

Straßburg, den 28.4.2026
COM(2026) 380 final

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

Ein einfacheres, klareres und besser durchsetzbares EU-Regelwerk

Die Europäische Union steht an einem entscheidenden Punkt. Sie sieht sich einem angespannten geopolitischen Umfeld, wirtschaftlichem Druck und Bedrohungen der Sicherheit und der Demokratie ausgesetzt. Gleichzeitig bemüht sie sich fieberhaft darum, strukturelle Hindernisse zu beseitigen und die Voraussetzungen für eine höchst wettbewerbsfähige, innovative und nachhaltige soziale Marktwirtschaft zu verbessern. Dafür bedarf es eines einfachen, effizienten, transparenten und durchsetzbaren Rechtsrahmens, der fest auf dem Fundament der Rechtsstaatlichkeit ruht und einen vollständig integrierten Binnenmarkt ermöglicht. Entscheidend ist, dass Europa geeint ist, seine Stärken ausspielt und sich seinen Wettbewerbsvorteil sichert. Die strategische Durchsetzung des Unionsrechts ist dabei von zentraler Bedeutung, und zwar vor allem dort, wo es für die Menschen und die Unternehmen in der Union besonders wichtig ist. Von der Qualität und Durchsetzbarkeit der EU-Vorschriften hängen auch die außenpolitische Handlungsfähigkeit der Union und ihre Fähigkeit ab, Standards zu setzen und damit zur wirtschaftlichen Sicherheit und zum globalen Einfluss der Union beizutragen.

Die Kommission hat – wie die OECD bestätigt¹ – eines der fortschrittlichsten Systeme für eine bessere Rechtsetzung, das Fakten, Folgenabschätzungen und eine breit angelegte Konsultation der Interessenträger kombiniert. Parallel dazu hat sie ambitionierte Maßnahmen ergriffen, um den Binnenmarkt, die Bürgerrechte und die Grundfreiheiten zu stärken und die Rechtsstaatlichkeit zu schützen. Und dennoch haben es Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen und öffentliche Verwaltungen häufig mit komplexen, sehr detaillierten oder mehrdeutigen Rechtsvorschriften auf Unions- oder nationaler Ebene zu tun. Auch sind lange Verzögerungen bei der Umsetzung und Durchführung von Rechtsakten der Union, Herausforderungen bei der Durchsetzung, bürokratische Hürden und eine unnötige Überregulierung in den Mitgliedstaaten an der Tagesordnung.

Die uneinheitliche, verspätete oder halbherzige Durchführung des Unionsrechts hemmt die Verwirklichung der politischen Ziele der Union und schwächt den Binnenmarkt, die Wettbewerbsfähigkeit und die Resilienz der Union. Anhaltende, erhebliche Verstöße gegen Unionsrecht können auch die Rechtsstaatlichkeit untergraben, die im derzeitigen globalen Kontext ohnehin unter Druck steht. Bei der Gewährleistung der Rechtsstaatlichkeit geht es nicht nur um den Schutz der Werte der Union. Sie ist die Grundlage für Rechtssicherheit, Planbarkeit und ein gutes Investitions- und Geschäftsklima.

Ziel dieser Mitteilung ist es, die Art und Weise zu modernisieren, wie EU-Rechtsvorschriften konzipiert, durchgeführt und durchgesetzt werden, gleichzeitig dafür zu sorgen, dass diese Vorschriften klar, flexibel und zweckmäßig sind, und somit zur Verwirklichung des Konzepts „Ein Europa, ein Markt“² beizutragen. Es gilt, die Verfahren zu optimieren, die Faktengrundlage unserer Vorschläge zu stärken und die strikte Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit sicherzustellen, damit die Union ihre politischen Ziele besser verwirklichen und damit die Wettbewerbsfähigkeit steigern, die Rechtssicherheit stärken und schneller und wirksamer auf dringende Erfordernisse reagieren kann. Mit dieser Zielsetzung sollen in allen Politikbereichen Maßnahmen für eine bessere Durchführung und schnellere Durchsetzung der EU-Rechtsvorschriften eingeführt werden. Ein besonderer strategischer Schwerpunkt wird auf der Durchsetzung des Regelwerks für den Binnenmarkt liegen.

¹ OECD Regulatory Policy Outlook 2025, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/04/oecd-regulatory-policy-outlook-2025_a754bf4c/56b60e39-en.pdf.

² https://commission.europa.eu/document/5445de81-9481-4335-9902-9756159ba614_en.

Bei neuen EU-Initiativen sollten die Grundsätze der besseren Rechtsetzung, etwa der Grundsatz der „Einfachheit der Gestaltung“, beachtet werden. Sie sollten mit Folgenabschätzungen von hoher Qualität einhergehen und möglichst effizient zu den politischen Zielen der Union beitragen. Die in dieser Mitteilung dargelegten Maßnahmen und Grundsätze werden sich in den Leitlinien und im Instrumentarium für eine bessere Rechtsetzung wiederfinden und nach einer sorgfältigen Prioritätensetzung schrittweise umgesetzt. Die bestehende Gesetzgebung wiederum sollte bei Bedarf auf ihre Relevanz überprüft werden, um für mehr Kohärenz zwischen Rechtsakten, die in einem Zusammenhang stehen, zu sorgen. Zu diesem Zweck wird mit dieser Mitteilung auch ein Aktionsplan für eine umfassende Bereinigung der Rechtsvorschriften in zwölf vorrangigen Bereichen aufgestellt.

Die Kommission hat die Interessenträger aufgefordert, zur besseren Rechtsetzung Stellung zu nehmen³. Es gingen etwa 288 Beiträge aus 27 Ländern ein⁴. Allgemein erachten die Interessenträger Instrumente für eine bessere Rechtsetzung als wesentlich für die Qualität der EU-Rechtsetzung. Sie fordern, dass diese Instrumente gestärkt und modernisiert werden, um mehr Transparenz, Rechenschaftspflicht und rechtliche Stichhaltigkeit zu erreichen.

1. EINFACHHEIT DER GESTALTUNG

Mit Blick auf einen kohärenteren und effizienteren Binnenmarkt möchte die Kommission vermeiden, dass mit neuen Legislativvorschlägen allzu komplexe und uneinheitliche Regelwerke entstehen. Eines der Hauptanliegen der Interessenträger ist der Wunsch nach Einfachheit und Klarheit, wobei das Prinzip der Einfachheit bereits in der Frühphase von Rechtsvorschriften beachtet werden müsse.

Ein Vorschlag ist „einfach gestaltet“, wenn die Betroffenen leicht verstehen können,

- worin das Ziel besteht,
- wer wann was zu tun hat,
- welche Wechselwirkung zwischen neuen und bestehenden Rechten und Pflichten bestehen,
- wie die Einhaltung der Vorschriften erreicht wird,
- was geschieht, wenn die Pflichten nicht erfüllt werden.

Rechtsvorschriften sollten klar sein, damit sie reibungslos durchgeführt und einheitlich und vorhersehbar angewandt werden können, etwa von Behörden und Gerichten. Die Kommission ist bestrebt, sich bei ihren künftigen Legislativvorschlägen von dem Grundsatz der Einfachheit der Gestaltung leiten zu lassen, und fordert das Europäische Parlament, den Rat und die Mitgliedstaaten auf, sich im Rahmen ihrer Zuständigkeiten ebenfalls daran zu halten.

Die Einfachheit der Gestaltung hat mehrere Dimensionen:

Rechtsetzungsdisziplin

Um einen wirksameren und effizienteren Rechtsrahmen zu schaffen, muss Europa imstande sein, den wichtigsten Herausforderungen und Risiken Vorrang einzuräumen und sich darauf

³ Aufforderung zur Stellungnahme, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/16232-Mitteilung-uber-bessere-Rechtsetzung_de.

⁴ Geantwortet haben Wirtschaftsverbände (100), NRO (65), EU-Bürgerinnen und -Bürger (29), Unternehmen (22), Behörden (22), „Sonstige“ (16), Gewerkschaften (12), Universitäten/Forschungseinrichtungen (11), Umweltorganisationen (5), Verbraucherverbände (4) und Nicht-EU-Bürgerinnen und -Bürger (2).

zu konzentrieren. Die Rechtsetzungsdisziplin ist ein Mittel, um sicherzustellen, dass die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit im Unionsrecht einheitlich angewandt werden. Auf diese Weise kann die Union ihre Maßnahmen und Ressourcen auf Bereiche konzentrieren, in denen ein Handeln auf EU-Ebene notwendig ist, den größten Mehrwert erbringt und verhältnismäßig ist.

Auch wenn es um Durchführungsbestimmungen geht, müssen wir diszipliniert und zielgerichtet vorgehen, um zu verhindern, dass die EU-Rechtsvorschriften zu lang, komplex und kostspielig werden. Bei bevorstehenden Legislativvorschlägen wird sich die Kommission bemühen, nur gut konzipierte Befugnisübertragungen für delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte vorzuschlagen, die unbedingt erforderlich sind, um EU-Vorschriften oder internationale Verpflichtungen wirksam durchzuführen und durchzusetzen. Wir fordern das Europäische Parlament und den Rat auf, in dieser Hinsicht während des gesamten Gesetzgebungsverfahrens die gleiche Disziplin walten zu lassen.

Um den Binnenmarkt zu vertiefen und die Attraktivität der Union in der Weltwirtschaft zu stärken, muss unbedingt darauf geachtet werden, geeignete Rechtsinstrumente und den passenden Harmonisierungsgrad zu wählen. Die Wahl des Rechtsakts muss auf der Grundlage der Verträge erfolgen und auf die Ziele und Inhalte abgestimmt sein⁵. Bei Angelegenheiten mit direktem Binnenmarktbezug, die in die Zuständigkeit der Union fallen, kann es sinnvoll sein, systematisch auf umfassende Regelungen zu setzen⁶, damit es nicht zu zahlreichen Zusatzverpflichtungen und einer regulatorischen Fragmentierung und Überregulierung kommt. In diesen Fällen wäre eine vollständige Harmonisierung vorzuziehen, und Ausnahmen sollten stichhaltig begründet werden.

Zukunftssichere und adaptive Rechtsetzung

Zur Förderung von Innovation und Wachstum müssen die Vorschriften der Union und der Mitgliedstaaten ausreichend Spielraum bieten, damit künftig mit den immer rasanteren technologischen und geopolitischen Veränderungen Schritt gehalten werden kann. Dafür müssen die Vorschriften innovationsfreundlich angelegt werden und vorausschauende und langfristig ausgelegte Erwägungen einbeziehen; sie müssen die Rechtssicherheit und Zuversicht bieten, die für die Investitions- und Wirtschaftstätigkeit im Binnenmarkt unerlässlich sind. Gleichzeitig wird die Kommission sicherstellen, dass die Vorschriften überprüft und erforderlichenfalls aktualisiert werden, um sie an veränderte Umstände und technologische Gegebenheiten anzupassen.

Auch sollen gegebenenfalls Verfallsklauseln dafür sorgen, dass Rechtsvorschriften zu einem bestimmten künftigen Zeitpunkt außer Kraft treten. In Verbindung mit Überwachungs- und Evaluierungsmaßnahmen zur rechten Zeit können diese Verfallsklauseln dazu beitragen, eine ausufernde Zunahme von Vorschriften und Berichtspflichten zu verhindern. Sie können sicherstellen, dass Vorschriften, die nicht mehr vonnöten sind, nicht in den Gesetzbüchern verbleiben. Der Wortlaut der Verfalls-, Überwachungs- und Evaluierungsklauseln wird standardisiert und vereinheitlicht.

⁵ Während Richtlinien in nationales Recht umgesetzt werden müssen und die Mitgliedstaaten bei der Durchführung flexibler sind, gelten Verordnungen unmittelbar und regeln den Politikbereich, ohne dass weitreichende zusätzliche Bestimmungen in den Mitgliedstaaten erforderlich sind.

⁶ Das ist der Fall, wenn die EU-Vorschriften die von dem Rechtsakt erfassten Angelegenheiten erschöpfend regeln und sämtliche Bestimmungen enthalten, die für eine eigenständige Regelung erforderlich sind.

Schlankere und besser verfügbare Rechtsvorschriften

Darüber hinaus ist es von entscheidender Bedeutung, dass alle leichter erkennen können, welche gesetzlichen Rechte und Pflichten für sie gelten und welche Durchführungsfristen damit verbunden sind. Die Kommission wird daher die Zusammenfassungen der Rechtsvorschriften in EUR-Lex⁷ dahin gehend verbessern, dass Rechte und Pflichten klar dargestellt werden und auf die Durchführungspflichten der Mitgliedstaaten hingewiesen wird. Ferner wird sie i) mit den anderen Organen zusammenarbeiten, um die EU-Rechtsvorschriften besser verfügbar zu machen – unter anderem, indem sie maschinenlesbar werden, ii) mehr konsolidierte Fassungen von Rechtsvorschriften schneller zur Verfügung stellen, damit der ursprüngliche Rechtsakt und alle nachfolgenden Änderungen in einem einzigen Dokument stehen, und iii) den europäischen Rechtsdatenraum weiterentwickeln, um einen einfachen Online-Zugang zu den aktuell geltenden Rechtsvorschriften und der Rechtsprechung auf Ebene der Union und der Mitgliedstaaten zu gewährleisten⁸. Bei der Gestaltung der Berichtspflichten wird die Kommission den Grundsatz der einmaligen Erfassung anwenden und die Informationsquellen leicht nachvollziehbar darstellen.

Die Kommission wird die Standards für die Formulierung der Erwägungsgründe, die am Anfang eines jeden Legislativvorschlags stehen, verbessern. Künftig wird der Schwerpunkt darauf liegen, die Gründe für den Rechtsakt darzulegen und Auslegungshilfen zu geben, anstatt lediglich Bestimmungen des Rechtsakts zu paraphrasieren oder auf nicht damit zusammenhängende politische Initiativen oder Ziele zu verweisen. Das Europäische Parlament und der Rat können ihrerseits im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens die Erwägungsgründe weiter straffen.

Um die Konsistenz und Kohärenz des Rechtsrahmens zu verbessern, wird sich die Kommission etablierter Techniken wie der Kodifizierung⁹ und der Neufassung¹⁰ bedienen. Damit werden bestehende Rechtsakte und ihre Änderungen¹¹ ersetzt und aufgehoben, was zu einem kohärenteren und besser verständlichen Rechtsrahmen beiträgt, der für alle Beteiligten leichter zu verstehen und anzuwenden ist. Um die Anwendung dieser Techniken zu erleichtern, ist es jedoch wichtig, dass die beiden gesetzgebenden Organe ihrer Verpflichtung nachkommen, die anderen Teile der Rechtsvorschriften nicht in Frage zu stellen.

In einem kohärenten und schlankeren Rechtsrahmen muss klar sein, wie Rechtsakte zusammenhängen, und Überschneidungen und redundante Bestimmungen sind zu beseitigen. Rechtsakte oder Bestimmungen, die für bestimmte Sektoren oder Tätigkeiten gelten, sollten

⁷ Auf EUR-Lex ist das Unionsrecht abrufbar, einschließlich des verbindlichen Amtsblatts der Europäischen Union, konsolidierter Fassungen von EU-Rechtsakten (Texte ohne Rechtswirkung), Zusammenfassungen von Rechtsvorschriften und der Rechtsprechung. Es handelt sich um einen umfassenden Online-Speicher des Unionsrechts und damit zusammenhängender Dokumente, in dem Nutzerinnen und Nutzer Dokumente suchen, durchsuchen und herunterladen und den Fortschritt von Legislativvorschlägen verfolgen können.

⁸ Mitteilung der Kommission: DigitalJustice@2030, COM(2025) 802.

⁹ Interinstitutionelle Vereinbarung vom 20. Dezember 1994 über ein beschleunigtes Arbeitsverfahren für die amtliche Kodifizierung von Rechtstexten (ABl. C 102 vom 4.4.1996, S. 2, [EUR-Lex – 31996Y0404\(02\) – DE – EUR-Lex](#)).

¹⁰ Interinstitutionelle Vereinbarung vom 28. November 2001 über die systematischere Neufassung von Rechtsakten (ABl. C 77 vom 28.3.2002, S. 1, [EUR-Lex – 32002Q0328 – DE – EUR-Lex](#)).

¹¹ Im Falle der *vertikalen* Kodifizierung werden ein Rechtsakt und seine Änderungen in einem neuen Rechtsakt zusammengeführt; bei der *horizontalen* Kodifizierung werden thematisch eng zusammenhängende Basisrechtsakte und ihre Änderungen in einem neuen Rechtsakt zusammengeführt. In beiden Fällen kommt es zu keinen wesentlichen Änderungen. Bei *Neufassungen* vereint ein neuer Rechtsakt wesentliche Änderungen und unveränderte Bestimmungen in einem einzigen Text.

allgemeinere Rechtsakte oder Bestimmungen ergänzen oder ersetzen, anstatt sie zu wiederholen. Auch sollten neue Vorschriften dazu dienen, echte Regelungslücken zu schließen, anstatt bestehende Rechtsvorschriften neu zu formulieren. Zwischen neuen und bestehenden Bestimmungen sollte völlige Konsistenz, Klarheit und Kohärenz herrschen.

Die Kommission wird sicherstellen, dass diese Grundsätze bei der Ausarbeitung neuer politischer Vorschläge befolgt werden, und sie wird sich auch weiterhin darum bemühen, die bestehenden Rechtsakte in Schlüsselbereichen zu überprüfen, in denen die regulatorische Fragmentierung besonders stark ausgeprägt ist. Den Beginn sollen die Bereiche machen, die in dem dieser Mitteilung beigefügten Aktionsplan zur umfassenden Bereinigung der Rechtsvorschriften festgelegt sind.

Realistische Umsetzungs- und Durchführungsfristen

Menschen, Unternehmen und Regierungen brauchen Zeit, um sich auf neue Vorschriften vorzubereiten und zu verstehen, wie sie diese einhalten können. In der Aufforderung zur Stellungnahme führten die Interessenträger an, dass Rechtsakte von Anfang an mit Blick auf die Durchführung konzipiert werden sollten. Kritisch hinterfragt wurden in dem Zusammenhang die Übergangs- und Durchführungsfristen, in denen keine ausreichende Vorbereitung möglich ist.

Die Kommission wird besonders darauf achten, dass bei der Ausarbeitung der Rechtsvorschriften von Anfang an die Durchführung berücksichtigt wird. Sie wird sich vom Grundsatz „Vorfahrt für KMU“ leiten lassen und die Erfordernisse und Fähigkeiten kleiner und mittlerer Unternehmen entsprechend beachten¹².

Die Kommission wird sich auch verstärkt darum bemühen, praktikable und plausible Umsetzungs- und Durchführungsfristen zu setzen und dabei realistisch einzuschätzen, wie viel Zeit für die Ausarbeitung der Durchführungsmaßnahmen und digitalen Instrumente benötigt wird, damit Unternehmen und nationale Behörden genug Zeit für die Anpassung haben. Wenn neue Rechtsvorschriften vorgeschlagen werden, werden systematisch Bestandsschutzklauseln, Schonfristen und Bestimmungen, die die Erprobung und schrittweise Einführung wichtiger Verpflichtungen vorsehen, bedacht. Die Kommission fordert das Europäische Parlament und den Rat auf, während des gesamten Gesetzgebungsverfahrens ebenfalls besonders darauf zu achten.

Nutzung des technologischen Fortschritts

Zur Gestaltung digitaltauglicher Regelungen gilt es, die digitalen Aspekte einer Gesetzgebungsinitiative bereits in der Frühphase auszumachen und bei der Ausarbeitung der politischen Maßnahmen systematisch zu berücksichtigen. Mit einem solchen strukturierten Ansatz lassen sich ein kohärenterer Besitzstand, eine einfachere digitale Umsetzung der politischen Maßnahmen und Fortschritte bei der Verringerung des Verwaltungsaufwands erzielen¹³. Darüber hinaus können Spitzentechnologien, darunter die künstliche Intelligenz,

¹² Für KMU sollten Ausnahmen von den Verpflichtungen gelten, wenn damit kein großes regulatorisches Risiko verbunden ist, und wenn KMU Vorschriften einhalten müssen, die kostspielig sind oder einer Auslegung bedürfen, sollten sie dabei unterstützt werden. Gegebenenfalls sollten auch die Besonderheiten kleiner Midcap-Unternehmen berücksichtigt werden.

¹³ Innerhalb des digitaltauglichen politischen Rahmens wird Legislativvorschlägen mit digitalen Auswirkungen ein Finanz- und Digitalbogen zu Rechtsakten beigefügt, <https://interoperable-europe.ec.europa.eu/collection/digital-ready-policymaking/digital-ready-policymaking-dprm-framework>.

dazu beitragen, die Qualität der Rechtsvorschriften zu verbessern und regulatorische Diskrepanzen zwischen Rechtstexten zu verringern.

In diesem Zusammenhang entwickelt die Kommission derzeit ein neues IT-Tool, das dazu beitragen wird, die Rechtsvorschriften der Union einschließlich Durchführungsbestimmungen leichter zu verwalten und Überschneidungen, Lücken und unnötige Komplexität zu ermitteln. Parallel dazu wird das elektronische Instrument für die Abfassung von Rechtstexten, EdiT, weiter verbessert, um in unseren Legislativvorschlägen Klarheit und Kohärenz zu gewährleisten. Mit diesen Maßnahmen können Rechtsakte einfacher ausgearbeitet und die Verständlichkeit und Vorhersehbarkeit verbessert werden, womit auch vorrangigen Anliegen wie der Verringerung des Verwaltungsaufwands gedient wäre. Standardklauseln, darunter KMU-freundliche Bestimmungen, werden die Abfassung von Rechtstexten erleichtern und für mehr Kohärenz der Rechtsvorschriften sorgen.

Schulungen und Beratung sind eine weitere Möglichkeit, die rechtliche Qualität der Kommissionsvorschläge zu gewährleisten und den Grundsatz der Einfachheit der Gestaltung gut im Politikzyklus zu verankern. Zu diesem Zweck wird die Kommission mit obligatorischen Schulungsprogrammen und aktualisierten Leitlinien für die Abfassung von Rechtstexten den Aufbau von internem Fachwissen in dem Bereich fördern. Ein Netz aus Anlaufstellen für Rechtsqualität wird sich um die Verbreitung bewährter Verfahren und die Anwendung dieser Grundsätze kümmern.

Durchsetzung von Anfang an mitgedacht

Der Grundsatz der Einfachheit der Gestaltung wird dazu führen, dass die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten und Unternehmen klarer und besser verständlich sind und die Vorschriften von Anfang an leichter befolgt werden können. Die EU-Vorschriften sollten leicht durchzuführen, zu überwachen und durchzusetzen und schwer zu missbrauchen oder zu umgehen sein. Das bedeutet, dass bei der Ausarbeitung von EU-Rechtsvorschriften die Durchsetzungsmechanismen von Anfang an mitgedacht werden müssen. Integrierte Überwachungs- und Durchsetzungsinstrumente können für alle Arten von Rechtsakten sinnvoll sein, sind jedoch besonders relevant für die unmittelbar geltenden Verordnungen. Es können durchaus unterschiedliche Mechanismen erwogen werden, aber folgende Optionen haben sich im jeweiligen Kontext als hilfreich erwiesen:

- Benennung nationaler Durchsetzungsbehörden und Festlegung ihrer Durchsetzungsbefugnisse, möglicherweise in Verbindung mit einer ausreichenden Harmonisierung der Sanktionen,
- solide Befugnisse der Kommission zur Tatsachenfeststellung in bestimmten Bereichen,
- zuverlässige Mechanismen für die vorherige Notifizierung¹⁴ von Entwürfen nationaler Rechtsvorschriften mit einer verbindlichen Vereinbarkeitsprüfung durch die Kommission, damit erkannte Probleme beseitigt werden, bevor die nationalen Maßnahmen erlassen werden.

Je nach den Umständen des jeweiligen Vorschlags wird die Kommission prüfen, ob derartige Bestimmungen, mit denen die Durchsetzung von Anfang an mitgedacht wird, einen Mehrwert schaffen könnten, und wird sie gegebenenfalls verwenden. Zugleich wird sich die Kommission

¹⁴ Das bezieht sich auf Bereiche und nationale Maßnahmen, die nicht unter bestehende Notifizierungsmechanismen, wie sie etwa in der Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt und der Dienstleistungsrichtlinie festgelegt sind, fallen.

bemühen, die Belastungen, die sich aus solchen Regelungen für sie selbst und für die Mitgliedstaaten ergeben, im Rahmen der derzeitigen Haushaltszwänge so gering wie möglich zu halten.

Zentrale Maßnahmen

- Stärkere Berücksichtigung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit im Rahmen der **Rechtsetzungsdisziplin**, auch bei der Befugnisübertragung für delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte
- Vorrang für **umfassende Vorschriften und die vollständige Harmonisierung** bei binnenmarktbezogenen Regelungen, sofern rechtlich machbar und sinnvoll
- Klauseln für regelmäßige und rechtzeitige Überwachungs- und Evaluierungsmaßnahmen sowie gegebenenfalls **Verfallsklauseln** mit dem Ziel der Anpassung der Rechtsvorschriften an neue Entwicklungen
- Verstärkter Einsatz von **Neufassungs- und Kodifizierungstechniken** und Gewährleistung der **Kohärenz zwischen sektorspezifischen und allgemeinen Rechtsvorschriften** sowie zwischen **bestehenden und neuen Rechtsakten**
- Ermittlung bewährter **Standardbedingungen und -bestimmungen**, Standardformulierungen, die nach Möglichkeit zwischen den Organen vereinbart werden, und **stärker fokussierte Erwägungsgründe**
- Festlegung realistischer **Umsetzungs- und Durchführungsfristen und systematische Einbeziehung von Maßnahmen** zur Erleichterung der Durchführung, etwa Bestandsschutzklauseln oder Möglichkeiten zur schrittweisen Einführung
- Weiterentwicklung und Verwendung **digitaler Instrumente** wie des elektronischen EdiT-Tools für die Abfassung von Texten oder eines neuen Tools für das Besitzstandsmanagement, Verbesserung des Portals zum EU-Recht, EUR-Lex, und Ausbau des europäischen Rechtsdatenraums
- Einrichtung eines **Netzes aus Anlaufstellen für Rechtsqualität** in der gesamten Kommission und Einführung **obligatorischer Schulungen zur Abfassung von Rechtstexten** auf der Grundlage aktualisierter **Leitlinien**
- Zuverlässigere **Überwachungs- und Durchsetzungsmechanismen** in den Rechtsakten der Union, um zu gewährleisten, dass die **Durchsetzung von Anfang an mitgedacht** wird, einschließlich der Vermeidung von Unvereinbarkeiten mit dem Unionsrecht in der Frühphase der Rechtsvorschriften durch Notifizierungsmechanismen

2. WEITERE VERBESSERUNG DES RAHMENS FÜR EINE BESSERE RECHTSETZUNG

Der Rechtsrahmen der Union muss rasch auf die heutigen Herausforderungen reagieren; dazu zählen die Förderung des Wohlstands und der Wettbewerbsfähigkeit und soziale, ökologische

und geopolitische Fragen. Das erfordert eine stärkere Fokussierung sowie mehr Flexibilität, Strenge, Klarheit und Vorhersehbarkeit.

Das System der Kommission für eine bessere Rechtsetzung – mit Folgenabschätzungen, Konsultationen und Evaluierungen – genießt wegen seiner hohen Qualität internationale Anerkennung. Mit dieser Mitteilung werden gezielte Verbesserungen eingeführt, damit es wirksamer auf vielfältigere Situationen reagieren kann. Diese Änderungen zielen darauf ab, sowohl die Zahl als auch die Relevanz der Folgenabschätzungen zu erhöhen, eine möglichst solide Faktengrundlage zu sichern, wenn es dringend gesetzgeberischer Maßnahmen bedarf, und die Abfolge der Konsultationen zu vereinheitlichen. Dieser neue Ansatz wird sofort wirksam, aber bis zur Überarbeitung der Leitlinien und des Instrumentariums schrittweise umgesetzt.

Mehr und gezieltere Folgenabschätzungen

Die Kommission hat sich im ersten Jahr ihrer Amtszeit rasch und entschlossen mit einigen der anspruchsvollsten geopolitischen und wirtschaftlichen Herausforderungen seit Jahrzehnten befasst. Dabei nahm sie auch Gesetzgebungsinitiativen im Wege von Dringlichkeitsverfahren an, einschließlich mehrerer Vereinfachungsvorschläge¹⁵. Auch wenn in Fällen äußerster Dringlichkeit möglicherweise noch Ausnahmen von bestimmten Standards für eine bessere Rechtsetzung nötig sein werden, wird die Kommission infolge der in dieser Mitteilung dargelegten Änderungen mehr Initiativen ergreifen können, für die eine Folgenabschätzung vorgenommen wird¹⁶.

Um das zu ermöglichen, muss strenger und besser strukturiert über die Verhältnismäßigkeit entschieden werden. Die Folgenabschätzungen werden sich auf das Wichtigste konzentrieren, d. h. auf die Bewertung der zentralen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen des jeweiligen Vorschlags. Darüber hinaus wird individueller zwischen größeren neuen Gesetzgebungsinitiativen oder Überarbeitungen einerseits und gezielteren Initiativen¹⁷ andererseits unterschieden. So lässt sich ermitteln, welche Fakten und Analysen je nach Art der Initiative und deren erwarteten Folgen, gegebenenfalls einschließlich potenzieller externer Folgen, erforderlich sind.

In diesem Sinne werden die Vorlagen für Folgenabschätzungen und Evaluierungen überarbeitet. Sie werden eine „Matrix der wichtigsten Folgen“ enthalten, damit bei jedem einzelnen Vorschlag von Anfang an das Augenmerk auf den besonders erheblichen und relevanten Folgen liegt. So wird es möglich sein, die wichtigsten Folgen und wesentlichen zu analysierenden Aspekte zu ermitteln und auf dieser Grundlage den Schwerpunkt der Folgenabschätzung festzulegen und zu entscheiden, wie umfangreich und detailliert die Analyse sein soll. Die Kosten-Nutzen-Abwägung wird ein zentraler Teil dieser gezielteren und präziseren Analyse bleiben, für die Zahlen, Daten und Statistiken, soweit verfügbar, die maßgebliche Grundlage bilden werden. Die Kommission wird sich nach Kräften darum

¹⁵ Etwa in Form von Omnibus-Rechtsvorschriften, mit denen mehrere Rechtsvorschriften mittels eines einzigen Rechtsakts geändert werden.

¹⁶ Eine Folgenabschätzung ist nicht für alle Legislativvorschläge erforderlich (Instrumentarium für eine bessere Rechtsetzung, Instrument Nr. 7: What is an impact assessment and when it is necessary, https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox/better-regulation-toolbox_en).

¹⁷ Mit gezielten Initiativen werden die politischen Ziele bestehender Rechtsvorschriften nicht wesentlich verändert, sondern Änderungen vorgeschlagen, mit denen die Wirksamkeit und Effizienz dieser Rechtsvorschriften optimiert werden sollen.

bemühen, diese Ziele mit einem möglichst optimalen Einsatz ihrer eigenen internen Ressourcen, Kapazitäten und Fachkenntnisse zu erreichen.

Der strengere Ansatz wird dazu führen, dass der Ausschuss für Regulierungskontrolle seine Qualitätskontrolle auf eine größere Bandbreite von Folgenabschätzungen für politische Vorschläge ausdehnt. Bei einer solchen erweiterten Kontrolle, die von den Interessenträgern weitgehend unterstützt wird, werden auch Art und Bedeutung der Auswirkungen der einzelnen Vorschläge berücksichtigt. Bei wichtigen Vorschlägen wird der Ausschuss weiterhin qualifizierte Stellungnahmen¹⁸ abgeben, während er bei anderen, gezielteren Initiativen Verbesserungsempfehlungen aussprechen wird, die transparent kommuniziert und berücksichtigt werden sollen. Das wird zu einer besseren Qualität der Faktengrundlage von Vorschlägen führen, die derzeit nicht vom Ausschuss kontrolliert werden.

Mindestvorgaben für beschleunigte Verfahren

Eine dringliche Lage besteht, wenn die Union rasch handeln muss, um größeren Schaden abzuwenden, rechtlichen Verpflichtungen nachzukommen oder eine wichtige Chance zu ergreifen. Die Europäische Bürgerbeauftragte hat Empfehlungen¹⁹ dazu herausgegeben, wie die Kommission dringende Vorschläge mit Nachweisen untermauern kann. Die Anwendung von Dringlichkeitsverfahren wurde auch in den Antworten auf die Aufforderung zur Stellungnahme angesprochen. Die Teilnehmenden räumten ein, dass beschleunigte Verfahren in echten Notfällen erforderlich sein könnten, jedoch sollte es nach Möglichkeit trotzdem eine Konsultation und eine Bewertung geben.

Eingedenk der Empfehlungen der Europäischen Bürgerbeauftragten und der Bedenken der Interessenträger wird die Kommission in einer solchen Lage stets prüfen, wie zeitkritisch sie ist und welche schädlichen Folgen sich durch eine Verzögerung der Maßnahmen ergeben könnten, um zwischen Dringlichkeit und üblicher Zweckmäßigkeit zu unterscheiden. Dabei berücksichtigt sie u. a. folgende Parameter:

- das Bestehen oder die Erwartung von Schocks oder Krisen, auch in den Außenbeziehungen der Union,
- mögliche Folgen, falls nicht sofort gehandelt wird,
- rechtsverbindliche Fristen,
- einen politischen Kontext, in dem dringender Handlungsbedarf besteht.

Selbst in dringenden Fällen wird sich die Kommission um die bestmögliche Faktengrundlage bemühen. Nach Möglichkeit wird sie Folgenabschätzungen für dringende Initiativen vornehmen, bei denen mit erheblichen Auswirkungen zu rechnen ist. Diese Folgenabschätzungen werden anschließend vom Ausschuss für Regulierungskontrolle überprüft. Der Ausschuss wird die geltenden Fristen berücksichtigen und Empfehlungen abgeben, die in die Beschlussfassung einfließen, damit sichergestellt wird, dass der Vorschlag durch die Prüfung verbessert wird, auch wenn die Notwendigkeit, dringend zu handeln, anerkanntermaßen zu Einschränkungen führt.

Um die Interessenträger auch im beschleunigten Verfahren weiterhin einzubeziehen, wird die Kommission die Öffentlichkeit grundsätzlich in Form einer Aufforderung zur Stellungnahme

¹⁸ D. h. befürwortende Stellungnahmen, befürwortende Stellungnahmen mit Vorbehalten, ablehnende Stellungnahmen.

¹⁹ Gemeinsame Empfehlungen für die Untersuchungen 983/2025/MAS, 2031/2024/VB und 1379/2024/MIK.

konsultieren. Dadurch erhalten Unternehmen, Bürgerinnen und Bürger, die Zivilgesellschaft, Behörden und andere Interessenträger die Möglichkeit, sich an der Gestaltung der Initiative zu beteiligen. Es können auch gezielte Konsultationen verschiedener Interessenträger durchgeführt werden, möglicherweise in Form von Umsetzungsdialogen oder Realitätschecks, um Erkenntnisse darüber zu gewinnen, ob die vorgeschlagenen Maßnahmen in der Praxis wirksam, effizient und durchführbar sind.

In Ausnahmefällen, wenn ein so dringender Handlungsbedarf besteht, dass die Vorschläge in einem äußerst engen Zeitrahmen angenommen werden müssen, kann das für bessere Rechtsetzung zuständige Kommissionsmitglied Abweichungen von den oben genannten üblichen Verfahrensstandards gestatten. Solche Abweichungen werden nur in Erwägung gezogen, wenn die besondere Dringlichkeit eindeutig dargelegt wurde.

In solchen Ausnahmefällen stellt die Kommission sicher, dass eine analytische Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen entweder dem Vorschlag beigelegt oder möglichst schnell, spätestens jedoch drei Monate nach Annahme des Vorschlags, veröffentlicht wird. Diese Arbeitsunterlage muss mindestens Folgendes enthalten:

- die Problemstellung,
- das festgelegte Vorgehen zur Lösung des Problems,
- eine Bewertung der wichtigsten Auswirkungen des Vorschlags, einschließlich einer Kosten-Nutzen-Analyse und einer Klimaverträglichkeitsprüfung.

Die Bewertung der Dringlichkeit und alle Abweichungen werden ordnungsgemäß dokumentiert, in transparenter Weise protokolliert und in den Begründungen der Vorschläge festgehalten. So entsteht ein sorgfältiges austariertes Gleichgewicht zwischen dem dringenden Handlungsbedarf und der Notwendigkeit, unter allen Umständen möglichst hohe Standards für eine bessere Rechtsetzung zu beachten.

Ein intelligenteres und flexibleres Konsultationssystem

Das Konsultationssystem der Kommission ist umfassend und weithin anerkannt – es schneidet in den OECD-Rankings regelmäßig am besten ab²⁰. Das Spektrum der Konsultationsinstrumente wurde in jüngster Zeit um Umsetzungsdialoge und Realitätschecks erweitert²¹. Trotz der hohen Leistungsfähigkeit des Konsultationssystems der Kommission äußerten die Interessenträger Kritik an der Dauer der Konsultationen, sich überschneidenden Konsultationen, wiederholten Auskunftsverlangen und unzureichenden Rückmeldungen.

Die Kommission geht auf diese Kritik ein und wird die verschiedenen Konsultationsinstrumente besser integrieren, Redundanz vermeiden und weiterhin möglichst optimale Teilnahmevoraussetzungen für alle Bürgerinnen und Bürger sowie Interessenträger gewährleisten. Auch wenn sich jedes Konsultationsinstrument je nach seinem Zweck an eine etwas unterschiedliche Zielgruppe wenden kann, sollte die Vielzahl der der Kommission zur

²⁰ OECD Regulatory Policy Outlook 2025, siehe Abbildungen 2.1 und 2.2 zur Einbindung von Interessenträgern in die Ausarbeitung des Primärrechts und nachgeordneter Verordnungen, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/04/oecd-regulatory-policy-outlook-2025_a754bf4c/56b60e39-en.pdf.

²¹ Diese Instrumente haben sich bei der Vereinfachungsagenda der Kommission als erfolgreich erwiesen und dazu beigetragen, bestehende Rechtsvorschriften Stresstests zu unterziehen und Omnibus- und andere Vereinfachungsvorschläge auszuarbeiten.

Verfügung stehenden Instrumente nicht dazu führen, dass dieselben Interessenträger wiederholt um dieselben Beiträge gebeten werden.

Wir werden uns bemühen, die Öffentlichkeit nur einmal zu ein und derselben Initiative zu konsultieren, entweder im Rahmen einer Aufforderung zur Stellungnahme oder mithilfe eines Fragebogens, der erforderlichenfalls durch gezielte Konsultationen ergänzt wird, um verschiedenste Ansichten und Beiträge möglichst vieler unterschiedlicher Interessenträger einzuholen. Die Aufforderung zur Stellungnahme wird vereinfacht, indem der Schwerpunkt der angefragten Informationen auf zentrale Aspekte konzentriert wird, damit die Interessenträger leichter sinnvolle Beiträge leisten können.

Die Laufzeiten der Konsultationen werden ebenfalls optimiert. Wie von vielen Interessenträgern gewünscht, wird es die Kommission nach Möglichkeit vermeiden, Haupturlaubszeiten in die Laufzeit einer Konsultation einzurechnen. Der Standardzeitraum von zwölf Wochen für Fragebögen zur öffentlichen Konsultation kann um höchstens sechs Wochen verkürzt werden, wenn für dieselbe Initiative weitere öffentliche und/oder gezielte Konsultationen durchgeführt werden.

Zudem wird die Kommission die Interessenträger benachrichtigen, sobald die Zusammenfassung der Antworten auf die Konsultationen im Portal „Ihre Meinung zählt“ bereitsteht. Mithilfe eines solchen automatisierten Benachrichtigungsmechanismus wird für mehr Transparenz gesorgt, und die Teilnehmenden werden leichter auf die Ergebnisse der Konsultation zugreifen können.

Darüber hinaus sollen die Beratenden Ausschüsse und ihre Netze, wie das Netzwerk regionaler Hubs, besser in die Konsultationen einbezogen werden, indem ihnen die Beteiligung erleichtert wird und sie Rückmeldungen zu ihren Beiträgen erhalten.

Folgenabschätzung zu wesentlichen Abänderungen

Im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens können das Europäische Parlament und der Rat wesentliche Abänderungen an den ursprünglichen Vorschlägen der Kommission vornehmen. In der Praxis nehmen diese Organe keine Folgenabschätzungen in Bezug auf die von ihnen vorgeschlagenen Abänderungen vor, obwohl sie sich dazu verpflichtet haben, „wenn sie dies im Hinblick auf den Gesetzgebungsprozess für zweckmäßig und erforderlich halten“²². Ohne solche Folgenabschätzungen zeitigt eine Analyse der zu erwartenden Auswirkungen eines Rechtsakts nur unvollständige und möglicherweise irreführende Ergebnisse, was bei der Durchführung der Rechtsvorschriften zu höheren Belastungen oder unerwarteten Schwierigkeiten führen kann.

Um hier für Abhilfe zu sorgen, schlägt die Kommission ein kohärentes, pragmatisches und kooperatives Vorgehen vor, das drei Aspekte der gemeinsamen Arbeit der Organe betrifft.

Erstens sollten sich die Organe darauf einigen, was sie unter einer wesentlichen Abänderung verstehen. Beispiele für wesentliche Abänderungen könnten die Ausweitung des Anwendungsbereichs eines Vorschlags auf Kleinstunternehmen oder KMU, Maßnahmen, die voraussichtlich zu zusätzlichen Durchführungskosten führen, neue Berichtspflichten für

²² Interinstitutionelle Vereinbarung vom 13. April 2016 über bessere Rechtsetzung (ABl. L 123 vom 12.5.2016, S. 1, [EUR-Lex – 32016Q0512\(01\) – DE – EUR-Lex](#)). In der Vergangenheit hat das Europäische Parlament in einigen Fällen Folgenabschätzungen durchgeführt, doch ist das mittlerweile nicht mehr der Fall. Der Rat seinerseits hat nie Folgenabschätzungen vorgenommen.

Unternehmen oder Behörden oder zusätzliche öffentliche Ausgaben sein. Anhand von einheitlichen Parametern könnten das Europäische Parlament und der Rat feststellen, welche ihrer Abänderungen wesentlich sind, und diese bewerten.

Zweitens könnte das Organ, das eine solchermaßen festgestellte wesentliche Abänderung vorschlägt, eine Folgenabschätzung vornehmen und die Kosten oder Einsparungen anhand einer einfachen Kostenberechnungsmethode beziffern. In Bezug auf Verwaltungskosten oder -einsparungen würde das Standardkostenmodell die Berechnung und Angabe dieser Kosten und Einsparungen erleichtern.

Abschließend könnten die Folgen solcher wesentlichen Abänderungen in einer kompakten Vorlage dargelegt werden. Darin enthalten wären Elemente wie eine allgemeine Beschreibung, die erwarteten zusätzlichen Kosten und Vorteile, die betroffenen Interessenträger und die Auswirkungen auf Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft.

Zentrale Maßnahmen

- **Breiteres Spektrum von Initiativen** mit erheblichen Auswirkungen, für die **Folgenabschätzungen** vorgenommen werden, die vom **Ausschuss für Regulierungskontrolle** geprüft werden
- **Gezielte Folgenabschätzungen** auf der Grundlage einer **Matrix der wichtigsten Folgen** und unter Berücksichtigung der **Verhältnismäßigkeit**
- **Mindestvorgaben für dringende Initiativen im beschleunigten Verfahren**
- Vereinfachung der **Aufforderungen zur Stellungnahme** mit Schwerpunkt auf für die Interessenträger relevanten Informationen
- Optimierte und flexiblere **Konsultationsfristen** unter Berücksichtigung der **Urlaubszeiten**
- Stärker **integrierter** und **flexiblerer** Einsatz der verschiedenen **Konsultationsinstrumente**, um Konsultationsmüdigkeit vorzubeugen und vielfältige Ansichten und Beiträge einzuholen
- Direkte automatische **Benachrichtigung** der Teilnehmenden über die Zusammenfassungen der Konsultationen
- Aktualisierung – zur Einarbeitung dieser Verbesserungen – der **Leitlinien für eine bessere Rechtsetzung** und der **Vorlagen für Folgenabschätzungen und Evaluierungen**
- Fortsetzung der Zusammenarbeit mit den beiden gesetzgebenden Organen bei der Entwicklung und Umsetzung einer **gemeinsamen Methodik**, damit **jedes Organ Folgenabschätzungen seiner wesentlichen Abänderungen** vornimmt

3. UMFASSENDE BEREINIGUNG DER RECHTSVORSCHRIFTEN

Im Laufe der Zeit ist der Bestand des Unionsrechts angewachsen. Dies spiegelt die zunehmende Verantwortung der EU, ihre Rolle beim Ausbau des Binnenmarkts und die immer anspruchsvolleren und komplexeren Fragen wider, die sie angehen muss. In vielen Fällen ersetzen die EU-Rechtsvorschriften 27 verschiedene nationale Regelwerke. Allein die Menge und Dichte der EU-Rechtsvorschriften sowie die Wechselwirkung mit nationalem Recht können jedoch zu unnötiger Komplexität, mehrfachem Aufwand und möglicherweise zu Unstimmigkeiten führen. Die Anhäufung von Vorschriften ist in den meisten entwickelten Rechtssystemen zu einem Problem geworden²³.

Die Interessenträger haben – auch in der Aufforderung zur Stellungnahme – stets dafür plädiert, dass die Vereinfachungsbemühungen auch die Überprüfung und Konsolidierung bestehender Maßnahmen umfassen müssen. Auch wenn es nach wie vor neuer Rechtsvorschriften bedarf, um neue Herausforderungen zu bewältigen und Vorschriften zu aktualisieren, ist es ebenso wichtig, den Bestand an Vorschriften zu verwalten, um sie klarer, konsistenter und kohärenter zu gestalten.

Im Jahr 2025 schlug die Kommission ehrgeizige Vereinfachungsmaßnahmen vor, die auf ihrer Mitteilung für ein einfacheres und schnelleres Europa²⁴ aufbauen. Zehn Omnibus-Pakete und andere Vereinfachungsvorschläge dürften nach ihrer Annahme durch die beiden gesetzgebenden Organe zu wiederkehrenden Kostenersparnissen in Höhe von mindestens 15 Mrd. EUR für Unternehmen und Verwaltungen führen. Diese Dynamik wird durch die Ausarbeitung mehrerer neuer Omnibus-Vorschläge und die Einleitung zusätzlicher Vereinfachungsmaßnahmen aufrechterhalten. Mehr als die Hälfte der Gesetzgebungsinitiativen des Arbeitsprogramms der Kommission für 2026 wird dazu beitragen, das Unionsrecht zu vereinfachen, klarer zu gestalten und für eine leichtere Umsetzung zu sorgen²⁵.

Darüber hinaus hat eine Überprüfung der delegierten Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte dazu geführt, dass die Prioritätsstufe von etwa 30 % der für 2026 geplanten Rechtsakte herabgesetzt wurde. Das wird dazu beitragen, dass das Sekundärrecht seine Ziele erreicht, verhältnismäßig bleibt und sich auf die Bereiche konzentriert, in denen EU-Maßnahmen einen besonders hohen Mehrwert haben.

Ein Aktionsplan zur umfassenden Bereinigung der Rechtsvorschriften

Jedes Mitglied des Kollegiums hat die Aufgabe, den legislativen Bestand in seinem Zuständigkeitsbereich zu überprüfen, um zu bewerten, ob dieser nach wie vor relevant und zweckmäßig ist. Dies ist integraler Bestandteil der Stresstests, die in den politischen Leitlinien der Kommission und den Mandatsschreiben der Kommissionsmitglieder dargelegt sind²⁶. Die Überprüfung der Rechtsvorschriften erstreckt sich auf alle Politikbereiche und umfasst auch delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte.

²³ OECD Economic Outlook, https://www.oecd.org/en/publications/oecd-economic-outlook-volume-2025-issue-2_9f653ca1-en.html.

²⁴ Ein einfacheres und schnelleres Europa: Mitteilung über die Umsetzung und Vereinfachung, COM(2025) 47 final.

²⁵ Arbeitsprogramm der Kommission 2026, COM(2025) 870.

²⁶ Europa hat die Wahl. Politische Leitlinien für die nächste Europäische Kommission 2024-2029.

Um diese Bemühungen zu verstärken und ihnen mehr Priorität einzuräumen, startet die Kommission einen Aktionsplan zur umfassenden Bereinigung der Rechtsvorschriften. Dieser Aktionsplan konzentriert sich auf zwölf Bereiche, die in Anhang 1 aufgeführt sind. Die Überprüfung dieser Bereiche hat in den Jahren 2026 und 2027 Priorität, um Komplexität und Fragmentierung abzubauen und ihre Wirksamkeit und Effizienz zu erhöhen.

Die Auswahl der zwölf vorrangigen Bereiche – freier Waren- und Dienstleistungsverkehr, Finanzdienstleistungen, Zoll, Steuern, Gesundheit und Lebensmittelsicherheit, Landwirtschaft, Verkehr, Energie, Klima, Umwelt, Digitales sowie Wohnraum und Genehmigungsverfahren – erfolgte auf der Grundlage von internen Analysen der Herausforderungen in der Durchführung und von Beiträgen der Interessenträger, auch im Rahmen von Umsetzungsdialogen und Realitätschecks.

Es wird erwartet, dass die umfassende Bereinigung zu legislativen oder anderen Maßnahmen führen wird, mit denen veraltete Bestimmungen, Überschneidungen, Unstimmigkeiten und Redundanzen, die zu unnötigem Aufwand führen, beseitigt werden. Sie wird auch die Konsolidierung in Bereichen fördern, in denen die Rechtsvorschriften stark fragmentiert sind, und kann dazu führen, dass einzelne Vorschläge der Kommission zurückgezogen werden, wenn diese möglicherweise nicht mehr den aktuellen Gegebenheiten entsprechen oder wenn das Verfahren bei den gesetzgebenden Organen ins Stocken geraten ist.

Mögliche Maßnahmen sind beispielsweise die Harmonisierung, die Digitalisierung von Verfahren, die Straffung fragmentierter Vorschriften, der Abbau von Berichtspflichten und die Nutzung digitaler Instrumente zum Bürokratieabbau. Der Aktionsplan zielt darauf ab, Transparenz und Berechenbarkeit zu fördern, sicherzustellen, dass die EU-Rechtsvorschriften ihren Zweck erfüllen, und gleichzeitig die Befolgungskosten für Unternehmen, öffentliche Verwaltungen und Bürgerinnen und Bürger zu senken.

Um dieser umfassenden Bereinigung der Rechtsvorschriften die erforderlichen Impulse zu geben, wird das Kollegium der Kommissionsmitglieder die Fortschritte bei der Umsetzung des Aktionsplans regelmäßig überprüfen. Über die Fortschritte wird in der jährlichen Berichterstattung der Kommission über Vereinfachung, Umsetzung und Durchsetzung berichtet.

Die Vereinfachungsplattform – eine neue hochrangige Expertengruppe

Diese Bemühungen um eine umfassende Bereinigung werden von einer hochrangigen Gruppe von Interessenträgern unterstützt: der Vereinfachungsplattform²⁷. Die neue Gruppe²⁸ wird nationale, regionale und lokale Behörden, den Ausschuss der Regionen – unterstützt durch das Netzwerk regionaler Hubs –, den Wirtschafts- und Sozialausschuss, Sozialpartner, Unternehmen und Organisationen der Zivilgesellschaft zusammenbringen. Die Teilnehmer werden Vorschläge dazu unterbreiten, wie EU-Vorschriften und ihre Durchführung für die Öffentlichkeit, Unternehmen und Verwaltungen einfacher und leichter anwendbar gemacht werden können, wobei sie die Fortschritte und neue Erfordernisse stets im Blick behalten.

Zentrale Maßnahmen

²⁷ Diese neue Gruppe wird auf der Arbeit der Plattform „Fit for Future“ aufbauen, die von 2021 bis 2024 tätig war.

²⁸ C(2026) 8000.

- **Umfassende Bereinigung der Rechtsvorschriften** gemäß dem beigefügten Aktionsplan
- Einholung weiterer Beiträge der Interessenträger, um Herausforderungen bei der Durchführung und Vereinfachungspotenzial zu ermitteln, unter anderem durch **Konsultationen, Umsetzungsdialoge** und **Realitätschecks**
- Einrichtung einer neuen hochrangigen Expertengruppe – der **Vereinfachungsplattform** – zur Unterstützung der Bemühungen um Vereinfachung und Verringerung des Verwaltungsaufwands

4. BEKÄMPFUNG DER ÜBERREGULIERUNG

Hindernisse für den Binnenmarkt können auf nationale politische Entscheidungen, unterschiedliche Verwaltungsverfahren, mangelnde Verwaltungskapazitäten oder Unterschiede bei der Digitalisierung zurückzuführen sein. Solche Hindernisse stehen zwar nicht immer im Widerspruch zum Unionsrecht, behindern aber – manchmal ungewollt – das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts. Hindernisse für den Binnenmarkt wiederum untergraben Wohlstand und Resilienz.

Ein erhebliches Hindernis dieser Art ist die Überregulierung²⁹. Überregulierung entsteht, wenn ein Mitgliedstaat bei der Umsetzung oder Durchführung von Unionsrecht in einem bestimmten Politikbereich einen breiteren Anwendungsbereich, strengere Vorschriften oder Verpflichtungen einführt, die über die im EU-Rechtsakt festgelegten Anforderungen hinausgehen³⁰. Aufwendigere Prozesse als für die Durchführung des Unionsrechts notwendig können ebenfalls eine Form der Überregulierung darstellen.

Selbst wenn diese Praktiken keinen Verstoß gegen EU-Rechtsvorschriften darstellen, wirken sie sich tendenziell nachteilig auf den Binnenmarkt aus und behindern – auch auf nationaler Ebene – die Geschäftstätigkeit oder beeinträchtigen die Rechte des Einzelnen in unangemessener Weise. Sie können auch zu ungleichen Bedingungen für Unternehmen und höheren Befolgungskosten führen, wodurch das Unternehmertum, die Innovationskraft und im Endeffekt auch die Wettbewerbsfähigkeit Europas untergraben werden. Darüber hinaus besteht die Gefahr, dass durch die Überregulierung Unklarheit über Verantwortlichkeiten entsteht, da die Wirtschaftsakteure die EU für regulatorische Belastungen verantwortlich machen, die tatsächlich auf nationale politische Entscheidungen zurückzuführen sind – und das schadet dem Ansehen der EU.

Der Abbau dieser Hindernisse und der Überregulierung ist nur in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten möglich. Vor diesem Hintergrund wird die Kommission an einem Instrumentarium bewährter Verfahren und Kriterien arbeiten, um die Mitgliedstaaten dabei zu unterstützen, Überregulierung bei der nationalen Umsetzung und Durchführung von EU-Rechtsvorschriften zu erkennen und zu vermeiden. Dies baut auf dem gemeinsamen Bestreben auf, Überregulierung zu vermeiden, das in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 19. März 2026 zum Ausdruck gebracht wurde. Die Kommission wird die Mitgliedstaaten

²⁹ Die Überregulierung wurde in der Binnenmarktstrategie 2025 (COM(2025) 500) als Hindernis genannt.

³⁰ Dies gilt unbeschadet des Vorrechts der Mitgliedstaaten, in bestimmten Politikbereichen strengere Maßnahmen zu ergreifen, wenn das in den Verträgen vorgesehen ist.

auch bei der Umsetzung von Richtlinien unterstützen und ihnen dabei helfen, potenzielle Überregulierungsrisiken frühzeitig zu erkennen.

Die Kommission nutzt Konsultationen, Umsetzungsdialoge durch die Kommissionsmitglieder und Realitätschecks, um Herausforderungen bei der Durchführung, die zu Überregulierung führen, zu ermitteln und zu prüfen. Untersuchungen im Rahmen der „Schwerpunktbereiche für die Durchsetzung der Vorschriften“ der Kommission (siehe Abschnitt unten) werden auch dazu beitragen, Fälle von Überregulierung aufzudecken.

Die Mitgliedstaaten sollten ebenfalls zu diesen Bemühungen beitragen. Sie können schon jetzt während oder nach der Umsetzung von Richtlinien in einer Datenbank³¹ angeben, wenn ihre eigenen nationalen Maßnahmen strenger sind als das Unionsrecht. In der Praxis wird diese Möglichkeit allerdings nicht genutzt.

Die Kommission wird die Nutzung bestehender Mechanismen und Foren fördern, um gegen schädliche Hindernisse und Überregulierung im Binnenmarkt vorzugehen. Auch im Rahmen des Europäischen Semesters³² wird dazu beigetragen, indem die größten Hindernisse und Überregulierungsprobleme in den einzelnen Mitgliedstaaten ermittelt werden und auf Fälle hingewiesen wird, in denen vorrangig gehandelt werden sollte. Die Kommission wird sich unter anderem auf die Arbeit der Taskforce für die Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften stützen, die gemeinsam mit den Mitgliedstaaten einen kooperativen Ansatz entwickelt hat, um schädliche Hindernisse im Binnenmarkt zu beseitigen.

Schließlich wird die Kommission auch bei der Vorlage von Legislativvorschlägen das Risiko der Überregulierung berücksichtigen und ihre Vorschläge so formulieren, dass dieses Risiko minimiert wird (z. B. indem sie in Bereichen des Binnenmarkts gegebenenfalls vorrangig umfassende Verordnungen anstelle von Richtlinien vorschlägt und sicherstellt, dass die EU-Vorschriften den durch den Rechtsakt geregelten Bereich erschöpfend regeln).

³¹ THEMIS ist eine gemeinsame Datenbank der Kommissionsdienststellen und der Mitgliedstaaten, in der die nationalen Behörden der Kommission die Umsetzungsmaßnahmen ihres Landes mitteilen.

³² Das Europäische Semester ist der Rahmen der Europäischen Union für die Koordinierung und Überwachung der Wirtschafts- und Sozialpolitik.

Zentrale Maßnahmen

- Unterstützung der Mitgliedstaaten bei ihren Bemühungen zur Vermeidung von Überregulierung durch ein **Instrumentarium mit bewährten Verfahren und Umsetzungsleitlinien**
- **Bessere und frühzeitigere Aufdeckung** von Fällen der Überregulierung durch Instrumente der Kommission und gemeinsam mit den Mitgliedstaaten
- Ermittlung der Haupthindernisse und Weiterverfolgung von Fällen der Überregulierung in den einzelnen Mitgliedstaaten im Rahmen des **Europäischen Semesters** und der **Taskforce für die Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften**

5. BESSERE DURCHFÜHRUNG UND KONSEQUENTE DURCHSETZUNG

Selbst die besten Vorschriften können ihre beabsichtigte Wirkung nicht entfalten, wenn sie in den Mitgliedstaaten fragmentiert, verzögert oder uneinheitlich durchgeführt werden. Solche Unzulänglichkeiten schwächen nicht nur die Integrität des Binnenmarkts und untergraben die Wettbewerbsfähigkeit, sondern schwächen auch das Vertrauen in die Rechtsstaatlichkeit, auf der die Legitimität der EU unter anderem gründet. Dadurch entstehen Menschen und Unternehmen erhebliche Kosten. Eine konsequente und vorhersehbare Durchsetzung stärkt auch die Glaubwürdigkeit der Union in internationalen Partnerschaften und ihre Fähigkeit, eine regelbasierte Zusammenarbeit zu fördern.

Diese Kommission hat wichtige Initiativen zur Stärkung des Binnenmarkts³³ und zum Schutz der Rechtsstaatlichkeit³⁴ ergriffen. Sie hat die Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Durchführung verstärkt und ihnen die Instrumente an die Hand gegeben, um das Unionsrecht von Anfang an rechtzeitig und korrekt durchzuführen³⁵. Es bedarf jedoch letztlich einer glaubwürdigen und effizienten Durchsetzung, um eine rechtzeitige Einhaltung der EU-Vorschriften zu erreichen, sollten die Präventivmaßnahmen erfolglos bleiben.

Um sowohl dem Ausmaß der Herausforderungen Europas gerecht als auch zukunftsfest zu werden, wird die Kommission die Durchsetzung des Unionsrechts verstärken. Die Kommission wird Maßnahmen für eine schnellere und konsequente Durchsetzung des Unionsrechts in allen Politikbereichen und zur Gewährleistung der Gleichbehandlung ergreifen³⁶.

³³ Der Binnenmarkt: unser europäischer Heimatmarkt in einer unsicheren Welt. Eine Strategie für einen einfachen, nahtlosen und starken Binnenmarkt, COM(2025) 500.

³⁴ Jährlicher Rechtsstaatlichkeitszyklus, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/annual-rule-law-cycle_de.

³⁵ Ein einfacheres und schnelleres Europa: Mitteilung über die Umsetzung und Vereinfachung, COM(2025) 47 final.

³⁶ Diese Mitteilung ergänzt, ersetzt jedoch nicht die in früheren Mitteilungen, insbesondere der Mitteilung der Kommission „EU-Recht: Bessere Ergebnisse durch bessere Anwendung“ (C(2016) 8600) und der Mitteilung der Kommission „Durchsetzung des EU-Rechts für ein Europa, das greifbare Ergebnisse liefert“ (COM(2022) 518), dargelegten Durchsetzungsprioritäten.

Schwerpunktbereiche für die Durchsetzung der Vorschriften im Binnenmarkt

Der Binnenmarkt ist der Motor für europäische Innovation, europäisches Wachstum und die europäische Wettbewerbsfähigkeit³⁷. Aufgrund von ungerechtfertigten Hindernissen sowie unterschiedlichen nationalen Vorschriften und Handelsbedingungen können die Unternehmen ihr Potenzial nicht voll ausschöpfen. Diese Hindernisse verzerren den Wettbewerb und schränken grenzüberschreitende Tätigkeiten und Investitionen ein.

Daher intensiviert die Kommission ihre Arbeit zur Durchsetzung des Regelwerks für den Binnenmarkt. Wir haben elf Schwerpunktbereiche für die Durchsetzung der Vorschriften im Binnenmarkt auf der Grundlage ihrer systemischen und wirtschaftlichen Relevanz ermittelt und in Anhang 2 aufgeführt. In diesen Bereichen wird die Kommission proaktiver zu allen Mitgliedstaaten Untersuchungen anstellen und festgestellte Probleme erforderlichenfalls im Wege von raschen Vertragsverletzungsverfahren weiterverfolgen. Die aufgeführten Schwerpunktbereiche betreffen Faktoren, die schwerwiegende Folgen für den Binnenmarkt und nachteilige Auswirkungen auf die europäischen Unternehmen haben. Die Kommission hat diese Bereiche anhand von Informationen aus verschiedenen Quellen ermittelt – darunter Umsetzungsdialoge, Beschwerden von Bürgerinnen und Bürgern und Interessenträgern sowie Meldungen über systemische Probleme von SOLVIT-Stellen, die in der gesamten EU tätig sind, um einzelne grenzüberschreitende Probleme anzugehen. Im Rahmen der Durchsetzungsmaßnahmen in diesen Schwerpunktbereichen wird auch gegen die unrechtmäßige Überregulierung vorgegangen³⁸.

Ziel ist es, die Einhaltung der Binnenmarktvorschriften so schnell wie möglich zu gewährleisten, indem für jeden Fall das richtige Instrument eingesetzt wird. Die Untersuchungen werden sich auf bestehende Instrumente und auf den Austausch mit den Mitgliedstaaten im Rahmen von Expertengruppen, Umsetzungsworkshops und erforderlichenfalls themenbezogene Sitzungen stützen. Umsetzungsdialoge durch die Kommissionsmitglieder und Realitätschecks können auch wertvolle Beiträge von Interessenträgern liefern, die in der Praxis von den EU-Vorschriften betroffen sind. Die Kommission wird verstärkt Dialoge zur Vermeidung eines Vertragsverletzungsverfahrens mit den Mitgliedstaaten nutzen, um potenzielle Verstöße gegen die Binnenmarktvorschriften zu untersuchen, wenn realistische Aussichten auf eine rasche Lösung in Zusammenarbeit mit den betroffenen Mitgliedstaaten bestehen.

Erforderlichenfalls wird die Kommission Vertragsverletzungsverfahren einleiten. Dies geschieht entweder nach einem erfolglosen Dialog zur Vermeidung eines Vertragsverletzungsverfahrens oder direkt bei schwerwiegenden und gut belegten Verstößen. Ziel eines Vertragsverletzungsverfahrens ist es, die Einhaltung der Vorschriften schnell

³⁷ Der Europäischen Zentralbank zufolge würde „[e]ine Reduzierung der Hindernisse im Warenhandel ... zu einem Anstieg des EU-Binnenhandels um 4,4 % und zu geschätzten Wohlfahrtsgewinnen von 1,3 % führen. Bei den Dienstleistungen würden niedrigere Hürden den Handel und die Wohlfahrt sogar noch deutlicher steigern (um 14,5 % bzw. 1,8 %)“, [Beitrag im EZB-Wirtschaftsbericht, Ausgabe 8/2025](#).

³⁸ Im Jahresbericht der Kommission über den Binnenmarkt und die Wettbewerbsfähigkeit vom 30. Januar 2026 (COM(2026) 46) wurde eine jährliche Agenda für die Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften vorgestellt. Die Durchsetzungsprioritäten für 2026 gehören zu den elf in der vorliegenden Mitteilung aufgeführten Schwerpunktbereichen für die Durchsetzung der Vorschriften im Binnenmarkt. Die Schwerpunktbereiche gelten unbeschadet der strengen Überwachung der Durchführung der EU-Vorschriften in anderen vorrangigen Bereichen, wie den Vorschriften zur Beschleunigung des Ausbaus sauberer Energie gemäß COM(2026) 370 vom 22. April 2026 (AccelerateEU).

sicherzustellen, was sich in der Erfolgsquote der Kommission früh im Verlauf der Verfahren widerspiegelt³⁹.

Lässt sich weder im Dialog mit dem betreffenden Mitgliedstaat noch in der vorgerichtlichen Phase des Vertragsverletzungsverfahrens ein positives Ergebnis erlangen, wird die Kommission den Gerichtshof anrufen, wann immer dies angebracht ist. Über die Fortschritte und Ergebnisse der Durchsetzungsmaßnahmen der Kommission in diesen Schwerpunktbereichen im Binnenmarkt wird in der jährlichen Berichterstattung der Kommission über Vereinfachung, Umsetzung und Durchsetzung berichtet.

Schnellere Durchsetzung des Unionsrechts

Die Einhaltung des Unionsrechts ist nicht nur für das wirksame Funktionieren des Binnenmarkts, sondern auch für die Wahrung der EU als Rechtsgemeinschaft von entscheidender Bedeutung. Die EU-Vorschriften verschaffen Menschen und Unternehmen nur dann die beabsichtigten Vorteile, wenn die Mitgliedstaaten sie ordnungsgemäß und fristgerecht umsetzen. Das ist besonders wichtig in Zeiten, in denen die Rechtsstaatlichkeit weltweit unter Druck steht und der internationale Handel verzerrt wird.

Dennoch werden zu viele Richtlinien noch immer nicht rechtzeitig umgesetzt. Im Jahr 2025 waren fast 70 % der neuen Vertragsverletzungsverfahren auf die verspätete Umsetzung von Richtlinien durch die Mitgliedstaaten zurückzuführen, die die Menschen und Unternehmen daran hindert, in vollem Umfang vom Unionsrecht zu profitieren. Im selben Jahr versäumte ein Großteil der Mitgliedstaaten systematisch die Umsetzungsfristen, sodass die Kommission 370 Vertragsverletzungsverfahren in Zusammenhang mit den 36 umzusetzenden Richtlinien einleiten musste.

Auch wenn die Kommission rasch Vertragsverletzungsverfahren wegen verspäteter Umsetzung von Richtlinien einleitet, dauert es oft Jahre, bis Fortschritte erzielt und die Verfahren abgeschlossen werden. Bei nicht ordnungsgemäßer Umsetzung von Richtlinien und mangelhafter Anwendung von Richtlinien oder Verordnungen dauert der Prozess sogar noch länger. Die durchschnittliche Dauer der im Jahr 2025 abgeschlossenen Vertragsverletzungsverfahren betrug fast drei Jahre, und fast ein Fünftel dauerte über fünf Jahre⁴⁰. Unterdessen werden die EU-Vorschriften in den Mitgliedstaaten uneinheitlich angewandt, was zu ungleichen Gegebenheiten und Rechtsunsicherheit für Menschen und Unternehmen führt.

In diesem Zusammenhang wird sich die Kommission bemühen, ihre Durchsetzungsmaßnahmen bei der mangelhaften Umsetzung von Richtlinien zu beschleunigen. Wenn Mitgliedstaaten es versäumen, der Kommission Umsetzungsmaßnahmen mitzuteilen, wird die Kommission die Annahme mit Gründen versehener Stellungnahmen – die zweite Stufe eines Vertragsverletzungsverfahrens nach dem Aufforderungsschreiben an den Mitgliedstaat – vereinfachen und beschleunigen⁴¹. Versäumt es ein Mitgliedstaat, Umsetzungsmaßnahmen mitzuteilen (vollständige Nichtumsetzung), oder übermittelt er nach Einleitung des Vertragsverletzungsverfahrens keine zusätzlichen Informationen (teilweise

³⁹ Zwei Drittel der Vertragsverletzungsverfahren werden in der ersten Phase (nach dem Aufforderungsschreiben) und etwa 95 % vor Anruf des Gerichtshof beigelegt.

⁴⁰ <https://ec.europa.eu/implementing-eu-law/member-state-infringement-cases/de#inline-nav-10>.

⁴¹ Insbesondere durch die häufigere Anwendung des Ermächtigungsverfahrens für die Annahme von Beschlüssen in Vertragsverletzungsverfahren.

Nichtumsetzung), wird die Kommission grundsätzlich innerhalb von sechs Monaten nach Annahme des Aufforderungsschreibens eine mit Gründen versehene Stellungnahme abgeben.

Auf die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, hinreichend klare und genaue Informationen über den Inhalt der nationalen Maßnahmen zur Umsetzung einer Richtlinie mitzuteilen, hat der Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung⁴² hingewiesen. Der Gerichtshof hat betont, dass diese Informationen erforderlich sind, damit die Kommission feststellen kann, ob ein Mitgliedstaat eine Richtlinie vollständig umgesetzt hat. In den letzten Jahren hat die Kommission die Mitgliedstaaten dabei unterstützt, die Übermittlung solcher Erläuterungen zu standardisieren und zu vereinfachen⁴³, und sie wird auch weiterhin Unterstützung anbieten. Versäumt es ein Mitgliedstaat jedoch, die erforderlichen Erläuterungen abzugeben, wird das gleiche vereinfachte Verfahren angewandt, das oben für die Nichtmitteilung der Umsetzungsmaßnahmen genannt ist.

Zudem wird die Kommission bei Anträgen der Mitgliedstaaten auf Verlängerung der Zweimonatsfrist für die Beantwortung eines Aufforderungsschreibens⁴⁴ (bei allen Arten von Vertragsverletzungsverfahren) einen strengeren Ansatz verfolgen. In Zukunft werden Verlängerungen in der Regel nur in der Phase der mit Gründen versehenen Stellungnahme gewährt, sofern die Mitgliedstaaten den Verstoß anerkennen und die festgelegten kumulativen Bedingungen erfüllen⁴⁵, die streng geprüft werden. In der Phase des Aufforderungsschreibens werden begrenzte Verlängerungen der Antwortfrist nur unter sehr außergewöhnlichen Umständen gewährt, z. B. in Fällen höherer Gewalt, in denen unvorhersehbare Ereignisse den Mitgliedstaat daran hindern, rechtzeitig zu antworten.

Bis zum Ende des Mandats der Kommission soll die Zahl der seit Langem anhängigen Vertragsverletzungsverfahren verringert werden. Um das zu erreichen, wird sie sich auf die Fälle konzentrieren, die seit mehr als fünf Jahren anhängig sind und mit denen der Gerichtshof noch nicht befasst wurde. Die Bemühungen und die Kooperationsbereitschaft der Mitgliedstaaten werden für die Lösung dieser Fälle von entscheidender Bedeutung sein.

Einsatz künstlicher Intelligenz

Eine weitere Möglichkeit, die Durchsetzung zu beschleunigen, sind schnellere Konformitätsprüfungen der nationalen Umsetzungsmaßnahmen. Die nationalen Rechtsvorschriften sind Ausdruck der jeweils unterschiedlichen Verfassungs-, Verfahrens- und Verwaltungssysteme der Mitgliedstaaten, und die Überprüfung dieser Maßnahmen erfordert Zeit und Ressourcen. In diesem Zusammenhang wird sich die Kommission zur Überprüfung der Umsetzung des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten spezieller KI-Instrumente

⁴² Grundsatzurteil des Gerichtshofs vom 8. Juli 2019, Kommission/Belgien, C-543/17, ECLI:EU:C:2019:573, Rn. 59.

⁴³ Beispielsweise indem die Kommission den Mitgliedstaaten eine Vorlage für die Erläuterung zur Verfügung stellt.

⁴⁴ Mit einem Aufforderungsschreiben wird – häufig nach Dialogen im Vorfeld eines Vertragsverletzungsverfahrens oder im Anschluss an einen bilateralen Austausch – dem Mitgliedstaat die Gelegenheit gegeben, sich zu den Feststellungen der Kommission zu äußern. Unbegründete Verzögerungen behindern die Bewertung der Kommission und führen möglicherweise zu einer Ungleichbehandlung zwischen den Mitgliedstaaten.

⁴⁵ Der Antrag muss einen realistischen und hinreichend klaren Zeitplan für die zu ergreifenden Maßnahmen enthalten; der Antrag soll dazu dienen, dass der Mitgliedstaat die erforderlichen Maßnahmen ergreifen kann, um der mit Gründen versehenen Stellungnahme nachzukommen; es darf nur ein Antrag auf Verlängerung der Antwortfrist gestellt werden; der Antrag muss vor Ablauf der ursprünglichen Frist beim Generalsekretariat eingehen; die gewährte Fristverlängerung darf drei Monate nicht überschreiten.

bedienen. Diese Instrumente werden der Kommission auch dabei helfen, potenzielle Fälle der Überregulierung zu ermitteln, und so zu einer systematischeren Bewertung in allen Mitgliedstaaten beitragen. 2026 wird die Kommission ein Pilotprojekt für Konformitätsprüfungen der nationalen Umsetzungsmaßnahmen einleiten. Die KI wird die durch Menschen vorgenommene Bewertung unterstützen, aber nicht ersetzen, und strengen Schutzvorkehrungen unterliegen⁴⁶. Die Mitgliedstaaten werden ermutigt, ebenfalls KI zu nutzen, um die Umsetzung und ihre Überwachungstätigkeiten zu beschleunigen.

Mehr Abschreckung

Eine konsequente Durchsetzung erfordert glaubwürdige Abschreckungsmaßnahmen. Nachdem ein Verstoß gegen Unionsrecht festgestellt und untersucht wurde, müssen alle Parteien zusammenarbeiten, um ihn zu beheben. Gelingt dies nicht und hält der Mitgliedstaat die Vorschriften nach wie vor nicht ein, kann die Kommission in zwei Fällen⁴⁷ ein Verfahren vor dem Gerichtshof einleiten und die Verhängung finanzieller Sanktionen beantragen.

In Fällen, in denen die Umsetzung einer Richtlinie unvollständig ist, sehen die Verträge bereits bei der ersten Klage der Kommission gegen den Mitgliedstaat vor dem Gerichtshof finanzielle Sanktionen vor. In diesem Fall kann der Gerichtshof in seinem Urteil nicht über den von der Kommission vorgeschlagenen Betrag hinausgehen. Kommt ein Mitgliedstaat dem ersten Urteil nicht nach und muss der Gerichtshof ein zweites Mal angerufen werden, so verfügt der Gerichtshof über ein weites Ermessen und kann einen höheren als den von der Kommission vorgeschlagenen Betrag verhängen (wie in den letzten Jahren auch geschehen). Aufgrund der mangelhaften Umsetzung verzögert sich die Anwendung der Richtlinie in der nationalen Rechtsordnung, wodurch den Bürgerinnen und Bürgern und Unternehmen die Rechte und Vorteile, die ihnen eine Richtlinie verleiht, vorenthalten werden⁴⁸.

In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen und der Notwendigkeit, finanzielle Sanktionen gegen die Mitgliedstaaten ausreichend abschreckend zu gestalten, wird die Kommission bei der Berechnung der dem Gerichtshof vorzuschlagenden Sanktionen systematisch strenger vorgehen, was zu höheren Beträgen führen wird.

Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten für eine bessere Einhaltung der Vorschriften

Die Beseitigung bestehender Hindernisse ist nur ein Teil der Herausforderung – genauso wichtig ist es, neuen vorzubeugen. Angesichts der raschen Entwicklung der Rechtsetzung, begrenzter Ressourcen und der Notwendigkeit einer schnellen Reaktion auf Krisen ist es von entscheidender Bedeutung, dass neue Vorschriften von Anfang an ordnungsgemäß umgesetzt werden.

Die Kommission ist fest davon überzeugt, dass sie gemeinsam mit den Mitgliedstaaten dafür verantwortlich ist, die vollständige Einhaltung des Unionsrechts zu erreichen. Während der

⁴⁶ So wird eine automatisierte Entscheidungsfindung ausgeschlossen und die gute Verwaltung gewährleistet.

⁴⁷ Nämlich i) wenn ein Mitgliedstaat die Maßnahmen nicht getroffen hat, die sich aus einem früheren Urteil des Gerichtshofs ergeben, in dem ein Verstoß gegen Unionsrecht festgestellt wurde (Artikel 260 Absatz 2 AEUV), und ii) wenn ein Mitgliedstaat gegen seine Verpflichtung verstoßen hat, Maßnahmen zur Umsetzung einer gemäß einem Gesetzgebungsverfahren erlassenen Richtlinie mitzuteilen (Artikel 260 Absatz 3 AEUV).

⁴⁸ In der Rechtsprechung des Gerichtshofs zu Verstößen gegen die Mitteilungspflicht wird immer wieder darauf hingewiesen, dass „die Pflicht[en zur Umsetzung/Mitteilung] wesentliche Pflichten der Mitgliedstaaten zur Gewährleistung der vollen Wirksamkeit des Unionsrechts darstellen und dass die Verletzung dieser Pflichten mit Sicherheit als gewichtig zu erachten ist“ (Urteil vom 25. April 2024, Kommission/Polen, C-147/23, ECLI:EU:C:2024:346, Rn. 72).

Durchführung bietet die Kommission den Mitgliedstaaten tatkräftige Unterstützung in Form von Durchführungsstrategien, Umsetzungsfahrplänen, maßgeschneiderten Leitlinien und speziellen Arbeitsgruppen. Die Mitgliedstaaten sollten ihrerseits proaktiv mit der Kommission zusammenarbeiten, indem sie Herausforderungen bei der Durchführung frühzeitig melden. So kann eine fragmentierte Durchführung der EU-Rechtsvorschriften vermieden werden.

Im Laufe der Zeit ist die Zahl der neuen Richtlinien zurückgegangen, und Verordnungen haben als Rechtsinstrument an Bedeutung gewonnen, die eine andere Art der Überwachung erfordern. In diesem Zusammenhang müssen die Kommission und die Mitgliedstaaten ihre Überwachung der Durchführung und Anwendung von EU-Verordnungen ausbauen. Im Jahr 2026 wird die Kommission ein neues IT-Tool entwickeln, um den Mitgliedstaaten eine zentrale Anlaufstelle für die Kommunikation mit der Kommission und die Mitteilung nationaler Durchführungsmaßnahmen innerhalb der in den Verordnungen festgelegten Fristen zu bieten (z. B. für die Benennung der zuständigen Behörden). Das Tool wird der Kommission auch dabei helfen, den Mitgliedstaaten systematische Leitlinien für die Durchführung an die Hand zu geben und die Durchführung und Anwendung von Vorschriften systematisch zu überwachen.

Nicht alle Hindernisse sind jedoch allein auf eine mangelhafte Durchführung des Unionsrechts zurückzuführen. Viele ergeben sich auch aus einseitigen nationalen Vorschriften. Eine wirksame Zusammenarbeit bedeutet auch, dass die Mitgliedstaaten davon absehen sollten, nationale Vorschriften einzuführen, die das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts und eine einheitliche Durchführung der EU-Vorschriften erschweren könnten.

Um die rechtliche Fragmentierung zu verringern, wird die Kommission die Nutzung bestehender Instrumente wie der Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt⁴⁹ und der Dienstleistungsrichtlinie⁵⁰ verstärken, die die Mitgliedstaaten verpflichten, Entwürfe nationaler Maßnahmen mitzuteilen, und weitere Verbesserungen dieser Verfahren prüfen. Diese Bestimmungen sind wirksame Mechanismen, um Unvereinbarkeiten mit dem Unionsrecht frühzeitig, d. h. vor dem Erlass nationaler Maßnahmen zu verhindern, wodurch künftige Durchsetzungsmaßnahmen entfallen und sowohl für die Kommission als auch für die Mitgliedstaaten Effizienzgewinne entstehen.

Im Rahmen des durch die Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt geschaffenen Transparenzsystems müssen die Mitgliedstaaten Maßnahmenentwürfe in Bezug auf bestimmte Produkte und Dienstleistungen vor der Annahme mitteilen. Die Kommission prüft diese Entwürfe auf ihre Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht unter gleichberechtigter Beteiligung aller Mitgliedstaaten, die ihre eigenen Bewertungen vorlegen können. Nach Eingang der Mitteilung gilt eine dreimonatige Stillhaltefrist, während der der mitteilende Mitgliedstaat die Maßnahme nicht annehmen darf. Dadurch bleibt Zeit für Rückmeldungen und Anpassungen. Die Interessenträger werden über die TRIS-Plattform umfassend informiert und können hilfreiche Rückmeldungen geben, damit Hindernisse auf nationaler Ebene vermieden werden.

Für nationale Maßnahmen, die unter die Mitteilungspflicht der Dienstleistungsrichtlinie fallen, gilt keine Stillhaltefrist, aber die Kommission fordert die Mitgliedstaaten auf, Maßnahmen

⁴⁹ Richtlinie (EU) 2015/1535 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. September 2015 über ein Informationsverfahren auf dem Gebiet der technischen Vorschriften und der Vorschriften für die Dienste der Informationsgesellschaft (ABl. L 241 vom 17.9.2015, S. 1).

⁵⁰ Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (ABl. L 376 vom 27.12.2006, S. 36).

wenn möglich im Entwurfsstadium freiwillig mitzuteilen, damit die Mitteilungen ihre präventive Wirkung voll entfalten können.

In den letzten Jahren hat die Kommission Bedenken hinsichtlich der Einhaltung der Vorschriften bei Maßnahmenentwürfen geäußert, insbesondere in den Bereichen Agrar und Lebensmittel, digitale Dienstleistungen und Umwelt. Allerdings haben nicht alle Mitgliedstaaten für Abhilfe gesorgt.

Die Kommission wird dieses präventive Instrument in vollem Umfang nutzen und systematisch Vertragsverletzungsverfahren einleiten, wenn festgestellte Verstöße nicht behoben werden. Sie wird auch die vollständige Einhaltung der Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt sicherstellen, indem sie Durchsetzungsmaßnahmen ergreift, wenn Mitgliedstaaten Verfahrensvorschriften ignorieren (z. B. wenn sie die Stillhaltefrist nicht einhalten) oder ihre Entwürfe von Rechtsakten nicht mitteilen. Die Kommission wird getreu ihrer Absicht, die Durchsetzung von Anfang an mitzudenken, ähnliche Bestimmungen in zukünftige Rechtsvorschriften aufnehmen.

Zusätzlich zu den oben genannten Maßnahmen wird die Kommission im nächsten Finanzrahmen und insbesondere bei Maßnahmen im Zusammenhang mit den Plänen für nationale und regionale Partnerschaft besonderes Augenmerk auf die Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Unionsrecht legen, insbesondere in Bezug auf das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts.

Zentrale Maßnahmen

- Rasche Lösung identifizierter Probleme in den **Schwerpunktbereichen für die Durchsetzung der Vorschriften im Binnenmarkt** und gegebenenfalls Anrufung des Gerichtshofs
- **Schnellere Vertragsverletzungsverfahren** bei unvollständiger Umsetzung von Richtlinien durch die zügigere Annahme mit Gründen versehener Stellungnahmen und systematische Folgemaßnahmen, wenn die Mitgliedstaaten keine erläuternden Dokumente vorlegen
- **Weniger Fristverlängerungen** für die Antworten der Mitgliedstaaten an die Kommission in Vertragsverletzungsverfahren
- Einsatz **spezieller KI-Instrumente**, um die Bewertung der Umsetzung zu beschleunigen und so den Verwaltungsaufwand zu verringern, ohne Abstriche bei der Genauigkeit zu machen oder auf strenge Schutzvorkehrungen zu verzichten
- **Verringerung der Zahl der seit Langem anhängigen Vertragsverletzungsverfahren** bis zum Ende der Amtszeit dieser Kommission, mit besonderem Schwerpunkt auf den Fällen, die seit mehr als fünf Jahren anhängig sind und mit denen der Gerichtshof noch nicht befasst wurde
- Vorschlag an den Gerichtshof, **abschreckendere finanzielle Sanktionen** gegen Mitgliedstaaten zu verhängen
- **Bessere Überwachung der EU-Verordnungen** mithilfe eines neuen IT-Tools, mit dem die Mitteilungen der Mitgliedstaaten gegebenenfalls zentralisiert, die Durchführungsleitlinien systematisiert und die Aufsicht durch die Kommission gestärkt werden – dies soll neben der bestehenden Kontrolle der Umsetzung von Richtlinien eingeführt werden
- **Bessere Verhinderung von Verstößen gegen die Binnenmarktvorschriften** mithilfe der Mitteilungspflichten gemäß der Transparenzrichtlinie für den Binnenmarkt und der Dienstleistungsrichtlinie