Europäisches Parlament
2024-2029

Rechtsausschuss

2025/2015(INI)

20.10.2025

ENTWURF EINES BERICHTS

über die regulatorische Eignung der Unionsvorschriften und Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit – Bericht über bessere Rechtsetzung 2023 und 2024 (2025/2015(INI))

Rechtsausschuss

Berichterstatter:: Jörgen Warborn

INHALT

Seite

ENTWURF EINER ENTSCHLIESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS 3

BEGRÜNDUNG.....9

ANLAGE: ERKLÄRUNG ZU BEITRÄGEN 10

ENTWURF EINER ENTSCHLIESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

über die regulatorische Eignung der Unionsvorschriften und Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit – Bericht über bessere Rechtsetzung 2023 und 2024

(2025/2015(INI))

Das Europäische Parlament,

– unter Hinweis auf Artikel 5 des Vertrags über die Europäische Union (EUV), insbesondere auf die darin verankerten Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit,

– unter Hinweis auf das Protokoll (Nr. 1) zum Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union über die Rolle der nationalen Parlamente in der Europäischen Union[1],

– unter Hinweis auf das Protokoll (Nr. 2) zum Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit[2],

– unter Hinweis auf die Interinstitutionelle Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Kommission vom 13. April 2016 über bessere Rechtsetzung[3],

– unter Hinweis auf den Jahresbericht 2023 der Kommission vom 25. Oktober 2024 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit und über die Beziehungen zu den nationalen Parlamenten (COM(2024)0493),

– unter Hinweis auf den Jahresbericht 2024 der Kommission vom 8. September 2025 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit und über die Beziehungen zu den nationalen Parlamenten (COM(2025)0473),

– unter Hinweis auf seine Entschließung vom 24. Juni 2021 zum Thema „Regulatorische Eignung der Unionsvorschriften und Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit – Bericht über bessere Rechtsetzung 2017, 2018 und 2019“[4],

– unter Hinweis auf seine Entschließung vom 23. November 2023 zum Thema „Regulatorische Eignung der Unionsvorschriften und Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit – Bericht über bessere Rechtsetzung 2020, 2021 und 2022“[5],

[1] ABl. C 202 vom 7.6.2016, S. 203, ELI: http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2016/pro_1/oj.
[2] ABl. C 202 vom 7.6.2016, S. 206, ELI: http://data.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2016/pro_1/oj.
[3] ABl. L 123 vom 12.5.2016, S. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_interinstit/2016/512/oj.
[4] ABl. C 81 vom 18.2.2022, S. 74.
[5] ABl. C, C/2024/4228, 24.7.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/4228/oj.

– unter Hinweis auf seine Entschließung vom 17. Januar 2024 zur Anwendung der die nationalen Parlamente betreffenden Bestimmungen des Vertrags[6],

– unter Hinweis auf alle bisherigen Mitteilungen der Kommission zur Erfordernis einer besseren Rechtsetzung mit dem Ziel, bessere Ergebnisse zum Wohle der EU-Bürger zu erzielen,

– unter Hinweis auf den Bericht von Mario Draghi vom 9. September 2024 mit dem Titel „Die Zukunft der europäischen Wettbewerbsfähigkeit – Teil A Eine Strategie für die Wettbewerbsfähigkeit Europas (im Folgenden „Draghi-Bericht“),

– unter Hinweis auf den Bericht von Enrico Letta aus April 2024 mit dem Titel „Much more than a market“ (Viel mehr als ein Markt) (im Folgenden „Letta-Bericht“),

– gestützt auf Artikel 55 seiner Geschäftsordnung,

– unter Hinweis auf den Bericht des Rechtsausschusses (A10-0000/2025),

A. in der Erwägung, dass nach Artikel 5 EUV für die Abgrenzung der Zuständigkeiten der EU der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung gilt; in der Erwägung, dass für die Ausübung der Zuständigkeiten der Union die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit gelten;

B. in der Erwägung, dass eine bessere Rechtsetzung eine gemeinsame Verantwortung der EU-Organe und der Mitgliedstaaten ist, was eine Verpflichtung zu Transparenz, Verhältnismäßigkeit und Rechenschaftspflicht erfordert;

C. in der Erwägung, dass die nationalen Parlamente die selbstverständlichen Hüter des Subsidiaritätsprinzips sind und eine entscheidende Rolle bei der Sicherstellung der Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit durch den interparlamentarischen Dialog und das Frühwarnsystem spielen, das den nationalen Parlamenten und/oder Kammern ermöglicht, eine begründete Stellungnahme einzureichen, wenn sie der Ansicht sind, dass ein Legislativvorschlag nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist;

D. in der Erwägung, dass übermäßige regulatorische Belastungen die Wettbewerbsfähigkeit, die Innovation und das Wachstum von EU-Unternehmen behindern, was sich besonders nachteilig auf kleine und mittlere Unternehmen (KMU) auswirkt;

E. in der Erwägung, dass Praktiken der Überregulierung nicht nur die einheitliche Anwendung der EU-Rechtsvorschriften, sondern auch das Vertrauen der Bürger in die EU untergraben und übermäßige Belastungen verursachen;

F. in der Erwägung, dass der One-in-zwei-out-Grundsatz nicht als numerisches Ziel für Gesetzgebungsakte verstanden werden sollte, sondern vielmehr als kostenbasierter Mechanismus, mit dem eine spürbare Nettosenkung der Regulierungskosten erreicht werden soll; in der Erwägung, dass der Schwerpunkt weiterhin auf den gesamten Verwaltungs-, Compliance- und Umsetzungskosten liegen muss, die den Unternehmen

[6] ABl. C, C/2024/5714, 17.10.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/5714/oj.

auferlegt werden, wobei sicherzustellen ist, dass neue Verpflichtungen durch die doppelte Aufhebung oder Vereinfachung der geltenden Vorschriften über gleichwertige Kosten ausgeglichen werden;

Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit

1. weist darauf hin, dass die EU gemäß den in Artikel 5 EUV verankerten Grundsätzen der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit verpflichtet ist, nur in den Bereichen und in dem Umfang gesetzgeberisch tätig zu werden, wo und soweit dies erforderlich ist; weist darauf hin, dass das Ziel dieser Verpflichtung darin besteht, Rechtsvorschriften so nah wie möglich an den EU-Bürgern, einschließlich Einzelpersonen und Unternehmen, zu erlassen;

2. stellt fest, dass die nationalen Parlamente im Jahr 2023 insgesamt 22 begründete Stellungnahmen eingereicht haben, ein Drittel weniger als 2022, was dem langfristigen Abwärtstrend bei der Zahl der begründeten Stellungnahmen entspricht; stellt fest, dass auch die Beteiligung der nationalen Parlamente am umfassenderen politischen Dialog mit der Kommission zugenommen hat, was einem Anstieg um mehr als 10 % gegenüber 2022 entspricht;

3. stellt fest, dass die Kommission zusätzlich zu dem durch das Protokoll Nr. 2 eingeführten Subsidiaritätskontrollmechanismus 2006 einen politischen Dialog eingerichtet hat, in dessen Rahmen im Jahr 2023 insgesamt 402 Stellungnahmen eingereicht wurden; stellt ferner fest, dass sich die nationalen Parlamente in diesen Stellungnahmen auf das Arbeitsprogramm der Kommission für 2023 konzentriert haben;

4. stellt fest, dass sich im Jahr 2024 zum 15. Mal das Inkrafttreten und die Anwendung des Vertrags von Lissabon jährt, mit dem ein höheres Maß an parlamentarischer Kontrolle und demokratischer Rechenschaftspflicht in der EU eingeführt wurde, insbesondere durch die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit;

5. stellt fest, dass 2024 auch ein Übergangsjahr zwischen zwei Wahlperioden der Kommission war, in dem die Intensität der nationalen parlamentarischen Kontrolle in der Regel abnimmt; stellt fest, dass dies auch im Jahr 2024 der Fall war, in dem die nationalen Parlamente 252 Stellungnahmen vorlegten, davon 14 begründete Stellungnahmen; stellt fest, dass dies zwar einen erheblichen Rückgang gegenüber 2023 darstellt, aber für ein Übergangsjahr nicht ungewöhnlich ist und im Vergleich zum vorangegangenen Übergangsjahr 2019 einen moderateren Rückgang darstellte;

6. stellt fest, dass 2024 die allererste Klage vor dem Gerichtshof der Europäischen Union von einer Kammer eines nationalen Parlaments erhoben wurde, mit der die Nichtigerklärung eines Gesetzgebungsakts mit der Begründung beantragt wurde, dass mit diesem die Zuständigkeiten der EU überschritten und gegen das Subsidiaritätsprinzip verstoßen wurde; stellt ferner fest, dass der Gerichtshof der Europäischen Union im Jahr 2024 eine Bestimmung einer Verordnung, die während der Gesetzgebungsverhandlungen hinzugefügt wurde, für nichtig erklärt hat, weil die Informationen nicht ausreichten, um ihre Verhältnismäßigkeit zu bewerten und eindeutig nachzuweisen; bekräftigt vor diesem Hintergrund, dass die Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit für die Legitimität der EU nach wie vor von

wesentlicher Bedeutung sind, und fordert eine engere Zusammenarbeit und einen verstärkten strukturierten Dialog mit den nationalen Parlamenten;

Bessere Rechtsetzung

7. betont, dass die EU-Rechtsvorschriften trotz der Fortschritte, die im Rahmen der Agenda für bessere Rechtsetzung erzielt wurden, immer noch einen übermäßigen Regelungsaufwand verursachen;

8. ist der Ansicht, dass die Qualität und die Verwendung von Folgenabschätzungen verbessert werden müssen, um die Ziele der Agenda für bessere Rechtsetzung zu erreichen; hebt insbesondere das Problem hervor, dass Folgenabschätzungen sich nur auf die vorgelegten Legislativvorschläge konzentrieren und diese nach ihrer Annahme oder Umsetzung oft nicht ordnungsgemäß bewertet werden;

9. betont, dass alle wichtigen legislativen und politischen Initiativen von einer Kosten-Nutzen-Analyse begleitet werden sollten; hält solche Analysen für unerlässlich für eine faktengestützte Politikgestaltung und für die Aufrechterhaltung des Vertrauens der Bürger und Unternehmen in die EU-Rechtsvorschriften; ist der Ansicht, dass in Situationen, in denen keine Folgenabschätzung erstellt wird, zu einem späteren Zeitpunkt eine Kosten-Nutzen-Analyse erstellt und dem Vorschlag beigefügt werden muss;

10. nimmt zur Kenntnis, dass die derzeitigen Mechanismen zur Kontrolle der legislativen Belastung, wie der One-in-one-out-Grundsatz, aufgrund des Fehlens angemessener Ex-post-Evaluierungen der tatsächlichen Kosten von Rechtsvorschriften nur schwerlich wirksam funktionieren können; ist ferner der Ansicht, dass das Fehlen effizienter Mechanismen zur Beseitigung veralteter oder überflüssiger Maßnahmen einen schwerwiegenden Mangel darstellt;

11. fordert die Kommission auf, die Bemühungen um eine Verringerung der rechtlichen Verpflichtungen für Bürger und Unternehmen weiter zu verstärken; hält den derzeitigen One-in-one-out-Grundsatz in dieser Hinsicht für unzureichend; fordert daher die Einführung eines One-in-two-out-Grundsatzes, um den Regelungsaufwand wirklich zu verringern, anstatt lediglich den rechtlichen Status quo aufrechtzuerhalten; vertritt den Standpunkt, dass die Einführung eines One-in-two-out-Grundsatzes eine klare Methodik und einen unabhängigen Überwachungsmechanismus umfassen sollte, um eine Nettosenkung der Regulierungskosten zu erreichen; fordert, dass die Rolle des Ausschusses für Regulierungskontrolle in dieser Hinsicht gestärkt wird;

12. ist der Ansicht, dass das Parlament in Fällen, in denen der Ausschuss für Regulierungskontrolle eine negative Stellungnahme zu einer Folgenabschätzung abgibt, insbesondere wenn erhebliche Bedenken hinsichtlich der Wettbewerbsfähigkeit festgestellt werden, ordnungsgemäß und rechtzeitig unterrichtet werden sollte, um zu prüfen, ob der Vorschlag weiterverfolgt oder abgelehnt werden soll;

13. stellt fest, dass die jährliche Aufwandserhebung der Kommission eine zentrale Rolle bei der Verfolgung der Fortschritte bei der Verringerung des Verwaltungsaufwands spielt; betont jedoch, dass mehr Transparenz in Bezug auf die Berechnung und die Methodik zur Messung der Kosten und kumulativen Auswirkungen erforderlich ist, um

Rechenschaftspflicht und Vergleichbarkeit zwischen den Politikbereichen sicherzustellen;

14. stellt fest, dass Berichterstattungspflichten häufig erhebliche Verwaltungskosten für Unternehmen, insbesondere KMU, verursachen; ist der Ansicht, dass solche Verpflichtungen als Dienstleistung von allgemeinem Interesse anerkannt werden sollten; fordert die Kommission daher auf, zu prüfen, ob Mechanismen geschaffen werden können, mit denen Unternehmen einen finanziellen Ausgleich für obligatorische Berichtspflichten erhalten können; fordert die Kommission auf, einen Bericht vorzulegen, in dem dargelegt wird, für welche Arten von Berichtspflichten solche Ausgleichsregelungen geeignet sein könnten;

Regulatorische Eignung und bessere Rechtsetzung im Interesse der Wettbewerbsfähigkeit

15. weist darauf hin, dass im Draghi-Bericht die Vereinfachung der Vorschriften als eines der drei übergeordneten Ziele einer erneuerten europäischen Partnerschaft hervorgehoben wurde[7]; weist ferner darauf hin, dass auch im Letta-Bericht betont wird, dass Vorschriften die Wirtschaftstätigkeit und Innovation im Binnenmarkt erleichtern und nicht behindern sollten[8];

16. begrüßt die Einführung des neuen KMU- und Wettbewerbsfähigkeitschecks im Jahr 2023, der zu einem verbindlichen Anhang zu Folgenabschätzungen geworden ist; begrüßt die Zusage der Präsidentin der Kommission Ursula von der Leyen, dass dieser neue KMU- und Wettbewerbsfähigkeitscheck dazu beitragen wird, Regulierungsaufwand zu verhindern und gleichzeitig hohe Standards aufrechtzuerhalten; stellt fest, dass den Worten nun Taten folgen müssen;

17. bekräftigt die Bedeutung des Prinzips „Vorfahrt für KMU“ als Eckpfeiler einer besseren Rechtsetzung, mit dem sichergestellt wird, dass die Bedürfnisse und Kapazitäten von KMU in allen Phasen des Politikzyklus – von der Konzeption bis zur Umsetzung und Bewertung – systematisch berücksichtigt werden;

18. begrüßt die Zusage der Kommission, die Berichtspflichten um 25 % zu verringern, betont jedoch, dass dieses Ziel höher angesetzt sein muss; begrüßt daher, dass die Verwaltungskosten und die Berichterstattung für KMU um 35 % gesenkt werden; weist ferner darauf hin, dass die Berichtspflichten nur einen kleinen Bruchteil des gesamten Regelungsaufwands ausmachen, der auch Verwaltungs-, Umsetzungs- und Befolgungskosten umfasst; stellt fest, dass das 25 %-Ziel der Kommission daher im Rahmen des umfassenderen Ziels betrachtet werden sollte, die Gesamtkosten und die Komplexität zu verringern; fordert daher einen höher angesetzten Ansatz, der darauf abzielt, alle Regulierungskosten um 30 % zu senken und die Regulierungskosten für KMU und expandierende Jungunternehmen um 35 % zu senken;

19. betont, dass digitale Instrumente und KI-gestützte Lösungen großes Potenzial haben, um die Einhaltung der Vorschriften zu vereinfachen und die Regulierungskosten zu senken;

[7] Mario Draghi, „Die Zukunft der europäischen Wettbewerbsfähigkeit – Teil A Eine Strategie für die Wettbewerbsfähigkeit Europas, Europäische Kommission, 9. September 2024, S. 67-68.
[8] Enrico Letta, „Much more than a Market“ (Viel mehr als ein Markt), Europäischer Rat, April 2024, S. 130.

ist der Ansicht, dass das Potenzial digitaler Instrumente zur Bereitstellung besserer und schnellerer Lösungen in dieser Hinsicht weiter erforscht werden muss;

20. warnt vor dem anhaltenden Problem der Überregulierung durch die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von Richtlinien; fordert die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, von solchen Praktiken der Überregulierung abzusehen, und fordert die Kommission auf, Fälle solcher Praktiken in ihren jährlichen Umsetzungsberichten zu ermitteln und zu veröffentlichen;

°

° °

21. beauftragt seine Präsidentin, diese Entschließung dem Rat und der Kommission zu übermitteln.

BEGRÜNDUNG

In diesem Bericht wird die bessere Rechtsetzung der EU in den Jahren 2023 und 2024 untersucht, wobei die geteilte Verantwortung zwischen den Organen und den Mitgliedstaaten hervorgehoben wird. Das Parlament fordert eine Senkung der Regulierungskosten um 30 % und für KMU um 35 %. Bessere Evaluierungen und Folgenabschätzungen und weniger Überregulierung. Es fordert nachdrücklich eine Aufwertung des One-in-one-out-Grundsatzes zu einem One-in-two-out-Grundsatz, eine Stärkung der Subsidiarität und der Rolle des Ausschusses für Regulierungskontrolle in Bezug auf Unabhängigkeit und Transparenz.

ANLAGE: ERKLÄRUNG ZU BEITRÄGEN

Gemäß Anlage I Artikel 8 der Geschäftsordnung erklärt der Berichterstatter, dass er in seinen Bericht Beiträge zu Angelegenheiten, die den Gegenstand des Dossiers betreffen, aufgenommen hat, die er bei der Vorbereitung des Entwurfs eines Berichts von den folgenden Interessenvertretern, die in den Anwendungsbereich der Interinstitutionellen Vereinbarung über ein verbindliches Transparenz-Register[1] fallen, oder den folgenden Vertretern der Behörden von Drittländern, einschließlich ihrer diplomatischen Vertretungen und Botschaften, erhalten hat:

Einrichtung und/oder Person
NNR
Business Europe
Confederation of Swedish Enterprises

Für die vorstehende Liste ist ausschließlich der Berichterstatter verantwortlich.

Wenn natürliche Personen in der Liste namentlich, mit ihrer Funktion oder mit beidem genannt werden, erklärt der Berichterstatter, dass er den betroffenen natürlichen Personen die Erklärung zum Datenschutz Nr. 484 des Europäischen Parlaments (https://www.europarl.europa.eu/data-protect/index.do) vorgelegt hat, in der die Bedingungen für die Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten und die mit dieser Verarbeitung verbundenen Rechte dargelegt sind.

[1] Interinstitutionelle Vereinbarung vom 20. Mai 2021 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission über ein verbindliches Transparenz-Register (ABl. L 207 vom 11.6.2021, S. 1, ELI:http://data.europa.eu/eli/agree_interinstit/2021/611/oj).