



BUNDESRECHTSANWALTSKAMMER

Stellungnahme Nr. 37/2017

November 2017

Registernummer: 25412265365-88

zum Konsultationsverfahren der Europäischen Kommission

Mitglieder des Ausschusses Europa

Rechtsanwalt und Notar a.D. Kay-Thomas Pohl, Vorsitzender

Rechtsanwalt Dr. Martin Abend, LL.M.

Rechtsanwalt Dr. Hans-Joachim Fritz

Rechtsanwältin Dr. Margarete Gräfin von Galen

Rechtsanwalt Andreas Max Haak

Rechtsanwalt Dr. Frank J. Hospach

Rechtsanwalt Guido Imfeld

Rechtsanwalt Dr. Georg Jaeger

Rechtsanwalt Dr. Stefan Kirsch

Rechtsanwalt Dr. Christian Lemke

Rechtsanwalt Andreas von Máriássy

Rechtsanwalt Dr. Jürgen Martens

Rechtsanwältin Dr. Kerstin Niethammer-Jürgens

Rechtsanwalt Dr. Hans-Michael Pott

Rechtsanwalt Jan K. Schäfer

Rechtsanwalt Dr. Thomas Westphal

Rechtsanwältin Dr. Heike Lörcher, Bundesrechtsanwaltskammer

Rechtsanwältin Hanna Petersen, Bundesrechtsanwaltskammer

Rechtsanwältin Doreen Barca-Cysique, Bundesrechtsanwaltskammer

Rechtsanwältin Katrin Grünewald, Bundesrechtsanwaltskammer

Verteiler: **Europa**

Europäische Kommission

Europäisches Parlament

Ständige Vertretungen der Bundesrepublik Deutschland bei der EU

Justizreferenten der Landesvertretungen

Europäische Bürgerbeauftragte

Deutschland

Deutscher Richterbund

Deutscher Notarverein

Bundesnotarkammer

Deutscher Anwaltverein

Bundessteuerberaterkammer

Bundesrechtsanwaltskammer

The German Federal Bar
Barreau Fédéral Allemand
www.brak.de

Büro Berlin – Hans Litten Haus

Littenstraße 9 Tel. +49.30.28 49 39 - 0
10179 Berlin Fax +49.30.28 49 39 - 11
Deutschland Mail zentrale@brak.de

Büro Brüssel

Avenue des Nerviens 85/9 Tel. +32.2.743 86 46
1040 Brüssel Fax +32.2.743 86 56
Belgien Mail brak.bxl@brak.eu

Patentanwaltskammer
Deutscher Industrie- und Handelskammertag
Bundesverband der Deutschen Industrie
Bundesingenieurkammer
Bundesarchitektenkammer

Die Bundesrechtsanwaltskammer (BRAK) ist die Dachorganisation der anwaltlichen Selbstverwaltung in Deutschland. Sie vertritt die Interessen der 28 Rechtsanwaltskammern und damit der gesamten Anwaltschaft der Bundesrepublik Deutschland mit etwa 164.500 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten gegenüber Behörden, Gerichten und Organisationen – auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene.

Die Bundesrechtsanwaltskammer nimmt seit vielen Jahren an Konsultationen sowie den früheren Grün und Weißbuchverfahren der Europäischen Kommission zu diversen Gesetzesvorhaben mit detaillierten Stellungnahmen teil.

Die BRAK begrüßt es, dass die Europäische Kommission vor Gesetzgebungsverfahren intensive Konsultationsverfahren durchführt. Für eine bessere und effektive Rechtssetzung ist es absolut notwendig, über alle Aspekte des Vorhabens, dessen Auswirkungen und Durchführungsmöglichkeiten in den einzelnen Mitgliedstaaten und bei allen betroffenen Interessengruppen so viele Informationen wie möglich zu erlangen. Mit Interesse beobachtet die BRAK die Auswirkungen der Agenda für eine bessere Rechtssetzung. Leider haben sich die Methode sowie die Ausgestaltung der Konsultationen der Europäischen Kommission hierdurch sehr geändert, so dass gewisse Zweifel an der Effektivität und der Repräsentativität dieser „neuen“ Konsultationsweise entstehen.

1. Fragestellungen und weitere Ausführungen

Die Fragestellungen in den einzelnen Konsultationen haben oft einen Suggestivcharakter und werden lenkend gestellt. Dies wird dadurch verschärft, dass viele Fragen im Multiple Choice Modus konzipiert und entweder nur mit „Ja“, „Nein“ oder „Weiß nicht“ - wobei letztere Antwortmöglichkeit an ihrer Effektivität zweifeln lässt – oder mit „Sehr gut“, „Gut“, „Schlecht“ oder ähnlichem beantwortet werden können. Die Möglichkeit erweiterte Anmerkungen zu einer solchen Antwort zu machen, ist nur selten und manchmal nur für eine der angegebenen Antwortmöglichkeiten vorgesehen. Dies kann zu Verfälschungen der Auswertung führen, da nicht immer alle Fragen uneingeschränkt mit nur „Ja“ oder „Nein“ zu beantworten sind. Will man zusätzliche Angaben machen, muss man die Frage also so beantworten, dass eine Ausführung möglich ist, auch wenn dies eventuell nicht der eigentlich gewollten Antwort entspricht. Zudem ist die Möglichkeit für weitere Ausführungen – sofern diese überhaupt vorgesehen ist - auf eine sehr geringe Zeichenzahl begrenzt, so dass ausführliche Erklärungen nicht möglich sind.

Die Möglichkeit begleitende Dokumente, wie Stellungnahmen, Studien oder Statistiken mit der Konsultationsbeantwortung hochzuladen, ist nicht immer möglich. Bei der Konsultation zu den „möglichen Maßnahmen gegenüber Finanzberatern und –intermediären zur Eindämmung von potenziell aggressiven Steuerplanungsstrategien“ wurde zudem ausdrücklich angegeben, dass weiterführende Stellungnahmen nicht akzeptiert und auch nicht berücksichtigt werden.

Oft ist es außerdem nicht möglich, nur einige ausgewählte Fragen zu beantworten. Nicht immer sind alle Fragen einer Konsultation für alle Stakeholder relevant oder der Stakeholder ist nicht in der Lage, diese zu beantworten. Dies führt bei einigen Fragebögen dazu, dass diese nicht weiter bearbeitet werden können, da die Automatisierung das Freilassen von Feldern nicht zulässt. Erneut werden also Antworten erzwungen, die der Aussteller nicht abgeben kann oder will. Weiterhin sind die Fragebögen

so programmiert, dass auf weiterführende Fragen nur dann geantwortet werden kann, wenn vorherige Fragen auf eine bestimmte Weise (mit „Ja“ oder „Nein“) beantwortet wurden.

Teilweise stellt sich auch die Frage nach der Sinnhaftigkeit von bestimmten Fragen. Diese sind oft so allgemein gestellt (Soll Steuerhinterziehung bestraft werden? – nur beispielhaft), dass fraglich ist, welchen Sinn die Antwort dieser Frage für ein zukünftiges Rechtsinstrument auf europäischer Ebene haben kann.

Hinzu kommt, dass oft Begriffe ungenau verwendet, oder falsch oder im falschen Zusammenhang benutzt und damit Antworten verfälscht werden. So bestand - z.B. im Zusammenhang mit der Konsultation zur Frage von möglichen Offenlegungspflichten im Zusammenhang mit Steuervermeidungsmodellen - das Problem, dass nicht ausreichend zwischen legaler und illegaler Steuervermeidung bzw. -hinterziehung unterschieden wurde. In der Konsultation zum Whistleblowerschutz wurden z.B. Fragen rund um die „Meldung“ gestellt, ohne zu unterscheiden oder auch nur festzulegen, von welchem Adressaten der Meldung (öffentliche Stelle wie Staatsanwaltschaft oder Arbeitgeberunternehmen oder Dritter Privater) der Stakeholder ausgehen sollte. Die BRAK hat daher schon öfter davon abgesehen, an Konsultationen teilzunehmen, da Fragen inhaltlich nicht eindeutig waren und eine nach Auffassung der BRAK erforderliche Richtigstellung oder Präzisierung im Fragebogen oder alternative Antworten für die möglichen unterschiedlichen Interpretationen der Frage nicht möglich waren.

2. Form und Sprache

Mittlerweile werden alle öffentlichen Konsultationen der Europäischen Kommission online und automatisiert durchgeführt. Eine Version des Konsultationsdokumentes, mit der offline gearbeitet werden kann und die problemlos zwischen mehreren Personen geteilt werden kann, steht nicht zur Verfügung. Dies erschwert insbesondere bei größeren Organisationen, bei denen mehrere Experten und Gremien zur Beantwortung einbezogen werden, die Erarbeitung einer fundierten Stellungnahme.

Darüber hinaus wird häufig zunächst nur die englische Sprachversion der Konsultationen zur Verfügung gestellt und weitere Sprachversionen werden über mehrere Wochen verteilt veröffentlicht - wobei auch nicht alle Konsultationen in alle Sprachen übersetzt werden. Dies führt zur Frustration, sowohl bei Organisationen, als auch beim einzelnen Bürger, da die englische Sprache nicht immer so beherrscht wird, dass die Fragen richtig verstanden und präzise Ausführungen gemacht werden können. Organisationen und Bürger werden gezwungen, täglich zu überprüfen, ob die eigene Sprachfassung mittlerweile veröffentlicht wurde, bevor diese an der Konsultation teilnehmen können.

3. Fristen

Die Fristen der Konsultationen betragen 12 Wochen ab Veröffentlichung. Dieser Zeitraum ist für größere Organisationen, bei denen mehrere Expertengruppen und Gremien bei der Erstellung der Beantwortung involviert sind, knapp. Ferienzeiten wie Weihnachten, Sommerpause oder Ostern werden zudem nicht berücksichtigt, so dass die 12 Wochen schnell um einen Monat verkürzt sind. Auch ist es unklar, wann Fristen zu laufen beginnen, da die verschiedenen Sprachfassungen im Nachhinein veröffentlicht werden.

4. Allgemeine Angaben

Zu Beginn eines jeden Fragebogens müssen Angaben über den Teilnehmer der Konsultation gemacht werden. Dies geschieht ebenfalls über Multiple Choice. Organisationen müssen sich dann entscheiden, ob sie Unternehmensdienstleister oder Nichtregierungsorganisationen sind. Leider passen diese

Kategorien nicht auf alle Teilnehmer. Auch hier wäre es wünschenswert, Fragen offener zu gestalten und einen Beantwortungsspielraum zu lassen.

5. Zusammenfassung

Die BRAK kann durchaus nachvollziehen, warum die Europäische Kommission zu Konsultationen mit Multiple Choice Frage und Antwort übergegangen ist. Sind diese doch einfacher und effektiver auslesbar. Bei Konsultationen zu zukünftigen Gesetzesvorhaben, die diverse sensible Bereiche betreffen und bei denen die Kommission so viel Fachwissen ansammeln sollte wie möglich, erscheint eine solche Vorgehensweise jedoch unangebracht und insbesondere nicht zielführend. Grundsätzlich sollte es möglich sein, Antworten mit ausführlichen Kommentierungen zu versehen und weiterführende Stellungnahmen abzugeben.

Die Bundesrechtsanwaltskammer regt zudem an, öffentliche Konsultationen erst dann zu veröffentlichen, wenn alle Sprachfassungen vorliegen. Dies schafft auch mehr Klarheit über die Fristabläufe und verhindert, dass Bürger und Organisationen sich benachteiligt fühlen. Zudem sollten die Fragen offener gestaltet und mehr Raum für eine freie Beantwortung gelassen werden.
