inhalt von Konsultationen vereinfacht werden sollen.

Positiv ist auch, dass die Europäische Kommission die Notwendigkeit von größerer Transparenz hervorhebt. Wenn die entsprechenden Register und Portale wie EU-Publications, EUR-Lex und Have Your Say verbessert und interne sowie wissenschaftliche Datenbanken öffentlich zugänglich gemacht werden, ist das ein Schritt in die richtige Richtung.

An dieser Stelle weist die BAK jedoch darauf hin, dass zu Transparenz bei besserer Rechtsetzung auch der Bereich des Lobbyings im Gesetzwerdungsprozess gehört. Während die Europäische Kommission und das Europäische Parlament bereits wichtige Maßnahmen zu mehr Transparenz gesetzt haben und Termine mit Lobbyist\*innen zumindest teilweise veröffentlichen, ist die Lage auf Ratsebene nach wie vor sehr unzufriedenstellend und mit wem sich Ratsvertreter\*innen aus den Mitgliedsstaaten treffen, bleibt undurchsichtig. Die BAK fordert vom Rat mehr Offenheit darüber, mit wem er sich trifft. Von der Kommission erwartet sich die BAK eine ausgewogene Besetzung der Expert\*innengremien, die eine sehr wichtige

---

<sup>2</sup> Vgl. [Gold-Plating-Skandal: Was will die Wirtschaftslobby? - A&W-Blog \(awblog.at\)](#) vom 3. August 2018

Rolle im Gesetzgebungsprozess spielen, aber leider noch immer sehr vom Unternehmenssektor dominiert wird.<sup>3</sup>

### **One In, One Out-Prinzip**

Wie bereits zu Beginn der Stellungnahme erwähnt, muss es aus Sicht der BAK das Ziel sein, dass bei der Verbesserung der Rechtsetzung das Gemeinwohl im Vordergrund steht. Bei einer Fokussierung auf eine bestimmte Interessensgruppierung wie den im Zuge des Programms REFIT hervorgehobenen Klein- und Mittelunternehmen (KMU), besteht die Gefahr, dass Vorteile für einzelne Gruppen mit Nachteilen beziehungsweise Kosten für alle anderen Akteur\*innen in der Volkswirtschaft verbunden sind. So können neue Schutzmaßnahmen im Umgang mit Nanomaterialien zwar Kosten für Unternehmen bedeuten, gleichzeitig können damit aber Kosten aufgrund der Erkrankung von Beschäftigten sowohl für Betriebe als auch für die Gesellschaft vermieden werden. Ein Nutzen, der mittelfristig deutlich höher ausfallen dürfte, als kurzfristig damit verbundene Kosten.

Nach den Erfahrungen mit REFIT war die BAK nach Bekanntwerden der Pläne der Europäischen Kommission ein One In, One Out-Prinzip einzuführen entsprechend alarmiert und hat eine Studie zu diesem neuen Grundsatz in Auftrag gegeben<sup>4</sup>. Das Ergebnis der Studie, federführend verfasst von Univ Prof Dr Franz Leidenmühler von der Johannes Kepler Universität Linz, lässt an Deutlichkeit nichts zu wünschen übrig:

So liegt der Fokus des One In, One Out-Prinzips demnach auf der Gleichbelastung bzw der Absenkung der Kostenbelastung von Unternehmen, insbesondere KMU, übersieht aber die grundsätzliche Rechtfertigung jeglicher rechtlichen Regulierung in demokratisch verfassten Gemeinwesen – die Maximierung des Nettonutzens für die Gesellschaft insgesamt. Es fehlt zudem an einer wissenschaftlichen Grundlage dafür, warum das bestehende sektorielle Regulierungsniveau als „perfekte“ Basislinie herangezogen wird.

Das Vorhaben birgt laut der Studie weiters die Gefahr, dass Rechtsnormen, die gesamtgesellschaftlichen Zielen dienen, wie etwa dem ArbeitnehmerInnenschutz, aber auch dem Umwelt- oder VerbraucherInnenschutz, nur mehr auf die daraus resultierende Kostenbelastung für (kleine und mittlere) Unternehmen untersucht und letztlich nur mehr als betriebswirtschaftliche Kostenfaktoren angesehen werden. Damit unterwirft sich der dem Allgemeinwohl verpflichtete Gesetzgeber ohne jede Not einem einseitigen Rechtfertigungszwang gegenüber den Unternehmen.

Wenn es schon nicht zu einer Absenkung der Schutzstandards kommt, dann ist jedenfalls auch nicht mit einer künftigen Erhöhung der Schutzstandards zu rechnen, so die Autor\*innen der Untersuchung. Das aber ist laut der Untersuchung unvereinbar mit den primärrechtlichen Vorgaben, wonach im Bereich der Sozialpolitik im Allgemeinen und des ArbeitnehmerInnenschutzes im Besonderen ein hohes Schutzniveau in den Mitgliedstaaten

---

<sup>3</sup> Siehe auch [Broschüre: Lobbying in Brüssel | Arbeiterkammer Wien](#)

<sup>4</sup> Vgl. [Das One-In-One-Out-Prinzip im Europäischen Rechtsetzungsprozess: Weniger ist nicht immer mehr - Portal der Arbeiterkammern und des ÖGB Verlags](#), Oktober 2020

angestrebt wird. Ein solcherart angewendetes One In, One Out-Prinzip in diesem Bereich wäre damit sogar vertragswidrig.

Die BAK hat die ausgearbeitete Studie in weiterer Folge an die Europäische Kommission übermittelt und dringend um Berücksichtigung dieser grundsätzlichen Bedenken gebeten.

Im Vergleich zu den ursprünglichen Plänen hat die Europäische Kommission das One In, One Out-Prinzip nun deutlich abgeschwächt: So sind neue Rechtsnormen möglich, ohne andere „Belastungen“ zu streichen, sofern ein politischer Wille dazu besteht. In den ersten Überlegungen war zudem vorgesehen, dass für neue Rechtsnormen, die Belastungen bedeuten, im selben Politikbereich Belastungen im selben Ausmaß gestrichen werden müssen. Die Streichungen sollen nunmehr aber nicht mehr strikt im selben Politikbereich notwendig sein. Sollten keine Rechtsnormen gefunden werden, die gestrichen werden können, ist es zudem möglich erst im Folgejahr entsprechende Maßnahmen durchzuführen.

Dass die Kommission nun auf die wissenschaftliche Kritik unter anderem der BAK reagiert, ist begrüßenswert und positiv. Leider besteht aber nach wie vor die Gefahr, dass wichtige Rechtsnormen gestrichen beziehungsweise nicht vorgelegt werden, um dem One In, One Out-Prinzip gerecht zu werden.

Die BAK fordert daher entschieden die Rücknahme dieses Grundsatzes. Es ist kein Mehrwert erkennbar. Stattdessen ist zu befürchten, dass Rechte für die Zivilgesellschaft verlorengehen und die Schaffung höherer Schutzstandards blockiert werden könnten. Aus Sicht der BAK ist eine regelmäßige Überprüfung und Bewertung bestehender Vorschriften auf Effektivität und Qualität im Zusammenspiel mit gesamtgesellschaftlichen Zielen klar zu priorisieren.

### **Andere neue Instrumente**

Die BAK begrüßt die Bemühungen um eine erhöhte Beteiligung bei öffentlichen Konsultationen auf europäischer Ebene. Gleichzeitig ist zu betonen, dass Beiträge von institutionalisierten Interessenvertretungen wie Gewerkschaften sowie anderen Arbeitnehmer\*innenvertretungen oder Konsument\*innenschutzorganisationen mit einer Mitgliederanzahl von hunderttausendenden bis teilweise hin zu mehreren Millionen Mitgliedern im Vergleich zu Positionen von einzelnen Personen einen eigenen Stellenwert einnehmen müssen. Gleiches gilt für den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, die große Teile der Bevölkerung und viele Unternehmen repräsentieren.

Die Europäische Kommission möchte auch noch enger mit dem Europäischen Parlament und dem Rat zusammenarbeiten. Die drei Institutionen haben sich schon bisher regelmäßig miteinander ausgetauscht, was zu begrüßen ist. Die BAK unterstreicht jedoch nachdrücklich, die Unabhängigkeit der EU-Institutionen bei der Rechtsetzung im Rahmen des EU-Vertrags. Vorgaben wie die Fokussierung auf Kostensenkungen für einzelne Interessensgruppierungen widersprechen den demokratischen Grundprinzipien und sind daher strikt abzulehnen.

Eine strategische Vorausschau sollte selbstverständlich immer Teil der europäischen Politik sein. Megatrends und Herausforderungen wie im Zuge der Klimakrise oder der Sozial- und Beschäftigungspolitik können damit früher erkannt und im Rechtsetzungsprozess entsprechend unterstützt werden. Ein gewisser Widerspruch ergibt sich jedoch im Hinblick auf das One In, One Out-Prinzip, der Maßnahmen zu neuen Herausforderungen behindern oder blockieren könnte, weil damit Kosten für Unternehmen verbunden sind.

Die Vornahme von umfassenderen Folgenabschätzungen wird von der BAK unterstützt. Sie ermöglichen es darzustellen, warum legislative Maßnahmen notwendig und für die Gesellschaft von Vorteil sind. Auch an dieser Stelle ist es noch einmal wichtig darauf hinzuweisen, dass es einen **Paradigmenwechsel weg vom Fokus auf KMU bzw Unternehmen generell hin zu Gesellschaft und Gemeinwohl** insgesamt geben muss. Die eingangs skizzierten Herausforderungen – die nicht nur im Hinblick auf die Klimakrise von existenzieller Bedeutung sind – werden anders auch nicht bewältigbar sein. In diesem Sinne benötigt die Europäische Union tatsächlich eine bessere Rechtsetzung.

Die BAK ersucht um Berücksichtigung der oben beschriebenen Anmerkungen und steht für Rückfragen gerne zur Verfügung.

