



Brüssel, den 29. April 2021  
(OR. en)

8323/21

**BETREG 9**  
**COMPET 304**  
**IA 66**  
**POLGEN 57**

### ÜBERMITTLUNGSVERMERK

---

Absender:	Frau Martine DEPREZ, Direktorin, im Auftrag der Generalsekretärin der Europäischen Kommission
Eingangsdatum:	29. April 2021
Empfänger:	Herr Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Generalsekretär des Rates der Europäischen Union

---

Nr. Komm.dok.:	COM(2021) 219 final
Betr.:	MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DEN RAT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN Bessere Rechtsetzung: Mit vereinten Kräften für bessere Rechtsvorschriften

---

Die Delegationen erhalten in der Anlage das Dokument COM(2021) 219 final.

---

Anl.: COM(2021) 219 final



Brüssel, den 29.4.2021  
COM(2021) 219 final

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

**Bessere Rechtsetzung: Mit vereinten Kräften für bessere Rechtsvorschriften**

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

**Bessere Rechtsetzung: Mit vereinten Kräften für bessere Rechtsvorschriften**

**1. DEN AUFSCHWUNG IN DER EU DURCH BESSERE RECHTSETZUNG UNTERSTÜTZEN**

Das System der Kommission für eine bessere Rechtsetzung ist einer der fortschrittlichsten Regulierungsansätze der Welt.<sup>1</sup> Die kontinuierliche Verbesserung des Systems in den vergangenen Jahren hat uns eindeutig zu besseren Ergebnissen verholfen.

Es sorgt für eine systematische Bewertung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen politischer Maßnahmen und gewährleistet eine durchgängig hohe Qualität der vorgeschlagenen Gesetze. Angesichts der ehrgeizigen Agenda der gegenwärtigen Kommission und der beispiellosen Herausforderungen, vor denen wir stehen, bedarf es mehr denn je einer fundierten Analyse und belastbarer Erkenntnisse. Daher schlagen wir eine Reihe weiterer Verbesserungen vor, nicht zuletzt um sicherzustellen, dass unsere Politik die Erholung und Resilienz der EU und ihren zweifachen Wandel auf bestmögliche Weise unterstützt; die Kommission wird

- die Mitgliedstaaten, Regionen und maßgeblichen Interessenträger auffordern, zur Beseitigung von Hindernissen und Bürokratie beizutragen, die den Aufbau der Infrastruktur des 21. Jahrhunderts verlangsamen. Dies wird dazu beitragen, Investitionen und die Umsetzung von NextGenerationEU zu beschleunigen. Bessere Rechtsetzung wird dabei eine entscheidende Rolle spielen, und die Plattform „Fit for Future“ (F4F)<sup>2</sup> wird die Bemühungen um eine Vereinfachung und bessere Anpassung der EU-Gesetze an die Bedürfnisse von morgen unterstützen;
- durch die Einführung eines „One-in-one-out“-Grundsatzes, der an die Politikgestaltung in der EU angepasst ist, die Aufmerksamkeit der politischen Entscheidungsträger auf die Auswirkungen und Kosten der Umsetzung von Gesetzen, insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen (KMU), lenken;
- die Ziele der Vereinten Nationen für nachhaltige Entwicklung<sup>3</sup> durchgängig berücksichtigen, um sicherzustellen, dass jeder Gesetzgebungsvorschlag zur Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung beiträgt, und sicherstellen, dass der Grundsatz der Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen in allen Politikbereichen im Einklang mit dem Versprechen des europäischen Grünen Deals angewandt wird;
- Im Einklang mit der Mitteilung über den Digitalen Kompass 2030<sup>4</sup> wird die bessere Rechtsetzung den Grundsatz „standardmäßig digital“ in künftigen EU-Gesetzen als wichtiges Instrument zur Unterstützung des digitalen Wandels fördern;

---

<sup>1</sup> OECD (2018), *OECD Regulatory Policy Outlook 2018* (OECD Publishing, Paris).

<sup>2</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof/fit-future-platform-f4f\\_de](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof/fit-future-platform-f4f_de)

<sup>3</sup> <https://sdgs.un.org/goals>

<sup>4</sup> Mitteilung der Kommission, [Digitaler Kompass 2030: der europäische Weg in die digitale Dekade](#), COM(2021) 118.

- durch die Einbeziehung der strategischen Vorausschau in die Politikgestaltung und die besondere Berücksichtigung der Digitalisierung wird dafür gesorgt, dass bestehende und neue EU-Gesetze zukunftsfähig sind.

Bessere Rechtsetzung ist ein gemeinsames Ziel und eine gemeinsame Verantwortung aller EU-Organe. Wir werden Kontakt zum Europäischen Parlament und zum Rat aufnehmen, was ihre Bemühungen um die Bewertung und Überwachung der Auswirkungen der EU-Gesetzgebung und der EU-Ausgabenprogramme anbelangt. Darüber hinaus werden wir bei der Gestaltung der EU-Politik enger mit lokalen, regionalen und nationalen Behörden sowie den Sozialpartnern zusammenarbeiten.

Ein weiterer Schwerpunkt wird darauf liegen, dass wir den Bedarf an und die Auswirkungen von EU-Gesetzgebung innerhalb und außerhalb der EU besser verstehen<sup>5</sup>. Um Einzelpersonen, Unternehmen und die Zivilgesellschaft einzubinden, werden wir das Bewusstsein für unsere öffentlichen Konsultationen schärfen und es einfacher machen, sich darin zurechtzufinden und daran teilzunehmen. Schließlich werden wir uns mit den Mängeln befassen, die wir in unserer Bilanz der besseren Rechtsetzung<sup>6</sup> aus dem Jahr 2019 festgestellt haben.

## 2. EIN GEMEINSAMES UNTERFANGEN

Die Zusammenarbeit zwischen den gesetzgebenden Organen der EU sowie mit den Mitgliedstaaten und Interessenträgern, einschließlich der Sozialpartner, ist von entscheidender Bedeutung. Wir müssen unsere gemeinsamen Anstrengungen verstärken, um die Transparenz einer erkenntnisgestützten Politik zu verbessern, das Bewusstsein für die Vorteile der Gesetzgebung zu schärfen und die Belastung durch EU-Gesetzgebung zu verringern.

### *Folgen abschätzen<sup>7</sup> und unnötige Kosten vermeiden<sup>8</sup>*

Die Kommission kann nur die erwarteten Auswirkungen, einschließlich Kosten und Einsparungen, ermitteln, die mit ihren eigenen Gesetzgebungsvorschlägen einhergehen. Durch Änderungen, die im Laufe der Verhandlungen mit dem Europäischen Parlament und dem Rat an Vorschlägen vorgenommen werden, können die Auswirkungen von EU-Gesetzen für Menschen und Unternehmen erheblich verändert werden.

Daher fordern wir das Europäische Parlament und den Rat erneut auf, den Verpflichtungen aus der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung<sup>9</sup> gerecht zu werden. Insbesondere fordern wir die zwei Organe nachdrücklich auf, die Auswirkungen ihrer Änderungen in Form von erwarteten Auswirkungen zu dokumentieren. Eine Wiederaufnahme unseres politischen Dialogs wird den Austausch von Ideen erleichtern, sodass alle Parteien ihren Verpflichtungen aus der Interinstitutionellen Vereinbarung nachkommen können.

---

<sup>5</sup> Im Einklang mit der Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung, Artikel 208 AEUV.

<sup>6</sup> Mitteilung der Kommission, [Bessere Rechtsetzung: Wir ziehen Bilanz und erneuern unser Engagement](#), COM(2019) 178.

<sup>7</sup> Siehe Abschnitt 6.

<sup>8</sup> Siehe Abschnitt 5.

<sup>9</sup> Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission vom 13. April 2016 über bessere Rechtsetzung ([ABl. L 123 vom 12.5.2016, S. 1](#)).

Auch die Umsetzung von EU-Gesetzen durch Mitgliedstaaten kann ihre Auswirkungen auf Menschen und Unternehmen erheblich beeinflussen. Wir bitten die Mitgliedstaaten, uns Rückmeldungen zu unseren Schätzungen des Nutzens und der Kosten im Zusammenhang mit einzelnen Gesetzen zu geben, nachdem sie diese umgesetzt haben. Wir werden diese für unsere Evaluierungen und späteren Überarbeitungen des Gesetzes nutzen.

Wir sind uns der Bedeutung der KMU für die Wirtschaft der EU und der Härten, die sie aufgrund der COVID-19-Krise erlitten haben, vollumfänglich bewusst. Der KMU-Beauftragte der EU<sup>10</sup> wird dabei helfen, EU-Initiativen zu prüfen, um festzustellen, wo die Auswirkungen auf KMU besondere Aufmerksamkeit erfordern. Der Beauftragte wird auch zur Gestaltung des Arbeitsprogramms der Plattform „Fit for Future“<sup>11</sup> beitragen und sich gemeinsam mit den RegHubs<sup>12</sup> des Ausschusses der Regionen auf die Gesetze konzentrieren, die vor Ort am problematischsten sind.

### ***Erkenntnisse zusammentragen und zugänglich machen***

Ein Eckpfeiler unseres Ansatzes einer besseren Rechtsetzung ist es, aus der Vergangenheit zu lernen, indem wir bestehende Gesetze evaluieren. Die Überwachung ist für den Politikzyklus von entscheidender Bedeutung und erfordert eine systematische Datenerhebung. Durch Überwachungs- und Überprüfungsklauseln<sup>13</sup> in Gesetzen wird sichergestellt, dass die erforderlichen Daten erhoben und ausgewertet werden. Es liegt in der gemeinsamen Verantwortung der gesetzgebenden Organe, für die hohe Qualität dieser Bestimmungen zu sorgen, damit die Wirksamkeit der EU-Gesetzgebung in den Mitgliedstaaten sachgerecht bewertet werden kann.

Wissenschaftliche Erkenntnisse sind ein weiterer Eckpfeiler einer besseren Rechtsetzung. Sie sind unerlässlich für eine genaue Beschreibung des Problems, ein echtes Verständnis der Kausalität und damit der Interventionslogik sowie für die Bewertung der Auswirkungen. Hochwertige Forschung kann nicht über Nacht durchgeführt werden. Um sicherzustellen, dass relevante Erkenntnisse zur Verfügung stehen, wenn sie benötigt werden, muss der Bedarf an Erkenntnissen daher besser antizipiert und koordiniert werden. Hierzu gehört auch, die Wissenschaft von Anfang an besser zu mobilisieren und in den Regulierungsprozess einzubeziehen, wie es viele Regierungen während der Pandemie getan haben.

Die Kommission sowie das Europäische Parlament und der Rat verfügen über verschiedene Datenbanken, in denen sie die im Laufe eines Gesetzgebungsverfahrens verwendeten Erkenntnisse zusammentragen. Ein vereintes Bestreben zur Schaffung eines gemeinsamen Erkenntnisregisters<sup>14</sup>, des Gemeinsamen Legislativportals, würde allen, die

---

<sup>10</sup> Mitteilung der Kommission, [Eine KMU-Strategie für ein nachhaltiges und digitales Europa](#), COM(2020) 103.

<sup>11</sup> Siehe Abschnitt 5.1.

<sup>12</sup> Anknüpfend an die Arbeit der Taskforce für Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und „Weniger, aber effizienteres Handeln“ hat der Ausschuss der Regionen das [RegHub-Netzwerk](#) eingeführt. Dabei handelt es sich um ein Netzwerk von Regionen, das anhand gezielter Umfragen untersucht, wie Gesetze auf lokaler Ebene umgesetzt werden. RegHub 2.0 hat EU-weit 46 lokale und regionale Mitglieder („regionale Hubs“), zehn Beobachter und eine assoziierte Einrichtung. Die Hubs werden mittels Workshops, Interviews und Fragebögen konsultiert, um ihre Erfahrungen mit der Umsetzung ausgewählter EU-Maßnahmen zusammenzutragen.

<sup>13</sup> Siehe Abschnitt 6.3.

<sup>14</sup> Siehe Abschnitt 4.

an EU-Politikgestaltung interessiert sind, einen einfachen Zugang zu allen Erkenntnissen verschaffen, die einer bestimmten politischen Initiative zugrunde liegen. Eine verbesserte Zusammenarbeit bei einem gemeinsamen Register würde unterschiedliche Bemühungen zusammenführen und eine wirksamere Kommunikation zwischen politischen Entscheidungsträgern auf EU-Ebene und nationaler Ebene ermöglichen.

### ***Menschen in EU-Politikgestaltung einbeziehen***

Wir werden unsere Bemühungen um Bekanntmachung unserer öffentlichen Konsultationen<sup>15</sup> verstärken, um mehr Teilnehmende anzuziehen und hochwertige Beiträge zu erhalten. Wie in der Mitteilung über die Bilanz der Initiative<sup>16</sup> angekündigt, werden wir enger mit dem Ausschuss der Regionen, dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den nationalen Behörden, den Sozialpartnern und anderen Interessenverbänden zusammenarbeiten, um das Bewusstsein für die Möglichkeiten zur Mitwirkung an der Politikgestaltung der Kommission zu schärfen. Wir werden sie beispielsweise bitten, uns bei der Verbreitung unserer „Einholungen von Erkenntnissen“<sup>17</sup> auf nationaler und regionaler Ebene zu unterstützen. Die Vertretungen der Kommission in den Mitgliedstaaten und die EU-Delegationen werden diese Bemühungen ebenfalls unterstützen.

### **3. BESSERE KOMMUNIKATION MIT INTERESSENTRÄGERN UND DER BREITEN ÖFFENTLICHKEIT**

Gute Politikgestaltung bezieht diejenigen mit ein, die von den Entscheidungen betroffen sind. Um das Vertrauen in die Europäische Union zu erhalten, müssen die Werte und Anliegen der Bürgerinnen und Bürger bei den politischen Maßnahmen der EU berücksichtigt werden und zum Ausdruck kommen. Die aktive Teilhabe der Interessenträger, einschließlich der Bürgerinnen und Bürger, ist unerlässlich – besonders in Zeiten der Unsicherheit. Zugleich sollten Konsultationen keine unnötigen Belastungen mit sich bringen. Daher wollen wir es interessierten Parteien erleichtern, im Rahmen unserer Konsultationen Beiträge zu leisten.

Während der Krise haben die Interessenträger darauf hingewiesen, dass es für sie schwierig war, innerhalb der vorgegebenen Fristen beizutragen. Als Reaktion darauf hat die Kommission die öffentlichen Konsultationen und Gelegenheiten für Rückmeldungen zu Initiativen, die 2020 oder Anfang 2021 durchgeführt werden sollten, nach Möglichkeit um bis zu sechs Wochen verlängert. Künftig werden wir ein strafferes, inklusiveres und einfacheres System einführen, das auf einer einzigen „Einholung von Erkenntnissen“<sup>18</sup> und klareren Fragebögen beruht, wobei die Vorrechte der Sozialpartner geachtet werden.

### ***Ein gestrafftes und zugänglicheres System: Einholungen von Erkenntnissen***

---

<sup>15</sup> Siehe Abschnitt 3.

<sup>16</sup> Mitteilung der Kommission, [Bessere Rechtsetzung: Wir ziehen Bilanz und erneuern unser Engagement](#), COM(2019) 178.

<sup>17</sup> Siehe Abschnitt 3.

<sup>18</sup> „Erkenntnisse“ bezieht sich auf eine Vielzahl von Daten-, Informations- und Wissensquellen, einschließlich quantitativer Daten wie Statistiken und Messungen, qualitativer Daten wie Stellungnahmen, Beiträge von Interessenträgern, Ergebnisse von Evaluierungen sowie wissenschaftlicher und fachlicher Beratung.

Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) ist der Auffassung, dass die Kommission den besten Ansatz für Konsultationen verfolgt. Dennoch wollen wir unseren Ansatz noch weiter verbessern.

Unser derzeitiges Konsultationssystem bietet viele Möglichkeiten, zur Politikgestaltung beizutragen, darunter Rückmeldungszeiträume für Folgenabschätzungen in der Anfangsphase und Fahrpläne<sup>19</sup>, öffentliche Online-Konsultationen<sup>20</sup>, gezielte Konsultationen sowie Fristen für Rückmeldungen zu angenommenen Gesetzgebungsvorschlägen und Entwürfen von Durchführungsrechtsakten und delegierten Rechtsakten.

Mehrfachkonsultationen zu derselben Initiative können jedoch aufwendig sein und die Ressourcen der Interessenträger bisweilen übermäßig beanspruchen. Deshalb schlagen wir nun vor, das Konsultationssystem zielgerichteter, klarer und benutzerfreundlicher zu gestalten. Wir werden unsere öffentlichen Konsultationen zu einer einzigen „Einholung von Erkenntnissen“ auf unserem Webportal „*Ihre Meinung zählt*“<sup>21</sup> zusammenfassen. Wir werden zwei Schritte kombinieren, die bisher aufeinander folgen: Rückmeldungszeiträume zu Fahrplänen bzw. Folgenabschätzungen in der Anfangsphase und öffentliche Konsultationen auf der Grundlage von Fragebögen.

Einholungen von Erkenntnissen werden aus einer Beschreibung der Initiative bestehen und enthalten gegebenenfalls einen Link zur öffentlichen Konsultation.<sup>22</sup> In der Regel<sup>23</sup> werden sie in allen Amtssprachen der EU zur Verfügung stehen<sup>24</sup>, und die Menschen werden zwölf Wochen Zeit haben, um zu antworten<sup>25</sup>.

### ***Erleichterung der Leistung von Beiträgen durch Interessenträger***

Die Teilnahme an öffentlichen Konsultationen erfordert von den Teilnehmenden Zeit und Ressourcen. Wir wollen daher die Leistung von Beiträgen durch Interessenträger so weit wie möglich erleichtern und sicherstellen, dass wir die Öffentlichkeit nur im Bedarfsfall konsultieren.

Die Evaluierung wird sich weiterhin auf die Ansichten der Betroffenen stützen, doch werden wir die Öffentlichkeit bei der Überarbeitung bestehender Gesetze und der Halbzeitevaluierung von Ausgabenprogrammen nach Möglichkeit nur einmal konsultieren, anstatt getrennte Konsultationen für die Evaluierung und die Folgenabschätzung durchzuführen. Ferner werden wir öffentliche Konsultationen zu sehr technischen Fragen von geringem Interesse für die breite Öffentlichkeit vermeiden, bei denen eine gezielte Konsultation der Interessenträger ein besseres Mittel ist, um die notwendigen Erkenntnisse zusammenzutragen.<sup>26</sup>

---

<sup>19</sup> Derzeit werden Evaluierungen durch Fahrpläne und Folgenabschätzungen durch Folgenabschätzungen in der Anfangsphase angekündigt.

<sup>20</sup> Die Kommission hat zwischen 2015 und 2018 insgesamt 417 öffentliche Konsultationen durchgeführt.

<sup>21</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say\\_de](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_de)

<sup>22</sup> Die Organisation gezielter Konsultationen wird weiterhin in der Zuständigkeit der einzelnen Generaldirektionen liegen.

<sup>23</sup> Bei Bedarf wird jedoch eine Konsultation in zwei Schritten durchgeführt.

<sup>24</sup> Mit Ausnahme sehr technischer Initiativen und fachspezifischer Fragebögen, bei denen ein solcher Aufwand nicht im Verhältnis zu den erwarteten Beiträgen stünde.

<sup>25</sup> Während der Sommerferien wird dieser Zeitraum in der Regel auf vierzehn Wochen verlängert.

<sup>26</sup> Die Entscheidung hierüber wird im Einzelfall getroffen.



Die Bilanz der besseren Rechtsetzung hat gezeigt, dass die Fragebögen zur öffentlichen Konsultation derzeit oft lang und zu technisch sind und nicht das richtige Gleichgewicht zwischen offenen und geschlossenen Fragen aufweisen.<sup>27</sup> Wir werden Struktur, Inhalt und Sprache der Fragebögen verbessern, um diesen Bedenken Rechnung zu tragen.

### ***Mehr Öffentlichkeitsarbeit***

„*Ihre Meinung zählt*“ ist das Webportal, über das Interessenträger, einschließlich Privatpersonen sowie Wissenschaftler und Fachleute, ihre Beiträge zum Gestaltungsprozess von Initiativen vor und nach deren Annahme durch die Kommission einbringen können. Die Einführung dieser zentralen Anlaufstelle im Jahr 2017 war ein wichtiger Meilenstein. Im Jahr 2020 erschien eine neue Version mit einem intuitiveren Nutzererlebnis und einer deutlich verbesserten Suchfunktion. Im Einklang mit unserer Strategie für die Rechte von Menschen mit Behinderungen<sup>28</sup> sorgen wir dafür, dass das Portal auch für diese Bevölkerungsgruppe leichter zugänglich wird.

Wir müssen jedoch das Portal „*Ihre Meinung zählt*“ stärker ins Bewusstsein der Öffentlichkeit rücken, um mehr Menschen – auch diejenigen, die über keine fundierten Kenntnisse der Politikgestaltung der EU verfügen, sowie Mitglieder der Wissenschaftsgemeinschaft – dazu anzuregen, zu unseren Einholungen von Erkenntnissen beizutragen. Daher werden wir weitreichender für „*Ihre Meinung zählt*“ werben<sup>29</sup>. Wir werden neue Anstrengungen unternehmen, um mit der wissenschaftlichen Forschungsgemeinde zusammenzuarbeiten und sie dazu anzuregen, zu Beginn des Prozesses einschlägige wissenschaftliche Forschungsergebnisse vorzulegen.

Die Konferenz zur Zukunft Europas bietet ebenfalls eine hervorragende Gelegenheit für eine Bürgerdebatte darüber, wie die Herausforderungen und Prioritäten Europas angegangen werden sollten. Die Online-Diskussionsplattform der Konferenz ist ein neuer Ansatz für den Dialog mit den Menschen zu Themen, die ihnen wichtig sind.

### ***Die Befragten werden ein Feedback von uns erhalten***

Der respektvolle Umgang mit den Beiträgen der Befragten zu öffentlichen Konsultationen erfordert, dass Informationen darüber, wie diese Beiträge für die Politikgestaltung genutzt wurden, bereitgestellt werden<sup>30</sup>. Daher werden wir die

---

<sup>27</sup> [Stellungnahme der REFIT-Plattform zu den Befassungen XXII.4.a](#) der DIHK und XXII.4.b eines Bürgers über die Verfahren für die Konsultation der Interessenträger (verabschiedet am 7. Juni 2017).

<sup>28</sup> Mitteilung der Kommission [„Eine Union der Gleichheit: Strategie für die Rechte von Menschen mit Behinderungen 2021-2030](#), COM(2021) 101 final.

<sup>29</sup> Einschließlich über soziale Medien.

<sup>30</sup> Bei der Umfrage aus dem Jahr 2019 bekundeten nahezu 40 % der im Rahmen der öffentlichen Konsultation Befragten ihre (erhebliche) Unzufriedenheit mit der Berichterstattung der Kommission über die Ergebnisse ihrer öffentlichen Konsultationen sowie mit dem Feedback der Kommission und dem Umgang mit diesen Informationen. Auch die REFIT-Plattform hat in ihrer Stellungnahme zu den Beiträgen XXII.4.a mehr Transparenz bei den Rückmeldungen gefordert ([REFIT Platform opinion on submissions XXII.4.a](#)). Diese Bemerkungen wurden auch vom Europäischen Rechnungshof bestätigt, der der Kommission empfahl, die Art und Weise, wie sie auf Erkenntnisse reagiert, die sie im Rahmen ihrer Konsultationstätigkeiten gesammelt hat, zu verbessern ([EuRH, Sonderbericht Nr. 14/2019 „Ihre Meinung zählt“: Bei den öffentlichen Konsultationen der Kommission werden die Bürgerinnen und Bürger zwar einbezogen, doch mangelt es an Öffentlichkeitsarbeit](#)).



Befragten über die bei uns eingehenden Rückmeldungen sowie über die Folgemaßnahmen auf dem Laufenden halten.

In der Regel werden wir innerhalb von acht Wochen nach Abschluss jeder öffentlichen Konsultation einen zusammenfassenden Bericht veröffentlichen<sup>31</sup>. In die zusammenfassenden Berichte, die allen Folgenabschätzungen und Evaluierungen beigefügt sind, werden wir einen Überblick über alle Konsultationstätigkeiten mit einer entsprechenden Analyse aufnehmen. Die Beiträge verschiedener Arten von Interessenträgern (lokale, regionale und nationale Behörden, Verbände, Zivilgesellschaft, Unternehmen unterschiedlicher Größe, Wissenschaftler und Einzelpersonen) werden besser voneinander unterschieden. Die aus den Konsultationen gewonnenen Erkenntnisse werden in Folgenabschätzungen und Evaluierungen besser zum Ausdruck kommen.

Durch Mitteilungen über neue Entwicklungen bei den Initiativen, wie die Veröffentlichung des Kommissionsvorschlags oder die Annahme der endgültigen Rechtsvorschriften im Anschluss an Verhandlungen zwischen dem Parlament, dem Rat und der Kommission, werden die Interessenträger während des gesamten Prozesses auf dem Laufenden gehalten werden<sup>32</sup>.

#### 4. MEHR TRANSPARENZ

Transparenz ist von grundlegender Bedeutung, um sicherzustellen, dass die Menschen aktiv an der Politikgestaltung mitwirken und die EU-Organe für ihre Entscheidungen zur Rechenschaft ziehen können. Darüber hinaus ist der Zugang zu wissenschaftlichen Erkenntnissen auch für die Bewältigung globaler Herausforderungen von entscheidender Bedeutung.

Im Einklang mit den Zielen der digitalen Strategie der Kommission<sup>33</sup> werden wir den Zugang zu den Erkenntnissen, die jedem Legislativvorschlag zugrunde liegen, verbessern. Ziel ist es, sicherzustellen, dass alle einschlägigen veröffentlichten Studien, Bewertungen, Datensätze usw. für jeden Rechtsakt leicht auffindbar und zugänglich sind.

Wir werden unsere verschiedenen Erkenntnisregister<sup>34</sup> und Portale, beispielsweise EU-Veröffentlichungen<sup>35</sup>, EUR-Lex<sup>36</sup> und „*Ihre Meinung zählt*“, verbessern und die Verknüpfungen zwischen ihnen verbessern. Zudem werden wir die internen Datenbanken und Archive schrittweise öffentlich zugänglich machen<sup>37</sup>, wie es unsere Politik der

---

<sup>31</sup> Dies gilt nur für öffentliche Konsultationen. Der Zeitrahmen von acht Wochen ist Richtwert für öffentliche Konsultationen mit einer großen Zahl von Antworten. Die Beiträge der Befragten zu den Legislativvorschlägen werden zum Zeitpunkt der Unterbreitung auf der Website „*Ihre Meinung zählt*“ veröffentlicht.

<sup>32</sup> Die Europäische Kommission ist dem Schutz der personenbezogenen Daten von Befragten und der Achtung ihrer Privatsphäre verpflichtet. Eine einzige Datenschutzerklärung deckt alle öffentlichen Konsultationen ab, die auf der Website „*Ihre Meinung zählt*“ im Einklang mit der Verordnung (EU) 2018/1725 des Europäischen Parlaments und des Rates veröffentlicht werden.

<sup>33</sup> Mitteilung an die Kommission mit dem Titel „[Digitalstrategie der Europäischen Kommission – Eine digital gewandelte, nutzerorientierte und datengesteuerte Kommission](#)“, C(2018) 7118.

<sup>34</sup> Dieser Prozess ist im Hinblick auf das Dokumentenregister der Kommission und die Datenbank für interinstitutionelle Studien bereits im Gange.

<sup>35</sup> <https://op.europa.eu/de/web/general-publications/publications>

<sup>36</sup> <https://eur-lex.europa.eu/>

<sup>37</sup> Vorbehaltlich der Rechte des geistigen Eigentums und der Vertraulichkeitsvorschriften.

Datentransparenz vorsieht<sup>38</sup>. Wir werden mit dem Europäischen Parlament und dem Rat in Kontakt treten, um ein gemeinsames Erkenntnisregister – das gemeinsame Legislativportal – einzurichten, das es jedem, der an der Politikgestaltung der EU interessiert ist, ermöglicht, alle Erkenntnisse zu finden, die einer bestimmten Initiative zugrunde liegen.

Die Eröffnung des öffentlichen Zugangs zu wissenschaftlichen Erkenntnissen<sup>39</sup> ist ebenfalls von entscheidender Bedeutung, um das Vertrauen der Öffentlichkeit zu stärken. Wir haben bereits MIDAS<sup>40</sup> (das Modellierungsinventar- und Wissensmanagementsystem der Kommission) öffentlich zugänglich gemacht, damit alle Interessierten die in unserer Analyse verwendeten Methoden und Annahmen verstehen können.

## **5. NEUE INSTRUMENTE ZUR WEITEREN VEREINFACHUNG UND VERRINGERUNG DES VERWALTUNGSaufwANDS**

EU-Rechtsvorschriften sollen Vorteile bringen, indem sie einen konkreten und positiven Beitrag zum Leben der Bürgerinnen und Bürger leisten, die Geschäftstätigkeit erleichtern und dazu beitragen, aktuelle und künftige Herausforderungen zu bewältigen. Dies kann mit Kosten verbunden sein, die allerdings vernünftig und verhältnismäßig bleiben müssen.

Die endgültige Form der Gesetzgebung ist das Ergebnis politischer Verhandlungen und Kompromisse, die die Rechtsvorschriften tendenziell komplexer und kostspieliger machen. Darüber hinaus funktionieren einige Rechtsvorschriften nicht wie erwartet, wenn sie vor Ort umgesetzt werden. Die Gesamtwirkung der Rechtsvorschriften hängt von diesen drei Ebenen ab (Kommissionsvorschläge, endgültige ausgehandelte Gesetzgebungsakte und Umsetzung auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene).

Die Kommission verfolgt seit langem eine Politik zur Verbesserung bestehender EU-Rechtsvorschriften (siehe Kasten 1). Ziel des Programms zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT)<sup>41</sup> ist es, den Nutzen für die Menschen, die Unternehmen und die Gesellschaft insgesamt zu maximieren und gleichzeitig Bürokratie abzubauen und Kosten zu senken. Zudem sollen dadurch die EU-Rechtsvorschriften einfacher und verständlicher gestaltet werden.

Wir werden nun die Anstrengungen zur Verringerung des Verwaltungsaufwands durch die Anwendung eines „One-in-one-out“-Grundsatzes noch weiter verstärken; wir werden uns also systematisch und proaktiv bemühen, bei der Einführung neuer Belastungen die aufgrund geltender Rechtsvorschriften bestehenden Belastungen zu verringern. Um die Arbeit an der Vereinfachung der Rechtsvorschriften zu unterstützen, hat die Kommission

---

<sup>38</sup> [Mitteilung „Die Verwaltung von Daten, Informationen und Kenntnissen bei der Kommission“](#), C(2016)6626/F1, und Mitteilung der Kommission [„Eine europäische Datenstrategie“](#), COM(2020) 66 final.

<sup>39</sup> Zudem werden wissenschaftliche Erkenntnisse bereits über verschiedene spezielle Portale, beispielsweise der wissenschaftlichen Bewertungsstellen der EU (wie die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit oder die Europäische Arzneimittel-Agentur), öffentlich zugänglich gemacht.

<sup>40</sup> <https://web.jrc.ec.europa.eu/policy-model-inventory/>

<sup>41</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly\\_de](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly_de)

die Plattform „Fit for Future“ eingerichtet, um Rat einzuholen, wie sichergestellt werden kann, dass EU-Rechtsvorschriften leicht einzuhalten, effizient und zukunftstauglich sind.

### **Kasten 1: Zeitleiste der Anstrengungen der Kommission zur Verringerung des Verwaltungsaufwands**

#### **Chronologie der Anstrengungen der EU zur Verringerung des Regelungsaufwands**

Die Kommission hat bereits im Jahr 2002 mit der Verringerung des Regelungsaufwands begonnen. Der hierzu verfolgte Ansatz wurde im Laufe der Jahre weiterentwickelt, wobei insbesondere die Erfahrungen aus dem Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten 2007-2012 berücksichtigt wurden.

Damals wurde festgestellt, dass ein reiner Kostenreduzierungsansatz erhebliche Nachteile mit sich bringt<sup>42</sup>, weshalb die Kommission 2012 das REFIT-Programm in die Wege geleitet hat, dessen Schwerpunkt auf dem Ausgleich der Kosten mit (quantifizierten oder anderen) Vorteilen bei der Überarbeitung von Rechtsvorschriften liegt. Dadurch wird sichergestellt, dass die ursprünglichen Gründe für Rechtsvorschriften, d. h. die damit angestrebten Vorteile, gebührend berücksichtigt werden. Der „One-in-one-out“-Grundsatz wird das REFIT-Programm ergänzen, indem er den kumulativen Kosten für Einzelpersonen und Unternehmen im jeweiligen Politikbereich besondere Aufmerksamkeit widmet und neue Initiativen abdeckt.

2002 – Das Programm „Bessere Rechtsetzung“ stellt den ersten Schritt zur Vereinfachung und Verbesserung der EU-Rechtsvorschriften dar. Es führt obligatorische Folgenabschätzungen und Konsultationen der Interessenträger für neue, von der Kommission vorgeschlagene Initiativen ein.

2005 – Start eines fortlaufenden Vereinfachungsprogramms; dieses umfasst 164 Maßnahmen im Zeitraum 2005-2009 und wird Teil des jährlichen Arbeitsprogramms der Kommission.

2007 – Die Kommission leitet das Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten ein; es wird eine Hochrangige Gruppe eingesetzt, um die Umsetzung des Programms beratend zu unterstützen.

2012 – Bei Abschluss des Aktionsprogramms hat die Kommission ihr Ziel erreicht, den Verwaltungsaufwand für Unternehmen, der sich aus den EU-Rechtsvorschriften ergibt, um 25 % zu verringern (geschätzte jährliche Einsparungen: 30,8 Mrd. EUR). Durchführung des „Top-10“-Konsultationsprozesses zu den EU-Rechtsvorschriften, die für KMU den größten Aufwand darstellen.

2012 – Start des REFIT-Programms

2015 – Die Kommission veröffentlicht eine Studie (*ABRplus*), in der darlegt wird, wie die zwölf Maßnahmen des Aktionsprogramms umgesetzt wurden und inwieweit die versprochenen Vorteile erreicht wurden.

2015 – Die Kommission setzt eine hochrangige Gruppe (die REFIT-Plattform) ein, damit diese sie bei der Vereinfachung der Rechtsvorschriften beratend unterstützt.

2017 – Die Kommission baut das REFIT-Programm weiter aus, indem die Vereinfachung und die Verringerung des Verwaltungsaufwands durchgängig in jede Evaluierung und Überarbeitung bestehender Rechtsvorschriften integriert wird.

2018 – Die Kommission veröffentlicht ihre erste jährliche Aufwandserhebung<sup>43</sup>.

2020 – Die Kommission richtet die Plattform „Fit for Future“ ein, um sie bei der Arbeit an der Vereinfachung und der Verringerung des Verwaltungsaufwands zu unterstützen.

<sup>42</sup> Es wurde festgestellt (SWD(2017) 675), dass aufgrund von Problemen hinsichtlich der Verfügbarkeit, Transparenz und Zuverlässigkeit von Daten die Schätzung des Verwaltungsaufwands in den Mitgliedstaaten im Allgemeinen ein kostspieliges und komplexes Unterfangen ist. Auch wenn die angestrebte Aufwandsreduzierung auf einer umfangreichen Datenerfassung beruhte, konnte der Nutzen für die Unternehmen vor Ort nicht eindeutig nachgewiesen werden.

<sup>43</sup> Bei der [jährlichen Aufwandserhebung](#) handelt es sich um einen Jahresbericht der Kommission, der einen Überblick über die Bemühungen der Kommission zur Verringerung der Verwaltungslasten vermittelt.

## 5.1. „One-in-one-out“-Grundsatz

In ihren politischen Leitlinien verpflichtete sich Präsidentin von der Leyen dazu, Europa grüner, digitaler und widerstandsfähiger zu machen, damit wir den Herausforderungen unserer Zeit begegnen und die mit dem technologischen Fortschritt verbundenen Chancen für uns zu nutzen können.

Die Kommission bekennt sich mehr denn je dazu, politische Maßnahmen und Vorschläge zu konzipieren, die Menschen und Unternehmen das Leben erleichtern. Wir müssen sicherstellen, dass Vorschriften mit Vorteilen verbunden sowie zielgerichtet und leicht zu befolgen sind und keine unnötige Regulierungsbelastung verursachen.

Der „One-in-one-out“-Grundsatz (siehe Kasten 2) bedeutet, dass neue Belastungen, die sich aus den Legislativvorschlägen der Kommission ergeben, durch eine Verringerung bereits bestehender Belastungen in demselben Politikbereich entsprechend verringert werden. Darüber hinaus wird nach diesem Grundsatz der Blickpunkt von den sich aus spezifischen Rechtsakten ergebenden Belastungen auf die Ansammlung von Belastungen in jedem Politikbereich erweitert und somit alljährlich ein besserer Überblick über die Kosten in den einzelnen Politikbereichen vermittelt.

Die Erfahrung in den Mitgliedstaaten hat gezeigt<sup>44</sup>, dass die Einführung von Grundsätzen wie dem „One-in-one-out“-Grundsatz die politischen Entscheidungsträger dazu veranlasst, über die politischen Ziele hinauszublicken. Ihre Aufmerksamkeit wird dadurch auf die praktischen Aspekte der Umsetzung von Politik gelenkt. Mit der Einführung des „One-in-one-out“-Grundsatzes möchten wir eine Politikgestaltungskultur stärken, die nicht nur sicherstellt, dass wir unsere politischen Ziele erreichen, sondern bei der auch stärker darauf geachtet wird, *wie* wir dies vollbringen. In diesem Zusammenhang werden wir prüfen, wie die Prozesse vereinfacht werden können, die zu den erwarteten politischen Ergebnissen führen, und gleichzeitig die Nutzung digitaler Lösungen zur Förderung einer reibungsloseren und kostengünstigeren Umsetzung der Politik in Betracht ziehen.

Mit diesem Wandel sollten wir nicht nur die durch Rechtsvorschriften bewirkten Belastungen verringern, sondern generell die Qualität spezifischer Rechtsvorschriften und damit des gesamten Bestands an Rechtsvorschriften verbessern. Dies wird zu einer besseren Schwerpunktsetzung auf legislative Effizienz führen, womit Belastungen, die für die Erreichung der politischen Ziele nicht unbedingt erforderlich sind, vermieden werden.

Im Rahmen des REFIT-Programms durchleuchten wir bereits systematisch die bestehenden Rechtsvorschriften, um ohne Abstriche bei den bereits erzielten Vorteilen

---

<sup>44</sup> Im Jahr 2020 veranstaltete die Kommission zwei Workshops mit den Mitgliedstaaten und mit den europäischen Regulierungsaufsichtsbehörden, um nationale Erfahrungen mit „One-in-one-out“-Grundsätzen zu sammeln.

Belastungen zu vereinfachen und zu verringern, indem wir etwa nach digitalen Lösungen Ausschau halten.

Mehrere Mitgliedstaaten haben den „One-in-one-out“-Grundsatz bereits auf unterschiedliche Art und Weise angewendet<sup>45</sup>. Die Kommission muss ihn an die Besonderheiten des rechtlichen und administrativen Kontexts der EU anpassen, in dem EU-Rechtsvorschriften oftmals mit Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten interagieren. Zu diesem Zweck nutzen wir die Erfahrungen der Mitgliedstaaten und der Interessenträger sowie regelmäßige gegenseitige Begutachtungen zu der Frage, wie die Kosten der Rechtsetzung am besten gemessen werden können und sich ihre Qualität insgesamt am besten steigern lässt.

Wir werden den Grundsatz nicht rein mechanisch anwenden, indem wir beispielsweise vorschlagen, für jeden vorgeschlagenen neuen Rechtsakt einen bestehenden Rechtsakt aufzuheben. Stattdessen werden wir versuchen, die in einigen Vorschlägen für Rechtsakte enthaltenen Belastungen für die Menschen und die Unternehmen durch Einsparungen bei anderen Rechtsakten im gleichen Politikbereich auszugleichen. Wir werden in der *jährlichen Aufwandserhebung* über die Umsetzung des „One-in-one-out“-Grundsatzes im betreffenden Jahr berichten.

Die Kommission wird den „One-in-one-out“-Grundsatz bereits im zweiten Halbjahr 2021 testen und beim Arbeitsprogramm der Kommission für 2022, das derzeit bereits ausgearbeitet wird, mit seiner Umsetzung beginnen.

Die Belastungen unter Kontrolle zu halten und sie zu quantifizieren, ist kein Selbstzweck. Die Kommission wird weiterhin neue Rechtsvorschriften vorschlagen, deren vorrangiges Ziel darin besteht, den Menschen und Unternehmen langfristige wirtschaftliche, soziale und ökologische Vorteile zu bringen. Haupttestkriterium wird weiterhin sein, ob der Nutzen die Kosten überwiegt, wie dies im Einklang mit den bewährten Verfahren in unserem international anerkannten System der „besseren Rechtsetzung“ steht. Das Subsidiaritätsprinzip und der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit werden wie üblich angewendet. Daher wird die Umsetzung des „One-in-one-out“-Grundsatzes keinesfalls zu einer Absenkung der hohen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Standards und Ziele der EU führen und auch nicht die Annahme neuer Initiativen mit eindeutigem Mehrwert bei der wirksamen Verfolgung politischer Prioritäten verhindern.

Um diesen Standards gerecht zu werden und daraus Nutzen zu ziehen, müssen Unternehmen häufig in die Modernisierung von Produktionslinien, die Verringerung von Umweltschäden, die Verbesserung der öffentlichen Gesundheit oder die Verbesserung des Verbraucher- oder des Arbeitnehmerschutzes investieren. Auch wenn diese Veränderungen den Unternehmen nicht immer unmittelbar zugute kommen, können diese von neuen Geschäftsmöglichkeiten profitieren, einen Wettbewerbsvorteil erlangen oder in den Genuss indirekter Vorteile wie gleiche Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt kommen.

Wenn der Investitionsbedarf besonders hoch ist und wichtige politische Ziele widerspiegelt, bieten die EU und/oder die Mitgliedstaaten spezifische Instrumente zur

---

<sup>45</sup> Zur Gewinnung eines Überblicks sei beispielsweise auf Folgendes verwiesen: [One-In, X-Out: regulatory offsetting in selected OECD countries](#) (One-in, X-Out: regulatorische Kompensation in ausgewählten OECD-Mitgliedstaaten) ([Ordnungspolitisches Arbeitsdokument der OECD](#)).



Flankierung der erforderlichen Anpassungen an<sup>46</sup>. Die betreffenden Instrumente tragen dazu bei, die Volkswirtschaften und Gesellschaften der EU nachhaltiger und widerstandsfähiger zu machen und den Stand ihrer Vorbereitung auf die Herausforderungen und Chancen des ökologischen und digitalen Wandels zu verbessern, wobei niemand zurückgelassen wird. Beispielsweise können neue Rechtsvorschriften angesichts zunehmender wirtschaftlicher oder ökologischer Auswirkungen, Abhängigkeiten und damit verbundener Risiken, einschließlich systemimmanenter Risiken, Investitionen in unsere Widerstandsfähigkeit erfordern.

Schließlich zielt die Rechtsetzung auf EU-Ebene für gewöhnlich darauf ab, die regulatorische Fragmentierung in den einzelnen Mitgliedstaaten zu überwinden, indem 27 unterschiedliche nationale Regelungen ersetzt werden. Solche Effizienzgewinne werden als „Outs“ (Herausnahmen) berücksichtigt.

Um die Belastungen im Zusammenhang mit der Verwirklichung der politischen Ziele der EU so gering wie möglich zu halten und den „One-in-one-out“-Grundsatz umzusetzen, werden die zu erwartenden Kosten für die Einhaltung der EU-Rechtsvorschriften in den Folgenabschätzungen transparenter und systematischer beziffert. Sie werden vom Ausschuss für Regulierungskontrolle geprüft und dem Europäischen Parlament und dem Rat als Teil der Kommissionsvorschläge übermittelt, um der politischen Diskussion eine Grundlage zu geben. Die Kosten, die Unternehmen sowie Bürgerinnen und Bürgern im Zusammenhang mit Information, Registrierung, Überwachung und Kontrolle entstehen, werden durch die Beseitigung gleichwertiger bestehender Belastungen im selben Politikbereich ausgeglichen.

Für Kosten, die im Rahmen des „One-in-one-out“-Grundsatzes ausgeglichen werden, werden folgende Vereinbarungen eingeführt, um die Regelung flexibler zu gestalten:

- **Flexibilität im Berichtszeitraum** – wenn im Arbeitsprogramm für das gleiche Jahr kein „Out“ mehr ermittelt werden kann, wird dieses auf das nächste Jahr verschoben;
- **„Aushandeln“ unter bestimmten außergewöhnlichen Umständen zwischen Politikbereichen** – wenn die vorgeschlagenen Rechtsvorschriften, die Kosten verursachen („Ins“/Hinzufügungen), als notwendig erachtet werden, es aber nicht möglich ist, in demselben Bereich ein „Out“ zu finden, kann die Kommission beschließen, das „Out“ aus einem anderen Politikbereich herauszunehmen und
- **Ausnahmen unter bestimmten außergewöhnlichen Umständen** – wenn der politische Wille zur Regulierung besteht, es jedoch nicht möglich ist, einen Ausgleich in demselben Bereich zu finden (beispielsweise bei neu entstehenden Politikbereichen, in denen Regulierungslücken geschlossen werden müssen), kann die Kommission beschließen, die Regulierungsmaßnahme von der Anwendung des „One-in-one-out“-Grundsatzes auszunehmen.

### ***Kasten 2: Praktische Umsetzung des „One-in-one-out“-Grundsatzes***

#### **Überblick über den „One-in-one-out“-Grundsatz bei der Kommission**

(Operative und methodische Einzelheiten werden in den überarbeiteten Leitlinien und dem

<sup>46</sup> Beispielsweise durch die Aufbau- und Resilienzfähigkeit, die Kohäsionspolitik und die Agrarfonds sowie den Mechanismus für einen gerechten Übergang.



Instrumentarium für eine bessere Rechtsetzung dargelegt.)

**Ziele auf EU-Ebene:**

- Beschränkung der Belastungen für Einzelpersonen und Unternehmen, die sich aus den EU-Rechtsvorschriften ergibt, auf ein Minimum;
- stärkere Sensibilisierung der politischen Entscheidungsträger für Kosten und Nutzen der EU-Rechtsvorschriften und
- vergleichbare Kostenschätzungen in allen Politikbereichen.

**Anwendungsbereich:**

- Initiativen, sowohl neue als auch überarbeitete, die erhebliche Kosten verursachen oder sie beseitigen und zu denen eine Folgenabschätzung vorliegt;
- Pilotphase im zweiten Halbjahr 2021; alle einschlägigen Legislativvorschläge der Kommission<sup>47</sup>, zunächst das Arbeitsprogramm der Kommission für 2022;
- wenn eine Initiative einige Belastungen verursacht und andere beseitigt, werden diese als „Ins“ (neue Kosten) bzw. „Outs“ (Kosteneinsparungen) verbucht;
- alle Befolgungskosten<sup>48</sup> (d.h. Anpassungs- und Verwaltungskosten) werden in den Folgenabschätzungen weiterhin quantifiziert, sofern dies machbar und verhältnismäßig ist.
  - Verwaltungskosten werden ausgeglichen.
  - Anpassungskosten werden transparent und systematisch in Folgenabschätzungen dargestellt, soweit dies durchführbar und verhältnismäßig ist; auch andere Maßnahmen werden in Betracht gezogen, um diese Kosten so weit wie möglich auszugleichen.
- Alle Befolgungskosten werden vom Ausschuss für Regulierungskontrolle überprüft, öffentlich zugänglich gemacht und im Gesetzgebungsverfahren erörtert.

**Berichterstattung:**

- Die Berichterstattung erfolgt im Rahmen der *jährlichen Aufwandserhebung*.
- Wenn in dringenden Fällen von der Kommission eine Initiative ohne Folgenabschätzung angenommen wird, werden nach der Veröffentlichung des Legislativvorschlags Informationen über die damit verbundenen Kosten bereitgestellt, damit sie in das „One-in-one-out“-Konzept aufgenommen werden kann.

## 5.2. Plattform „Fit for Future“

Die Kommission würdigt nachdrücklich die Beiträge der Mitgliedstaaten, der Sozialpartner und der Interessenträger (Beratung und praktische Erfahrungen), die dazu beitragen sollen, zu ermitteln, wo Rechtsvorschriften ihren Zweck nicht mehr erfüllen, unnötige Belastungen verursachen, weitergehende Maßnahmen zur Erreichung der

---

<sup>47</sup> Die vom Europäischen Parlament oder vom Rat vorgenommenen Änderungen werden in der Bewertungsphase berücksichtigt, nachdem die Rechtsvorschriften in den Mitgliedstaaten umgesetzt worden sind.

<sup>48</sup> Die Anpassungskosten umfassen die Investitionen und Ausgaben, die Unternehmen, Bürgerinnen und Bürger und Organisationen der Zivilgesellschaft tragen müssen, um ihre Tätigkeit an die Anforderungen einer Rechtsvorschrift anzupassen; Verwaltungskosten entstehen aus administrativen Tätigkeiten, die zur Erfüllung der in den Rechtsvorschriften festgelegten administrativen Verpflichtungen (z.B. Berichterstattungspflichten für Überwachungs- und Statistikzwecke, Etikettierungs- und Nichtkennzeichnungsinformationen für Dritte sowie Registrierung und Zertifizierung von Produkten oder Prozessen) durchgeführt werden.

angestrebten Ziele erfordern oder vereinfacht werden können. Einige zusätzliche Rechtsvorschriften müssen möglicherweise angesichts der COVID-19-Krise und ihrer Auswirkungen aktualisiert werden.

Bis 2019 unterstützte die REFIT-Plattform die Bemühungen der Kommission um eine Verbesserung der EU-Rechtsvorschriften im Rahmen des REFIT-Programms<sup>49</sup>. Die Plattform lieferte wertvolle Informationen über die praktische Umsetzung und die Auswirkungen der Rechtsvorschriften<sup>50</sup>. Ihre Arbeit war jedoch nur begrenzt sichtbar, und ihr Potenzial wurde nicht immer voll ausgeschöpft; dies veranlasste die Kommission, im Mai 2020 die Plattform „Fit for Future“ ins Leben zu rufen<sup>51</sup>.

Die Plattform „Fit for Future“ setzt die Suche nach Potenzial für Vereinfachung und Aufwandsverringerung fort. Außerdem werden von ihr die bestehenden Rechtsvorschriften vor dem Hintergrund sich abzeichnender weltweiter Trends und Herausforderungen überprüft. Auf diese Weise unterstützt sie die Kommission dabei, für eine zukunftssichere und innovationsfreundliche Politik der EU zu sorgen, Möglichkeiten für die Digitalisierung zu ermitteln und der „Regulierungsdichte“ besondere Aufmerksamkeit zu widmen<sup>52</sup>.

Die Plattform „Fit for Future“ bündelt das Fachwissen von öffentlichen Verwaltungen, Sozialpartnern, kleinen und großen Unternehmen, technischen Sachverständigen sowie Verbraucher-, Gesundheits-, Umwelt- und anderen Nichtregierungsorganisationen in regelmäßigen Sitzungen mit dem Ziel, die bestehenden EU-Rechtsvorschriften zu verbessern. Dem Ausschuss der Regionen und der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss kommt dadurch eine herausragende Rolle zu, dass sie bei der Plattform in der Gruppe der Regierungsvertreter und der Gruppe der Interessenträger vertreten sind. Das Netzwerk „RegHub 2.0“ des Ausschusses der Regionen wird systematisch in die Plattform eingebunden.

Um sicherzustellen, dass ihre Arbeit zeitnahe, sichtbare und nützliche Ergebnisse liefert, arbeitet die Plattform auf der Grundlage eines Jahresarbeitsprogramms. Im Mittelpunkt ihres Arbeitsprogramms für 2021<sup>53</sup> stehen die Ermittlung von Digitalisierungspotenzialen, die Unterstützung effizienter Kennzeichnungs-, Genehmigungs- und Berichtspflichten sowie die Verbesserung der Qualität der Rechtsetzung, um Überschneidungen und Unstimmigkeiten zu vermeiden und gleichzeitig sicherzustellen, dass sie zukunftssicher bleibt.

Das Jahresarbeitsprogramm wird von den Mitgliedern der Plattform aufgestellt und stützt sich auf Beiträge des Netzwerks der KMU-Beauftragten (vertreten durch den KMU-

---

<sup>49</sup> Mitteilung der Kommission, [„Regulatorische Eignung der EU-Vorschriften“](#), COM(2012) 746.

<sup>50</sup> Mitteilung der Kommission, [Bessere Rechtsetzung: Wir ziehen Bilanz und erneuern unser Engagement](#), COM(2019) 178.

<sup>51</sup> [Beschluss C\(2020\) 2977 der Kommission vom 11. Mai 2020 über die Einrichtung der Plattform „Fit für die Zukunft“ \(ABl. C 163 vom 12.5.2020, S. 3\)](#).

<sup>52</sup> Dies bezieht sich auf die Frage, ob es ausreicht, Grundsätze und Ziele festzulegen, oder ob detaillierte technische Vorschriften zu der Frage erforderlich sind, wie diese Ziele erreicht werden sollen. Dies kann den Ermessensspielraum der nationalen, regionalen und lokalen Behörden bei der Umsetzung der Rechtsvorschriften beeinflussen (siehe die Arbeit der Taskforce für Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und „Weniger, aber effizienteres Handeln“).

<sup>53</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof/fit-future-platform-f4f/annual-work-programme\\_de](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof/fit-future-platform-f4f/annual-work-programme_de).

Beauftragten der EU), der Mitgliedstaaten, des Wirtschafts- und Sozialausschusses, des Ausschusses der Regionen und von RegHub 2.0.

## **6. VERBESSERUNG UNSERES INSTRUMENTARIUMS**

Über 20 Jahre nach der Durchführung der ersten Folgenabschätzungen und Evaluierungen<sup>54</sup> sind diese Instrumente zu einem festen Bestandteil des Politikgestaltungsprozesses der Kommission geworden. Diese Bemühungen sollten jedoch nicht auf die anfänglichen Kommissionsvorschläge beschränkt sein, sondern sie sollten auch auf die Rechtsvorschriften angewandt werden, wie sie am Ende des Verhandlungsprozesses tatsächlich angenommen werden. Dazu haben sich das Europäische Parlament und der Rat in der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung von 2016 verpflichtet.

Was uns betrifft, so planen wir die folgenden Verbesserungen an den Evaluierungen und Folgenabschätzungen. Wir freuen uns darauf zu erfahren, wie unsere institutionellen Partner ihre Bemühungen verstärken wollen, insbesondere mit Blick auf ihre Verpflichtungen im Rahmen der Interinstitutionellen Vereinbarung.

### **6.1. Integration der strategischen Vorausschau in die Politikgestaltung**

Die COVID-19-Pandemie hat deutlich gemacht, dass die EU nicht nur die aktuellen Herausforderungen bewältigen, sondern sich auch besser für künftige Herausforderungen wappnen muss. Wir brauchen gut konzipierte politische Maßnahmen, um – im Einklang mit den übergeordneten Zielen der EU – die Resilienz der EU zu stärken, Chancen in strategischen Sektoren zu nutzen und unsere Schwächen zu beheben. Wir wollen dafür sorgen, dass die politischen Maßnahmen der EU „fit für die Zukunft“ sind, z. B. indem aufkommende Megatrends<sup>55</sup> wie unter anderem ein immer schnellerer technologischer Wandel, Hyperkonnektivität und die maßgeblichen demografischen Entwicklungen berücksichtigt werden, und indem auf strategische Früherkennung („Horizon Scanning“) gesetzt wird, um mögliche künftige Entwicklungen in bestimmten Bereichen zu ermitteln.

In diesem Zusammenhang wird eine strategische und wissenschaftlich fundierte Vorausschau eine zentrale Rolle dabei spielen, die Zukunftsfähigkeit der EU-Politikgestaltung zu gewährleisten, indem sichergestellt wird, dass Entscheidungen, die heute getroffen werden, auf einer längerfristigen Perspektive fußen und dass ein Beitrag zu den langfristigen Verpflichtungen wie z. B. den Nachhaltigkeitszielen geleistet wird. Dies wird auch eine dynamische Perspektive auf Synergien und Ausgleich zwischen den politischen Zielen der EU eröffnen, und somit wird die Politik der Union an Kohärenz gewinnen.

Die strategische Vorausschau wird in wichtige politische Initiativen einfließen und somit zu einem festen Bestandteil der Agenda der Kommission für bessere Rechtsetzung werden. In Politikbereichen, die einem raschen Strukturwandel unterliegen, werden – soweit möglich – im Rahmen von Folgenabschätzungen, Eignungsprüfungen und wichtigen Evaluierungen die maßgeblichen Trends berücksichtigt werden – wie etwa

---

<sup>54</sup> Die Kommission erstellt seit den 1990er Jahren branchenspezifische Folgenabschätzungen.

<sup>55</sup> [https://ec.europa.eu/knowledge4policy/foresight/tool/megatrends-hub\\_en](https://ec.europa.eu/knowledge4policy/foresight/tool/megatrends-hub_en)

jene, die in der *Strategischen Vorausschau von 2020*<sup>56</sup> sowie in den darauffolgenden Ausgaben ermittelt werden. Außerdem könnten Fragen im Zusammenhang mit der Vorausschau in öffentliche Konsultationen aufgenommen werden, um die Sichtweise der Interessenträger im jeweiligen Politikbereich zu erfassen. Der Ausschuss für Regulierungskontrolle wird der umfassenderen Rolle der strategischen Vorausschau bei der Prüfung der Folgenabschätzungen, Eignungsprüfungen und wichtigen Evaluierungen der Kommission Rechnung tragen. Darüber hinaus wird die strategische Vorausschau in den Prozess einfließen, bei dem bewertet wird, wie EU-Rechtsvorschriften „fit für die Zukunft“ bleiben und Innovationen ermöglichen, die im Einklang mit den politischen Zielen der EU stehen. Schließlich wird im Rahmen der Evaluierungen und Eignungsprüfungen auch die langfristige Relevanz politischer Maßnahmen im Lichte möglicher künftiger Entwicklungen berücksichtigt.

## **6.2. Umfassendere und transparentere Folgenabschätzungen**

### ***Offenlegung der Beweggründe aller relevanten Vorschläge***

Folgenabschätzungen werden für Initiativen durchgeführt, bei denen politische Alternativen zur Verfügung stehen, bei denen die erwarteten Auswirkungen vorab eindeutig ermittelt werden können und bei denen diese Auswirkungen von Bedeutung für die Gesellschaft sind. Mitunter lässt die Dringlichkeit notwendiger gesetzgeberischer Maßnahmen jedoch nicht die Zeit, alle Schritte durchzuführen, die in den Leitlinien der Kommission für bessere Rechtsetzung vorgesehen sind.

Während der COVID-19-Krise musste die Kommission dringend eine Reihe von Initiativen vorschlagen. Die meisten davon waren Beschlüsse oder Rechtsakte, bei denen ohnehin keine Folgenabschätzung erforderlich gewesen wäre. Bei anderen wären normalerweise öffentliche Konsultationen und Folgenabschätzungen durchgeführt worden, aber die Zeit war zu kurz. In den Begründungen wurden die Beweggründe für die Vorschläge dargelegt, aber aufgrund des Zeitmangels und der sich rasch verändernden Situation konnten vorab keine vollständigen Folgenabschätzungen vorgenommen werden.

Wir werden auch weiterhin in der Begründung der betreffenden Legislativvorschläge (d. h. die nicht durch den Ausschuss für Regulierungskontrolle geprüft werden) erklären, warum keine Folgenabschätzung vorgenommen wurde. In diesen Fällen<sup>57</sup> werden die Analyse und alle unterstützenden Erkenntnisse in einer Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen dargelegt, die zeitgleich mit dem Vorschlag oder spätestens innerhalb von drei Monaten nach dessen Veröffentlichung veröffentlicht wird. Darin wird genau festgehalten, wie und wann der Rechtsakt in der Folge evaluiert werden wird.

### ***Verbesserte Analyse und Berichterstattung in Bezug auf die Auswirkungen***

Die Erholung von der derzeitigen Krise wird Paradigmenwechsel in der Politikgestaltung und Investitionen in nie dagewesenem Ausmaß mit sich bringen, die die Welt für die nächste Generation prägen werden. Es ist von größter Bedeutung, hierbei strategisch vorzugehen, damit wir nicht nur die Erholung bewirken, sondern auch den doppelten

---

<sup>56</sup> Mitteilung der Kommission, Strategische Vorausschau 2020 – Weichenstellung für ein resilienteres Europa, COM(2020) 493.

<sup>57</sup> Wenn gemäß den Leitlinien für bessere Rechtsetzung eine Folgenabschätzung hätte erstellt werden sollen, dies aber aufgrund einer Ermessensentscheidung der Kommission nicht erfolgte.

Übergang beschleunigen und eine bessere, resilientere und gerechtere Welt als zuvor erreichen können. Daher sollten alle unsere Legislativvorschläge zu übergeordneten Zielen beitragen.

Um dies zu gewährleisten, werden wir die einschlägigen VN-Nachhaltigkeitsziele für jeden Vorschlag ermitteln und prüfen, wie die Initiative ihre Verwirklichung unterstützen wird<sup>58</sup>. Die Verknüpfung mit den Nachhaltigkeitszielen wird in allen Evaluierungen und Folgenabschätzungen berücksichtigt.

Um den ehrgeizigen Zielen der Kommission von der Leyen Rechnung zu tragen, werden wir die Analyse und Berichterstattung in Bezug auf einige Arten von Auswirkungen, insbesondere im Zusammenhang mit dem grünen und dem digitalen Wandel und deren sozial gerechten und fairen Dimension, verbessern<sup>59</sup>. Wir werden der Dimension der Geschlechtergleichstellung und der Gleichbehandlung aller Menschen<sup>60</sup> größere Aufmerksamkeit widmen, damit sie in allen Phasen der Politikgestaltung konsequent berücksichtigt wird. Territoriale Folgenabschätzungen<sup>61</sup> und die Prüfung der Auswirkungen auf den ländlichen Raum<sup>62</sup> werden verstärkt werden, damit den Bedürfnissen und Besonderheiten von verschiedenen Gebieten in der EU besser Rechnung getragen werden kann, so z. B. von städtischen/ländlichen Gebieten, grenzübergreifenden Gebieten<sup>63</sup> und Gebieten in äußerster Randlage<sup>64</sup>, um eine symmetrische Erholung und den Zusammenhalt in der ganzen Union zu fördern. Gleichzeitig werden wir uns darum bemühen, die externen Auswirkungen interner politischer Maßnahmen sowie deren erhebliche Auswirkungen auf Drittländer besser zu berücksichtigen; ihren Akteuren wird besser Rechnung getragen werden. Diese Auswirkungen werden gegebenenfalls in den Folgenabschätzungen analysiert und in der jeweiligen Begründung zu den Kommissionsvorschlägen erläutert.

Darüber hinaus müssen die Folgenabschätzungen die verschiedenen Auswirkungen der COVID-19-Krise widerspiegeln. Insbesondere sollten bei der Problembeschreibung, bei der Analyse der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, beim Bezugsszenario und bei der Bewertung der politischen Optionen die veränderten Umstände berücksichtigt werden, einschließlich der im Rahmen der Vorausschau ermittelten längerfristigen Auswirkungen und der Notwendigkeit einer Stärkung der Resilienz.

KMU wurden von der Krise stark getroffen. Eine sorgfältige Abschätzung der Auswirkungen von Kommissionsvorschlägen auf KMU wird gewährleisten, dass die

---

<sup>58</sup> Es gilt der Grundsatz der proportionalen Analyse; d. h. die Folgen werden quantifiziert, soweit dies möglich ist.

<sup>59</sup> Siehe Mitteilung der Kommission, [Aktionsplan zur europäischen Säule sozialer Rechte](#), COM(2021) 102 final.

<sup>60</sup> Im Einklang mit Artikel 8 und Artikel 10 AEUV.

<sup>61</sup> Folgemaßnahme zur Mitteilung der Kommission, [Die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit: Stärkung ihrer Rolle bei der Politikgestaltung der EU](#), COM(2018) 703: *In das Instrumentarium wird die Prüfung der Notwendigkeit einer territorialen Folgenabschätzung aufgenommen, damit die Kommissionsdienststellen feststellen können, wann die Durchführung einer territorialen Folgenabschätzung angezeigt ist.*

<sup>62</sup> Mitteilung der Kommission, [Ernährung und Landwirtschaft der Zukunft](#), COM(2017) 713 final.

<sup>63</sup> Mitteilung der Kommission „Stärkung von Wachstum und Zusammenhalt in den EU-Grenzregionen“, COM(2017) 534 final.

<sup>64</sup> In ihrer Mitteilung [Eine verstärkte und erneuerte Partnerschaft mit den Gebieten in äußerster Randlage der EU](#), COM(2017) 623 final, hat die Kommission sich verpflichtet, zu gewährleisten, dass die Anliegen und Interessen der Gebiete in äußerster Randlage bei Folgenabschätzungen und Maßnahmenevaluierungen angemessen berücksichtigt werden.



Maßnahmen zielgerichtet sind, ihre Ziele erreichen und keine unnötigen zusätzlichen Kosten verursachen. Eine systematischere und verhältnismäßigere Anwendung des „KMU-Tests“<sup>65</sup> wird dabei helfen, dieses Ziel zu erreichen.

Schließlich beabsichtigen wir, die Zusammenfassungen der Folgenabschätzungen neuzugestalten, damit sie für ein breiteres Publikum attraktiver sind. Wir werden außerdem dafür sorgen, dass die grundlegenden Überlegungen, die den betreffenden Legislativvorschlägen zugrunde liegen, in den Begründungen klar beschrieben werden.

### ***Subsidiaritäts-Bewertungsraster***

Bei der besseren Rechtsetzung geht es zum Teil darum, auf EU-Ebene nur, falls und soweit es notwendig ist, tätig zu werden. Die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit sind Eckpfeiler der EU-Verträge, und sie werden systematisch auf die Legislativvorschläge der Kommission angewandt.

Die Taskforce für Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit und „Weniger, aber effizienteres Handeln“ und die „Bestandsaufnahme für eine bessere Rechtsetzung“ haben gezeigt, dass die Kommission besser kommunizieren muss, warum sie es in bestimmten Fällen für erforderlich hält, auf EU-Ebene tätig zu werden. Der Ausschuss der Regionen hat eine Reihe von Standard-Fragen zur Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit<sup>66</sup> erarbeitet, die ein allgemeines Verständnis dieser Grundsätze ermöglichen.

Im Einklang mit früheren Verpflichtungen<sup>67</sup> werden wir mit jedem politisch sensiblen oder wichtigen Vorschlag ein Subsidiaritäts-Bewertungsraster zusammen mit einer Folgenabschätzung veröffentlichen<sup>68</sup>. Damit sollte es für die politischen Institutionen leichter verständlich sein, welche Aspekte der Notwendigkeit und der Form des Handelns auf EU-Ebene kontrovers sind. Ziel ist es, den Schwerpunkt der Diskussion auf diese Punkte zu lenken.

### ***Der doppelte Übergang***

Durch den europäischen Grünen Deal wird die Kommission verpflichtet, die Art und Weise zu verbessern, wie Nachhaltigkeit im Rahmen der besseren Rechtsetzung angegangen und unterstützt wird. Eine bessere Rechtsetzung ist auch ein wichtiges Instrument, um Fortschritte auf dem Weg zu einer gemeinsamen Vision und geeigneten Maßnahmen für eine erfolgreiche EU in der „digitalen Dekade“ zu unterstützen. Sie wird den digitalen Wandel und den Grundsatz der „Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen“ in folgender Weise unterstützen:

- Die Konsultation der Interessenträger umfasst ausdrücklich Aspekte der Bereiche Umwelt und Digitales, sofern dies relevant ist.
- Die Bewertung der bevorzugten Option in den Folgenabschätzungen wird dahingehend ausgeweitet, dass sie die Analyse der Grundsätze „Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen“ und „standardmäßig digital“ umfasst.

---

<sup>65</sup> Instrumentarium für eine bessere Rechtsetzung 2017, [Instrument #22](#).

<sup>66</sup> <https://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/Subsidiarityandproportionalityanalysiskit.aspx>

<sup>67</sup> Mitteilung der Kommission, [Die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit: Stärkung ihrer Rolle bei der Politikgestaltung der EU](#), COM(2018) 703.

<sup>68</sup> Ausgenommen die Bereiche der ausschließlichen Zuständigkeit der EU, in denen die Subsidiarität keine Anwendung findet.



- Alle einschlägigen Evaluierungen enthalten die konkrete Frage, ob die Umweltauswirkungen weiter minimiert werden könnten und ob mehr für einen erfolgreichen digitalen Wandel getan werden könnte.
- In der Begründung, die jedem Legislativvorschlag beigelegt wird, wird erläutert, wie im Rahmen der jeweiligen Initiative der Grundsatz der „Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen“ gewahrt und zur Verwirklichung des europäischen Weges zu einer digitalen Gesellschaft und Wirtschaft beigetragen wird.

Dabei wird die Kommission sicherstellen, dass sie den Verpflichtungen aus dem Europäischen Klimagesetz nachkommt und die in der Mitteilung über den Digitalen Kompass 2030 dargelegten Ziele und Grundsätze erfüllt.

### **6.3. Ausweitung der Evaluierungen für eine bessere Nutzung ihrer Ergebnisse**

Die überwiegende Mehrheit der Legislativvorschläge der Kommission sind Überarbeitungen bestehender Rechtsvorschriften, einschließlich der Ausgabenprogramme. Damit sie die besten Ergebnisse erzielen können, müssen wir prüfen, ob die politischen Maßnahmen und die Finanzierungsprogramme der EU die beabsichtigte Wirkung erbracht haben und ob sie weiterhin relevant und zweckmäßig sind. Nur so können wir lernen.

Daher werden wir weiterhin strikt den Grundsatz der vorherigen Evaluierung befolgen. Bereits jetzt beruhen über 80 % der Folgenabschätzungen der Kommission zu Überarbeitungen von Rechtsvorschriften auf einer Evaluierung.

#### ***Nützlichere Überwachungs- und Überprüfungsklauseln***

Es liegt auf der Hand, dass ein EU-Rechtsakt nur unter Einbeziehung der Betroffenen evaluiert werden kann, und nur nachdem er von den Mitgliedstaaten vollständig umgesetzt wurde. Daher muss ausreichend Zeit vergehen, bevor die Kommission genügend Daten erheben und Erkenntnisse zusammentragen kann, um die Wirksamkeit des Rechtsakts zu bewerten.

Die Mitgesetzgeber bringen jedoch oft Änderungen ein, die dazu führen, dass Rechtsakte unklare Bestimmungen bezüglich der Art der durchzuführenden Überprüfung enthalten oder Fristen für die Evaluierung von (Teilen von) Rechtsakten vorschreiben, die verstreichen, bevor ausreichend praktische Erfahrung und Informationen über deren Umsetzung und Wirkung gesammelt werden konnten. Der Europäische Rechnungshof hat diese Frage bei seiner Bewertung der Evaluierungspolitik der EU behandelt<sup>69</sup>. Unsere Legislativvorschläge werden Überprüfungsklauseln enthalten, die im Einklang mit den Empfehlungen des Rechnungshofs stehen, aber das Endergebnis liegt weitgehend in den Händen der Mitgesetzgeber.

Um die Überprüfungsklauseln kohärenter zu gestalten, schlägt die Kommission unseren Mitgesetzgebern vor, dass wir deutlicher zwischen Umsetzungsberichten und Evaluierungen unterscheiden<sup>70</sup>. Erstere würden die Fortschritte bei der Umsetzung,

<sup>69</sup> Europäischer Rechnungshof, [Sonderbericht Nr. 16/2018: Ex-post-Überprüfung von EU-Rechtsvorschriften: ein bewährtes, aber unvollständiges System](#).

<sup>70</sup> Damit soll verhindert werden, dass abweichende Kategorien erfunden werden, z. B. „Bewertung der Erfahrungen mit der Umsetzung“, „Durchführung einer Überprüfung der Umsetzung“, „Überwachung der Anwendung der Verordnung ... insbesondere [durch] eine Prüfung ihrer Wirksamkeit“,

Durchführung und Anwendung von Rechtsvorschriften abdecken, einschließlich aller Probleme, die dabei auftreten. Letztere würden die Rechtsvorschriften (einschließlich der Ausgabenprogramme) einige Jahre nach dem Beginn der Umsetzung evaluieren; dabei würde ihre Wirkung anhand der festgelegten Evaluierungskriterien<sup>71</sup> bewertet.

Evaluierungen und anschließende Folgenabschätzungen hängen in hohem Maße von der Qualität, Verfügbarkeit und Weiterverwendung von Daten ab<sup>72</sup>. Daher ist es von entscheidender Bedeutung, die Leistungsfähigkeit der Rechtsvorschriften vor Ort zu überwachen. Gleichzeitig verursachen diese Überwachung und die damit verbundenen Berichtspflichten einen hohen Verwaltungsaufwand für Unternehmen und Behörden. Daher muss ein Gleichgewicht gefunden werden zwischen der Erfassung der absolut notwendigen Daten und der Verfügbarkeit ausreichender Daten für künftige Evaluierungen. Aus diesem Grund rufen wir die Mitgesetzgeber auf, sicherzustellen, dass alle Rechtsvorschriften Überwachungs- und Berichterstattungsklauseln enthalten, mit denen garantiert wird, dass ausreichend Daten für die Evaluierung der Rechtsvorschrift verfügbar sind.

Im Hinblick auf einheitliche Überprüfungsklauseln und durchführbare Überwachungsklauseln ersuchen wir das Europäische Parlament und den Rat, im Rahmen unseres regelmäßigen Dialogs im Kontext der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung gemeinsame Definitionen zu erarbeiten und bewährte Vorgehensweisen zu ermitteln.

Als Reaktion auf die COVID-19-Krise haben die nationalen statistischen Stellen vorübergehende Maßnahmen ergriffen, um den Berichterstattungsaufwand für Unternehmen zu verringern, beispielsweise durch die Anpassung einiger Fragebögen und Methoden zur Übermittlung von Informationen. Gleichzeitig haben Eurostat und die nationalen statistischen Stellen weiterhin hochwertige Statistiken bereitgestellt, die als Grundlage für die Bemühungen um eine Erholung und die tägliche Überwachung der Leistungsfähigkeit von EU-Rechtsvorschriften benötigt werden.

### ***Bessere Evaluierungen und Eignungsprüfungen für eine bessere Informationsgrundlage für die Politikgestaltung***

Evaluierungen sind besonders aufschlussreich, wenn sie eine solide Erkenntnisgrundlage zu Erfolgen und Mängeln schaffen und gleichzeitig aufzeigen, in welchen Bereichen in Bezug auf aufkommende Trends und Herausforderungen Verbesserungen erzielt werden können. Wichtig ist, dass sie mehr darüber aussagen, *warum* ein Rechtsakt die erwartete Wirkung erzielt hat oder nicht.

Evaluierungen müssen daher präzise erkenntnisgestützte Ergebnisse über die Leistungsfähigkeit von Rechtsvorschriften erbringen und Schlussfolgerungen daraus ziehen, die eindeutig mit der Bewertung in Verbindung stehen. Wir werden deutlicher über etwaige unbeabsichtigte Folgen oder Unzulänglichkeiten von EU-Rechtsakten (gegenüber den angestrebten Zielen) berichten, damit die Evaluierungen eine bessere Informationsgrundlage für die Politikgestaltung bieten können.

---

„Evaluierung der Umsetzung“, „Bericht über die Umsetzung und Wirkung“, „Überprüfung sämtlicher Elemente“, „Überprüfung der Funktionsweise und Wirksamkeit“.

<sup>71</sup> Wirksamkeit, Effizienz, Relevanz, Kohärenz und EU-Mehrwert.

<sup>72</sup> Im Einklang mit der [Digitalstrategie der Kommission](#) und der Mitteilung [Eine europäische Datenstrategie](#).

Im Rahmen des „One-in-one-out“-Grundsatzes werden die Evaluierungen die ursprünglich geschätzten Kosten und Nutzen anhand der tatsächlichen Ergebnisse im Anschluss an die Änderungen der Mitgesetzgeber und die Umsetzung auf nationaler Ebene überprüfen. In dieser Hinsicht sind Eignungsprüfungen ganzer Politikbereiche (anstatt Evaluierungen spezifischer Rechtsakte) besonders nützlich. Dabei wird nicht nur das Ausmaß bewertet, in dem eine politische Initiative ihre Ziele erreicht, sondern es werden auch die kumulativen Auswirkungen der Rechtsvorschriften, Überschneidungen und Unstimmigkeiten betrachtet. Somit entsteht ein vollständigeres Bild des Nutzens für Unternehmen, Einzelpersonen und Behörden und der von ihnen zu tragenden Lasten. Eignungsprüfungen horizontaler Fragen, wie z. B. Berichterstattungspflichten, sind bereits in einer begrenzten Zahl von Politikbereichen (z. B. Umwelt, Landwirtschaft) durchgeführt worden, und dabei wurde ein erhebliches Potenzial für eine Vereinfachung der Anforderungen und eine Verringerung der Berichterstattungskosten ermittelt. Wir werden uns bemühen, künftig mehr solcher horizontalen Eignungsprüfungen durchzuführen, da sie sich als sehr nützlich erwiesen haben, auch wenn sie erhebliche organisatorische Anstrengungen erfordern.

Eignungsprüfungen und wichtige Evaluierungen werden durch den Ausschuss für Regulierungskontrolle geprüft, der die Qualitätsprüfung für die Bewertung der Leistungsfähigkeit von Rechtsvorschriften übernimmt.

Schließlich werden wir – wie bei den Folgenabschätzungen – dafür sorgen, dass die Zusammenfassungen leichter zugänglich sind und mehr Informationen über die Leistungsfähigkeit der Rechtsvorschriften enthalten.

#### **6.4. Ein starker Ausschuss für Regulierungskontrolle**

Innerhalb der Kommission bewertet der Ausschuss für Regulierungskontrolle die Qualität der Folgenabschätzungen, wichtigen Evaluierungen und Eignungsprüfungen, die die politische Entscheidungsfindung untermauern (aber nicht ersetzen). Der Ausschuss kann und wird die politischen Ziele und Entscheidungen, die in den Berichten zu den Vorschlagsentwürfen dargelegt werden, nicht infrage stellen, sondern prüft die Qualität der Erkenntnisse, der Analyse und der Interventionslogik.

Stellt der Ausschuss fest, dass eine Folgenabschätzung oder Evaluierung nicht den in den Leitlinien für bessere Rechtsetzung festgelegten Standards entspricht, so gibt er eine ablehnende Stellungnahme ab. Der betreffende Bericht muss dann überarbeitet werden. Gibt der Ausschuss zwei ablehnende Stellungnahmen zu einer bestimmten Folgenabschätzung ab, so kann die Initiative dem Kollegium der Kommissionsmitglieder nur vom Vizepräsidenten für interinstitutionelle Beziehungen und Vorausschau zur möglichen Annahme vorgelegt werden. Keiner Regulierungsaufsichtsbehörde in den Mitgliedstaaten wird ein solches Maß an Einfluss eingeräumt.

Präsidentin von der Leyen hat den Beschluss zur Einsetzung des Ausschusses überarbeitet<sup>73</sup>, um ein ununterbrochenes Funktionieren des Ausschusses zu gewährleisten, wenn das Mandat seiner Mitglieder endet, und um seine Öffentlichkeitsarbeit zu verstärken, damit die Öffentlichkeit mehr über seine Rolle erfährt.

---

<sup>73</sup> Beschluss C(2019) 5565 vom 17. Juli 2019 und P(2020) 2 vom 23. Januar 2020.

Der Ausschuss kann nun auch eigenständig Öffentlichkeitsarbeit betreiben. Er wird versuchen, seine Arbeit außerhalb der politischen Organe der EU bekannter zu machen und so das Vertrauen in die Qualität der Arbeit der Kommission zu stärken. Darüber hinaus wird er enger mit ähnlichen Stellen in den Mitgliedstaaten zusammenarbeiten, um einen gemeinsamen Ansatz für eine bessere Rechtsetzung zu fördern.

Schließlich wird der Ausschuss eine herausragende Rolle bei der Prüfung von Folgenabschätzungen und Evaluierungen hinsichtlich des „One-in-one-out“-Grundsatzes, der strategischen Vorausschau und der angemessenen Berücksichtigung der verschiedenen Auswirkungen der COVID-19-Krise spielen.

## **7. DIE SCHLÜSSELROLLE DER DURCHSETZUNG**

Die EU beruht auf gemeinsam vereinbarten Regeln. Damit diese Regeln funktionieren, müssen sie von den Mitgliedstaaten zügig und vollständig umgesetzt und durchgesetzt werden. Anschließend müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die Regeln korrekt angewandt und durchgesetzt werden, da die Nichtdurchsetzung der Bevölkerung und den Unternehmen Kosten aufbürdet.<sup>74</sup>

Als Hüterin der Verträge unterstützt die Kommission die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des EU-Rechts und verfolgt schwerwiegende Verstöße gegen EU-Vorschriften. Die Kommission und die Mitgliedstaaten sind somit gemeinsam für die Durchsetzung des EU-Rechts verantwortlich.

Die wirksame Anwendung, Umsetzung und Durchsetzung des EU-Rechts ist eine Priorität der Kommission von der Leyen. Wie in den politischen Leitlinien der Präsidentin von der Leyen angekündigt, werden wir die Mitgliedstaaten bei ihren Bemühungen um die Umsetzung von Richtlinien, die Durchführung von Verordnungen und die ordnungsgemäße Anwendung von EU-Vorschriften weiterhin anleiten und unterstützen. In unseren Prüfungen auf Übereinstimmung wird überprüft, wie die Mitgliedstaaten EU-Gesetze in nationales Recht umsetzen. Für die Gewährleistung eines wirksamen Dialogs in der Umsetzungsphase sind wir darauf angewiesen, von den Mitgliedstaaten klare und präzise Informationen über ihr nationales Recht zu erhalten.

In ihrer Mitteilung „Hindernisse für den Binnenmarkt ermitteln und abbauen“<sup>75</sup> hat die Kommission hervorgehoben, dass Überregulierung häufig zu einem zusätzlichen Regulierungs- oder Verwaltungsaufwand für Verbraucherinnen und Verbraucher sowie Unternehmen führt, was sich insbesondere auf KMU auswirkt. Jedoch können im Rahmen der Prüfungen auf Übereinstimmung nicht alle nationalen Bestimmungen, die über die Anforderungen des EU-Rechts hinausgehen, eindeutig ermittelt werden. Auch kann die Kommission in einigen Fällen nicht genau abschätzen, welcher Anteil der Regulierungslast darauf zurückzuführen ist, dass die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von EU-Vorschriften zusätzliche Bestandteile von nationaler Bedeutung aufnehmen. Im Sinne der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung<sup>76</sup> fordert die Kommission die Mitgliedstaaten erneut auf, darüber Bericht zu erstatten, wenn sie sich

---

<sup>74</sup> So belaufen sich allein die gesellschaftlichen Gesamtkosten der derzeitigen Umsetzungslücken im Umweltbereich auf rund 55 Mrd. EUR jährlich. COWI-Studie für die Europäische Kommission, [„Costs of not implementing EU environmental law“](#) (Kosten der Nichtumsetzung von EU-Umweltrecht), 2019.

<sup>75</sup> Mitteilung der Kommission, [Hindernisse für den Binnenmarkt ermitteln und abbauen](#), COM(2020) 93.

<sup>76</sup> Siehe Nummer 43 der Vereinbarung.

für die Aufnahme zusätzlicher Bestandteile entscheiden, die sich nicht aus dem EU-Recht ableiten.

Für die Zukunft beabsichtigt die Kommission, eine Bestandsaufnahme ihrer Aufsichts- und Durchsetzungsmaßnahmen vorzunehmen, um sicherzustellen, dass sie weiterhin dazu geeignet sind, für das Funktionieren des EU-Rechts in der Praxis zu sorgen.

## 8. FAZIT

Angesichts der Chancen und Herausforderungen, die sich im Rahmen der Erholung von der jüngsten Krise ergeben, ist es wichtiger denn je, die Gesetzgebung so effizient wie möglich zu gestalten. Wenngleich die Kommission bereits über eines der weltweit besten Systeme für „bessere Rechtsetzung“ verfügt, müssen wir – das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission – daher noch mehr tun. Dies gilt insbesondere für die Bewertung zentraler Änderungen, die im Laufe von Verhandlungen oder in endgültigen Gesetzestexten vorgenommen werden.

Zunächst müssen wir sicherstellen, dass die Organe der Europäischen Union, die lokalen, regionalen und nationalen Behörden, die Sozialpartner, die Wirtschaft, die Zivilgesellschaft, die Wissenschaft und die Öffentlichkeit im Sinne einer hochwertigen EU-Politikgestaltung zusammenarbeiten. Unsererseits werden wir die Art und Weise, wie wir Interessenträger konsultieren und mit ihnen kommunizieren, verbessern und die Transparenz erhöhen. Insbesondere werden wir das Webportal „*Ihre Meinung zählt*“ bekannter machen und sicherstellen, dass sich alle Interessierten in den Konsultationen auf dem Portal zurechtfinden, auch ohne Vorkenntnisse.

Wir verstärken unsere Bemühungen, Gesetze zu vereinfachen und die Belastung durch sie zu verringern, indem wir den „One-in-one-out“-Grundsatz einführen und die Ratschläge der Plattform „Fit for Future“ nutzen. Darüber hinaus werden wir unser Instrumentarium für bessere Rechtsetzung weiterentwickeln, um die Vorausschau besser zu nutzen, die Ziele für nachhaltige Entwicklung durchgängig zu berücksichtigen sowie der Nachhaltigkeit und der Bedeutung der Digitalisierung verstärkt Rechnung zu tragen. Wir werden unseren Ansatz laufend überprüfen, um sicherzustellen, dass er wie beabsichtigt funktioniert.

Der beste Ansatz für Fortschritte bei der Schaffung besserer Gesetze (und damit der Erzielung besserer Ergebnisse) ist eine enge Zusammenarbeit in den kommenden Jahren. Auf diese Weise können wir sicherstellen, dass die EU während der Amtszeit der gegenwärtigen Kommission stärker und widerstandsfähiger wird.

### **Die Kommission wird**

- in einen Austausch mit dem Europäischen Parlament und dem Rat bezüglich der vollständigen Umsetzung der Interinstitutionellen Vereinbarung für bessere Rechtsetzung treten;
- ihren Konsultationsprozess auf eine geringere Zahl von Schritten vereinfachen, indem sie eine einzige Einholung von Erkenntnissen vornimmt, Fragebögen verbessert und bei der Überarbeitung eines Gesetzes eine einzige Konsultation durchführt;
- das verbesserte Webportal „*Ihre Meinung zählt*“ bekannter machen;
- zügig Rückmeldungen zu Konsultationen erteilen und Folgeinformationen bereitstellen; die Beiträge lokaler, regionaler und nationaler Behörden sorgfältiger berücksichtigen;
- Erkenntnisse, die den einzelnen Gesetzgebungsvorschlägen zugrunde liegen, leicht zugänglich machen, indem sie Datenbanken und Archive vernetzt und schrittweise der Öffentlichkeit zur



Verfügung stellt;

- den „One-in-one-out“-Grundsatz einführen, um die Belastung bei Gesetzgebungsvorschlägen weiter zu minimieren, und die kumulativen Auswirkungen von Gesetzen auf Menschen und Unternehmen berücksichtigen;
- die Stellungnahmen der Plattform „Fit for Future“ (einer hochrangigen Expertengruppe, die die Kommission mit Stellungnahmen dazu unterstützt, wie die EU-Gesetzgebung einfacher, effizienter sowie innovations- und zukunftssicher gestaltet werden kann) berücksichtigen;
- die Vorausschau zu einem integralen Bestandteil der Politikgestaltung und der Agenda für bessere Rechtsetzung machen, indem sie in Folgenabschätzungen und Evaluierungen miteinbezogen wird;
- bei politisch heiklen und wichtigen Initiativen, für die es nicht möglich war, innerhalb von drei Monaten eine Folgenabschätzung vorzunehmen, Begründungen und Erkenntnisse veröffentlichen;
- sicherstellen, dass eine bessere Rechtsetzung die Umsetzung der Grundsätze „Vermeidung erheblicher Beeinträchtigungen“ und „standardmäßig digital“ in allen Politikbereichen unterstützt;
- die Analyse und Berichterstattung zu Auswirkungen (z. B. auf die Ziele für nachhaltige Entwicklung, KMU, Nachhaltigkeit, Geschlechtergleichstellung, Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit) verbessern;
- deutlicher zwischen Umsetzungsberichten und Evaluierungen unterscheiden und das Europäische Parlament und den Rat auffordern, gemeinsame Definitionen zu entwickeln und bewährte Verfahren für einheitliche Überprüfungs- und Überwachungsklauseln in EU-Gesetzen zu ermitteln;
- Evaluierungen so gestalten, dass sie nützlicher für die Verbesserung politischer Maßnahmen sind, und häufiger Eignungsprüfungen durchführen, um Möglichkeiten zur Vereinfachung und zur Verringerung von Lasten zu ermitteln;
- die Qualität und Verfügbarkeit von Überwachungsrahmen und Daten verbessern, um aussagekräftigere Evaluierungen zu ermöglichen;
- sich auf den Ausschuss für Regulierungskontrolle stützen, um Folgenabschätzungen, Evaluierungen und Eignungsprüfungen im Sinne des „One-in-one-out“-Grundsatzes und der Vorausschau zu überprüfen; und
- eine Bestandsaufnahme ihrer Aufsichts- und Durchsetzungsmaßnahmen durchführen.