



Straßburg, den 19.5.2015
COM(2015) 216 final

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND
DEN RAT**

Vorschlag für eine Interinstitutionelle Vereinbarung über bessere Rechtsetzung

MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

Vorschlag für eine Interinstitutionelle Vereinbarung über bessere Rechtsetzung

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT, DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION
UND DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION,

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 295,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission (die drei Organe) bekräftigen bei der Ausübung ihrer Befugnisse und gemäß den in den Verträgen vorgesehenen Verfahren die Bedeutung, die sie folgenden Aspekten beimessen: Gemeinschaftsmethode, Transparenz des Gesetzgebungsprozesses, demokratische Legitimierung, Subsidiarität, Verhältnismäßigkeit, Rechtssicherheit und einfache, klare und kohärente Formulierung von Rechtsvorschriften.
- (2) Die drei Organe anerkennen ihre gemeinsame Verantwortung für eine bessere Rechtsetzung, mit der gewährleistet wird, dass die Rechtsvorschriften der Union auf die Bereiche fokussiert werden, in denen sie den größten Mehrwert haben, dass sich die angestrebten gemeinsamen politischen Ziele so effizient und effektiv wie möglich mit ihnen erreichen lassen, sie so einfach und klar wie möglich formuliert sind, sie die Betroffenen so wenig wie möglich belasten und so gestaltet sind, dass sie sich leicht umsetzen und in der Praxis anwenden lassen und dass sie die Wettbewerbsfähigkeit und die Stabilität der Wirtschaft in der Union stärken.
- (3) Die drei Organe bekräftigen die Rolle und die Verantwortung der nationalen Parlamente, wie sie in den Verträgen festgelegt sind im Protokoll über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union und im Protokoll (Nr. 2) über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit, die im Vertrag über die Europäische Union niedergelegt sind.
- (4) Die drei Organe vertreten die Auffassung, dass eine Konsultation der Interessenträger, eine Ex-post-Evaluierung der geltenden Rechtsvorschriften und die Abschätzung der Folgen neuer Initiativen dabei helfen werden, eine bessere Rechtsetzung zu erreichen.
- (5) Die drei Organe erinnern an die Verpflichtung der Union, gemäß Artikel 5 des Vertrags über die Europäische Union betreffend die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit Rechtsvorschriften nur soweit erforderlich und in dem erforderlichen Maße zu erlassen.
- (6) Die drei Organe bekräftigen, dass die Vereinfachung der Rechtsvorschriften der Union und die Verringerung des Regelungsaufwands unbeschadet der Verfolgung der in den Verträgen festgelegten politischen Ziele der Union und der Wahrung der Integrität des Binnenmarktes angestrebt werden sollten.

- (7) Die vorliegende Vereinbarung ergänzt die nachfolgenden Vereinbarungen und Erklärungen zum Zweck einer besseren Rechtsetzung, zu denen sich die drei Organe weiterhin uneingeschränkt bekennen:
- Interinstitutionelle Vereinbarung vom 20. Dezember 1994 über ein beschleunigtes Arbeitsverfahren für die amtliche Kodifizierung von Rechtstexten¹,
 - Interinstitutionelle Vereinbarung vom 22. Dezember 1998 „Gemeinsame Leitlinien für die redaktionelle Qualität der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften“²,
 - Interinstitutionelle Vereinbarung vom 28. November 2001 über die systematischere Neufassung von Rechtsakten³,
 - Gemeinsame Erklärung zu den praktischen Modalitäten des neuen Mitentscheidungsverfahrens⁴ vom 13. Juni 2007,
 - Gemeinsame Politische Erklärung vom 27. Oktober 2011 des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission zu erläuternden Dokumenten⁵.
- (8) Die vorliegende Vereinbarung spiegelt das Gleichgewicht zwischen den jeweiligen im Vertrag festgelegten Kompetenzen des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission wider. Sie lässt die Rahmenvereinbarung über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission⁶ vom 20. Oktober 2010 unberührt.

SIND WIE FOLGT ÜBEREINGEKOMMEN:

I. Gemeinsame Verpflichtungen und Ziele

1. Das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission (die drei Organe) kommen überein, mit einer Reihe von Initiativen und Verfahren, die in dieser Interinstitutionellen Vereinbarung festgelegt sind, eine bessere Rechtsetzung anzustreben.

II. Programm- und Zeitplanung

2. Die drei Organe kommen überein, die jährliche und die mehrjährige Programmplanung der Union gemäß Artikel 17 Absatz 1 des Vertrags über die

¹ ABl. C 102 vom 4.4.1996, S. 2.

² ABl. C 73 vom 17.3.1999, S. 1.

³ ABl. C 77 vom 28.3.2002, S. 1.

⁴ ABl. C 145 vom 30.6.2007, S. 5.

⁵ ABl. C 369 vom 17.12.2011, S. 15.

⁶ ABl. L 304 vom 20.11.2010, S. 47.

Europäische Union, dem zufolge die Kommission die jährliche und die mehrjährige Programmplanung einleitet, zu verstärken.

3. Die Kommission tauscht sich vor der Annahme ihres Jahresarbeitsprogramms auf der Grundlage eines schriftlichen Beitrags des Kommissionspräsidenten mit den wichtigsten Eckpunkten für die Ausarbeitung des Arbeitsprogramms der Kommission mit dem Europäischen Parlament und dem Rat aus. Zur Erleichterung der längerfristigen Planung tauschen sich die drei Organe anhand der politischen Leitlinien des Kommissionspräsidenten über die mehrjährigen Prioritäten aus.
4. Die Kommission unterzieht die Anträge des Europäischen Parlaments und des Rates auf Vorlage von Legislativvorschlägen einer ernsthaften Prüfung. Legt die Kommission keinen Vorschlag vor, so teilt sie dem betreffenden Organ die Gründe dafür mit.
5. Ausgehend vom Arbeitsprogramm der Kommission verständigen sich die drei Organe jedes Jahr auf eine Liste mit Vorschlägen, denen im Gesetzgebungsprozess Vorrang eingeräumt wird. Diese Liste umfasst Vorschläge zur Aktualisierung oder Vereinfachung bestehender Rechtsvorschriften und zur Verringerung des Regelungsaufwands, insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen.
6. Die Kommission untermauert jeden einzelnen Punkt ihres Arbeitsprogramms ausreichend detailliert und aktualisiert ihre Planung regelmäßig im Laufe des Jahres. Die Kommission berichtet der Konferenz der Präsidenten und dem Rat (Allgemeine Angelegenheiten) regelmäßig über den Stand der Umsetzung ihres Arbeitsprogramms für das betreffende Jahr.

III. Anwendung von Instrumenten für eine bessere Rechtsetzung

Folgenabschätzung

7. Die drei Organe stimmen darin überein, dass Folgenabschätzungen zur qualitativen Verbesserung der Rechtsvorschriften der Union beitragen. Sie vertreten die Auffassung, dass mit einer Folgenabschätzung das Vorhandensein, der Umfang und die Auswirkungen eines Problems sowie die Frage geklärt werden sollten, ob die Union tätig werden muss. Ferner sollten mit einer Folgenabschätzung alternative Lösungswege aufgezeigt werden, die sich auf die Bewertung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen anhand einer qualitativen wie auch einer quantitativen Prüfung stützen. Folgenabschätzungen sollten sich auf die besten verfügbaren Daten stützen und nach Umfang und Schwerpunkt verhältnismäßig sein.
8. Die Kommission unterzieht diejenigen ihrer Initiativen, bei denen mit erheblichen wirtschaftlichen, sozialen oder ökologischen Auswirkungen zu rechnen ist, einer Folgenabschätzung. Bei der Durchführung ihrer eigenen Folgenabschätzungen hört die Kommission nach Maßgabe ihrer Mindeststandards die Interessenträger an. Der Ausschuss für Regulierungskontrolle der Kommission unterzieht die Folgenabschätzungen einer Qualitätskontrolle. Die Endergebnisse der Folgenabschätzungen werden dem Europäischen Parlament, dem Rat und den nationalen Parlamenten zur Verfügung gestellt und bei Annahme des Kommissionsvorschlags zusammen mit den Stellungnahmen des Ausschusses für Regulierungskontrolle öffentlich zugänglich gemacht.

9. Das Europäische Parlament und der Rat begutachten bei ihrer Prüfung der Kommissionsvorschläge zunächst die Folgenabschätzung durch die Kommission.
10. Das Europäische Parlament und der Rat unterziehen in jedem Stadium des Gesetzgebungsprozesses alle wesentlichen Änderungen an einem Kommissionsvorschlag vor der Annahme einer Folgenabschätzung. Allgemein gilt, dass die Folgenabschätzung durch die Kommission als Ausgangspunkt für diese zusätzliche Folgenabschätzung dient. Die Kommission kann auf eigene Initiative oder auf Aufforderung durch das Europäische Parlament oder den Rat das Europäische Parlament und den Rat bei ihrer Folgenabschätzung unterstützen, indem sie ihre Bewertung erläutert und die von ihr verwendeten Daten zur Verfügung stellt bzw. – in hinreichend begründeten Fällen – indem sie ihre ursprüngliche Folgenabschätzung ergänzt.
11. Es obliegt jedem einzelnen der drei Organe, seine Folgenabschätzung selbst zu gestalten, einschließlich des Einsatzes interner Ressourcen und der Qualitätskontrolle. Die Folgenabschätzung soll jedem Organ eine fundierte Beschlussfassung unter uneingeschränkter Beachtung seiner Rolle und Zuständigkeiten ermöglichen.
12. Das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission kommen überein, dass die Rechtsvorschriften folgende Anforderungen erfüllen sollten: Sie sollten verständlich und klar formuliert sein, so gestaltet sein, dass den Parteien ihre Rechten und Pflichten leicht ersichtlich sind, angemessene Berichterstattungs-, Überwachungs- und Evaluierungsvorschriften enthalten, keine unverhältnismäßigen Kosten verursachen und leicht umzusetzen sein. Jedes Organ kann nach einer wesentlichen Abänderung des Kommissionsvorschlags ein unabhängiges Gremium damit beauftragen, diese Aspekte zu überprüfen. Eine solche Prüfung sollte innerhalb einer angemessenen Frist abgeschlossen und veröffentlicht werden und bestehenden Folgenabschätzungen Rechnung tragen. Jedes Organ ernennt ein Mitglied des Gremiums. Die Mitglieder müssen das für die betreffende Analyse erforderliche einschlägige Fachwissen nachweisen können, dürfen sich in keinem Interessenkonflikt befinden und müssen unabhängig von der Anstellungsbehörde handeln.
13. Mit ihren jeweiligen Folgenabschätzungen und ihrer Zusammenarbeit wollen die drei Organe gewährleisten, dass die Informationen über die Auswirkungen des angenommenen Rechtsakts verfügbar sind und als Grundlage für eine spätere Evaluierung herangezogen werden können.

Konsultation der Interessenträger und Feedback

14. Die Konsultation der Interessenträger ist integraler Bestandteil einer besseren Rechtsetzung. Die Kommission führt die Konsultationen gemäß ihren Mindeststandards durch. Hierzu zählen öffentliche Konsultationen per Internet, mit denen Meinungen und Informationen von interessierten Parteien eingeholt werden. Die Ergebnisse jeder Konsultation werden veröffentlicht.
15. Nachdem die Kommission ihren Vorschlag und die zugehörige Folgenabschätzung angenommen hat, erhalten die Interessenträger Gelegenheit, innerhalb einer Frist von acht Wochen Stellung dazu zu nehmen, während gleichzeitig die nationalen Parlamente aufgefordert sind, zu Fragen im Zusammenhang mit dem Subsidiaritätsgrundsatz Stellung zu nehmen, außer in Fällen großer Dringlichkeit

und unbeschadet der Sonderregelungen für Kommissionsvorschläge nach Maßgabe von Artikel 155 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Die eingeholten Stellungnahmen werden den beiden Legislativorganen zu Beginn des Gesetzgebungsprozesses vorgelegt.

Ex-post-Evaluierung der geltenden Rechtsvorschriften

16. Die Kommission hält bei der Planung der Evaluierungen die in den Rechtsvorschriften der Union festgelegten Fristen für Berichterstattung und Überprüfung so weit wie möglich ein. Sie unterrichtet das Europäische Parlament und den Rat über ihre mehrjährige Planung zur Evaluierung der geltenden Rechtsvorschriften.
17. Die drei Organe bekräftigen, dass es wichtig ist, die Evaluierung der Wirkung und Wirksamkeit der Rechtsvorschriften der Union, einschließlich damit zusammenhängender öffentlicher Konsultationen bzw. Konsultationen der Interessenträger, so einheitlich und kohärent wie möglich zu gestalten.
18. Die drei Organe kommen überein, dass Vorschläge für eine wesentliche Änderung oder Weiterentwicklung der Unionsvorschriften auf eine gründliche Evaluierung der geltenden Rechtsvorschriften und Politikmaßnahmen auf ihre Effizienz, Effektivität, Relevanz, Kohärenz und ihren Mehrwert gestützt werden sollten. Eine solche Evaluierung sollte die Grundlage für die Abschätzung der Folgen von Optionen für weitergehende Maßnahmen bilden. Um diese Vorgänge zu erleichtern, kommen das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission überein, in den Rechtsvorschriften Monitoring-, Evaluierungs- und Berichtspflichten festzulegen. Diese können bei Bedarf messbare Indikatoren umfassen als Grundlage für die Erhebung von Daten über die Auswirkungen der Rechtsvorschriften in der Praxis.
19. Das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission stimmen darin überein, dass alle ausgabenbezogenen und nichtausgabenbezogenen Tätigkeiten der EU in verhältnismäßiger Weise evaluiert werden sollten. Die zeitliche Planung der Evaluierung sollte sich nach der Laufzeit der Maßnahme, den operationellen und strategischen Anforderungen an die Entscheidungsfindung, den allgemeinen Anforderungen an die Evaluierung gemäß der Haushaltsordnung sowie den spezifischen Anforderungen gemäß der Rechtsgrundlage für die betreffende Maßnahme richten. Daher verpflichten sich die drei Organe, systematisch die Verwendung von Überprüfungsklauseln zu erwägen. In Fällen, in denen die Rechtsvorschriften befristet werden sollen, kommen Verfallsklauseln zur Anwendung.

IV. Rechtsetzungsinstrumente

20. Die Kommission legt gegenüber dem Europäischen Parlament und dem Rat in der Begründung ihrer Vorschläge dar, warum sie das jeweilige Rechtsetzungsinstrument gewählt hat. In der Begründung rechtfertigt die Kommission ferner die vorgeschlagenen Maßnahmen im Hinblick auf die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit und im Hinblick auf ihre Vereinbarkeit mit den Grundrechten. Die Kommission berichtet auch über Umfang und Ergebnisse der von ihr durchgeführten Konsultation der Interessenträger, Ex-post-Evaluierung bestehender Rechtsvorschriften und Folgenabschätzung.

V. Delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte

21. Die drei Organe unterstreichen die wichtige Funktion, die delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten in der Gesetzgebung zukommt. Sie sind integraler Bestandteil der Instrumente für eine bessere Rechtsetzung und tragen dazu bei, dass die Rechtsvorschriften einfach formuliert und auf dem neuesten Stand sind sowie wirksam und zügig umgesetzt werden.
22. Die drei Organe haben sich auf die „Vereinbarung über delegierte Rechtsakte“ im Anhang verständigt. Gemäß dieser Vereinbarung und im Interesse einer höheren Transparenz und einer breiteren Konsultation verpflichtet sich die Kommission, vor der Annahme delegierter Rechtsakte das erforderliche Expertenwissen einzuholen, unter anderem durch die Konsultation von Sachverständigen aus den Mitgliedstaaten und durch öffentliche Konsultationen. Darüber hinaus und wenn für die erste Ausarbeitung des Entwurfs bei Durchführungsrechtsakten umfassenderes Expertenwissen benötigt wird, greift die Kommission auf Sachverständigengruppen zurück, konsultiert die Interessenträger bzw. führt öffentliche Konsultationen durch.
23. Die drei Organe kommen überein, in die Rechtsvorschriften der Union keine Verfahrensmodalitäten oder Verfahren sui generis aufzunehmen und den Ausschüssen keine Aufgaben zu übertragen, die über diejenigen hinausgehen, die in der Verordnung (EU) Nr. 182/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates⁷ betreffend die Mechanismen, mit denen die Mitgliedstaaten die Wahrnehmung der Durchführungsbefugnisse durch die Kommission kontrollieren, aufgeführt sind.

VI. Koordinierung des Gesetzgebungsprozesses

24. Die drei Organe kommen überein, ihre Gesetzgebungstätigkeit besser zu koordinieren.
25. Im Einklang mit der Gemeinsamen Erklärung zu den praktischen Modalitäten des neuen Mitentscheidungsverfahrens kommen die drei Organe überein, ihre vorbereitenden Arbeiten und ihre Gesetzgebungsarbeiten im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens besser zu koordinieren. Sie kommen ferner überein, die Veröffentlichung dieser Arbeiten in geeigneter Form zu gewährleisten.
26. Insbesondere bemühen sich das Europäische Parlament und der Rat darum, zusammen mit der Kommission für jeden Legislativvorschlag einen ungefähren Zeitplan für die einzelnen Stadien bis zur endgültigen Annahme aufzustellen. Dieser Zeitplan umfasst auch die angemessene Nutzung der Einigung in zweiter Lesung. Bei Bedarf können die drei Organe übereinkommen, ihre Anstrengungen sowohl während der organinternen Vorbereitungen als auch während der interinstitutionellen Verhandlungen zu koordinieren, um das Gesetzgebungsverfahren zu beschleunigen.
27. Die drei Organe unterrichten einander während des gesamten Gesetzgebungsprozesses regelmäßig über ihre Arbeiten und über laufende Verhandlungen untereinander; dies geschieht über geeignete Verfahren, u. a. einen Dialog der Ausschüsse und des Plenums des Europäischen Parlaments mit dem Vorsitz des Rates und der Kommission.

⁷ ABl. L 55 vom 28.2.2011, S. 13.

28. Die drei Organe sorgen für angemessene Transparenz im Gesetzgebungsprozess, auch in den Verhandlungen der drei Organe untereinander.
29. Die drei Organe sorgen im Interesse der Effizienz für eine bessere zeitliche Abstimmung bei der Behandlung der Gesetzgebungsvorschläge in den Vorbereitungsgremien des Europäischen Parlaments und des Rates.

VII. Umsetzung und Anwendung der Rechtsvorschriften der Union

30. Die drei Organe fordern die Mitgliedstaaten auf, die Rechtsvorschriften der Union zügig und korrekt anzuwenden. In geeigneten Fällen wird die Anwendung einheitlicher Termine für den Geltungsbeginn der Rechtsvorschriften in den Mitgliedstaaten empfohlen, wobei die Zahl dieser Termine pro Jahr beschränkt wird. Die Frist für die Umsetzung von Richtlinien wird so kurz wie möglich gehalten und sollte in der Regel zwei Jahre nicht überschreiten.
31. Die drei Organe fordern die Mitgliedstaaten auf, wenn sie Maßnahmen zur Umsetzung oder Durchführung von Rechtsvorschriften der Union oder zur Gewährleistung des Vollzugs des Unionshaushalts erlassen, die nationalen Maßnahmen gegenüber den betroffenen Kreisen klar zu kommunizieren. Insbesondere sollten die Mitgliedstaaten soweit möglich im Wortlaut der genannten Maßnahmen deutlich unterscheiden zwischen denjenigen Aspekten, die sich aus den Rechtsvorschriften der Union bzw. den Vorschriften über den Haushaltsvollzug ergeben, und allen zusätzlichen wesentlichen oder verfahrenstechnischen Elementen, die sie aus eigener Initiative auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene hinzugefügt haben. Bevor die Mitgliedstaaten solche zusätzlichen wesentlichen oder verfahrenstechnischen Vorschriften annehmen, sollten sie deren Folgen abschätzen, insbesondere hinsichtlich des Verwaltungsaufwands für Unternehmen, Verwaltungen und Bürger, und ihre Entscheidung für diese zusätzlichen Elemente begründen. Die Mitgliedstaaten sollten in ihren Mitteilungen über die Umsetzung zwischen Vorschriften und Verfahren zur Umsetzung von Richtlinien und zusätzlichen Vorschriften und Verfahren unterscheiden.
32. Die Kommission berichtet dem Europäischen Parlament jährlich über den Stand der Anwendung der Rechtsvorschriften der Union.
33. Die drei Organe fordern die Mitgliedstaaten auf, mit der Kommission zu kooperieren bei der Erhebung der Informationen und Daten, die nötig sind, um die Umsetzung des Unionsrechts zu überwachen und zu evaluieren. Die drei Organe verweisen auf die beiden Gemeinsamen Politischen Erklärungen vom 28. September und vom 27. Oktober 2011 zu erläuternden Dokumenten, die zusätzlich zur Mitteilung über Umsetzungsmaßnahmen übermittelt werden, und heben die Bedeutung dieser Erklärungen hervor.

VIII. Vereinfachung

34. Die drei Organe kommen überein, kontinuierlich gemeinsam darauf hinzuwirken, die Rechtsvorschriften zu aktualisieren und zu vereinfachen und unnötigen Regelungsaufwand für Unternehmen, Verwaltungen und Bürger zu reduzieren. Bei dieser Aufgabe stützen sie sich auf das Kommissionsprogramm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT) oder ein anderes künftiges Programm mit vergleichbarer Zielsetzung. Die Kommission ermittelt innerhalb der bestehenden Rechtsvorschriften Bereiche, in denen vereinfacht und

verschlankt werden kann, und unterbreitet entsprechende Vorschläge, die u. a. die Aufhebung überholter Rechtsakte sowie erforderlichenfalls die Konsolidierung oder Ersetzung von Rechtsakten umfassen. Das Potenzial für eine Verringerung des Regelungsaufwands wird anhand der von den Mitgliedstaaten und den Interessenträgern gelieferten Angaben nach Möglichkeit im Rahmen des REFIT-Programms quantifiziert. Die Kommission führt in ihrem Arbeitsprogramm die Vorschläge an, mit denen sie den Regelungsaufwand verringern will, sowie die anhängigen Vorschläge, die zurückgezogen werden sollen.

IX. Durchführung und Überwachung der Vereinbarung

35. Die drei Organe treffen die erforderlichen Maßnahmen, um zu gewährleisten, dass geeignete Mittel und Ressourcen für eine ordnungsgemäße Durchführung dieser Vereinbarung zur Verfügung stehen.
36. Die drei Organe überwachen regelmäßig die Durchführung der Vereinbarung, auch durch jährliche Beratungen auf der Konferenz der Präsidenten und im Rat (Allgemeine Angelegenheiten).

X. ERSETZUNG

37. Diese Interinstitutionelle Vereinbarung ersetzt die Interinstitutionelle Vereinbarung „Bessere Rechtsetzung“⁸ aus dem Jahr 2003 und das gemeinsame interinstitutionelle Konzept für die Folgenabschätzung aus dem Jahr 2005.

⁸ ABl. C 321 vom 31.12.2003, S. 1.