

Unterrichtung

durch die Europäische Kommission

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen

Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen:

Vollendung der Agenda für bessere Rechtsetzung - bessere Lösungen für bessere Ergebnisse

COM(2017) 651 final

Der Bundesrat wird über die Vorlage gemäß § 2 EUZBLG auch durch die Bundesregierung unterrichtet.

Hinweis: vgl. Drucksache 242/15 = AE-Nr. 150362



EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Straßburg, den 24.10.2017
COM(2017) 651 final

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

**Vollendung der Agenda für bessere Rechtsetzung: bessere Lösungen für bessere
Ergebnisse**

{SWD(2017) 675 final}

1. EINFÜHRUNG: BESSERE RECHTSETZUNG IN DER KOMMISSION

Die Kommission hat ihre Amtszeit nun zur Hälfte hinter sich. Sie konzentriert sich weiter auf die Verwirklichung der vorrangigen Initiativen, die – zum Nutzen der Bürgerinnen und Bürger der Union – ihren zehn politischen Prioritäten¹ und damit der Förderung von Wachstum und Beschäftigung, dem besseren Funktionieren des Binnenmarkts, der Bewältigung von Sicherheitsbedrohungen, dem Schutz von Verbrauchern und Arbeitnehmern sowie der Verbesserung der öffentlichen Gesundheit und der Stärkung des Umweltschutzes dienen. Das Arbeitsprogramm für 2018² zeigt erneut, dass der Schwerpunkt der Kommission auf den großen Themen liegt, bei denen europäische Lösungen notwendig sind. Das Arbeitsprogramm umfasst Maßnahmen, mit denen der digitale Binnenmarkt und die Energieunion geschaffen, eine faire Unternehmensbesteuerung und soziale Fairness sichergestellt, die Kapitalmarktunion vollendet, die Wirtschafts- und Währungs- sowie die Bankenunion gestärkt, die Bekämpfung des Terrorismus fortgesetzt und das Modell für den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen festgelegt werden sollen.

Alle Anstrengungen, die die Kommission unternimmt, damit die EU tut, was notwendig ist, und dies gut macht, werden durch eine bessere Rechtsetzung auf eine solidere Grundlage gestellt. Hierzu hat die Kommission im Jahr 2015³ eine Reihe ausgewogener Grundsätze und Maßnahmen festgelegt, die sich an drei tragenden Säulen ausrichten:

- **Folgenabschätzung:** Neue Vorschläge sind von Folgenabschätzungen begleitet, in denen ausgelotet wird, wie politische Ziele am effizientesten erreicht und unnötiger Aufwand vermieden werden können.
- **Vorherige Evaluierung:** Bei der Überarbeitung bestehender Rechtsvorschriften sind die Möglichkeiten zur Vereinfachung und zur Verringerung unnötiger Kosten auf der Grundlage von Analysen und von Beiträgen der Interessenträger zu bewerten.
- **Einbeziehung der Interessenträger:** Die bessere Rechtsetzung wird gefördert, wenn die Zivilgesellschaft aktiv einbezogen wird, d. h. wenn in allen Phasen des Politikzyklus mithilfe einer Reihe von Instrumenten und Konsultationen das Feedback der Interessenträger eingeholt wird.

Dieser Ansatz für eine bessere Rechtsetzung erhielt breite Unterstützung von Interessenträgern, darunter auch vom Europäischen Parlament⁴ und dem Rat⁵. Bereits 2015 kamen die Systeme der Kommission zur Folgenabschätzung und zur Evaluierung in

¹ https://ec.europa.eu/commission/index_de

² COM(2017) xxx [to be completed when known].

³ COM(2015) 215 vom 19. Mai 2015: *Bessere Ergebnisse durch bessere Rechtsetzung – Eine Agenda der EU*.

⁴ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12. April 2016 zu dem Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT): Bestandsaufnahme und Ausblick; <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=DE&reference=P8-TA-2016-0104>.

⁵ Bessere Rechtsetzung zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit: Schlussfolgerungen des Rates vom 26. Mai 2016; <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/05/26-conclusions-better-regulation/>.

einem Ranking der OECD-Mitglieder⁶ auf den dritten bzw. fünften Platz. Seither hat die Kommission weitere Verbesserungen (Mai 2016) vorgenommen, und 2016 haben das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission eine Interinstitutionelle Vereinbarung über bessere Rechtsetzung⁷ geschlossen. Überdies stellte die Kommission im Dezember 2016 ein strategischeres Konzept für die Durchsetzung des EU-Rechts vor.⁸ Im Laufe des Jahres 2017 waren drei weitere wichtige Entwicklungen beim Kommissionsansatz für bessere Rechtsetzung zu verzeichnen.

- Zunächst trieb die Kommission ihre Bemühungen um mehr Transparenz, Legitimität und Rechenschaftspflicht im Zusammenhang mit ihren Tätigkeiten voran, insbesondere im Hinblick auf das Konsultationsverfahren und die Möglichkeiten für Interessenträger, Feedback zu den Vorschlägen der Kommission zu geben (siehe Abschnitt 2.2). Bis Ende 2017 wird sie die Website „Beitrag zur Rechtsetzung“ einführen, die Interessenträgern eine uneingeschränkte Teilnahme an der Arbeit der Kommission in allen Phasen des Politikzyklus ermöglichen wird.⁹
- Zweitens hat die Kommission im Jahr 2017 eine umfassende Aktualisierung der Leitlinien und der Instrumente für bessere Rechtsetzung im gesamten Politikzyklus vorgenommen.¹⁰ Diese dienen hauptsächlich dazu, die Verbindungen zwischen den verschiedenen Etappen des politischen Entscheidungsprozesses innerhalb der Kommission zu erläutern und damit nutzbar zu machen und die Kommissionsdienststellen in ihrem Bemühen um bessere Rechtsetzung zu unterstützen. Sie stehen jedoch auch dem Europäischen Parlament, dem Rat, den Mitgliedstaaten und sämtlichen Interessenträgern zur Verfügung, damit die stärkere Einbeziehung all dieser Akteure in den politischen Entscheidungsprozess der Union erleichtert wird.
- Drittens hat der Ausschuss für Regulierungskontrolle Anfang 2017 sein Personal vervollständigt und umfasst nun auch die drei Mitglieder, die nicht aus den Organen der EU stammen. Dieser unabhängige Ausschuss¹¹ überprüft die Qualität von Folgenabschätzungen und ausgewählten Evaluierungen bestehender Rechtsvorschriften; alle seine Stellungnahmen werden veröffentlicht. Im Prinzip kann eine Initiative nur fortgeführt werden, wenn der Ausschuss zu der jeweiligen Folgenabschätzung positiv Stellung nimmt. Beschließt die Kommission, ohne eine solche Stellungnahme tätig zu werden, legt sie die Gründe für ihre Entscheidung öffentlich dar. Darüber hinaus berät der Ausschuss die Kommissionsdienststellen in praktisch-methodischer Hinsicht. Der Ausschuss untersucht nunmehr auch ausgewählte Evaluierungen und erkundigt sich – entsprechend dem Grundsatz der vorherigen Evaluierung – systematisch

⁶ OECD (2015), *OECD Regulator Policy Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris; <http://www.oecd.org/publications/oecd-regulatory-policy-outlook-2015-9789264238770-en.htm>.

⁷ Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission über bessere Rechtsetzung, ABl. C 123 vom 12.5.2016, S. 1; . <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TEXT/?uri=OJ:L:2016:123:TOC>

⁸ C(2016) 8600 vom 21. Dezember 2016, *EU-Recht: Bessere Ergebnisse durch bessere Anwendung*.

⁹ „Beitrag zur Rechtsetzung“: https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_de.

¹⁰ https://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox_de

¹¹ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_de

danach, ob bei der Änderung von Rechtsvorschriften eine Evaluierung zur Unterstützung der Folgenabschätzung vorgenommen wurde.

Abbildung 1 bietet einen Überblick über die wichtigsten Tätigkeiten für bessere Rechtsetzung und zeigt das erhebliche Ausmaß der Arbeit, die in den letzten zwölf Monaten geleistet wurde. Im Folgenden wird auf diese Entwicklungen ebenso näher eingegangen wie auf die andauernden Bemühungen, mithilfe der REFIT-Plattform die Auffassungen der Interessenträger über die Vereinfachung bestehender Rechtsvorschriften einzuholen, auszuwerten und zur Geltung zu bringen. Mit der vorliegenden Mitteilung kommt die Kommission ferner ihren Verpflichtungen aus der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung (insbesondere aus Absatz 48) sowie den Schlussfolgerungen des Rates¹² nach, und sie liefert einen Überblick über künftige Maßnahmen, mit denen sie ihre ehrgeizige Agenda für bessere Rechtsetzung umsetzen will. Das Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen zu dieser Mitteilung enthält weitere Informationen über die Bemühungen um Vereinfachung.

Abbildung 1: Überblick über die Maßnahmen für bessere Rechtsetzung seit ihrer Einführung in der Kommission

	<i>Stand 31. August 2016</i>	<i>Stand 31. August 2017</i>
Evaluierungen	688	798
Folgenabschätzungen	975	1028
Öffentliche Konsultationen	704	814
Stellungnahmen auf der REFIT-Plattform	17	58

2. ANWENDUNG DER BESSEREN RECHTSETZUNG: WICHTIGSTE ERGEBNISSE

2.1. Großes bei den großen Themen leisten: Einhaltung des Subsidiaritäts- und des Verhältnismäßigkeitsprinzips

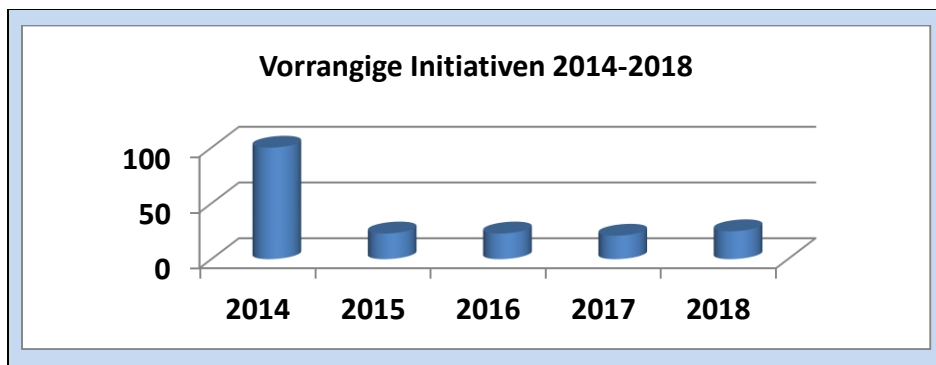
Die Kommission Juncker konzentriert sich auf zehn politische Prioritäten als Kernaufgaben und bleibt dem Grundsatz verpflichtet, nur bei Bedarf auf EU-Ebene tätig zu werden und nur das vorzuschlagen, was zur Erzielung des gewünschten Ergebnisses unerlässlich ist. Auf der Grundlage der mithilfe der verschiedenen Instrumente für bessere Rechtsetzung gewonnenen Erkenntnisse handelt sie dann, wenn es erforderlich ist und einen Mehrwert erbringt. Abbildung 2 verdeutlicht diese Ausrichtung der Kommission, welche auch die Einbindung horizontaler Ziele wie der Nachhaltigkeit in alle Politikbereiche erleichtert. Schließlich wurden in den Fällen, in denen ein sektoraler Ansatz verfolgt wurde, etwa in den Bereichen Energie und Klima, Verkehr und

¹² In den Schlussfolgerungen des Rates vom Dezember 2014 (16000/14) heißt es: „[Der Rat] ruft die Kommission auf, für die Bereiche, in denen der Verwaltungsaufwand vor allem für KMU besonders groß ist, im REFIT-Programm Reduktionsziele zu entwickeln und einzuführen und sich dabei auf die Beiträge der Mitgliedstaaten und der Interessenträger zu stützen. Bei diesem Vorgehen wäre keine Basisberechnung erforderlich, gleichzeitig sollte den Kosten und dem Nutzen der Rechtsetzung Rechnung getragen werden.“ In seinen Schlussfolgerungen vom 26. Mai 2016 zum Thema „Bessere Rechtsetzung zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit“ wiederum fordert der Rat die Kommission nachdrücklich auf, die Einführung von Verringerungszielen im Jahr 2017 rasch voranzutreiben und dabei stets ein hohes Maß an Schutz für die Verbraucher, die Gesundheit, die Umwelt und die Beschäftigten sowie die Bedeutung eines in jeder Hinsicht funktionierenden Binnenmarkts zu berücksichtigen.

(digitaler) Binnenmarkt, Instrumente der besseren Rechtsetzung eingesetzt, um Kohärenz sicherzustellen und unnötige Kosten sowie Kostendopplungen in diesen Sektoren zu vermeiden.

Für den Großteil dieser Initiativen wurden Folgenabschätzungen vorgenommen. In Situationen, die eine unmittelbare politische Reaktion erfordern, ist es jedoch nicht immer möglich, Beiträge und Daten für eine Folgenabschätzung einzuholen. Dies war im letzten Jahr etwa bei den Themen Migration und Sicherheit der Fall. Gleichwohl hat die Kommission ihre Vorschläge soweit wie möglich auf gesicherte Erkenntnisse gestützt und in den wenigen Fällen, in denen dies nicht möglich war, die Gründe dafür erläutert.

Abbildung 2: Zahl der vorrangigen Initiativen – Kommission Juncker 2015-2018 im Vergleich zum letzten Jahr der vorherigen Kommission



Neben der Ausrichtung auf zentrale Prioritäten bemüht sich die Kommission weiter um die Verhältnismäßigkeit ihrer Maßnahmen. Die Kommission berichtet jährlich über ihre erheblichen Tätigkeiten auf dem Gebiet der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit. Ein wichtiges Instrument ist die unabhängige Kontrolle der politischen Optionen durch den Ausschuss für Regulierungskontrolle, bevor die Kommission ihre Vorschläge annimmt. Der Ausschuss prüft die ins Auge gefassten Optionen zur Vereinfachung der Rechtsvorschriften und sämtliche maßgeblichen Folgen (etwa für KMU), wodurch die Ansätze wirksamer, effizienter oder verhältnismäßiger gestaltet und unnötige Kosten vermieden werden können. Beispiele hierfür finden sich in Kasten 1.

Kasten 1: Beispiele dafür, wie bessere Rechtsetzung zu einem verhältnismäßigeren Vorgehen führt

- **Vorschlag über den freien Datenverkehr im digitalen Binnenmarkt (COM(2017)495).** Der Ausschuss für Regulierungskontrolle äußerte Bedenken, ob es notwendig und verhältnismäßig sei, in Verträge zwischen Unternehmen einzugreifen, um die Übertragung von Daten zwischen Anbietern von Cloud-Diensten effizienter zu gestalten. Die Kommission entschied sich daher für die Förderung der Selbstregulierung durch Verhaltensregeln bezüglich der den Nutzern von Datenspeicherungs- oder sonstigen Datenverarbeitungsdiensten bereitzustellenden Informationen. Sie kam auch zu dem Schluss, dass die Modalitäten des Anbieterwechsels und der Übertragung von Daten durch Selbstregulierung und die Bestimmung bewährter Verfahren geklärt werden sollten.
- **Vorschlag für eine Richtlinie zur Förderung von Energie aus erneuerbaren Quellen (COM(2016)767).** Wie in der Begründung des Vorschlags ausgeführt, wurden weniger eingreifende Maßnahmen vorgeschlagen, nachdem der Ausschuss für Regulierungskontrolle Bedenken hinsichtlich der Verhältnismäßigkeit (und der Konformität mit dem Subsidiaritätsprinzip) von Maßnahmen zur Förderung von Energie aus erneuerbaren Quellen im Wärme- und Kältesektor erhoben hatte.
- **EU-Normungspolitik.** Die Interessenträger verlassen sich bei ihren Tätigkeiten auf EU-

weit harmonisierte Normen. Die rechtzeitige Veröffentlichung der Fundstellen dieser Normen im Amtsblatt der EU hat sich als problematisch erwiesen. Auf Grundlage der Empfehlungen der REFIT-Plattform haben sich die Kommission und die europäischen Normungsorganisationen auf einen Aktionsplan zur Lösung des Problems geeinigt.

2.2. Transparenz, Legitimität und Rechenschaftspflicht

Im Laufe der Jahre 2016 und 2017 hat sich die Kommission besonders nachdrücklich darum bemüht, die Legitimität ihrer Tätigkeiten zu erhöhen. Die Kommission ist bestrebt, im Interesse der demokratischen Legitimität und im Einklang mit Priorität Nr. 10 der politischen Leitlinien („Eine Union des demokratischen Wandels“) den höchsten Standards für Transparenz und Rechenschaftspflicht zu genügen. Die Bürgerinnen und Bürger sowie die Interessenträger erwarten zu Recht, dass sie in der Lage sind, Entscheidungsprozesse zu beeinflussen, die entscheidungsrelevanten Informationen zu prüfen und zu wissen, wer außer ihnen versucht, Einfluss auf die Entscheidungsfindung zu nehmen. Bei der Transparenz im Umgang mit Interessenvertretern ist die Kommission mit gutem Beispiel vorangegangen, indem sie den Grundsatz anwendet, dass die Kommissare und deren Kabinettsmitglieder sowie die Generaldirektoren nur mit Lobbyisten zusammentreffen, die im Transparenzregister verzeichnet sind und Informationen über diese Sitzungen auf ihren Websites veröffentlichen. Darüber hinaus ist die Registrierung im Transparenzregister nunmehr auch für Organisationen von Interessenträgern und für einzelne Sachverständige verpflichtend, die als Mitglieder der Sachverständigengruppen, die die Kommission beraten, zur Vertretung eines Gruppeninteresses ernannt werden. Im September 2016 legte die Kommission einen Vorschlag für eine rechtsverbindliche Interinstitutionelle Vereinbarung über ein verbindliches Transparenzregister vor, das für die Kommission, das Europäische Parlament und erstmals auch für den Rat gelten soll. Dies wäre ein wichtiger Schritt hin zu mehr Transparenz bei der Lobbyarbeit.

Die Kommission ist fest entschlossen, die Interessenträger und die Bürgerinnen und Bürger in alle Phasen des Politikzyklus einzubeziehen¹³ und hat in erheblichem Umfang in eine Reihe von Instrumenten investiert, die einen besseren Austausch über ihre Tätigkeiten ermöglichen sollen. Trotz der Verfügbarkeit dieser Instrumente hat die Teilhabe ihr volles Potenzial jedoch offensichtlich noch nicht erreicht und einige Interessenträger sind nach wie vor nicht bereit oder in der Lage, sich einzubringen. Die Kommission hat zusätzliche Maßnahmen getroffen, um dieses Problem zu beheben. .

- Als Reaktion auf den Vorwurf der Interessenträger einschließlich der REFIT-Plattform¹⁴, dass oft nicht klar sei, wie die Kommission die eingegangenen Beiträge verwendet, will die Kommission in ihren Folgenabschätzungen, Evaluierungen und Konsultationsberichten künftig besser auf das Feedback der Interessenträger eingehen, um zu zeigen, wie deren Beiträge verwendet werden.
- Um sicherzustellen, dass die Instrumente möglichst wirksam auf die richtigen Akteure abzielen und deren Meinungen sowie wichtige Informationen eingeholt werden können, hat die Kommission die ihren Dienststellen gemachten Vorgaben für die Ausarbeitung klarer Konsultationsstrategien für alle Initiativen verstärkt, die in Fahrplänen und Folgenabschätzungen der Anfangsphase vorzustellen sind.

¹³ OECD-Pilotdatenbank zur Einbeziehung der Interessenträger: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/EC-Stakeholder-Engagement.pdf>

¹⁴ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/xxii4ab_on_stakeholder_consultation_mechanisms.pdf

- Um ein möglichst breites Publikum zu erreichen und Rückmeldungen zu fördern, werden die öffentlichen Konsultationen für wichtige Initiativen nun in allen Amtssprachen der EU abgehalten, andere mindestens in englischer, französischer und deutscher Sprache. Dies entspricht dem Anliegen des Europäischen Parlaments, des Europäischen Bürgerbeauftragten, der Interessenträger und der Bürgerinnen und Bürger.
- Am 1. Juli 2016 hat die Kommission eine Website eingerichtet, die als zentrale Anlaufstelle für die Bürgerinnen und Bürger und die Interessenträger fungiert, die sich dort über die Politikgestaltung informieren und am Politikgestaltungsprozess beteiligen können¹⁵. Dies erleichtert es ihnen, ihre Standpunkte darzulegen. Die Politikgestaltung wird transparenter, denn die Beiträge werden automatisch veröffentlicht. Somit wird eine wichtige Verpflichtung im Rahmen der Agenda für bessere Rechtsetzung von 2015 erfüllt.
- Rückmeldungen zu ersten Ideen der Kommission für neue Initiativen (Fahrpläne und Folgenabschätzungen der Anfangsphase), zu angenommenen Vorschlägen sowie zu Entwürfen tertiärer Rechtsvorschriften (delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte) sind jetzt auf einer einzigen Website möglich. Dies stellt eine deutliche Verbesserung für das traditionell komplexe und undurchsichtige Transparenz- und Konsultationsverfahren dar, an dem nur Sachverständige und Vertreter der Mitgliedstaaten beteiligt waren. Abbildung 3 gibt einen Überblick über den aktuellen Stand.

Abbildung 3: Website „Beitrag zur Rechtsetzung“: Überblick seit Einführung der Website am 1. Juli 2016

Rechtsakte auf der Europa-Website für Rückmeldungen von Interessenträgern	Stand 31. August 2017
Entwürfe von delegierten Rechtsakten	98
Entwürfe von Durchführungsrechtsakten	126
Fahrpläne und Folgenabschätzungen der Anfangsphase	225
Von der Kommission angenommene Legislativvorschläge	194

Die Kommission wird die Teilhabe der Interessenträger, vor allem bei vorrangigen Vorschlägen, in Zukunft noch weitergehend über die sozialen Medien (#EUHaveYourSay) fördern. Allein die bisherige Förderung hat dazu beigetragen, dass die Besucherzahlen der Website „Beitrag zur Rechtsetzung“ stetig gestiegen ist, im August 2017 wurden mehr als 47 000 Besucher registriert (siehe Abbildung 4). Die eingegangenen Beiträge haben beispielsweise bewirkt, dass der Vorschlag der Kommission über die Regeln für eine angemessene Nutzung des Roaming in der Mobilfunktelekommunikation¹⁶ geändert wurde, oder sie haben dem Gesetzgeber, wie im

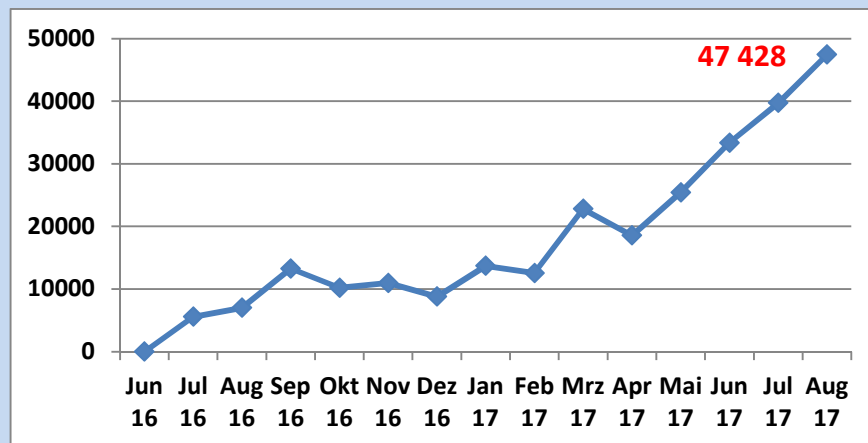
¹⁵ https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_de.

¹⁶ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/roaming-implementing-regulation>

Fall der Reaktion der Öffentlichkeit auf den Vorschlag der Kommission für eine überarbeitete Feuerwaffen-Richtlinie¹⁷, als Information gedient.

Die Kommission will die Website bis Ende 2017 weiter verbessern. Zu den Neuerungen werden ein „Timeline view“ (chronologische Ansicht) gehören, mit dem früher und mehr Informationen über jede bevorstehende Initiative geliefert werden sollen, ebenso wie der Zugang zu allen öffentlichen Online-Konsultationen, die pro Jahr lanciert werden.

Abbildung 4: Entwicklung der Besucherzahlen der Website „Beitrag zur Rechtsetzung der EU“



2.3. Vereinfachung der Rechtsvorschriften und Einsparung unnötiger Kosten

Seit Beginn ihrer Amtszeit Mandats betont die jetzige Kommission, dass es ebenso wichtig ist, sich aktiv mit den bestehenden EU-Rechtsvorschriften zu befassen, wie neue Initiativen zu erarbeiten. Im Wesentlichen gilt es sicherzustellen, dass die EU-Rechtsvorschriften nach wie vor ihrem Zweck gerecht werden und die Ergebnisse hervorbringen, die die gesetzgebenden Organe der EU mit ihnen erreichen wollen. Als Kernpunkt ihrer Anstrengungen zur Vereinfachung der Rechtsetzung konzentriert sich die Kommission darauf, unnötige Kosten einzusparen und den Verwaltungsaufwand zu verringern, ohne dabei ihre politischen Ziele zu gefährden. Eine einfachere und weniger aufwendige Rechtsetzung dient auch ihrer besseren Umsetzung und Durchsetzung, was letztlich zu besseren Ergebnissen führt.

Die Kommission ist davon überzeugt, dass sich der Abbau unnötiger Kosten am wirksamsten auf Einzelfallbasis erreichen lässt, sodass die mit den Rechtsvorschriften angestrebten Ziele vollständig aufrechterhalten werden. Die Kommission ist konsequent der Ansicht, dass eine bessere Regulierung nicht gleichbedeutend ist mit Deregulierung. Wo die eindeutige Notwendigkeit besteht, Vorschriften zu erlassen, um wichtige gesellschaftliche Ziele zu erreichen – beispielsweise in den Bereichen Arbeitsmarkt, Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, Schutz der Umwelt oder Umgang mit den Auswirkungen neuer Technologien auf den Datenschutz – wird die Kommission dies mit angemessenem Ehrgeiz tun. Bestimmte Kosten sind unumgänglich, um die Wirksamkeit der Rechtsvorschriften zu gewährleisten; diese Kosten sind im Kontext des allgemeinen

¹⁷ COM(2015)750. Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 91/477/EWG des Rates über die Kontrolle des Erwerbs und des Besitzes von Waffen.

Nutzens zu sehen, den die Rechtsvorschriften mit sich bringen. Zur Gewährleistung der demokratischen Rechenschaftspflicht und der Transparenz ist es von wesentlicher Bedeutung, dass eine politische Entscheidung über die Kosten, die zum Erreichen der politischen Ziele legitim sind, auf den Erkenntnissen aus Einzelfallprüfungen beruht, die die Bedenken der Interessenträger und Bürgerinnen und Bürger berücksichtigen.

Im Unterschied zu vielen Mitgliedstaaten verfolgt die Kommission einen Ansatz, der auf dem Grundsatz der „vorherigen Evaluierung“ beruht. Die Kommission hat sich verpflichtet, vor der Überarbeitung von Rechtsvorschriften oder der Einführung neuer Rechtsvorschriften zunächst das Vorhandene zu überprüfen, um festzustellen, welche Möglichkeiten der Vereinfachung und Kostenreduzierung bestehen. Diese Evaluierungen können einzelne Rechtsvorschriften oder mehrere Rechtsvorschriften für einen bestimmten Sektor betreffen (sogenannte „Fitness-Checks“) und sie zeigen Bereiche für Kosteneinsparungen in den jeweiligen Rechtsvorschriften auf. Diese Analyse fließt in die Folgenabschätzung ein, bei der ermittelt wird, wie diese Änderungen am besten umgesetzt werden können, und enthält, soweit möglich, quantitative Angaben. Das gesamte Verfahren beruht auf den Erkenntnissen, die im Wege der Interessenträger-Konsultationen, der Arbeit der REFIT-Plattform und der Beiträge zur Website „Lighten your Load“¹⁸ zusammengetragen werden. Dies ist wichtig, um die allgemeine Legitimität des Verfahrens sicherzustellen und dafür zu sorgen, dass die politischen Ziele nicht durch die Anstrengungen zur Kostenreduzierung beeinträchtigt werden. Im Jahr 2016 wurden Evaluierungen für knapp die Hälfte der Folgenabschätzungen durchgeführt, im Jahr 2017 stieg dieser Anteil auf fast 70 %. Dies ist ein großer Erfolg seit der Einführung des Konzepts.

Kasten 2: Wichtige Evaluierungen und Fitness-Checks 2016-2017

- Fitness-Check für die Überwachungs- und Berichtspflichten in der Umweltpolitik der EU
- Evaluierung des Außengrenzenfonds 2011-2013
- Evaluierung des Programms „Horizont 2020“
- Evaluierung der Verordnung über die gegenseitige Anerkennung von Waren
- Evaluierung der Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 765/2008 zur Marktüberwachung
- Fitness-Check für das Verbraucherrecht
- Sektorspezifischer Fitness-Check für den Bausektor
- Sondierung zur Funktionsweise des EU-Regulierungsrahmens für Finanzdienstleistungen

Eine wesentliche Herausforderung besteht darin, die Kosten und Vorteile der vorgeschlagenen Änderungen hinreichend genau zu quantifizieren. Diese Quantifizierung ist keine einfache Aufgabe, nicht zuletzt aufgrund der Tatsache, dass die verfügbaren Daten – einschließlich der Daten, die die Mitgliedstaaten über die Durchführung der Rechtsvorschriften sammeln könnten – häufig begrenzt sind. Dies macht es schwierig, genaue Folgenabschätzungen für alle 28 Mitgliedstaaten vorzulegen. Trotz dieser Herausforderung legt die Kommission quantifizierte Informationen bei rund der Hälfte ihrer Folgenabschätzungen und fast allen Folgenabschätzungen im Rahmen des REFIT-Programms vor. Allgemein stimmt das Vorgehen der Kommission bei der Quantifizierung weitgehend mit andernorts verfolgten Ansätzen überein und ist im Hinblick auf die Erfassung des Nutzens der Maßnahmen bereits weit fortgeschritten.

¹⁸ http://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/lighten-load_en

Dieser Ansatz hat bereits zu Ergebnissen geführt. Seit 2015 hat die Kommission im Rahmen ihres REFIT-Programms 137 Initiativen zur Vereinfachung vorgeschlagen. Die REFIT-Plattform hat dabei eine wichtige Rolle gespielt, indem sie der Kommission geholfen hat, ihre Arbeit auf die für die Interessenträger wichtigsten Maßnahmen zu konzentrieren. Seit Anfang 2016 wurden über die REFIT-Plattform 58 Stellungnahmen verabschiedet und Beiträge insbesondere zur Vereinfachung der Gemeinsamen Agrarpolitik, der Europäischen Struktur- und Investitionsfonds, der Mehrwertsteuervorschriften und der Regelungen im Bereich des Binnenmarkts geleistet. Kasten 3 enthält eine Reihe von Beispielen, bei denen die Kommission mithilfe der REFIT-Plattform Möglichkeiten für Kosteneinsparungen festgestellt hat, die Unternehmen, Bürgerinnen und Bürgern sowie nationalen Behörden zugutekommen könnten. Weitere Einzelheiten hierzu und zu allen anderen REFIT-Vorschlägen finden sich in der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, die zusammen mit dieser Mitteilung veröffentlicht wird. Das Arbeitsprogramm für 2018 enthält wichtige Vorschläge dafür, wie die Kommission etwaige unnötige Ausgaben bis zum Ende ihrer Amtszeit vermeiden kann.

Kasten 3: Beispiele für die Vereinfachung bestehender Rechtsvorschriften¹⁹

- **Vorschlag zur Modernisierung der Mehrwertsteuer für den grenzüberschreitenden elektronischen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern (COM(2016)757).** Der Vorschlag soll komplexe Mehrwertsteuerpflichten im Zusammenhang mit dem grenzüberschreitenden elektronischen Handel vereinfachen und für Unternehmen aus der EU und Unternehmen aus Drittstaaten, die häufig vorschriftswidrig bei ihren Verkäufen keine Mehrwertsteuer berechnen, gleiche Wettbewerbsbedingungen schaffen. Es wird erwartet, dass sich die mehrwertsteuerlichen Befolgungskosten der Unternehmen durch den Vorschlag **ab 2021 jährlich um 2,3 Mrd. EUR** verringern werden, während die Mehrwertsteuereinnahmen der Mitgliedstaaten **um 7 Mrd. EUR** steigen.
- **Vorschlag für eine Verordnung über die Einrichtung eines zentralen digitalen Zugangstors zu Informationen, Verfahren, Hilfs- und Problemlösungsdiensten (COM(2017)256).** Für die Bürgerinnen und Bürger sowie die Unternehmen, die sich in einem anderen EU-Land niederlassen oder dort Produkte verkaufen oder Dienstleistungen erbringen möchten, bestehen erhebliche Hindernisse. Für all jene, die die Vorteile des Binnenmarktes nutzen möchten, ist es von grundlegender Bedeutung, zweckdienliche, zutreffende und verständliche Informationen im Internet zu finden und Verwaltungsverfahren online aufrufen und abwickeln zu können, was jedoch in vielen Fällen – sofern die Möglichkeit überhaupt besteht – immer noch kompliziert, zeitaufwändig und teuer ist. Was Informationen angeht, könnten Unternehmen allein in Bezug auf die Einholung von Informationen zu neun unternehmerischen Themen **zwischen 11 Mrd. EUR und 55 Mrd. EUR jährlich einsparen**. Bei der bevorzugten Option würden die **1,5 Mio. Stunden**, die die Bürgerinnen und Bürger derzeit bei der Suche nach Informationen zu sieben wichtigen Themen verbringen, bevor sie sich ins Ausland begeben, **um 60 % verringert**.
- **Vorschlag für eine Verordnung über europäische Unternehmensstatistiken (COM(2017)114).** Das derzeitige System zur Erstellung von europäischen Unternehmensstatistiken ist auf einzelne bereichsspezifische Verordnungen verteilt. Dies führt zu Inkonsistenzen bei den erfassten Daten und Ineffizienz bei deren Produktion. Mit dem neuen Vorschlag werden zehn bestehende Rechtsakte aufgehoben und ein gemeinsamer rechtlicher Rahmen für die Erstellung und Zusammenstellung von Unternehmensstatistiken geschaffen. Es wird erwartet, dass der Vorschlag hochwertigere Statistiken zur Folge haben und zu einer Rationalisierung der nationalen statistischen Datenerhebungsprozesse und zu

¹⁹ Die Beispiele sind dem REFIT-Anzeiger entnommen. Weitere Informationen finden sich in der zugehörigen Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

einer Verringerung des statistischen Aufwands für die Auskunftgebenden führen wird. Der **administrative Aufwand für Unternehmen wird durch den neuen Vorschlag voraussichtlich um mindestens 13,5 % jährlich gesenkt**, zu einem wesentlichen Teil aufgrund von Einsparungen bei der Erstellung von Statistiken über den Handel innerhalb der EU.

- **Überprüfung der Verordnung über europäische Marktinfrastrukturen (Vorschriften für außerbörslich gehandelte Derivate, zentrale Gegenparteien und Transaktionsregister) (COM(2017)208).** Der Vorschlag enthält eine Reihe gezielter Änderungen der bestehenden Verordnung, die u. a. die Vorschriften vereinfachen und unverhältnismäßige Kosten und Belastungen für kleine Unternehmen im Finanzsektor beseitigen, ohne die Finanzstabilität zu gefährden. Die kombinierte, ausschließlich für die Zwecke der Folgenabschätzung berechnete Wirkung aller bevorzugten Optionen könnte **Kosteneinsparungen von 2,3 bis 6,9 Mrd. EUR bei (einmaligen) Fixkosten und 1,1 bis 2,66 Mrd. EUR bei operationellen Kosten** möglich machen.
- **Vorschlag für eine Verordnung über das Governance-System der Energieunion (COM(2016)759.)** Der Vorschlag wird zu einer erheblichen Verringerung des Verwaltungsaufwands für die Mitgliedstaaten, die Kommission und die anderen Organe und Einrichtungen der EU führen, indem die derzeitigen Planungs- und Berichterstattungsanforderungen im Bereich Energie und Klima, die aus vielen verschiedenen Rechtsinstrumenten stammen und unterschiedliche Berichtszyklen haben, gestrafft werden. Mit dem Vorschlag sollen mehr als 50 bestehende Planungs-, Berichts- und Überwachungspflichten integriert, vereinfacht oder aufgehoben werden. Es wird erwartet, dass **bei den Verwaltungskosten mehr als 3,4 Mio. EUR Einsparungen** erzielt werden können.
- **Vorschlag für die Interoperabilität elektronischer Mautsysteme und die Erleichterung des grenzüberschreitenden Informationsaustauschs über die Nichtzahlung von Straßenbenutzungsgebühren in der Union (COM(2017)280).** Mit dem Vorschlag soll der mangelnden Interoperabilität der europäischen Mautsysteme und -infrastrukturen begegnet werden, indem für neue Diensteanbieter der Marktzugang erleichtert und es ermöglicht wird, die Fahrzeugeigentümer mit technisch weniger komplexen (nicht GPS-basierten) Bordgeräten auszustatten. Die aufgrund der mangelnden Interoperabilität unnötigerweise anfallenden Kosten werden auf 334 Mio. EUR jährlich geschätzt.
- **Vorschlag zur Änderung der Beschränkungen für die Verwendung gefährlicher Stoffe in elektrischen und elektronischen Geräten (COM(2017)38).** Mit den vorgeschlagenen Maßnahmen würde der Sekundärmarkt wiederhergestellt und die Verfügbarkeit von Ersatzteilen für bestimmte Geräte erhöht. Die Kosten und der Verwaltungsaufwand für Unternehmen und Behörden würden verringert, es gäbe zusätzliche Marktchancen für die Reparaturbranche und den Weiterverkauf sowie positive soziale Auswirkungen, auch für Krankenhäuser in der EU, die **nach 2019 rund 170 Mio. EUR einsparen** würden, da sie weiter gebrauchte medizinische Geräte verkaufen und kaufen könnten. Mit dem Ausschluss von Pfeifenorgeln aus dem Geltungsbereich der Richtlinie würden zudem der Verlust von bis zu 90 % der Arbeitsplätze in diesem Sektor und der jährliche Verlust von bis zu 65 Mio. EUR bis 2025 vermieden.

2.4. Bewertung von alternativen Ansätzen für Vereinfachung und Kostensenkung

Der Abbau unnötiger Verwaltungslasten ist eine politische Priorität dieser Kommission; umgesetzt wird sie durch einen Ansatz, der auf die konkreten Anliegen der Interessenträger eingeht, eine ordnungsgemäße demokratische Rechenschaftspflicht sicherstellt und die genaue Quantifizierung fördert, ohne davon abhängig zu sein. Gemäß der Zusage im Rahmen der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung hat die Kommission auch alternative Ansätze bewertet, einschließlich der Festsetzung

von Zielen für die Verringerung des Verwaltungsaufwands in bestimmten Sektoren. Ihre Schlussfolgerungen sind Kasten 4 zu entnehmen; ausführlicher werden sie in der beigefügten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen erläutert.

Kasten 4: Alternative Ansätze zur Vereinfachung der Rechtsvorschriften

- Ein Ansatz zum Abbau der Kosten von Regulierung besteht darin, entweder für die Wirtschaft als Ganzes oder für einzelne Sektoren vorab Ziele für die Verringerung der Verwaltungslasten festzusetzen. Damit diese Ziele glaubwürdig und wirksam sind, müssen sie sich auf eine Methode zur Berechnung des allgemeinen Kostenniveaus und eine realistische Bewertung des Einsparpotenzials (Basisszenario) stützen. Das Einholen der entsprechenden Daten ist teuer und nimmt erhebliche Zeit in Anspruch, führt jedoch nicht zwangsläufig zu einem genauen Bild, da die Daten häufig begrenzt sind. Aufgrund dieser Unsicherheit ist die richtige Kalibrierung jedes vorab festgesetzten Ziels – sei es für die Wirtschaft als Ganzes oder für einen spezifischen Sektor – sehr schwierig. Dies gilt umso mehr auf europäischer Ebene, wie dies die Erfahrungen der Kommission mit der Verringerung des Verwaltungsaufwands im Zeitraum 2007-2013 zeigen²⁰.
- Einige Interessenträger haben vorgeschlagen, die Ziele „politisch“ und nicht anhand einer Methode festzusetzen, ohne jedoch schlüssig zu erläutern, wie die Ziele zu berechnen wären und warum sie nur für bestimmte Sektoren gelten sollten. Die Kommission hat Bedenken, dass ein solches Konzept Deregulierungsdruck erzeugen und ihre politische Verantwortlichkeit beeinträchtigen könnte – die darin besteht, dann zu handeln, wenn dies notwendig ist (man denke etwa an die in der Vergangenheit notwendige Reaktion auf die Finanzkrise sowie die jüngeren Anstrengungen zur Bewältigung von Fragen der Sicherheit, der Herausforderung der Migration oder von Fragen im Zusammenhang mit neuen Technologien). Zudem ist sie nicht davon überzeugt, dass ein solcher Ansatz für die Interessenträger allgemein akzeptabel wäre. Die Vielfalt der Ansichten zu vorab festgelegten Zielen zeigt sich in den Ergebnissen der Konsultation der REFIT-Plattform²¹.
- Dieselben Überlegungen gelten für das System „one-in-one-out“, wenn für eine neue Rechtsvorschrift oder die zusätzlichen Kosten einer neuen Rechtsvorschrift ein Ausgleich geschaffen werden muss, indem eine bestehende Rechtsvorschrift geändert oder aufgehoben wird. Die Kosten von Regulierung sollten unter Zugrundelegung von Erkenntnissen und nicht nur zahlenmäßigen Zielvorgaben gesenkt werden. Wenn die Kommission die Aufhebung einer Rechtsvorschrift vorschlägt, stimmt der Gesetzgeber gegebenenfalls nicht zu; eine Aufhebung wiederum könnte 28 nationale Ansätze zur Folge haben, die möglicherweise voneinander abweichen.

Nach den Erfahrungen der Kommission und den ihr aus anderen Systemen zugänglichen Erkenntnissen wird ein Ansatz, der auf vorab festgelegten Zielen beruht, keine besseren Ergebnisse in Bezug auf den Abbau unnötiger Kosten und den konkreten Nutzen für die Interessenträger liefern als der Ansatz, den die Kommission derzeit verfolgt. Bei diesem werden die bestehenden Rechtsvorschriften von Fall zu Fall evaluiert und dabei jeweils konkret festgestellt, welche Aspekte vereinfacht, gestrafft oder gestrichen werden können. Der Ansatz der Kommission basiert auf gesicherten Erkenntnissen und ist dadurch legitimiert, dass die Interessenträger aktiv einbezogen werden. Damit wird die Gefahr ungebührlicher Deregulierung oder negativer Auswirkungen auf wichtige politische Ziele gebannt.

²⁰ <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/257ede84-dd11-4873-be36-77aaca2faeab> (Programm ABRplus).

²¹ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/overview-law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/reducing-burdens-and-simplifying-law/refit-platform/refit-platform-recommendations_de

Die Kommission wird daher den Schwerpunkt ihrer Anstrengungen darauf legen, diesen Ansatz zu verbessern. Sie verpflichtet sich – insbesondere im Zusammenhang mit ihrer Evaluierung der Rechtsvorschriften – sicherzustellen, dass in jeder der Überarbeitung von Rechtsvorschriften dienenden Folgenabschätzung die potenziellen Kosteneinsparungen klar erläutert und soweit wie möglich quantifiziert werden, und damit ein klares Ziel für den Lastenabbau zu definieren, das das Europäische Parlament und der Rat in ihrer Arbeit berücksichtigen können²². Wenn diese beiden Organe die Kommissionsvorschläge ändern und Aspekte der Vereinfachung entfernen oder hinzufügen, werden sie von der Kommission aufgefordert werden, transparent zu erläutern, warum dies notwendig ist, und entsprechend der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung zu prüfen, welche Auswirkungen ihre Änderungen haben werden. Dieses Ziel für den Lastenabbau wäre auch die Richtschnur für die Umsetzung und Anwendung der Rechtsvorschriften der Union durch die Mitgliedstaaten.

Die Kommission hat zudem ihre Toolbox für bessere Rechtsetzung um detaillierte Quantifizierungsvorgaben für die Kommissionsdienststellen ergänzt und ihr internes Schulungsangebot ausgebaut. Die Kommission beabsichtigt ferner, die Interessenträger im Rahmen der Konsultationen im Zusammenhang mit Evaluierungen und Folgenabschätzungen systematischer über die Notwendigkeit oder die Möglichkeiten der Vereinfachung von Rechtsvorschriften zu befragen.

Außerdem wird die Kommission zusammen mit den anderen beiden Organen darauf hinarbeiten, die Nummern 22 und 23 der Interinstitutionellen Vereinbarung stärker zur Geltung zu bringen. Damit soll ein systematischerer Ansatz zur Überwachung und Evaluierung der Leistungsfähigkeit bestehender Rechtsvorschriften eingeführt und sichergestellt werden, dass die für eine gute Evaluierung und solide Quantifizierung erforderlichen Daten zur Verfügung stehen. Die Kommission wird geeignete Vorschriften in ihre Vorschläge einfügen.

Hinzu kommt, dass die Mitgliedstaaten einen beträchtlichen Ermessensspielraum bei der Umsetzung des Unionsrechts auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene haben. Wie Unternehmen die Verwaltungslasten wahrnehmen, variiert in der Union erheblich, was darauf schließen lässt, dass dieser Ermessensspielraum eine wichtige Rolle spielt. Die Kommission wird weiter mit den Mitgliedstaaten an diesen Themen arbeiten, z. B. indem sie Umsetzungspläne bereitstellt, um die Umsetzung zu erleichtern. Wenn die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von Rechtsvorschriften der Union in nationales Recht Elemente hinzufügen, die mit diesen Rechtsvorschriften nichts zu tun haben, sollten sie dies – entsprechend dem in der Interinstitutionellen Vereinbarung enthaltenen Aufruf – klar angeben.

2.5. Ein neuer Ansatz zur Durchsetzung des Unionsrechts

Die wirksame Anwendung des EU-Rechts ist eine wesentlich Voraussetzung dafür, dass dieses den beabsichtigten Nutzen bringt. Die Mitgliedstaaten müssen ihrer Verpflichtung zur Achtung und Durchsetzung der von ihnen gemeinsam festgelegten Regeln nachkommen. Die Kommission wird die Mitgliedstaaten in ihren Bemühungen zur Umsetzung, Anwendung und Durchsetzung des EU-Rechts weiterhin unterstützen. Als

²² Siehe Tool #12 für das Format des Berichts über die Folgenabschätzung in der Toolbox für bessere Rechtsetzung; https://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox_de

Hüterin der Verträge muss die Kommission zugleich ihre Bemühungen verstärken, damit die europäischen Rechtsvorschriften eingehalten werden.

Im Einklang mit den 2016 angekündigten Maßnahmen hat die Kommission in der Mitteilung „EU-Recht — Bessere Ergebnisse durch bessere Anwendung“²³ ihre neue Durchsetzungspolitik vorgestellt. In der Mitteilung wird ein strategischerer Ansatz für die Rechtsdurchsetzung im Falle von Verstößen aufgezeigt, der stärker auf systemimmanente Probleme, bei denen die Durchsetzungsmaßnahmen der Kommission tatsächlich etwas bewirken können, ausgerichtet ist. Schwerpunktmäßig sollen Fälle untersucht werden, in denen Mitgliedstaaten EU-Recht nicht ordnungsgemäß oder überhaupt nicht in nationales Recht umsetzen. Der hohe Stellenwert, den die Kommission der zeitnahen Umsetzung des Unionsrechts beimisst, kommt in einem verstärkten Konzept für in solchen Fällen anzuwendende finanzielle Sanktionen zum Ausdruck. Die Kommission wird Fälle, in denen Mitgliedstaaten einem Urteil des Gerichtshofes nicht nachgekommen sind oder den finanziellen Interessen der EU schwer geschadet oder ausschließliche Zuständigkeiten der EU missachtet haben, rigoros verfolgen. Durch solche Versäumnisse werden Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen die Vorteile und Rechte vorenthalten, die ihnen nach europäischem Recht zustehen. Im Einklang mit dieser neuen Vorgehensweise wird die Kommission Vorgänge schließen, wenn ihr dies aus politischer Sicht angebracht erscheint. Ein aktuelles Factsheet, das als Begleitpapier zu Präsident Junckers Rede zur Lage der Union vorgelegt wurde, veranschaulicht die Entwicklung bei der Durchsetzungspolitik.²⁴

Der neue Ansatz der Kommission zur Rechtsdurchsetzung im Falle von Verstößen ist darauf ausgerichtet, die Einhaltung der Rechtsvorschriften in den wichtigen Fragen zügiger zu gewährleisten, damit die Kommission ihre politischen Prioritäten umsetzen kann. Diese neue Politik ist keine isolierte Initiative, sondern Teil einer Reihe weiterer Maßnahmen, die die Kommission ergreifen wird, um die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung des EU-Rechts zu unterstützen und gemeinsam mit ihnen sicherzustellen, dass die EU-Rechtsvorschriften zeitnah, korrekt und wirksam angewendet werden. Mit Blick auf eine bessere Rechtsetzung in allen Rechtsbereichen wird die Kommission Fragen der Einhaltung der EU-Rechtsvorschriften und allgemeinere Fragen der Rechtsdurchsetzung sowie politische Erwägungen systematischer mit den Mitgliedstaaten erörtern.

Wenn EU-Rechtsvorschriften nicht korrekt und wirksam angewandt werden, kommt ihr beabsichtigter Nutzen nicht in vollem Ausmaß zum Tragen. So könnte zum Beispiel die EU-Wirtschaft durch die vollständige Umsetzung der EU-Umweltvorschriften jährlich Gesundheitskosten und direkte Umweltkosten in Höhe von 50 Mrd. EUR einsparen. Die Überprüfung der Umsetzung des EU-Umweltrechts²⁵ ist ein neues Instrument zur Verbesserung der Umsetzung der europäischen Umweltpolitik und der gemeinsam vereinbarten Vorschriften. Dies ist der Beginn eines neuen Prozesses, bei dem die Kommission gemeinsam mit den Mitgliedstaaten die Ursachen der Umsetzungsdefizite angehen und Lösungen finden wird, bevor sich die Probleme verschärfen. Im Februar 2017 veröffentlichte die Kommission erstmals 28 Länderberichte, in denen die Stärken, Chancen und Schwachpunkte der einzelnen Mitgliedstaaten bei der Umsetzung aufgezeigt werden, sowie eine Mitteilung, in der gemeinsame Herausforderungen

²³ C(2016) 8600, ABl. C 18 vom 19. Januar 2017.

²⁴ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/better-regulation-factsheet_de.pdf

²⁵ Mitteilung „Sicherung der Vorteile aus der EU-Umweltpolitik durch regelmäßige Umsetzungskontrollen“ (COM(2016) 316 final).

dargelegt und Verbesserungsmaßnahmen für alle EU-Mitgliedstaaten vorgeschlagen werden.²⁶ Wenn sich dieses Konzept bewährt, kann es auf andere Politikbereiche ausgeweitet werden.

2.6. Zusammenarbeit mit anderen Institutionen

In der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung wird die gemeinsame Verantwortung aller EU-Institutionen für die hohe Qualität der Rechtsvorschriften anerkannt, die von der Union verabschiedet werden. Die Kommission hat die meisten ihrer Verpflichtungen aus dieser Vereinbarung in den letzten 12 Monaten erfüllt. Jetzt freut sie sich auf die Bestandsaufnahme, bei der sie gemeinsam mit dem Europäischen Parlament und dem Rat feststellen wird, in welchen Bereichen es zusätzlicher Anstrengungen bedarf, um die Rechtsetzungsverfahren und die Eignung der EU-Rechtsvorschriften weiter zu verbessern.

Kasten 5: Umsetzung der von der Kommission in der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung eingegangenen Verpflichtungen

- Eine gemeinsame Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission über die Prioritäten ihrer Politik war für 2017 vereinbart worden und ist nunmehr in Arbeit.
- Vorschläge zur Anpassung der Komitologieregeln in den Rechtsvorschriften der Union an den mit dem Vertrag von Lissabon eingeführten Rechtsrahmen wurden vorgelegt.
- Die neuen Vorschriften über die Konsultation von Sachverständigen aus den Mitgliedstaaten während der Vorbereitung delegierter Rechtsakte befinden sich nunmehr in Kraft. Die Verhandlungen zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission über die Festlegung von Abgrenzungskriterien für delegierte Rechtsakte sind eingeleitet worden.
- Das IT-Projekt zur Einrichtung eines neuen Registers der delegierten Rechtsakte läuft plangemäß, sodass das Register wie geplant vor Ende 2017 zur Verfügung gestellt werden kann.
- Die drei Institutionen haben einen Plan für ein neues gemeinsames interinstitutionelles Internetportal zur Verbesserung der Transparenz des Rechtsetzungsverfahrens ausgearbeitet, den sie derzeit umsetzen.
- Die Verhandlungen zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat und der Kommission zur Festlegung praktischer Regelungen für die Durchführung internationaler Verhandlungen sind eingeleitet worden.
- Die Kommissionsleitlinien und -instrumente für eine bessere Rechtsetzung sind überarbeitet worden und decken nunmehr alle von der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung behandelten Bereiche ab, also beispielsweise Neufassungen, Kodifizierungen, „Kosten des Nicht-Europas“, Überwachungs- und Evaluierungsvorschriften usw.
- Es wurden IT-Kapazitäten aufgebaut, um die Berichte der Mitgliedstaaten über nationale Umsetzungsmaßnahmen zu erfassen, welche über die Anforderungen des Unionsrechts hinausgehen.
- Diese Mitteilung betrifft eingegangene Verpflichtungen zur Vereinfachung von

²⁶ Mitteilung „über die Überprüfung der Umsetzung der EU-Umweltpolitik – Gemeinsame Herausforderungen und Anstrengungen für bessere Ergebnisse“ (COM(2017) 63 final).

Rechtsvorschriften einschließlich der Prüfung, ob es durchführbar ist, Ziele für die Reduzierung unnötiger Kosten in wichtigen Sektoren festzulegen.

3. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND WEITERES VORGEHEN ZUR VOLLSTÄNDIGEN UMSETZUNG DER AGENDA FÜR EINE BESSERE RECHTSETZUNG

Heute ist es wichtiger denn je, dafür zu sorgen, dass die Politikgestaltung auf Daten und Fakten basiert. Die Welt und die Probleme, denen wir gegenüberstehen, sind so komplex, dass wir sie ohne eine strukturierte, umfassende Datenanalyse nicht lösen können.

Der Ansatz der Kommission funktioniert gut und hat bereits positive Ergebnisse hervorgebracht. Das Instrument der besseren Rechtsetzung bietet die Grundlage für rechtzeitige und solide Entscheidungen über Maßnahmen, die den politischen Prioritäten entsprechen, die das Handeln der Kommission in Anbetracht der Herausforderungen bestimmen, denen die EU heute gegenübersteht. Öffentliche Konsultationen, Evaluierungen, Folgenabschätzungen und das REFIT-Programm haben eine systematische Bewertung neuer Vorschläge und bestehender Rechtsvorschriften ermöglicht, sodass die angestrebten Ergebnisse erzielt und unnötige Regulierungskosten vermieden werden können. Mit Hilfe dieses Ansatzes können die Vorteile der einzelnen Rechtsvorschriften einer umfassenden, faktengestützten, systematischen Bewertung unterzogen werden. Der Ansatz ist flexibel und versetzt die Kommission in die Lage, sich auf spezifische Rechtsvorschriften zu konzentrieren, die ihr von den Interessenträgern als verbesserungswürdig angezeigt worden sind.

Auf diese Weise wird gewährleistet, dass die bessere Rechtsetzung in die politische Entscheidungsfindung einfließt, wodurch deren Legitimität und Rechenschaftsfähigkeit gestärkt werden. Somit müssen sowohl die politischen Entscheidungsträger als auch die Interessenträger ihre Argumentation auf Fakten und zu erwartende Auswirkungen stützen. Des Weiteren bietet die bessere Rechtsetzung eine Reihe von Instrumenten, die einen konstruktiven Dialog mit allen Teilen der Gesellschaft ermöglichen.

Dessen ungeachtet ist die Kommission stets bereit, ihre Politik für eine bessere Rechtsetzung weiterzuentwickeln. Die Kommission hat insbesondere beschlossen, im Rahmen des REFIT-Programms verstärkt darauf hinzuwirken, dass die Auswirkungen ihrer Vorschläge künftig noch besser quantifiziert werden können, und dafür zu sorgen, dass bei allen Überarbeitungen bestehender Rechtsvorschriften systematisch geprüft wird, welche Vereinfachungen möglich sind und wie unnötige Kosten reduziert werden können. Dies wird in den überarbeiteten Leitlinien und Instrumenten für eine bessere Rechtsetzung dargelegt, die im Juli 2017 in Kraft getreten sind. Ab 1. November sollten alle Folgenabschätzungen die Ergebnisse der REFIT-Arbeiten sowie alle Angaben über die Kosten und den Nutzen der Initiative weitmöglichst quantifizieren und kohärent darstellen.

Die Kommission wird in einer Gesamtbewertung darlegen, wie ihre Agenda für eine bessere Rechtsetzung während ihrer Amtszeit umgesetzt worden sein wird.

Kasten 6: Folgemaßnahmen

- Bei Überarbeitungen bestehender Rechtsvorschriften soll aus jeder Folgenabschätzung klar hervorgehen, welche Kosteneinsparungen zu erwarten sind, wobei diese Einsparungen weitmöglichst zu quantifizieren sind. Dadurch erhalten das Europäische Parlament und der Rat während des Rechtsetzungsverfahrens und die Mitgliedstaaten in der Phase der Umsetzung und Anwendung der Rechtsvorschriften klare Vorgaben in Bezug auf die

Verringerung der Verwaltungslasten.

- Zusätzlich sollen 2017 und 2018 in folgenden Bereichen wichtige Vorschläge vorgelegt werden, die unter anderem eine Vereinfachung zum Ziel haben:
 - **Besteuerung einschließlich der Mehrwertsteuer:** Ein Paket von Initiativen zum endgültigen Mehrwertsteuersystem und zur Vereinfachung für KMU wird den Verwaltungsaufwand für KMU verringern und dazu beitragen, ein Umfeld zu schaffen, das den KMU das Wachstum und den grenzüberschreitenden Handel erleichtert und für faire Wettbewerbsbedingungen sorgt.
 - **Verringerung des Verwaltungsaufwands für Unternehmen:** Durch das Paket zur *Modernisierung des EU-Gesellschaftsrechts* sollen Verfahren, die das Gesellschaftsrecht betreffen, vereinfacht werden. Dies führt zu einer Verringerung des Verwaltungsaufwands für Unternehmen und Behörden (z. B. durch Einsatz digitaler Verfahren).
 - **Unterstützung der Behörden:** Die durch das Umweltrecht vorgeschriebenen Berichtspflichten sollen anhand der Ergebnisse des Fitness-Checks rationalisiert werden.
 - **Unterstützung der Verbraucher:** Vereinfachung der bestehenden Vorschriften im Corpus des Verbraucherrechts, zum Beispiel in Bezug auf Informationspflichten und Fernkommunikation mit Verbrauchern. Hierdurch könnten einige Kosteneinsparungen erzielt und der Verwaltungsaufwand reduziert werden.
- Die Rechtsvorschriften der Union sollen weiterhin regelmäßig überprüft werden, um sicherzustellen, dass sie ihren Zweck erfüllen. Gegenwärtig werden unter anderem das Chemikalienrecht, Rechtsvorschriften im Meeressektor sowie das allgemeine Lebensmittelrecht überprüft.
- Es soll dafür gesorgt werden, dass die Interessenträger (z. B. im Rahmen öffentlicher Konsultationen, die mit Bewertungen und Folgenabschätzungen einhergehen) systematisch zu den Erfordernissen und Möglichkeiten zur Vereinfachung von Rechtsvorschriften konsultiert werden.
- Gemeinsam mit dem Rat und dem Europäischen Parlament sollen die Arbeiten zur Umsetzung der Interinstitutionellen Vereinbarung über bessere Rechtsetzung intensiviert werden, um dafür zu sorgen, dass in neuen Rechtsvorschriften künftig angemessene Überwachungs- und Evaluierungsregelungen verankert werden.