



Brüssel, den 16. April 2019
(OR. en)

8648/19

BETREG 7
COMPET 351
POLGEN 84

ÜBERMITTLUNGSVERMERK

| | |
|----------------|--|
| Absender: | Herr Jordi AYET PUIGARNAU, Direktor, im Auftrag des Generalsekretärs der Europäischen Kommission |
| Eingangsdatum: | 15. April 2019 |
| Empfänger: | Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union |

| | |
|----------------|---|
| Nr. Komm.dok.: | COM(2019) 178 final |
| Betr.: | MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN Bessere Rechtsetzung: Wir ziehen Bilanz und erneuern unser Engagement |

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2019) 178 final.

Anl.: COM(2019) 178 final



Brüssel, den 15.4.2019
COM(2019) 178 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN
RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND
DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

Bessere Rechtsetzung: Wir ziehen Bilanz und erneuern unser Engagement

{SWD(2019) 156 final}

1. EINFÜHRUNG

Die Juncker-Kommission war bestrebt, die Dinge anders anzugehen.¹ Mit einer klaren Ausrichtung auf zehn politische Prioritäten haben wir konkrete Ergebnisse bei jenen Fragen erzielt, die für die Europäerinnen und Europäer die größte Bedeutung haben. Demokratischer Wandel war eine dieser Prioritäten, und in der bisherigen Amtszeit haben wir die Grundsätze der besseren Rechtsetzung in den Mittelpunkt unserer Entscheidungsprozesse gerückt. Eine offenere und partizipativere faktengestützte Politik trägt nämlich maßgeblich dazu bei, das Handeln der EU stärker zu legitimieren. Wir haben unsere internen Arbeitsmethoden und Planungsprozesse so verändert, dass die bessere Rechtsetzung in allen Phasen des Planungs- und Programmierungszyklus Eingang gefunden hat und gestraffte jährliche Arbeitsprogramme vorgelegt werden.

Die Einführung der Grundsätze der besseren Rechtsetzung geht auf den Wunsch zurück, das europäische Regieren² zu verbessern und eine nachhaltige Entwicklung in der Politik der Union zu verankern³, indem wirtschaftliche, soziale und ökologische Auswirkungen im Zusammenhang betrachtet werden. Bei der besseren Rechtsetzung geht es darum, unsere Politik in jedem Aspekt so zu professionalisieren, dass sie den Anforderungen der Welt von heute weiterhin gerecht wird. Sie ist kein obskures bürokratisches Verfahren. Bessere Rechtsetzung heißt, Rechtsvorschriften zu erlassen, wenn dies zur Verwirklichung gemeinsamer Ziele erforderlich ist, die sich nur durch ein gemeinsames Vorgehen auf europäischer Ebene auf effiziente Weise erreichen lassen. Mit der besseren Rechtsetzung werden keine verborgenen Deregulierungsabsichten verfolgt. Bei der besseren Rechtsetzung sollen auch alternative Wege, zu Ergebnissen zu gelangen, Berücksichtigung finden, da Rechtsvorschriften nie Selbstzweck sein sollten. Ein Handeln auf EU-Ebene sollte immer einen Mehrwert gegenüber den Maßnahmen bringen, die auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene getroffen werden können.

Daher war die Kommission dort ambitioniert, wo es erforderlich war, und nahm sich zurück, wann immer dies möglich war. Wir waren bestrebt, bessere Ergebnisse für die Menschen und die Unternehmen zustande zu bringen, und bemühten uns um den Aufbau von Vertrauen in die Organe der Union. Zudem setzten wir uns dafür ein, dass die Bürger und Interessenträger aktiv mitgestalten, was die Union tut oder tun sollte bzw. was sie anders oder gar nicht mehr machen sollte. Mit der Einführung eines Rahmens für Transparenz, Rechenschaftspflicht und faktengestützte Entscheidungsfindung hat uns das Engagement der Kommission für eine bessere Rechtsetzung und die Umsetzung der im Mai 2015 angekündigten Schlüsselmaßnahmen⁴ der Verwirklichung dieser Ziele ein gutes Stück nähergebracht.

Kasten 1: Im Mai 2015 im Rahmen der besseren Rechtsetzung angekündigte Schlüsselmaßnahmen

- Eine stärkere Beteiligung der Interessenträger durch i) Möglichkeiten, während des gesamten Beschlussfassungsverfahrens – auch zu Entwürfen von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten – Feedback zu geben; ii) die Zusage, Konsultationen zu allen neuen Vorschlägen und Evaluierungen über einen Zeitraum von 12 Wochen durchzuführen; sowie (iii)

¹ COM(2014) 910 final, Arbeitsprogramm der Kommission 2015 – Ein neuer Start.

² KOM(2001) 428, Europäisches Regieren – ein Weißbuch: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex:52001DC0428>.

³ KOM(2002) 276, Mitteilung der Kommission über Folgenabschätzung: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0276:FIN>.

⁴ COM(2015) 215 final, Bessere Ergebnisse durch bessere Rechtsetzung – Eine Agenda der EU: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=COM:2015:0215:FIN>.

ein neues webbasiertes gemeinsames Portal, über das sich alle Interessenträger über neue Initiativen informieren und ihre Meinung dazu kundtun können;

- integrierte Leitlinien und ein umfassendes Instrumentarium für die Kommissionsbediensteten geben darüber Aufschluss, wie die bessere Rechtsetzung im gesamten Beschlussfassungsverfahren anzuwenden ist;
- die Verpflichtung, bestehende Rechtsvorschriften zu evaluieren, bevor Änderungen vorgeschlagen werden (Grundsatz der vorherigen Evaluierung), wird bekräftigt;
- Einrichtung eines unabhängigen Ausschusses für Regulierungskontrolle, der die Qualität aller Folgenabschätzungen und wichtiger Evaluierungen überprüft und dem sieben nicht in die Politikgestaltung einbezogene in Vollzeit tätige Mitglieder angehören, wovon drei externe Sachverständige sind;
- eine neu eingegangene Verpflichtung⁵, systematisch zu überprüfen, ob bei der Überarbeitung bestehender Rechtsvorschriften Vereinfachungen und mehr Effizienz erzielt werden können, ohne dass deren Zweck beeinträchtigt wird;
- eine REFIT-Plattform, die der Kommission Bottom-up-Unterstützung bei der oben genannten Aufgabe bietet;
- ein Vorschlag, auf dessen Grundlage am 13. April 2016 eine neue Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission über bessere Rechtsetzung⁶ erlassen wurde.

Wir legten Mitteilungen über die in den vergangenen Jahren erzielten Ergebnisse⁷ und seit 2017 jährliche Berichte über die Verringerung von Belastungen⁸ vor.

Abbildung 1: Überblick über die Maßnahmen zur besseren Rechtsetzung (2015-2018)

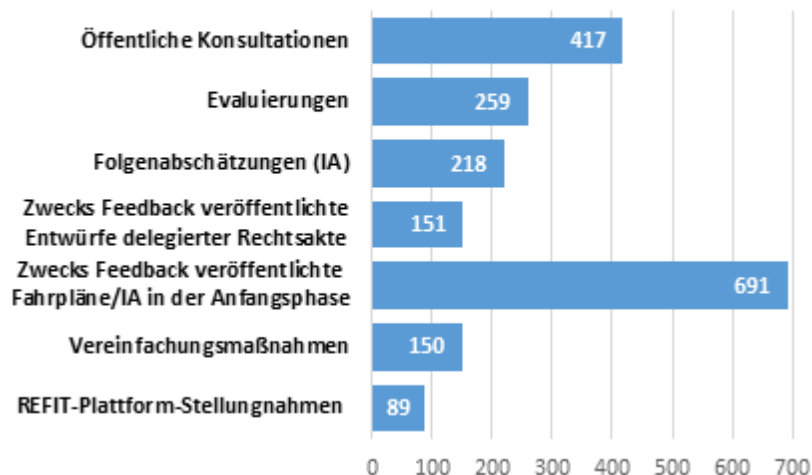
⁵ Die Verpflichtung zu dieser Überprüfung im Zuge der Überarbeitung bestehender Rechtsvorschriften wurde im Arbeitsprogramm der Kommission für 2017 eingegangen, nachdem das bestehende REFIT-Programm mit dem im Mai 2015 vorgelegten Paket erstmals konsolidiert worden war.

⁶ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.123.01.0001.01.DEU

⁷ COM(2017) 651 final, Vollendung der Agenda für bessere Rechtsetzung: bessere Lösungen für bessere Ergebnisse; COM(2016) 615 final, Bessere Rechtsetzung: Bessere Ergebnisse für eine stärkere Union: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/completing-the-better-regulation-agenda-better-solutions-for-better-results_de.pdf; <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-615-DE-F1-1.PDF>.

⁸ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_de

Maßnahmen zur besseren Rechtsetzung 2015-2018



- 2018 wurden über 70 % der öffentlichen Konsultationen in alle Amtssprachen übersetzt.
- Bei über drei Viertel der Folgenabschätzungen zu Vorschlägen zur Überarbeitung von Rechtsvorschriften wird der Grundsatz der vorherigen Evaluierung eingehalten.

Nun ist es an der Zeit, hinsichtlich der Funktionsweise der einschlägigen Instrumente und Verfahren eine Bestandsaufnahme vorzunehmen. Dabei soll ermittelt werden, was gut funktioniert, was problematisch ist und welche Lehren vor allem gezogen werden können. Insgesamt ist die Botschaft ermutigend: Die bessere Rechtsetzung führte zu einer Verbesserung der Art und Weise, wie Politik gestaltet wird, und sollte weiterhin das Kernelement unserer Arbeitsmethoden für die Zukunft bilden. Da allerdings noch Spielraum für Verbesserungen besteht, haben wir Bereiche ermittelt, die in einer breiter angelegten Debatte über künftige Verbesserungen ausgelotet werden sollten. Wie diese ausfallen, wird von noch stärkeren gemeinsamen Anstrengungen aller Akteure abhängen, die in die Gestaltung und Umsetzung politischer Lösungen eingebunden sind.

Im Rahmen dieser Bestandsaufnahme haben wir die Fachliteratur gesichtet, öffentliche Konsultationen durchgeführt und die Meinungen der anderen Organe und Einrichtungen sowie der Dienststellen der Kommission eingeholt, die bessere Rechtsetzung zu einem Bestandteil ihrer täglichen Arbeit gemacht haben. Außerdem fanden die Schlussfolgerungen der Taskforce für Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und „Weniger, aber effizienteres Handeln“ (im Folgenden „Taskforce“)⁹ und die von der Kommission als Reaktion darauf eingegangenen Verpflichtungen¹⁰ Berücksichtigung.

Wir möchten den Beiträgen der Interessenträger zur Bestandsaufnahme, die ausführliches Feedback dazu lieferten, wie bessere Rechtsetzung derzeit funktioniert, entsprechend Rechnung tragen. Die Einzelheiten der Ergebnisse der Bestandsaufnahme werden in der beigefügten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen¹¹ dargelegt. In dieser Mitteilung werden zunächst die möglichen allgemeinen Erkenntnisse hervorgehoben, bevor auf einige spezifische Bereiche der besseren Rechtsetzung eingegangen wird, in denen weitere Verbesserungen erzielbar sind.

⁹ https://ec.europa.eu/commission/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_en

¹⁰ Die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit: Stärkung ihrer Rolle bei der Politikgestaltung der EU (COM(2018) 703).

¹¹ SWD(2019) 156.

2. ALLGEMEINE ERKENNTNISSE

Es wird allgemein anerkannt wird, dass seit 2015 bereichsübergreifend Fortschritte erzielt wurden. In vielen Bereichen wird gleichermaßen gefordert, dass bessere Rechtsetzung als fester Bestandteil der Arbeitsweise der Kommission beibehalten werden muss und dabei dauerhaft weitere Verbesserungen in der Zukunft angestrebt werden.

Diese Ansicht geht über spezifische Einzelanliegen hinaus und wird von allen Interessenträgergruppen weitgehend geteilt. Dieser Umstand steht im Gegensatz zu den vormals stärker polarisierten Standpunkten und spiegelt den umfassenden und ausgewogenen Charakter des Systems der Kommission für bessere Rechtsetzung wider. Nach Ansicht der befragten Kommissionsbediensteten stehen die richtigen Instrumente und Grundsätze der besseren Rechtsetzung zur Verfügung. Die Mitarbeiter lieferten viele nützliche Anregungen, die wiederum in unsere Überlegungen darüber einfließen werden, wie sich die Instrumente der besseren Rechtsetzung und ihre Nutzung künftig verbessern lassen. Aus einer Veröffentlichung¹² geht auch hervor, dass die Fachwelt das stärkere Bekenntnis der Kommission zu einer faktengestützten Politikgestaltung und die in ihren Leitlinien zur besseren Rechtsetzung und dem diesbezüglichen Instrumentarium angebotene Hilfestellung ebenso begrüßt wie den Grundsatz der vorherigen Evaluierung und die deutlich erweiterten Möglichkeiten zur Mitgestaltung der EU-Politik. Schließlich zeigt auch eine vergleichende Bewertung der einschlägigen Systeme in den OECD-Mitgliedstaaten¹³ aus dem Jahr 2018, dass die 2015 durchgeführten Reformen der Kommission zu erheblichen Verbesserungen geführt haben. Generell rangiert die Regulierungspolitik der Kommission jetzt in der OECD im Spitzenfeld.¹⁴

Aus der Bestandsaufnahme geht eindeutig hervor, dass die bessere Rechtsetzung Wertschätzung erfährt und ihre Beibehaltung und Optimierung gefordert wird. *Für die bessere Rechtsetzung sprechen jetzt sogar noch gewichtigere Gründe als in der Vergangenheit.* In einer „postfaktischen“ Welt, in der Desinformation, soziale Medien als Resonanzraum und unverhohlene Propaganda das Gefüge der demokratischen Debatte und der wissenschaftlichen Autorität untergraben, ist faktengestützte Politik weder bloß eine Priorität vergangener Zeiten noch aktuell gepflegte professionelle Praxis. Sie ist mehr denn je ein zwingendes Erfordernis für die Zukunft.

Die Instrumente der besseren Rechtsetzung werden in einer in ständigem Wandel begriffenen Welt angewendet, in der sich die politischen Herausforderungen und Prioritäten ununterbrochen weiterentwickeln. Es ist wichtiger denn je, dass wir die Klimaziele und die UN-Nachhaltigkeitsziele erfüllen. Gleichzeitig geht der technologische Wandel immer rascher vonstatten. In dieser zunehmend komplexen Welt kommt es noch stärker darauf an, die bereichsübergreifenden Auswirkungen zu verstehen und die Chancen zu erkennen, die sich für Synergien bei der Entwicklung und Umsetzung geeigneter politischer Antworten während des gesamten, von der Evaluierung bis zur Umsetzung reichenden

¹² Listorti G., Basyte Ferrari E., Acs S., Munda G., Rosenbaum E., Paruolo P., Smits P. (2019), *The debate on the EU Better Regulation Agenda: a literature review*, EUR 29691 EN, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, Luxemburg, 2019, ISBN 978-92-76-00840-8, doi:10.2760/46617, JRC116035.

¹³ <http://www.oecd.org/governance/oecd-ausblick-regulierungspolitik-2018-9789264307988-de.htm>

¹⁴ Im Vergleich zur letzten Bewertung der OECD (über das noch vor dem Mai 2015 vorgelegte Paket zur besseren Rechtsetzung) liegt die Kommission bei der Einbindung der Interessenträger nun an erster Stelle in der OECD, hat ferner, wie festgestellt wurde, ihre drittplatzierte Folgenabschätzungspolitik weiter verfeinert und verbessert und ist im Bereich Evaluierung auf den vierten Platz vorgerückt. Kein Mitglied bzw. assoziiertes Land schneidet bei diesen drei Kategorien besser ab.

Beschlussfassungsverfahrens aufzuheben. So gilt es beispielsweise, für eine Regulierung zu sorgen, durch die Innovation gefördert und zugleich in den Dienst von Umwelt, Wirtschaft und EU-Bürgern gestellt wird, oder die digitale Dimension unserer Rechtsetzung weiter voranzubringen. Einige Veränderungen werden eine Herausforderung für die Art und Weise darstellen, in der wir Politik gestalten und unsere Vorschläge mit aus Evaluierungen und Folgenabschätzungen stammenden Fakten untermauern.

Die Grundsätze der besseren Rechtsetzung sollten fester Bestandteil der institutionellen Kultur jeder Behörde sein, die mit der Art von Aufgaben betraut ist, die die Europäische Kommission zu erfüllen hat. Wie die Ergebnisse der Bestandsaufnahme, insbesondere die Mitarbeiterbefragungen, eindeutig belegen, *ist es in den vergangenen Jahren in der Kommission zu einem derartigen Kulturwandel gekommen. Diese Veränderung ist aber noch nicht unumkehrbar.* Damit dieser Weg wirklich konsequent verfolgt wird, muss die Europäische Kommission die bessere Rechtsetzung und ihre Bedeutung intern und extern noch einige Zeit in den Vordergrund rücken.

Instrumente und Verfahren der besseren Rechtsetzung sollen die Entscheidungsfindung unterstützen, diese aber nicht ersetzen. Sie sollen in erster Linie eine optimale Grundlage für zeitnahe und fundierte Entscheidungen bieten. Dies lässt sich in der Praxis – aufgrund der ständig neuen und dringlichen politischen Erfordernisse sowie der langen Vorlaufzeiten von Verfahren der besseren Rechtsetzung – zuweilen nur schwer umsetzen. Konkret waren einige Anpassungen der Verfahren der besseren Rechtsetzung sowie einige diesbezügliche Ausnahmen notwendig, was realistisch auch in Zukunft der Fall sein wird. Die Kommission ist bestrebt, Ausnahmen von den allgemeinen Regeln über eine verpflichtende Evaluierung, öffentliche Konsultation und Folgenabschätzung auf ein Mindestmaß zu beschränken, Ausnahmen klar und transparent nach außen zu rechtfertigen sowie alles in ihrer Macht Stehende zu tun, um den Grundsätzen der besseren Rechtsetzung unter den jeweiligen Umständen soweit möglich gerecht zu werden. Wie aus der Bestandsaufnahme hervorgeht, ist dies im Allgemeinen, wenn auch nicht immer der Fall gewesen. Es gilt, die Aspekte der besseren Rechtsetzung einer Initiative nach Möglichkeit einzuplanen und besser zu vermitteln.

Die Praktiken der besseren Rechtsetzung gibt es nicht umsonst. Finanzielle und personelle Mittel müssen bereitgestellt werden, und es braucht angesichts der formalen Erfordernisse des Prozesses mehr Zeit, bis eine Initiative zur Annahme vorliegt. Dieser Aufwand ist durch die damit verbundenen Vorteile gerechtfertigt und trägt nicht zuletzt dazu bei, dass die gesetzgebenden Organe raschere und fundiertere Entscheidungen über die Vorschläge der Kommission treffen. Die Kosten müssen allerdings verhältnismäßig bleiben. Die Ergebnisse der Bestandsaufnahme zeigen auf, wie sich Verfahren der besseren Rechtsetzung effizienter gestalten lassen, ohne den damit verfolgten Zwecken Abbruch zu tun. Wir müssen die Erfahrungen und die Fachkompetenz sowohl der Mitarbeiter der gesamten Kommission als auch des Ausschusses für Regulierungskontrolle mehr als bisher anerkennen, miteinander teilen und nutzen.

Schließlich wird durch die Bestandsaufnahme einmal mehr bestätigt, dass bessere Rechtsetzung nur dann erfolgreich ist, wenn sie von allen mitgetragen wird. Mit der Optimierung der von der Kommission eingesetzten Instrumente und Verfahren werden weitere Fortschritte zunehmend von Verbesserungen abhängig sein, die die Kommission zwar fördern, aber nicht alleine gewährleisten kann. Wie die Bestandsaufnahme eindeutig ergab, ist es beispielsweise für die Qualität der Evaluierung maßgeblich, dass Einvernehmen mit den gesetzgebenden Organen und den Mitgliedstaaten darüber herrscht, wann die Evaluierung idealerweise erfolgen soll, welche Indikatoren und Rahmenpläne für die Leistungsmessung heranzuziehen sind und wie die erforderlichen Monitoringdaten effizient erfasst werden können. Brauchbarkeit und Relevanz der Folgenabschätzungen hängen zudem davon ab, ob die Auswirkungen wesentlicher Abänderungen der Kommissionsvorschläge auch bewertet

werden, wozu sich die gesetzgebenden Organe, sofern dies zweckmäßig und erforderlich ist, verpflichtet haben.¹⁵ Ob die mit den Vereinfachungsbemühungen von Kommissionsvorschlägen verbundenen Vorteile zum Tragen kommen, hängt von der Beibehaltung der jeweiligen Bestimmungen seitens der gesetzgebenden Organe und den Umsetzungsentscheidungen der Mitgliedstaaten ab. Die Reichweite öffentlicher Konsultationen ist mit der aktiven Beteiligung anderer Institutionen sowie der nationalen, regionalen und lokalen Ebene verknüpft. In all diesen Bereichen gilt es, weitere gemeinsame Anstrengungen zu unternehmen.

3. SPEZIFISCHE FRAGEN UND ÜBERLEGUNGEN FÜR DIE ZUKUNFT

3.1. Die Politik öffnen

Ein Hauptziel dieser Kommission besteht darin, die Mitwirkung der Europäer und der Zivilgesellschaft an unserer politischen Arbeit zu fördern. Wir haben viel in die dafür erforderlichen Instrumente investiert und damit für die Interessenträger Möglichkeiten geschaffen, sich während des gesamten Beschlussfassungsverfahrens einzubringen. Verpflichtende öffentliche Konsultationen wurden von uns für alle Folgenabschätzungen und Evaluierungen eingeführt, deutlich mehr öffentliche Konsultationen wurden in sämtliche EU-Sprachen übersetzt. Das neue Portal *Ihre Meinung zählt*¹⁶ bietet als zentrale webbasierte Anlaufstelle allen Interessierten die Möglichkeit, sich über die politischen Aktivitäten der Kommission zu informieren und diese zu kommentieren sowie ihre Meinung und sonstige Informationen dort zu hinterlassen.

Durch diese Maßnahmen dürfte das Engagement der Interessenträger zugenommen haben. Das Portal wird derzeit über 800 000-mal pro Jahr besucht. Die durchschnittliche Zahl der Beiträge zu öffentlichen Konsultationen und der Rückmeldungen ist sehr unterschiedlich, der allgemeine Trend geht aber zunehmend nach oben. Bei einigen seit dem 1. Januar 2015 durchgeführten Konsultationen war das öffentliche Interesse besonders hoch.¹⁷

Kasten 2: Mechanismus für Feedback zu Entwürfen delegierter Rechtsakte – ein Beispiel

In der Richtlinie (EU) 2018/2001 über erneuerbare Energien werden durch verschiedene Bestimmungen die Nachhaltigkeitskriterien für Bioenergie aufgewertet, unter anderem die etwaigen durch eine indirekte Landnutzungsänderung (ILUC) bedingten Auswirkungen der Biokraftstoffherstellung. Der Kommission wurde die Befugnis übertragen, einen delegierten Rechtsakt zu erlassen, in dem spezifische Kriterien zur Ermittlung von Biokraftstoffen festgelegt werden, bei denen ein niedriges bzw. hohes Risiko besteht, dass sie eine ILUC verursachen. Nach mehreren Treffen mit Interessenträgern, Experten und Vertretern von Drittländern wurde der Entwurf eines delegierten Rechtsakts fertiggestellt und während eines Zeitraums von vier Wochen, in dem Rückmeldungen gegeben werden konnten, veröffentlicht. Nach diesem soliden Konsultationsprozess beschloss die Kommission aufgrund der

¹⁵ Siehe Nummer 15 der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung.

¹⁶ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_de

¹⁷ Beispielsweise gingen zu der 2018 abgehaltenen Konsultation zur [Sommerzeitregelung](#) in der EU 4,6 Millionen Beiträge ein; 2016 wurden zur Konsultation zum [Naturschutzrecht](#) 550 000 Beiträge beigesteuert, 2017 wiederum wurden über 300 000 Beiträge zur Konsultation über die [Gemeinsame Agrarpolitik](#) übermittelt.

zahlreichen Rückmeldungen, eine Reihe wesentlicher Parameter in dem delegierten Rechtsakt zu ändern.¹⁸ Diese Maßnahme betraf vor allem die Kriterien für die Zertifizierung von Biokraftstoffen, flüssigen Biobrennstoffen und Biomasse-Brennstoffen, bei denen das Risiko einer indirekten Landnutzungsänderung gering ist, und zielte darauf ab, potenzielle Schlupflöcher zu schließen und den Missbrauch dieser Bestimmungen zu verhindern.

In der vergleichenden Bewertung der OECD rangierte das System der Kommission für die Einbeziehung von Interessenträgern im Jahr 2018 auf dem ersten Platz.¹⁹ Aus den im Zuge der öffentlichen Konsultation der Kommission übermittelten Beiträgen geht hervor, dass Konsultationen und Transparenz die beiden Bereiche waren, in denen seit 2015 die größten Fortschritte erzielt wurden. Gleichzeitig wurde eben in diesen beiden Bereichen der größte Verbesserungsbedarf für die Zukunft konstatiert. Wie gemeinhin anerkannt wird, ist das System zwar sehr fortschrittlich, das damit verbundene Potenzial aber noch nicht ausgeschöpft.

Der öffentlichen Konsultation zufolge sind die Möglichkeiten zur Beteiligung an den politischen Aktivitäten der Kommission nach wie vor relativ wenig bekannt. Außerdem wird mehr Transparenz in Bezug auf die Art und Weise gefordert, in der die Kommission über die Ergebnisse ihrer öffentlichen Konsultationen und Ersuchen um Rückmeldung sowie über deren Nutzung berichtet; diese Forderung wird auch durch die Fachliteratur untermauert. Wie die Taskforce zudem hervorhob, stellt es eine Herausforderung dar, EU-weit die Standpunkte der lokalen und regionalen Behörden einzuholen. Seitdem hat der Ausschuss der Regionen ein Pilotprojekt für ein Netzwerk regionaler Hubs zur Bewertung der Durchführung der EU-Politik (RegHub) auf den Weg gebracht, das sich mit der Umsetzung von EU-Rechtsvorschriften in der Praxis befasst.²⁰

Die Kommission wird ihre Zusammenarbeit mit dem Ausschuss der Regionen, dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Vertretungen der Kommission in den Mitgliedstaaten, den nationalen Behörden und repräsentativen Verbänden intensivieren, um die Möglichkeiten, einen Beitrag zu ihren politischen Aktivitäten zu leisten, in der Öffentlichkeit stärker bekannt zu machen. Wir werden uns insbesondere damit befassen, wie mehr Menschen dazu zu bewegen sind, E-Mail-Benachrichtigungen des Webportals der Kommission *Ihre Meinung zählt* zu abonnieren und sich auf diese Weise über neu auf den Weg gebrachte relevante Initiativen und Konsultationen zu informieren.

Ferner ist uns bewusst, dass Konsultationen für die Interessenträger mit einem hohen Ressourceneinsatz verbunden sind. Je besser die Konsultationsfragebögen gestaltet sind und je klarer erläutert wird, wie die Ergebnisse Berücksichtigung finden, desto mehr Interessenträger werden den Wert ihres Beitrags erkennen und sich erneut beteiligen. Dadurch werden die Beiträge aussagekräftiger, wodurch die Investitionen der Kommission in qualitativ hochwertige Konsultationen zusätzlich gerechtfertigt werden.

¹⁸ Delegierte Verordnung der Kommission vom 13.3.2019 zur Ergänzung der Richtlinie (EU) 2018/2001 im Hinblick auf die Bestimmung der Rohstoffe mit hohem Risiko indirekter Landnutzungsänderungen, in deren Fall eine wesentliche Ausdehnung der Produktionsflächen auf Flächen mit hohem Kohlenstoffbestand zu beobachten ist, und die Zertifizierung von Biokraftstoffen, flüssigen Biobrennstoffen und Biomasse-Brennstoffen mit geringem Risiko indirekter Landnutzungsänderungen (C(2019) 2055 final).

¹⁹ OECD (2018), OECD-Ausblick Regulierungspolitik 2018, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264303072-en>.

²⁰ <https://cor.europa.eu/de/our-work/Pages/network-of-regional-hubs.aspx>

Noch sorgfältiger ausgearbeitete Konsultationsstrategien²¹, für die eine breite Palette von Konsultationsinstrumenten eingesetzt werden, und eine stärkere Sensibilisierung der Interessenträger für die Möglichkeiten einer Beteiligung tragen, zusammen mit besseren Konsultationsdokumenten und gründlicheren Antworten auf die Beiträge der Interessenträger, am meisten dazu bei, die öffentlichen Konsultationsmechanismen der Kommission zu optimieren. Wir sollten Überlegungen dazu anstellen, wie die Qualität der öffentlichen Konsultationen und der Berichterstattung gesteigert und kontrolliert werden kann. Damit sichergestellt ist, dass die Anforderungen an Konsultationen in einem angemessenen Verhältnis zu den damit verfolgten Zielen stehen, muss der Mehrwert einiger aktueller Anforderungen unter Umständen überdacht werden.

3.2. Bessere Instrumente für eine bessere Politik

Folgenabschätzungen, Evaluierungen, unterstützende Instrumente (einschließlich der Leitlinien zur besseren Rechtsetzung und des diesbezüglichen Instrumentariums) sowie die unabhängige Qualitätskontrolle durch den Ausschuss für Regulierungskontrolle sind enorm wichtige Instrumente, um Fakten und Input von Interessenträgern in objektive Analysen zu überführen, auf deren Grundlage fundierte Entscheidungen getroffen werden können.

Im Rahmen der öffentlichen Konsultation und der Rückmeldungen der Kommissionsmitarbeiter wurde eine solche faktengestützte Politikgestaltung mit überwältigender Mehrheit befürwortet, zudem wurden die von der Kommission bei der Verbesserung ihrer Instrumente erzielten Fortschritte im Allgemeinen positiv beurteilt. In den Jahresberichten des Ausschusses für Regulierungskontrolle werden diese Fortschritte dokumentiert. Die Einschätzung der gesetzgebenden Organe, des Europäischen Rechnungshofs sowie anderer EU-Organe und der OECD fällt auch weitgehend positiv aus, was für viele unabhängige Studien²² ebenfalls zutrifft. In den meisten dieser Stellungnahmen wurde jedoch auch auf Unzulänglichkeiten und verbesserungswürdige Bereiche hingewiesen.

Folgenabschätzungen

Folgenabschätzungen dienen in erster Linie der politischen Entscheidungsfindung in der Kommission. In ihnen werden Notwendigkeit und Wert der Unionsmaßnahme gerechtfertigt, und es wird dargelegt, wer davon wie betroffen wird, wobei darauf geachtet wird, dass wirtschaftliche, soziale und ökologische Auswirkungen gemeinsam betrachtet werden. Die Folgenabschätzungen werden inzwischen im Zuge der Beratungen des Europäischen Parlaments und des Rates über Kommissionsvorschläge systematisch erörtert. Durch ein besseres Verständnis der den politischen Entscheidungen zugrunde liegenden Sachlage und Auswirkungen wird das Gesetzgebungsverfahren erleichtert. Folgenabschätzungen stellen darüber hinaus ein wichtiges Instrument zur Begründung der Legitimität von EU-Maßnahmen dar: In ihnen wird nämlich der Inhalt der Kommissionsvorschläge erläutert und dargelegt, wie die zur Untermauerung der vorgeschlagenen Entscheidungen herangezogenen Fakten gegeneinander abgewogen wurden.

²¹ Die Dienststellen setzen ein breites Spektrum an Konsultationsinstrumenten ein, zu dem auch öffentliche und gezielte Konsultationen gehören. Mithilfe der Konsultationsstrategie soll ein wirkungsvolles und effizientes Konsultationskonzept erarbeitet werden, indem Umfang und Ziele der Konsultation, relevante Interessenträger, geplante Konsultationstätigkeiten, zeitliche Planung und Sprachenregelung festgelegt werden.

²² Siehe SWD(2019) 156, insbesondere Abschnitt 4.

Jedoch nicht für jede Initiative muss eine Folgenabschätzung erstellt werden. Manchmal wäre dies nicht relevant²³, und in einigen Fällen ist es schlicht nicht möglich. Im Zeitraum von 2015 bis 2018 waren 8,5 % der in den Arbeitsprogrammen der Kommission²⁴ angekündigten Kommissionsvorschläge nicht mit einer Folgenabschätzung untermauert, obwohl man dies hätte erwarten können.²⁵ Dieser Anteil ist zwar größer als von uns erwünscht, sollte aber im jeweils vorherrschenden politischen Kontext und im Lichte der dringenden Notwendigkeit, rasch auf Entwicklungen zum Beispiel in den Bereichen Migration und Sicherheit zu reagieren, betrachtet werden. Auch wenn es immer Situationen geben wird, die Ausnahmen rechtfertigen, räumen wir jedoch ein, dass dies kommuniziert werden muss und die Gründe dafür so früh wie möglich zu erläutern sind.²⁶ In diesen Fällen werden wir dafür sorgen, dass in Arbeitsunterlagen der Kommissionsdienststellen oder in gebührend ausführlichen Begründungen die verfügbaren Informationen systematisch vorgelegt und die alternativen Optionen möglichst eingehend analysiert werden. In Fällen, in denen keine Folgenabschätzung geplant ist, wird die Öffentlichkeit durch sogenannte Fahrpläne informiert. Daher ist es wichtig, den Bekanntheitsgrad solcher Fahrpläne zu erhöhen und für ihre unverzügliche Veröffentlichung Sorge zu tragen.

Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die Frage, wie eingehend die Analyse in der Folgenabschätzung sein soll und wie es um die Lesbarkeit der Berichte bestellt ist. Die Interessenträger wünschen einerseits nutzerfreundlichere Texte, andererseits sollen die Folgenabschätzungen auch variierende Auswirkungen eingehender analysieren. Diese beiden widersprüchlichen Forderungen sind behutsam in ein Gleichgewicht zu bringen. Daraus lassen sich allerdings zwei allgemeine Schlussfolgerungen ziehen.

Erstens fallen die Bewertungen der Subsidiarität in Folgenabschätzungen häufig recht allgemein sowie allzu legalistisch und formalistisch aus. Ferner werden sie von der Bewertung der Verhältnismäßigkeit der verschiedenen Maßnahmenoptionen getrennt präsentiert. Auf die Empfehlungen der zur Lösung dieses Problems eingesetzten Taskforce²⁷ haben wir bereits im positiven Sinne reagiert. Insbesondere haben wir zugesagt, das von der Taskforce vorgeschlagene gemeinsame Raster für die Bewertung von Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit in unsere Folgenabschätzungen und Begründungen sowie in die Leitlinien für bessere Rechtsetzung einzubeziehen.

Zweitens sind bei Erwägungen darüber, bis zu welchem Grad eine Analyse angemessen ist, sowohl die Größenordnung der erwarteten Auswirkungen in Betracht zu ziehen als auch die Grenzen zu berücksichtigen, die einer eingehenden Analyse durch die Datenverfügbarkeit, den Zeitplan und die Ressourcen gesetzt sind. Dabei spielen auch die Wahrung der Ausgewogenheit und Vollständigkeit des Folgenabschätzungsverfahrens eine wichtige Rolle.

Evaluierungen

²³ Zu der Frage, wann eine Folgenabschätzung erforderlich ist oder nicht, hat die Kommission in ihrem Instrumentarium für eine bessere Rechtsetzung mit dem Tool Nr. 9 eine detaillierte Leitlinie entwickelt: https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-9_en.

²⁴ Vorschläge in den Anhängen 1 und 2 der Arbeitsprogramme der Kommission.

²⁵ Bei weiteren 19,5 % wurde eine Folgenabschätzung als nicht erforderlich erachtet. Weitere Einzelheiten siehe SWD(2019) 156, Abschnitt 4.

²⁶ SWD(2017) 350, Better Regulation Guidelines, Kasten 1; <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines.pdf>.

²⁷ COM(2018) 703, Die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit: Stärkung ihrer Rolle bei der Politikgestaltung der EU.

Die Evaluierung bildet eine der Hauptsäulen einer besseren Rechtsetzung. Anhand der Evaluierung lässt sich prüfen, ob die europäischen Rechtsvorschriften und Finanzierungsprogramme die in sie gesetzten Erwartungen erfüllen und weiterhin relevant und zweckdienlich sind. Es werden Probleme und ihre Ursachen ermittelt, die dann in die Folgenabschätzungen und letztlich in Vorschläge einfließen, die bessere Ergebnisse bringen können. Ferner liefert die Evaluierung die Fakten, die wir benötigen, um Vereinfachungen vorzunehmen und unnötige Kosten zu vermeiden, ohne dabei politische Zielsetzungen zu untergraben. Im Jahr 2015 führten wir eine gemeinsame Herangehensweise für alle Evaluierungen ein und verpflichteten uns, die betreffenden Rechtsvorschriften zunächst systematisch zu evaluieren und erst dann eine Überarbeitung vorzuschlagen. Bis Ende 2018 hatte die Kommission 259 Evaluierungen erstellt. Für etwa drei Viertel der Folgenabschätzungen zur Untermauerung der Überarbeitung einer Rechtsvorschrift liegt mittlerweile auch eine Evaluierung vor.

Der Grundsatz der vorherigen Evaluierung funktioniert also. Aus der Bestandsaufnahme geht aber auch hervor, dass die Qualität der Evaluierungen (vor allem im Hinblick auf Konzeption und Objektivität) verbesserungsbedürftig ist, dass Evaluierungen nicht immer zum idealen Zeitpunkt durchgeführt werden und dass sie sich in der Praxis effizienter gestalten ließen. Allerdings sind dafür nach wie vor bedeutende praktische und politische Hürden zu überwinden.

Erstens verfügen das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission trotz der in der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung eingegangenen Verpflichtungen noch über keinen kohärenten Ansatz zur Evaluierung von Rechtsvorschriften.²⁸ In vielen Fällen liegen der Kommission keine adäquaten Informationen darüber vor, wie Rechtsvorschriften der Union in den Mitgliedstaaten funktionieren, weil in den von den Legislativorganen verabschiedeten Rechtsvorschriften die Maßnahmen, die zur Erhebung der für eine gute Evaluierung erforderlichen Daten benötigt werden, nicht mehr vorgesehen sind. Es bleibt eine Herausforderung, aus sämtlichen Mitgliedstaaten Daten darüber zu beschaffen, was EU-Recht leistet und wie es sich in der Praxis auswirkt. In anderen Fällen schreiben die Legislativorgane zusätzlich eine Reihe verschiedener Überprüfungen vor oder setzen Fristen für die Evaluierung von Rechtsvorschriften bevor genügend Erfahrung mit der Anwendung der Vorschriften gesammelt wurde. Diese Missstände wurden vor Kurzem vom Europäischen Rechnungshof anerkannt. Um sie zu beseitigen, müssen Europäisches Parlament, Rat und Kommission in einem Ausmaß zusammenarbeiten²⁹, das über das hinausgeht, was in den jüngsten Schlussfolgerungen des Rates³⁰ angeboten wurde. Zur Verbesserung der Qualität der Evaluierungen wird die Kommission insbesondere darauf achten, Bestimmungen über die Überwachung und Berichterstattung in ihre künftigen Vorschläge aufzunehmen, und wird speziell bei der Gesetzgebung über den künftigen mehrjährigen Finanzrahmen nachdrücklich auf die Beibehaltung solcher Bestimmungen dringen.

Zweitens wird zwar der Grundsatz der vorherigen Evaluierung angewandt, doch die Evaluierungen werden nicht immer optimal genutzt. In den Folgenabschätzungen der Kommission könnten die Evaluierungen als Grundlage der Problemdefinition sinnvoller eingesetzt werden. Das Europäische Parlament und der Rat berücksichtigen Evaluierungen in

²⁸ Siehe Nummern 22 und 23 der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung.

²⁹ Sonderbericht Nr. 16/2018 des Europäischen Rechnungshofs: *Ex-post-Überprüfung von EU-Rechtsvorschriften: ein bewährtes, aber unvollständiges System*, siehe Ziffern 52-56, 85-87 und Empfehlung 1.
https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_16/SR_BETTER_REGULATION_DE.pdf.

³⁰ Schlussfolgerungen des Rates vom 29. und 30. November 2018 (14137/18), vom AStV am 14. November 2018 gebilligt. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14137-2018-INIT/de/pdf>.

ihrer Arbeit nicht grundsätzlich.³¹ Evaluierungen und Folgenabschätzungen sollten besser miteinander verknüpft sein, sodass Erkenntnisse aus dem einen Verfahren im anderen wirksamer verwendet werden. Dann werden politische Entscheidungsträger verstärkt auf Evaluierungen zurückgreifen, was den Anreiz erhöht, hochwertige und hilfreiche Evaluierungen zu erstellen. Die Qualität der Evaluierungen hängt stark von deren ursprünglichem -Design ab und wird davon bestimmt, ob hochwertige Informationen darüber vorliegen, wie die Rechtsvorschriften funktionieren, wie relevant die gestellten Fragen für die aktuelle Politikgestaltung sind und wie breit die Analyse angelegt ist. Ist die Analyse zu eng gefasst, können wichtige Faktoren übersehen werden. Bei Evaluierungen sollten stets alle relevanten Rechtsvorschriften einschließlich der delegierten Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte berücksichtigt werden. Dies gilt auch für die Umsetzung von Unionsrecht auf nationaler Ebene, denn auch diese kann die Probleme verursachen. Gemäß den Empfehlungen der Taskforce³² sollte erwogen werden, wie Stellen, die auf regionaler und lokaler Ebene unmittelbar an der Anwendung von Unionsrecht beteiligt sind, besser einbezogen werden können, um von Fachwissen aus erster Hand zu profitieren.

Ausschuss für Regulierungskontrolle

Im Jahr 2015 wurde der Ausschuss für Regulierungskontrolle³³ eingerichtet, der den früheren Ausschuss für Folgenabschätzung ersetzte. Im Vergleich zu seinem Vorgänger ist der neue Ausschuss wesentlich unabhängiger. Er verfügt über größere Kapazität, weil er sich aus sieben in Vollzeit für den Ausschuss tätigen Mitgliedern zusammensetzt, die für keinerlei politische Entscheidungen zuständig sind. Drei der Mitglieder werden außerhalb der Kommission rekrutiert. Zu den Hauptaufgaben des Ausschusses gehört es nunmehr auch, die Qualität wesentlicher Evaluierungen und nicht nur – wie früher – lediglich die Qualität von Folgenabschätzungen zu kontrollieren. Da der Ausschuss die Qualität der Folgenabschätzungen kritisch beurteilt und streng kontrolliert und sich für die notwendigen Verbesserungen einsetzt, spielt er eine bedeutende Rolle bei der Wahrung der Objektivität und Glaubwürdigkeit der Faktengrundlage, mit der die politischen Entscheidungen der Kommission untermauert werden. In der äußerst begrenzten Zahl von Fällen, in denen die Kommission beschloss, eine Initiative voranzutreiben, obwohl eine positive, die Angemessenheit der zugrunde liegenden Folgenabschätzung bestätigende Stellungnahme des Ausschusses nicht vorlag, haben wir die Gründe für diese Entscheidung öffentlich erläutert. Häufig haben wir unsere Vorschläge angesichts einer nicht ganz belastbaren Faktengrundlage auch angepasst; beispielsweise wurden weniger einschneidende Maßnahmen vorgeschlagen, die den Bedenken des Ausschusses bezüglich der Verhältnismäßigkeit der bevorzugten Option in einigen Folgenabschätzungen Rechnung trugen.³⁴

Aus den Berichten des Ausschusses selbst geht hervor, dass sich seine Kontrolltätigkeit positiv auf die Folgenabschätzungen und Evaluierungen auswirkt.³⁵ Auch die Reaktionen auf die öffentliche Konsultation bestätigten, dass der Ausschuss nützlich ist. Kommissionsbedienstete gaben an, dass sie, nachdem sie dem Ausschuss Rede und Antwort stehen mussten, sich gut darauf vorbereitet fühlten, die politischen Entscheidungen der

³¹ Sonderbericht Nr. 16/2018 des Europäischen Rechnungshofs: *Ex-post-Überprüfung von EU-Rechtsvorschriften: ein bewährtes, aber unvollständiges System*, Ziffern 63 und 69-70.

³² COM(2018) 703, Die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit: Stärkung ihrer Rolle bei der Politikgestaltung der EU: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/ALL/?uri=CELEX%3A52018DC0703>.

³³ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_de

³⁴ Weitere Beispiele finden sich in SWD(2019) 156, Abschnitt 4.3.

³⁵ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rsb-report-2017_en.pdf

Kommission in den nachfolgenden Verhandlungen mit den gesetzgebenden Organen zu erläutern. Der positive Beitrag des Ausschusses für Regulierungskontrolle zur Erhöhung der Qualität der Gesetzgebungsvorschläge wird uneingeschränkt anerkannt, auch wenn einige Interessenträger eine andere Konstellation des Ausschusses bevorzugen würden. In der Bestandsaufnahme wurde sowohl unterstrichen, dass der Ausschuss in der Öffentlichkeit besser bekannt gemacht werden muss, als auch hervorgehoben, dass seine Fachkompetenz und seine Erfahrung in der Kommission stärker zum Tragen kommen müssten, um die allgemeine Verbesserung von Folgenabschätzungen und Evaluierungen weiter zu fördern.

3.3. Die Zweckdienlichkeit bestehender Rechtsvorschriften wahren

Rechtsvorschriften sollten stets zweckdienlich bleiben und zu den von den Gesetzgebern der EU beabsichtigten und von der Öffentlichkeit erwarteten Ergebnissen führen. Diese Kommission hat sich auf den Abbau unnötiger Kosten konzentriert, ohne bei unseren ehrgeizigen Zielen Abstriche zu machen. Die Bemühungen richteten sich insbesondere darauf, nach und nach dafür zu sorgen, dass die Rechtsvorschriften den Anforderungen des digitalen Zeitalters gerecht werden. Eine einfachere und weniger aufwendige Rechtsetzung dient auch ihrer besseren Umsetzung und Durchsetzung, was letztlich zu besseren Ergebnissen führt. Dies gilt vor allem im Hinblick auf kleine und mittlere Unternehmen.

Zu diesem Zweck haben wir Schritt für Schritt das REFIT-Programm gestrafft und zur Unterstützung eine Gruppe hochrangiger Experten, die REFIT-Plattform, eingerichtet. Diese Plattform soll Maßnahmen zur Verringerung bestehender Belastungen anregen, ohne dass die politischen Zielsetzungen beeinträchtigt werden. Außerdem haben wir über die erzielten Ergebnisse verstärkt informiert.

Zwischen 2015 und 2018 legte die Kommission 150 Maßnahmen zur Vereinfachung des Unionsrechts vor. Diese Anstrengungen wurden von der REFIT-Plattform unterstützt. Die Plattform bearbeitete 684 Äußerungen von Interessenträgern und verabschiedete 89 Stellungnahmen³⁶, die die Kommission unter anderem im Rahmen ihrer jährlichen Arbeitsprogramme beantwortete. Die Kommission berichtet jedes Jahr in transparenter Weise über die Ergebnisse dieser Bemühungen³⁷ und stellt sie auch in einem Scoreboard³⁸ dar, das inzwischen online abrufbar und somit nutzerfreundlicher ist. Im nachstehenden Kasten werden einige aussagekräftige Beispiele präsentiert.

Kasten 3: Beispiele für 2018 in Kraft getretene Vereinfachungen von Rechtsvorschriften

Mehrwertsteuer (MwSt) für den grenzüberschreitenden elektronischen Handelsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern³⁹. Ausgehend von einem 2016 vorgelegten Vorschlag wird durch diese Rechtsvorschriften eine einzige Anlaufstelle eingerichtet, über die Händler, die ihren Kunden Waren online verkaufen, ihre MwSt-Verpflichtungen über nur ein reibungslos zu nutzendes Online-Portal erledigen können. Die Online-Händler müssen sich für Mehrwertsteuerzwecke nicht mehr in jedem einzelnen der Mitgliedstaaten erfassen lassen, in denen sie Waren verkaufen. Zum Zeitpunkt der Vorlage des Vorschlags schätzte die Kommission, dass die einzige Anlaufstelle insgesamt den Unternehmen Einsparungen von 2,3 Mrd. EUR und den Mitgliedstaaten MwSt-Mehreinnahmen von

³⁶ Im Zuge dieser Stellungnahmen gingen 129 Kommentare ein; in mehreren Äußerungen von Interessenträgern wurden nämlich lediglich Informationen angefordert oder über das Mandat der REFIT-Plattform hinausgehende Themen angesprochen.

³⁷ Siehe zum Beispiel die Jährliche Aufwandserhebung 2018: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/2018-annual-burden-survey_de.

³⁸ <http://publications.europa.eu/webpub/com/refit-scoreboard/en/index.html>

³⁹ COM(2016) 757.

7 Mrd. EUR bringen werde.

Ein zentrales digitales Zugangstor zu Informationen, Verfahren, Hilfs- und Problemlösungsdiensten⁴⁰. Ausgehend von einem 2017 vorgelegten Vorschlag wurde durch diese Rechtsvorschriften ein zentrales digitales Zugangstor eingeführt, das Bürgern und Unternehmen der EU einen zentralen Zugang zu den Informationen sichert, die sie zur Ausübung ihrer EU-Rechte benötigen. In dem Zugangstor sind mehrere auf nationaler EU-Ebene operierende Netze und Dienste integriert. Es bietet eine nutzerfreundliche Schnittstelle in allen Amtssprachen der EU. Zum Zeitpunkt der Vorlage des Vorschlags schätzte die Kommission, dass durch das zentrale digitale Zugangstor der Zeitaufwand von 1,5 Mio. Stunden, den die Menschen derzeit in Online-Recherchen investieren, bevor sie ins Ausland gehen, um 60 % verringert werden könnte. Unternehmen könnten der Schätzung zufolge zwischen 11 und 55 Mrd. EUR jährlich einsparen.

Zusammenarbeit im Verbraucherschutz⁴¹. Ausgehend von einem 2016 vorgelegten Vorschlag werden durch die Rechtsvorschriften Kooperationsmechanismen modernisiert, die Schäden verringern sollen, die Verbrauchern durch grenzüberschreitende Verstöße entstanden sind. Die Verordnung sorgt für einen Verbraucherschutz, der den Mitgliedstaaten und Unternehmen Zeit und Ressourcen sparen hilft. Dank zusätzlicher Kooperationsbefugnisse können die Behörden rascher den weitverbreiteten online verursachten Verstößen Einhalt gebieten und dabei Kosten einsparen. In allen oder in einer überwiegenden Mehrheit der Mitgliedstaaten tätige Unternehmen werden auf EU-Ebene Verpflichtungen aushandeln können, mit denen sich Verbraucherschutzfragen leichter, schneller und kostengünstiger lösen lassen.

Europäische Struktur- und Investitionsfonds⁴². Ausgehend von einem 2016 vorgelegten Vorschlag sieht die Verordnung konkrete Bestimmungen zur Vereinfachung vor, damit die Fonds von den Begünstigten und Behörden leichter in Anspruch genommen werden können und die Finanzvorschriften flexibler werden. Zum Zeitpunkt der Vorlage des Vorschlags schätzte die Kommission, dass durch diese Vereinfachungen die Kosten für die Umsetzung der EU-Vorschriften sowie die Zahl der Fehler gesenkt würden, was wiederum zu einer Optimierung der Auswirkungen des Mehrjährigen Finanzrahmens 2014-2020 beitragen würde.

Aus der Bestandsaufnahme geht hervor, dass die Bemühungen der Kommission um Vereinfachung und den Abbau unnötigen Aufwands geschätzt werden und Früchte getragen haben. Diese Ergebnisse wurden jedoch weder gut kommuniziert noch werden sie allgemein als ausreichend betrachtet.

Daher sollte man darüber nachdenken, warum Vereinfachung häufig kompliziert ist und sich der Aufwand nur mühsam verringern lässt. Es gilt, die Bemühungen zur Quantifizierung von Kosten und Nutzen nicht über eine vernünftige Grenze hinaus zu treiben. Es geht um Vereinfachung, nicht um Quantifizierung als solche. Letztere ist zwar nützlich, sie wird aber häufig dadurch eingeschränkt, dass bestimmte Auswirkungen qualitativer Art sind oder es an der Verfügbarkeit und Belastbarkeit von Daten mangelt. Dieser Aspekt erweist sich als besonders schwierig, wenn man Nutzen zu quantifizieren versucht. Hierzu eignen sich qualitative Methoden meist besser.

Die Einführung zielorientierter Ansätze zur Aufwandsverringerung, um die die Kommission vom Rat und insbesondere von einigen Mitgliedstaaten ersucht wurde, scheint uns nach wie vor nicht besonders hilfreich. Wir haben die Gründe für unseren Standpunkt 2017 eingehend

⁴⁰ COM(2017) 256.

⁴¹ COM(2016) 283.

⁴² COM(2016) 605. Die von der Kommission im Juli 2015 eingesetzte hochrangige Gruppe unabhängiger Sachverständiger zur Überwachung der Vereinfachung für die Begünstigten der europäischen Struktur- und Investitionsfonds fand Möglichkeiten, die Vorschriften der Kohäsionspolitik von unnötiger Komplexität zu befreien.

dargelegt. Daran hat sich nichts geändert.⁴³ Bei zielorientierten Ansätzen wird häufig übersehen, dass die Auferlegung gewisser Kosten bei der Verfolgung wichtiger gesellschaftspolitischer Ziele durchaus legitim und notwendig ist. Die Kommission zieht es vor, sich auf Kosten zu konzentrieren, die zur Verwirklichung der mit den Rechtsvorschriften verfolgten Ziele nicht erforderlich sind, und will sich dabei auf Fakten stützen und die Interessenträger einbeziehen. Dieses Vorgehen ist transparenter, weniger willkürlich und wird wahrscheinlich nicht zu deregulierenden Effekten führen, die die Verwirklichung der angestrebten politischen Ziele untergraben könnten.

Die Kommission wird weiter Überlegungen dazu anstellen, wie sich Vereinfachungspotenzial am besten ermitteln und in REFIT-Ziele umwandeln lässt oder wie man die Verabschiedung von Vereinfachungsmaßnahmen erleichtert und öffentlichkeitswirksamer gestaltet. Wenn sich die Ermittlung übermäßiger Kosten im Zuge von Evaluierungen verbessern ließe, wäre dies ebenfalls von Nutzen. Im Bericht der Taskforce wurde auf die kombinierten Effekte von Rechtsvorschriften (einschließlich delegierter Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte) hingewiesen, deren Auswirkungen möglicherweise nicht hinreichend bewertet oder evaluiert würden. Das REFIT-Programm könnte – mit Unterstützung der REFIT-Plattform – wahrscheinlich eine größere Rolle spielen, wenn es darum geht, Gesetzesdichte⁴⁴ zu erkennen und dagegen vorzugehen.

Aus den Ergebnissen der Bestandsaufnahme lässt sich Unterstützung für die REFIT-Plattform ablesen. Die Plattform beurteilt ihren Beitrag zu den REFIT-Anstrengungen positiv und ist der Ansicht, dass sie in ihrer derzeitigen Form weiterarbeiten sollte.⁴⁵ Die meisten Interessenträger wünschen sich, dass die Plattform produktiver ist und mehr Ideen für Vereinfachungen sammelt, die rascher zu konkreten Veränderungen führen. Die Kommission stimmt diesen Zielvorgaben zu.

Die Plattform verfügt über die Kapazität, Kenntnisse über die praktische Durchführung und die Auswirkungen von EU-Rechtsvorschriften zu mobilisieren und zu kanalisieren. Um dieses Potenzial aber – auf wirksamere und effizientere Weise – voll auszuschöpfen, sind größere Anstrengungen vonnöten. Für die Plattform sind erhebliche Investitionen seitens ihrer Mitglieder und der Kommission erforderlich. Wer auch immer nachfolgt, sollte daher die Arbeitsmethoden der Plattform straffen und für eine bessere Bekanntheit des Gremiums in der Öffentlichkeit sowie rechtzeitige Rückmeldungen sorgen. Die Plattform sollte über den bisherigen Schwerpunkt Vereinfachung hinaus das Augenmerk stärker auf Fragen wie Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und Gesetzesdichte richten.⁴⁶ Zu diesem Zweck könnte man ausloten, wie lokale und regionale Behörden, die für die Umsetzung eines großen Teils des Unionsrechts zuständig sind, ihre Fachkompetenz ausbauen und stärker involviert werden könnten.

Die Plattform könnte sich von den Aktivitäten des Ausschusses der Regionen und des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses Anregungen holen. Die Mitglieder der Plattform selbst könnten Arbeiten in die Wege leiten, die mit den geplanten Evaluierungen

⁴³ Nähere Einzelheiten siehe COM(2017) 651), Vollendung der Agenda für bessere Rechtsetzung: bessere Lösungen für bessere Ergebnisse: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/completing-the-better-regulation-agenda-better-solutions-for-better-results_de.pdf.

⁴⁴ Gesetzesdichte wird als die Zahl der einzelnen Rechtsvorschriften in einem bestimmten Politikbereich definiert.

⁴⁵ REFIT-Plattform, XXII.10.a: „REFIT Platform Survey – Future prospects“, verabschiedet am 14. März 2019, https://ec.europa.eu/info/files/refit-platform-recommendations-horizontal-issues-xxii10a-refit-platform-survey-future-prospects_en.

⁴⁶ Siehe COM(2018) 703, Die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit: Stärkung ihrer Rolle bei der Politikgestaltung der EU, Abschnitt 4.5.

von Rechtsvorschriften in Verbindung stehen, und dafür ihre Kontakte zu bestehenden Netzen in den Mitgliedstaaten nutzen. Die an die Taskforce übermittelten Beiträge könnten sich hierfür als Ausgangspunkt gut eignen.⁴⁷

3.4. Bessere Rechtsetzung als gemeinsame Bemühung

Die Interinstitutionelle Vereinbarung über bessere Rechtsetzung⁴⁸ aus dem Jahr 2016 verkörpert die gemeinsame Verantwortung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission dafür, dass Rechtsvorschriften der Union von hoher Qualität verabschiedet werden, die sich auf die Grundsätze der besseren Rechtsetzung, der Transparenz und der Zusammenarbeit während des gesamten Gesetzgebungszyklus gründen. Obwohl die Vereinbarung noch recht neu ist, hat sie bereits zu bemerkenswerten Erfolgen geführt. In der jährlichen von den Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission unterzeichneten gemeinsamen Erklärung werden die Vorschläge aufgeführt, die vorrangig im Gesetzgebungsverfahren behandelt werden sollen. Im Bereich der delegierten Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte wurden Fortschritte dabei erzielt, die alten Verfahren durch die im Vertrag von Lissabon vorgesehenen Verfahren⁴⁹ zu ersetzen, Kriterien dafür zu vereinbaren, in welchen Fällen delegierte Rechtsakte oder Durchführungsrechtsakte erstellt werden⁵⁰, und das Verfahren zum Erlass delegierter Rechtsakte stärker zu öffnen⁵¹. Inzwischen legt die Kommission eine mit der Vereinfachung von Unionsvorschriften gekoppelte jährliche Aufwandserhebung vor.

In anderen Bereichen der Vereinbarung fallen die Fortschritte unterschiedlich aus. Beispielsweise legt der Wissenschaftliche Dienst des Europäischen Parlaments regelmäßig erste Bewertungen von Folgenabschätzungen der Europäischen Kommission vor; er führte auch 40 Folgenabschätzungen zu vom Europäischen Parlament vorgeschlagenen wesentlichen Abänderungen durch. Der Rat hat zwar eigene Kapazitäten dafür vorgesehen, die von ihm vorgeschlagenen wesentlichen Abänderungen zu bewerten, allerdings noch nicht darauf zurückgegriffen.

Wie bereits erwähnt, bedarf es einer stärkeren Zusammenarbeit, um für eine bessere Evaluierung des Unionsrechts die Ausgangsbasis und die entsprechenden Daten bereitzustellen. Außerdem wird aus den Berichten der Mitgliedstaaten noch nicht klar ersichtlich, wann diese bei ihren Umsetzungsmaßnahmen auf nationaler Ebene über die

⁴⁷ Anhang VI des Berichts der Taskforce für Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und „Weniger, aber effizienteres Handeln“: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_en.pdf.

⁴⁸ Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission über bessere Rechtsetzung, ABl. L 123 vom 12.5.2016; https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.123.01.0001.01.DEU.

⁴⁹ Das Europäische Parlament und der Rat als Gesetzgebungsorgane können der Kommission die Befugnis übertragen, aus dem Unionsrecht abgeleitete, sekundäre Rechtsakte zu erlassen. Diese Befugnisse ergeben sich aus den Artikeln 290 und 291 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Die im Unionsrecht jedoch nach wie vor zahlreichen Befugnisse, die dem älteren Regelungsverfahren mit Kontrolle unterliegen, sind zu aktualisieren. Die Kommission legte den dazu erforderlichen Vorschlag zur Anpassung von insgesamt 168 Rechtsakten vor (COM(2016) 799). Bei 64 dieser Rechtsakte wurde von den beiden Gesetzgebungsorganen eine Einigung über die Anpassung erzielt, die zurzeit finalisiert wird.

⁵⁰ Die Beratungen des Europäischen Parlaments und des Rates über die Wahl zwischen delegierten Rechtsakten (Artikel 290 AEUV) und Durchführungsrechtsakten (Artikel 291 AEUV) gestalten sich oft schwierig. Aufgrund der Kriterien sollen diese Entscheidungen weniger kontrovers verlaufen.

⁵¹ Ein neues, öffentlich zugängliches Register delegierter Rechtsakte wurde im Dezember 2017 eingerichtet. Über dieses Register kann die Öffentlichkeit nun die verschiedenen Phasen der Vorbereitung, Annahme, Prüfung und Veröffentlichung delegierter Rechtsakte verfolgen: <https://webgate.ec.europa.eu/regdel/#/home>.

Anforderungen von Unionsvorschriften hinausgehen („Überregulierung“).⁵² Die Kommission hat zwar in eine IT-Plattform für mehr Transparenz in diesem Bereich investiert, über die in den vergangenen drei Jahren allerdings lediglich zwei Mitgliedstaaten derartige Bestimmungen bekannt gegeben haben.⁵³ Die von den Mitgliedstaaten getroffenen Umsetzungs- und Durchführungsentscheidungen sollten keinesfalls weitere unnötige Komplexität nach sich ziehen.

Es lässt sich noch einiges tun, damit Verfahren zur besseren Rechtsetzung auf EU- und nationaler Ebene sich gegenseitig befruchten können. Wie die OECD vor Kurzem angemerkt hat, könnten mehrere Mitgliedstaaten ihre Interessenträger besser über die Möglichkeiten informieren, die die Konsultationen und Feedback-Mechanismen der Kommission bieten, oder während der Erstellung von Rechtsakten bessere Fakten und Informationen zur Ergänzung der bestehenden Vorgehensweisen der Kommission liefern.⁵⁴

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Diese Kommission hat bessere Rechtsetzung in den Mittelpunkt ihrer Entscheidungsprozesse gerückt. Dies hat dazu beigetragen, dass wir – mit einer klaren Ausrichtung an den zu Beginn unseres Mandats festgelegten zehn politischen Prioritäten – bessere Ergebnisse erzielt haben.

Mit Blick auf die Zukunft wird faktengestützte Politikgestaltung zur Unterstützung der politischen Prioritäten der EU immer dringender gebraucht. Bessere Rechtsetzung wird zunehmend zum integralen Bestandteil der institutionellen Kultur der Kommission und stößt auf breite Zustimmung der Interessenträger, die sogar noch mehr und konkreter an der Politikgestaltung beteiligt werden wollen. Bei der Organisation von Verfahren der besseren Rechtsetzung besteht allerdings Spielraum für weitere Verbesserungen. Stärkere gemeinsame Bemühungen – beginnend bei der Umsetzung der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung – würden ebenfalls zu einer weiteren Steigerung der Qualität des Unionsrechts beitragen.

In dieser Mitteilung werden daher einige bereichsübergreifende Grundsätze benannt, die zu berücksichtigen sind. Ferner wird aufgezeigt, wie wir unser Engagement für bessere Rechtsetzung in den kommenden Jahren erneuern können.

⁵² REFIT-Plattform, XXII.9.a: „Transparent transposition (Implementation)“, verabschiedet am 14. März 2019. https://ec.europa.eu/info/files/refit-platform-recommendations-horizontal-issues-xxii9a-transparent-transposition_en.

⁵³ Siehe Nummer 43 der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung.

⁵⁴ OECD (2019), *Better Regulation Practices across the European Union*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264311732-en>.