

# EU-Texte immer länger und komplizierter

Die EU-Kommission ist bemüht, EU-Recht zu vereinfachen. Seit den Neunzigerjahren hat die Komplexität jedoch stark zugenommen. Ist «Better Regulation» ein Kampf gegen Windmühlen? *Steffen Hurka*

**Abstract** Seit geraumer Zeit versucht die Europäische Union, ihre Regulierungen, Verordnungen und Entscheidungen klarer, einfacher und für die Bürgerinnen und Bürger zugänglicher zu gestalten. Ein aktuelles Forschungsprojekt namens Euplex zeigt, dass die Gesetzesvorschläge der Europäischen Kommission seit 1993 immer länger, unverständlicher und rechtlich komplexer geworden sind. Seit ein paar Jahren bleibt ihre Komplexität auf recht hohem Niveau stabil. Es ist allerdings unklar, ob diese Entwicklung ausschliesslich auf die Better-Regulation-Agenda der Kommission zurückzuführen ist, denn es kommen auch andere Erklärungen infrage. Zudem gilt: Komplexere Gesetze sind nicht zwingend schlecht. Denn entscheidend für die Akzeptanz und die Effektivität komplexer Gesetze bleibt die Qualität ihrer Umsetzung.

**B**eschwerden über die ausufernde Komplexität von Gesetzen der Europäischen Union sind so alt wie die EU selbst. Bereits im Jahr 1975, als noch vergleichsweise wenige gesetzgeberische Entscheidungen in Brüssel und Strassburg getroffen wurden, zeigte man sich im Rat der Europäischen Gemeinschaften besorgt, dass die «grosse Anzahl und Komplexität» der vorhandenen Gesetze zu Rechtsunsicherheit und damit auch zu Defiziten in ihrer Anwendung führen könnte. Im Jahr 1992 rief der damalige Präsident der Europäischen Kommission, Jacques Delors, die EU-Institutionen dazu auf, zu «Erfindern der Einfachheit» zu werden, und nahm dabei insbesondere die Kommission selbst in die Pflicht, die «mit leichter Hand» klarere Texte verfassen sollte. Delors' Auffassung zufolge hatte das ständige Streben nach möglichst detaillierten Regelungen dazu geführt, dass die zwischen Kommission, Rat und EU-Parlament verhandelten Rechtstexte «zu kompliziert oder gar unverständlich» geworden seien. Seit einigen Jahren bemüht sich die EU-Kommission unter dem Stichwort «Better Regulation» darum, neue Richtlinien

und Verordnungen zu vereinfachen. Vor allem durch systematische Folgenabschätzungen neuer Gesetzesvorschläge und die Einbindung von Bürgern, Unternehmen und Behörden bei der Politikformulierung sollten die Belastungen durch die Brüsseler Bürokratie sinken.

Doch an einer Realität kommen sämtliche Bestrebungen zu einfacheren Gesetzen nicht vorbei: Wie kaum ein anderes politisches System der Welt ist die EU auf Kompromisse angewiesen. Seit den Appellen von Jacques Delors haben mehrere Erweiterungsrounden, die Kompetenzerweiterung des EU-Parlaments und eine zunehmende Europaskepsis in vielen Mitgliedsländern diesen allgegenwärtigen Kompromissdruck noch weiter verstärkt. Und der Wesenskern von Kompromissen besteht nun einmal in erster Linie darin, dass sie in der Regel komplexer sind als die jeweiligen Einzelpositionen, aus deren Kombination sie sich ergeben. Dementsprechend verlaufen die Grenzen zur «besseren Rechtsetzung» oft dort, wo viele Interessen kollidieren.

## EU-Texte unter der Lupe

In einem Forschungsprojekt der Ludwig-Maximilians-Universität München namens Euplex arbeite ich – gemeinsam mit den Doktoranden Maximilian Haag und Constantin Kaplaner – seit zwei Jahren daran, die Komplexität der Gesetzesvorschläge der EU-Kommission mit Methoden computergestützter Textanalyse zu vermessen. Das Projekt wird von der Deutschen Forschungsgemeinschaft im Rahmen des Emmy-Noether-Programms gefördert. Die Grundlage unserer Analyse bilden die Tausenden von Richtlinien, Verordnungen und

Entscheidungen, die die Europäische Kommission seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht am 1. November 1993 vorgelegt hat und die in der Datenbank EUR-Lex hinterlegt sind. Die Datensammlung dieser Gesetzesvorschläge wird laufend aktualisiert. Aktuell befinden wir uns in der ersten Auswertungsphase.<sup>1</sup>

Die Daten zeigen deutlich, dass die untersuchten Gesetzesvorschläge in verschiedener Hinsicht an Komplexität zugenommen haben. So hat sich etwa ihre durchschnittliche Länge, gemessen über die Zahl der Wörter, zwischen 1993 und Ende 2020 ungefähr versechsfacht. Doch nicht nur die Länge der Texte hat sich stark verändert – sie sind heute auch viel schwieriger zu verstehen als noch in den Neunzigerjahren (siehe *Abbildung*). Nun ist es sicherlich wenig überraschend, dass EU-Gesetze für den Laien eher schwierig zu verstehen sind. Doch auch auf diesem insgesamt anspruchsvollen Niveau zeigt sich über die Jahre ein klarer Trend in Richtung immer noch schwierigerer Texte.

Gesetzesvorschläge sind heute stärker miteinander verwoben als noch zu Beginn unserer Untersuchungsperiode: Durch die starke Ausweitung einzelner Kompetenzen der EU kam es über die Jahre zu einer Anhäufung von

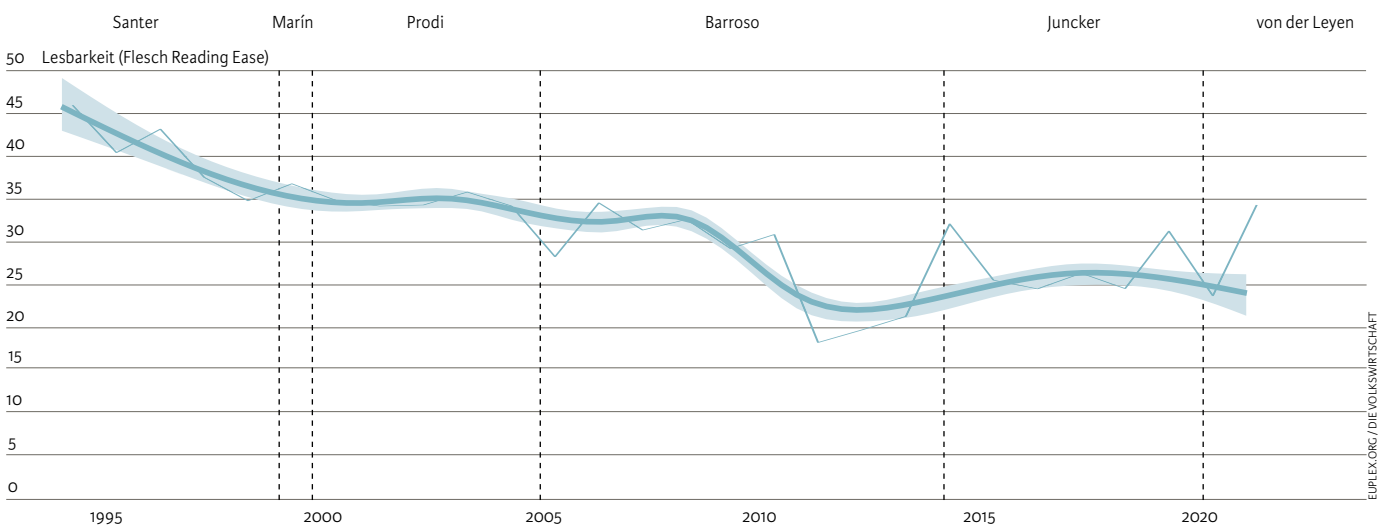
Gesetzen, die oft aufeinander Bezug nehmen, um Rechtsklarheit und Konsistenz zu gewährleisten. Während es im Jahr 1994 rund einen Querverweis pro Gesetzesartikel gab, waren es 2020 bereits fast 1,8 Verweise.

### Plateau scheint erreicht

Unsere Auswertung zeigt jedoch auch, dass sich die Komplexität der Gesetzesvorschläge etwa seit dem Jahr 2009 stabilisiert hat. Dafür könnten eine Reihe von Entwicklungen massgeblich sein. Zunächst hat die Kommission seit 2009 verstärkt die Möglichkeit, die Details ihrer Gesetze in sogenannten delegierten Rechtsakten zu regeln, die in etwa den schweizerischen Bundesratsverordnungen entsprechen. Das könnte dazu geführt haben, dass bestimmte Inhalte, die zuvor noch Teil des gesetzgeberischen Verfahrens gewesen waren, nicht verschwunden sind, sondern sich neu in delegierten Rechtssätzen finden, die nicht Teil unserer Untersuchung sind. Ausserdem war die EU zwischen 2009 und 2020 hinsichtlich der Anzahl ihrer Mitglieder relativ stabil: Im Jahr 2013 kam einzig Kroatien hinzu.<sup>2</sup> Auch die Vertragsgrundlagen haben sich seit 2009 nicht weiter verändert. Dementsprechend liegt der Schluss nahe, dass die EU im

1 Vgl. auch Hurka, S. und Haag, M. (2020). Policy Complexity and Legislative Duration in the European Union. *European Union Politics* 21 (1): 87–108.  
 2 Ein möglicher Effekt durch den Austritt des Vereinigten Königreichs Anfang 2020 lässt sich momentan noch nicht abschliessend bewerten.

Lesbarkeit von EU-Gesetzesvorschlägen (1994–2020)



Die Lesbarkeit wird anhand des Index Flesch-Reading-Ease gemessen, der auf der durchschnittlichen Wort- und Satzlänge eines Textes beruht. Texte mit einem Wert von 0 gelten als vollkommen unlesbar, während Texte mit einem Wert von 100 als extrem einfach gelten (wie etwa Kinderbücher). Werte von unter 50 deuten auf schwierige Texte hin. Insgesamt wurden 2724 Gesetzesvorschläge der EU-Kommission ausgewertet, die unter dem Konsultations- und dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren gemacht wurden.



EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen mit dem italienischen Premier Mario Draghi in Rom.

Jahr 2009 bei der Gesetzgebung eine Art «Komplexitätsplateau» erreicht haben könnte.

Zu guter Letzt liegt es natürlich auch im Bereich des Möglichen, dass die Bestrebungen der EU im Rahmen ihrer Better-Regulation-Agenda erste Früchte tragen. In diesem Zusammenhang scheinen die Daten auch darauf hinzudeuten, dass sich auch das politische Ziel der legislativen Zurückhaltung der Kommission Juncker (2014 bis 2019) stabilisierend auf die Komplexitätsentwicklung ausgewirkt haben könnte. Nichtsdestotrotz stellt das aktuelle Niveau an Komplexität sowohl die politischen Entscheidungsträger als auch die Bürgerinnen und Bürger und die mit der Umsetzung betrauten Akteure immer noch vor enorme Herausforderungen. Das wurde jüngst bei der viel diskutierten Urheberrechtsrichtlinie und der europäischen Datenschutzgrundverordnung deutlich.

## Komplexität hat auch Vorteile

Der US-Autor Henry Louis Mencken schrieb 1921 treffend: «Für jedes komplexe Problem gibt es eine Lösung, die klar, einfach und falsch ist.»<sup>3</sup> Entsprechend sollten wir bei aller berechtigten Kritik an zu komplexen Gesetzen nicht aus den Augen verlieren, dass komplexere Gesetze nicht zwingend schlechtere Gesetze sind. Komplexität

kann Schlupflöcher schaffen, sie kann aber auch Gerechtigkeit herstellen und mit Präzision die Rechtssicherheit erhöhen.

Angesichts der immer unübersichtlicheren Problemlagen einer globalisierten Welt, der enormen technologischen Entwicklungen der vergangenen Jahre und der Tragweite der aktuellen Herausforderungen – von der Pandemie über die Digitalisierung bis hin zum Klimawandel – wäre es zudem mehr als erstaunlich, wenn unsere rechtlichen Lösungen immer einfacher ausfallen würden. Denn in vielerlei Hinsicht spiegelt die Komplexität des Rechts einfach die Komplexität unserer Welt wider. Entscheidend für die Akzeptanz und die Effektivität der komplexen Rechtstexte bleibt somit letztlich die Qualität ihrer Umsetzung.

<sup>3</sup> Henry Louis Mencken (1921): *Prejudices, Second Series.*



**Steffen Hurka**

Dr. rer. soc., Nachwuchsgruppenleiter, Geschwister-Scholl-Institut für Politikwissenschaft (GSI), Ludwig-Maximilians-Universität München