



Bessere Rechtsetzung in der EU – was sich aus Unternehmenssicht ändern sollte

DIHK-Ideenpapier 2026

 **Gemeinsam Bürokratie Abbauen**

**DIHK**

Deutsche  
Industrie- und Handelskammer

**IHK**

Deutsche  
Industrie- und Handelskammern

## Inhalt

Bessere Rechtsetzung in der EU – was sich aus Unternehmenssicht ändern sollte .....	1
Folgenabschätzungen (Impact Assessments) .....	2
Verfassen des konkreten Gesetzesvorschlags .....	3
Regulatory Scrutiny Board (RSB).....	5
Von one-in-one-out zu one-in-two-out .....	6
Konsultationen.....	7
Weiterführendes Gesetzgebungsverfahren: Europäisches Parlament .....	8
Weiterführendes Gesetzgebungsverfahren: Rat.....	9
Finaler Gesetzestext.....	9
Evaluierung von Gesetzen.....	10
Realitätschecks und Implementierungsdialoge.....	11
Stärkung der Realitätschecks durch eine strukturierte Umsetzungsperspektive im gesamten Gesetzgebungsprozess.....	12

## Bessere Rechtsetzung in der EU – was sich aus Unternehmenssicht ändern sollte

Seit 2015 hat die EU verschiedene Maßnahmen eingeführt, um unnötige Bürokratie über eine gute Rechtsetzung zu vermeiden, von Folgenabschätzungen über das *one-in-one-out*-Prinzip bis hin zur Einrichtung des *regulatory scrutiny boards* und verschiedene Formen der Konsultation. Dennoch berichtet die deutsche Wirtschaft weiterhin von einer zu hohen Regulierungslast und teilweise schwer umsetzbaren Regelungen (s. [Unternehmensbarometer 2024](#)). Viele Gesetze bargen einen so hohen Umsetzungsaufwand, dass ihre Anwendung in langwierigen und unvorhersehbaren Verfahren verschoben wurde (z. B. der EU-Entwaldungsverordnung, EUDR) oder dass Gesetze kurz nach ihrer Verabschiedung stark abgeändert werden mussten (s. Omnibuspakete). Zwar erachten die Unternehmen die Omnibuspakete als dringend notwendig, doch ist offensichtlich, dass solche schwerwiegenden Korrekturpakete im Nachhinein nicht zur Norm werden sollten, da sie ebenfalls Aufwände bei allen Beteiligten sowie Planungsunsicherheiten auslösen. Stattdessen sollten von Anfang an praktikable und verhältnismäßige Gesetze erlassen werden.

Zudem hat die in den letzten Jahren die Regelungsdichte und Komplexität von Gesetzen zugenommen. Die Beibehaltung dieses hohen Tempos erhöht das Risiko unzureichender Folgenabschätzungen und inkohärenter Gesetze, die den Betroffenen, wie beispielsweise Unternehmen, unverhältnismäßige Belastungen auferlegen. Die Regulierungstätigkeit sollte daher auf das unbedingt Notwendige beschränkt und besser priorisiert werden.

Ein vor kurzem durchgeführter [Call for Evidence \(CfE\)](#) deutete darauf hin, dass die *better regulation agenda/ better regulation toolbox* überarbeitet bzw. zukünftig in einer komprimierten Form zur Verfügung stehen könnte. Die DIHK rät stark davon ab, bestimmte Schritte im Rahmen des Better-Regulation-Ansatzes zu reduzieren, da die Instrumente bis heute uneinheitlich angewendet werden (z. B. [KMU-Test Benchmark 2024](#)). Nur wenn alle Instrumente in der *better regulation toolbox* einheitlich, konsequent und institutionsübergreifend genutzt werden, kann evaluiert werden, ob der Instrumentenkasten funktioniert oder Anpassungen vorgenommen werden müssen. Zum jetzigen Zeitpunkt sollte von einer Reduktion der Maßnahmen abgesehen werden.

Im Folgenden wird auf die verschiedenen Schritte im Rahmen der besseren Rechtsetzung im ordentlichen Gesetzgebungsprozess von unternehmerischer Seite aus eingegangen, stets mit dem Ziel, umsetzbare Gesetze zu verabschieden und unnötige Bürokratie zu vermeiden.

### Folgenabschätzungen (Impact Assessments)

Gründliche Folgenabschätzungen sind essenziell. Auch wenn es zeitliche Einschränkungen gibt und Momentum vorherrscht, sollten ausführliche Folgenabschätzungen durchgeführt werden. Fehlende oder nachträgliche Folgenabschätzungen, die veröffentlicht werden, wenn der Gesetzesvorschlag bereits vorliegt, können die Qualität der Gesetzesvorschläge nicht mehr verbessern und sollten daher vermieden werden.<sup>1 2 3 4</sup> Bezüglich der Qualität, Effektivität und Umsetzbarkeit von Gesetzen muss vom Erstentwurf bis hin zum Ende des Gesetzgebungsprozesses Klarheit herrschen. Folgenabschätzungen müssen verständlich und nachvollziehbar formuliert sowie frühzeitig veröffentlicht werden. Eine Vielzahl an Stakeholdern inklusive Unternehmen können sich so über mögliche Aufwände und Gesetzesvorhaben informieren, die auf sie zukommen.

Zu einer gründlichen Folgenabschätzung gehört die konsequente und einheitliche Anwendung aller Elemente der Folgenabschätzung, einschließlich des KMU<sup>5</sup>-, des Wettbewerbsfähigkeitstests und des Innovations-Checks. Gerade bei den hauptsächlich qualitativ ausgestalteten Tests, wie dem Innovations-Check, sollte auf eine einheitliche Anwendung geachtet werden oder im Rahmen der Überarbeitung der *regulatory toolbox* ergänzend quantitative Prüfverfahren entwickelt werden. Auch sollten im Rahmen des Wettbewerbsfähigkeitstests genauer geprüft werden, welche Auswirkungen die jeweilige Gesetzesinitiative auf die Im- und Exporte europäischer Unternehmen hat. Zudem sollte vorab geprüft werden, ob neben KMU auch die besonderen, oft risikobehafteten Anforderungen von Start-ups und Scale-ups in den Folgenabschätzungen differenziert

---

<sup>1</sup>Fehlendes IA zu COM(2021) 890 final: [EPRS STU\(2023\)753156 EN.pdf](#)

<sup>2</sup>Fehlendes IA zu COM(2022)46: [Special report 12/2025 - The EU's strategy for microchips](#)

<sup>3</sup>Verspätetes IA zu (COM(2023) 755): [EPRS STU\(2025\)765787 EN.pdf](#)

<sup>4</sup>Weitere Beispiele basierend auf einer Anfrage von Abgeordneten aus dem EP: [Parliamentary question | Rules applied by the Commission to determine whether an impact assessment will precede a legislative proposal | E-000226/2025 | European Parliament](#)

<sup>5</sup> Kleine und mittelständische Unternehmen

berücksichtigt werden können, insbesondere im Hinblick auf Innovationsdynamiken, experimentelle Testräume (Reallabore), Skalierungsfähigkeit, Marktzugang für innovative Lösungen sowie eine stärkere Staffelung regulatorischer Anforderungen nach Unternehmensphasen.

Grundsätzlich können Formate wie frühzeitige Realitätschecks und Unternehmensbesuche dazu beitragen, die Realität besser in den Gesetzesentwürfen abzubilden. Gleichzeitig würden Regulierungsansätze, die in Mitgliedstaaten bereits angewendet werden und gut funktionieren, über entsprechende Dialoge frühzeitig aufscheinen. Ziel ist keine Verfahrensausweitung, sondern die frühzeitige Vermeidung späterer Vollzugs- und Umsetzungsprobleme. So können Unternehmensperspektiven von Anfang an einfließen und Prinzipien wie *think-small-first* oder *simplicity-by-design* mit Leben gefüllt werden.

Weiterhin sollte im Rahmen der Folgenabschätzung auch geprüft werden, welche Gesetze mit ähnlichen Zielsetzungen und Pflichten bereits existieren (sog. Kohärenzprüfung). Es kommt immer wieder vor, dass Gesetzgebungsvorschläge nicht zu bereits bestehenden Regelwerken oder zu parallellaufenden Gesetzgebungsverfahren passen. Begründet liegt das u. a. darin, dass unterschiedliche Generaldirektionen die Vorschläge erarbeiten und diese dann in unterschiedlichen Parlamentsausschüssen und Ratsarbeitsgruppen behandelt werden. (z.B. die Empowering-Consumers-Richtlinie und die Green Claims Richtlinie). Auch bei Verbraucherschutzregelungen ist dieses Problem der Inkohärenz festzustellen, z. B. bei unterschiedlichen Informationspflichten zum selben Thema. Gerade hier sollte auf bestehende Definitionen aus geltenden Gesetzen zurückgegriffen werden, wenn sie den gleichen Inhalt beschreiben oder insbesondere geprüft werden, ob der bestehende Rechtsakt nicht ausreicht bzw. nur dieser angepasst werden muss.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Folgenabschätzungen für alle wirtschaftlich erheblichen Gesetzesinitiativen in einem standardisierten Format durchgeführt werden sollten. Dieses sollte insbesondere administrative Belastungen, Umstellungskosten, digitale Umsetzbarkeit, Auswirkungen auf KMU, Vollzugstauglichkeit in den Mitgliedstaaten, Folgen für Wettbewerbsfähigkeit sowie Wechselwirkungen mit bestehendem EU-Recht abdecken.

#### Verfassen des konkreten Gesetzesvorschlags

Beim Entwerfen des konkreten Gesetzestexts sollte von den Gesetzgebern immer darauf geachtet werden, dass das Gesetz auch von Unternehmen umgesetzt werden muss. Das gilt grundsätzlich, aber auch ganz besonders für KMU sowie Einpersonen- und Kleinstunternehmen - immerhin fallen über 90 Prozent der in der EU aktiven Unternehmen in die KMU-Kategorie. Folglich bleibt es unverständlich, warum diese oftmals nicht mitgedacht werden und beispielsweise negative Kaskadeneffekte erst nach Verabschiedung von Gesetzen in Form von Omnibus-Paketen adressiert werden müssen. Eine Wiederbesetzung des KMU-Beauftragten (s. Small Business Act), welcher eine KMU-Orientierung über die verschiedenen Generaldirektionen hinweg sicherstellt, kann hier unterstützen, ebenso wie

die angekündigte Einführung der *sme-friendly-provisions*<sup>6</sup>. Diese sollten generaldirektionsübergreifend Anwendung finden und auch von den Co-Gesetzgebern beachtet werden.

Es sollte außerdem von den am Gesetzgebungsprozess beteiligten Institutionen eingehend geprüft werden, welche Berichtspflichten für das Regelungsziel absolut erforderlich sind, um dann diese sowie Auflagen wie Zertifizierungen und Lizensierungen auf das rein notwendige Maß zu begrenzen. Die ca. 1.100 Datenpunkte beispielsweise, die im Rahmen der Nachhaltigkeitsberichterstattung (CSRD, ESRS) abgefragt werden, tragen sicherlich nicht alle vollumfänglich zur Erfüllung des Regelungsziels bei. Notifizierungen sind wesentlich einfacher für KMU darstellbar als Zertifizierungen, da geringere Kosten anfallen und keine Drittparteien engagiert werden müssen. Zusätzlich sollte darauf geachtet werden, dass die Intervalle der Erneuerung notwendiger Nachweise in ihrer Häufigkeit angemessen sind. Auch digitale Standardlösungen sollten gemäß dem Prinzip *digital-by-default* in diesem Rahmen Anwendung finden.

Es sollten grundsätzlich ausreichend bemessene Übergangsfristen für die Umsetzung von Rechtsvorschriften auf Unternehmensebene gewährt werden. Dies gilt insbesondere angesichts der Tatsache, dass notwendige IT-Systeme oft nicht rechtzeitig von der Kommission oder den nationalen Behörden bereitgestellt werden können (z. B. [EUDR](#) oder [CO2-Grenzausgleichsmechanismus](#)). Auch bei produkt- und verpackungsbezogenen Vorgaben sind längere Übergangsfristen vorzusehen, da gerade bei lang haltbaren Produkten und Verpackungen auf Vorrat produziert wird und auch über einen längeren Zeitraum noch nach den alten Regeln in zulässiger Weise Produziertes verfügbar ist. Für die Berechnung einer angemessenen Übergangsfrist darf im Übrigen nicht auf den Abschluss des EU-Gesetzgebungsverfahrens einer Richtlinie abgestellt werden, sondern maßgeblicher Zeitpunkt für den Beginn der Frist darf erst der Abschluss der nationalen Umsetzungsgesetzes sein. Erst dann weiß ein Unternehmen rechtssicher, welche Regeln es einhalten muss. Weiterhin sollten vermehrt Auslaufklauseln (sog. sunset clauses) für technische Elemente in Rechtsvorschriften (z. B. die Überprüfung der Gültigkeit von Schwellenwerten im Einklang mit der Inflation) angewendet werden. Dies würde dazu führen, dass Gesetze aktueller wären.

Mit Veröffentlichung des Gesetzesvorschlags sollte die Kommission nebst Folgenabschätzung auch eine Checkliste herausgeben, bei der aufgezeigt wird inwiefern die Prinzipien *think-small-first*, *simplicity-by-design* und *digital-by-default* sowie die *SME-friendly-provisions* im Text Anwendung gefunden haben. Diese Checkliste sollte vom Parlament und Rat fortgeführt werden und bei Abweichungen während des Trilogs sollten diesbezüglich Erklärungen abgegeben werden.

---

<sup>6</sup> *Sme-friendly-provisions* („KMU-freundliche Bestimmungen“) sind rechtliche Standardformulierungen, die in Gesetzen Anwendung finden können. Sie zielen darauf ab, KMU durch vereinfachte Anforderungen, weniger Bürokratie und praxisorientierte Leitlinien zu entlasten.

#### *Zusammenfassung der Forderungen:*

- Die Europäische Kommission sollte qualitativ hochwertigere Folgenabschätzungen für alle wirtschaftsrelevanten Gesetzesinitiativen erstellen.
- Die konsequente und einheitliche Anwendung der Instrumente innerhalb der Folgenabschätzung muss die Regel sein.
- Gesetzesinitiativen sollten grundsätzlich auf Kohärenz geprüft werden.
- Bei allen Folgenabschätzungen sollte das *think-small-first*-Prinzip gründlich angewendet werden.
- Die Nutzung der *sme-friendly-provisions* sollte forciert werden, insbesondere muss darauf geachtet werden Zertifizierungen und Lizensierungen auf ein verhältnismäßiges Maß zu begrenzen.
- Übergangsfristen müssen angemessen lang sein.

#### Regulatory Scrutiny Board (RSB)

Das RSB fungiert als unabhängiges Qualitätskontrollgremium der Kommission für Folgenabschätzungen und Evaluierungen. Seine Hauptaufgabe besteht darin, sicherzustellen, dass politische Vorschläge auf soliden Fakten, einer fundierten Methodik und einer ausgewogenen Bewertung der politischen Optionen beruhen. Zwar verpflichtet eine negative Stellungnahme des RSB die Kommission in der Regel dazu, ihre Analyse zu überarbeiten und erneut vorzulegen, doch verfügt das Gremium über kein formelles Vetorecht. In der Praxis verhindern selbst wiederholte negative Stellungnahmen nicht, dass politisch priorisierte Initiativen vorangetrieben werden. Folglich hängt die Wirksamkeit des RSB als Qualitätskontrollmechanismus von der Bereitschaft der Kommission ab, dessen Empfehlungen umzusetzen. Bei einer wiederholt negativen Stellungnahme sollte grundsätzlich nachgebessert werden. In Ausnahmefällen sollte ein Vorhaben nur dann weiterverfolgt werden, wenn eine veröffentlichte, substantiierte Abweichungsbegründung vorliegt. Darin sollte transparent dargelegt werden, welche Kritikpunkte aufgegriffen wurden und aus welchen Gründen einzelne Empfehlungen nicht übernommen wurden.

In der untenstehenden Grafik wird deutlich, dass viele der durchgeführten Folgenabschätzungen von der Qualität her nicht ausreichend sind. Im Schnitt erhalten 48 Prozent der eingereichten Folgenabschätzungen eine erste negative Stellungnahme. Das ist fast die Hälfte aller Einreichungen. Wenn das RSB als kommissionsinterner Kontrollrat Bestand haben soll, sollte sich der Eigenanspruch der Kommission in puncto qualitativ hochwertiger Gesetze dahingehend verändern, dass sie ihre Folgenabschätzungen von vornherein gründlicher durchführt und dann den Bewertungen des RSB Folge leistet. Wenn die aktuelle Konstellation nicht dazu führt, die Qualität der Folgenabschätzungen und Gesetze zu verbessern, kann über einen anderen rechtlichen Rahmen für das RSB nachgedacht werden.

Table 1: Overview of Board regulatory scrutiny work by year, 2016-2024

Second negative opinions classified under year of second opinion						
Year	Meetings	Cases	Negative first opinions		Negative second opinions	
Impact assessments						
2016	22	60	25	42 %	2	8 %
2017	23	53	23	43 %	2	9 %
2018	27	76	21	28 %	1	5 %
2019	9	1	1	100 %	0	0 %
2020	23	41	19	46 %	1	5 %
2021	27	83	31	37 %	2	6 %
2022	20	70	24	34 %	2	8 %
2023	20	50	21	42 %	0	0 %
2024*	16	3	2	67 %	0	0 %

Quelle: RSB Annual Report 2024

#### Zusammenfassung der Forderungen:

- Gesetze mit Folgenabschätzungen, die wiederholt negative Stellungnahmen erhalten, sollten nicht in den weiteren Gesetzgebungsprozess übergehen.
- Die in den Stellungnahmen angemerkten Kritikpunkte sollten stets von der Kommission adressiert werden, bevor ein Gesetzesvorschlag in den weiteren Gesetzgebungsprozess übergehen kann.
- Die institutionelle Aufhängung und die Kompetenzen des RSBs sollten seiner Rolle zuträglich sein.

#### Von one-in-one-out zu one-in-two-out

Auf EU-Ebene besteht das Konzept *one-in-one-out* (OIOO) seit 2021. Im Rahmen der Folgenabschätzung werden mit dem *EU standard cost model* die bürokratischen Aufwände monetär veranschlagt. Wenn ein Gesetzesvorschlag besonders hohe Aufwände verursacht, soll ein anderer Gesetzesvorschlag im selben Politikbereich dies wieder ausgleichen. Doch die kommissionseigenen Statistiken zeigen, dass das Prinzip nicht konsequent angewendet wird (s. [Annual Burden Survey 2022](#)), sondern viele Initiativen wie die EU-Lieferkettenrichtlinie (CS3D) oder die Ökodesign-Verordnung mit null Aufwand gelistet werden – ein Vorgehen, das die *better regulation toolbox* bei hinreichender Begründung erlaubt. Dies scheint 2022 bei fast 50 Prozent der Initiativen erfolgt zu sein. Soll der Aufwuchs neuer Belastungen tatsächlich gestoppt werden, dürften keine Gesetzesinitiativen mehr vom OIOO-Prinzip befreit werden können.

Für die Jahre 2023 und 2024 gab es keine Annual Burden Survey. Ab 2025 wurden die sog. jährlichen Vereinfachungsberichte eingeführt, die jeder Kommissar sowie die Kommission als Gesamtes vorlegen muss. Dabei wurde auf das transparente Design der Annual Burden Survey verzichtet (sog. *offsetting-overview*). Auch wenn das OIOO-Prinzip insgesamt Schwächen

aufweist, waren Belastungen im Rahmen der *offsetting-overview* nachvollziehbarer, weshalb sie in die Vereinfachungsberichte aufgenommen werden sollten. Diese Übersicht sollte zudem öffentlich via einer Website zugänglich sein und aktuell gehalten werden.

Da selbst bei konsequenter Anwendung des OIOO-Prinzips das Belastungsniveau gleich bleibt und höchstens von einer Bürokratiebremse gesprochen werden kann, sollte das Prinzip auf *one-in-two-out* erweitert werden. Nur dann kann das Instrument eine volle Wirkungskraft entfalten und auch tatsächlich Bürokratie abbauen.

#### *Zusammenfassung der Forderungen:*

- Gesetzesinitiativen sollten nicht mehr vom OIOO-Prinzip befreit werden können.
- Die *offsetting-overview* sollte in den Vereinfachungsberichte ergänzt werden.
- Das *one-in-one-out*-Prinzip sollte auf *one-in-two-out* ausgeweitet werden.

#### Konsultationen

Die öffentlichen Konsultationen auf EU-Ebene sind ein wichtiges Instrument, um alle Stakeholder wie Unternehmen am Gesetzgebungsprozess teilhaben zu lassen. Die Konsultationsfristen von 12 Wochen sind im Vergleich zu nationalen Verbändeabfragen großzügiger, was eine substanzielle Befassung und Konsultation von Mitgliedsunternehmen ermöglicht. Das *have-your-say*-Portal trägt maßgeblich zu einem transparenteren Konsultationsprozess bei. Jedoch ist nicht ersichtlich, wie die Rückmeldungen gewichtet und genutzt werden. Hier sollte die EU-Kommission wieder für mehr Transparenz sorgen.

Konsultationen sollten grundsätzlich erst dann eingeleitet werden, wenn alle Übersetzungen vorliegen. Es sollten technische Maßnahmen ergriffen werden, um sicherzustellen, dass Konsultationsfragebögen als PDF-Dateien in anderen Sprachen als Englisch heruntergeladen werden können. Dies war beispielsweise bei der zweiten Konsultationsrunde zur Überarbeitung der EU-Vergaberichtlinien im November 2025 nicht der Fall. Der Online-Fragebogen und der PDF-Fragebogen sollten identisch sein. Bei der Gestaltung der Fragen ist darauf zu achten, dass diese weder missverständlich sind noch in eine bestimmte Richtung lenkend. Zudem ist es wichtig, bei einzelnen Fragenkomplexen immer auch ein Freitextfeld vorzusehen, da es immer wieder vorkommt, dass die Fragen die von Unternehmen gewünschten Optionen nicht zulassen – es muss daher Raum für Antworten geben, die sich durch die vorgegebenen Antwortoptionen nicht abbilden lassen.

Darüber hinaus ist bei Calls for Evidence (CfE) mehr Zeit erforderlich, damit Verbände ihre Mitglieder umfassend konsultieren können. Zudem steht durch bestehende Meldepflichten und öffentliche Register bereits eine riesige Datenmenge zur Verfügung, die für Folgenabschätzungen zu neuen Rechtsvorschriften genutzt werden kann. Wenn generell keine Daten verfügbar sind oder erhoben werden können, sollte das Gesetz entweder aufgeschoben oder vorrangig auf stufenweise Regulierung, Pilotansätze, Evaluationsklauseln oder eng begrenzte Regelungsgegenstände gesetzt werden. Gesetze, die auf unzureichenden Informationen basieren, können negative externe Effekte verursachen oder dazu führen, dass

Gesetze realitätsfern ausgestaltet werden und somit nicht umsetzbar sind (siehe Omnibuspakete).

#### *Zusammenfassung der Forderungen:*

- Das Feedback zu Konsultationsprozessen sollte transparenter dargestellt werden.
- Konsultationen sollten erst starten, wenn Übersetzungen in allen Sprachen und einheitliche Fragebögen bereitstehen.
- Bei CfEs sollte mehr als ein Monat als Frist veranschlagt werden.
- Wenn die Datengrundlage für eine Initiative zu schlecht ist, sollte kein Gesetz daraus resultieren.

#### Weiterführendes Gesetzgebungsverfahren: Europäisches Parlament

Die Instrumente auf Kommissionsebene stellen die Weichen, aber ein Gesetz kann nur dann gut und verhältnismäßig gestaltet werden, wenn das Europäische Parlament (EP) und der Rat ähnliche Standards einhalten oder KMU-freundliche Bestimmungen in den Gesetzgebungsprozess einbeziehen.

Das Europäische Parlament hat innerhalb des European Parliamentary Research Service (EPRS, Directorate for Impact Assessment and Foresight) einige Mitarbeitende, die auf Bitte des zuständigen Ausschusses hin eine Überprüfung der Folgenabschätzung durchführen können. Dies geschieht regelmäßig und soll den Abgeordneten helfen, die Qualität der Folgenabschätzungen besser einordnen zu können.

Zusätzlich besteht die Option, den EPRS zu bitten bei wesentlichen Änderungsanträgen (sog. *substantial amendments*) u.a. die bürokratischen Aufwände zu bemessen. Dies kann Abgeordnete dabei unterstützen abzuwägen, inwiefern die zusätzlichen Aufwände mit dem Regulierungsziel einhergehen und somit angemessen sind. Von 2012-2019 gab es acht IAs für *substantial amendments*. Von 2019-2024 bat kein Ausschuss um eine Überprüfung der *substantial amendments* (s. [EPRS Briefing](#)). Obwohl gerade in der letzten Legislaturperiode eine wesentlich höhere Zahl an Rechtsakten verabschiedet wurde als in den Legislaturperioden zuvor und die bürokratische Belastung für Unternehmen nach wie vor hoch ist, entschieden sich die Ausschüsse gegen Überprüfungen. Der EPRS beschreibt in seinem Briefing zudem, dass die Unterstützungsanfragen an ihn im Vergleich zu den vorigen Legislaturen während von der Leyen I um 21 Prozent gesunken seien. Wenn Kapazitäten für Überprüfungen zur Verfügung stehen und datengestützte Entscheidungshilfen erstellt werden können, sollten diese Optionen vermehrt genutzt werden, sodass zukünftig praktikablere Gesetze verabschiedet werden, die nicht in Omnibusverfahren korrigiert werden müssen.

Zusätzlich sollte grundsätzlich bei allen Änderungsanträgen im EP (und im Rat) folgende Bewertung vorgelegt und veröffentlicht werden:

- ✓ Die Erfüllungsaufwände steigen im Vergleich zum Vorschlag.
- ✓ Die Erfüllungsaufwände sinken im Vergleich zum Vorschlag.
- ✓ Die Erfüllungsaufwände bleiben gegenüber dem Vorschlag unverändert.

#### Zusammenfassung der Forderungen:

- *Substantial amendments* sollten auf ihre Aufwände hin überprüft werden.
- Alle Änderungsanträge sollten ausweisen, ob sie den Aufwand vergrößern, verkleinern oder unverändert lassen.

#### Weiterführendes Gesetzgebungsverfahren: Rat

Die Lage in puncto besserer Rechtsetzung bietet auf Ratsebene Verbesserungspotenzial. Die Mitgliedstaaten sollten im Rahmen der besseren Rechtsetzung eine Führungsrolle einnehmen, die den Botschaften aus den Ratschlussfolgerungen gerecht werden. Neben dem Austausch von *best practices* zwischen den Mitgliedstaaten sollten im Gesetzgebungsprozess mindestens Änderungsanträge und ihre Folgen verlässlich überprüft werden.

Die Überprüfung von Änderungsanträgen im Rat sollte dem oben vorgeschlagenen Schema folgen:

- ✓ Die Erfüllungsaufwände steigen im Vergleich zum Vorschlag.
- ✓ Die Erfüllungsaufwände sinken im Vergleich zum Vorschlag.
- ✓ Die Erfüllungsaufwände bleiben gegenüber dem Vorschlag unverändert.

Schließlich könnte überlegt werden, ob Gesetzesvorschläge, bei denen im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens im Rat keine Einigung erzielt wird, nach einer gewissen Frist verfallen - zusätzlich zur Möglichkeit, dass die Initiative wieder an die Kommission zur Überarbeitung zurückgegeben wird.

#### Zusammenfassung der Forderungen:

- Instrumente der besseren Rechtsetzung sollten auch im Rat Einzug halten sowie Folgen von Rats-Vorschlägen verlässlich geprüft werden.
- Alle Änderungsanträge sollten ausweisen, ob sie den Aufwand vergrößern, verkleinern oder unverändert lassen.

#### Finaler Gesetzestext

Die Kosten für bürokratische Aufwände, die im Rahmen der Folgenabschätzung errechnet werden, sollten nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens angepasst werden. Ein Gesetzestext verändert sich während des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens maßgeblich und enthält oftmals Inhalte, die in der Folgenabschätzung noch nicht beachtet werden konnten. Um diesen Inhalten gerecht zu werden, sollte eine offizielle Anpassung vorgenommen werden, gemäß dem Vorschlag im Letta-Bericht zu *dynamic impact assessments*. Nur so können für Instrumente wie das OIOO-Prinzip verlässliche Werte ermittelt werden und Mitgliedstaaten sowie Unternehmen erhalten Kostenschätzungen, die bei der Vorbereitung der Implementierung hilfreich sind.

Gesetze sollten so ausformuliert werden, dass sie eindeutig sind und Unternehmen nicht eine Vielzahl an Guidelines und rechtlichen Auslegungen benötigen. Die EU und später auch die Mitgliedstaaten sollten jedem Gesetz einen zusammenfassenden One Pager (sog. Gesetzeskompass) mit Verpflichtungen und entsprechenden Fristen hinzufügen. Tschechien hat auf nationaler Ebene ein solches System bereits eingeführt (s. [Bureaucracy Detox](#)). Mustertexte, wie beispielsweise eine Musterwiderrufsbelehrung könnten ebenfalls im Annex hinterlegt werden, dies kann Unternehmen bei der Umsetzung unterstützen.

Weiterhin sollten delegierte und Durchführungsrechtsakte nur begrenzt und ausschließlich so genutzt werden, wie in den Verträgen vorgesehen: für nicht wesentliche Bestimmungen und Klarstellungen zur Umsetzung. Wesentliche Pflichten, Definitionen, Schwellenwerte und Nachweisstrukturen sollten grundsätzlich im Basisrechtsakt selbst geregelt werden, zu dem die reguläre Stakeholderbeteiligung und Beratung erfolgt. Delegierte- und Durchführungsrechtsakte sollten auf klar umrissene technische Detailfragen begrenzt bleiben und zeitnah erlassen werden. Schließlich sollten auch hier angemessen großzügige Übergangsfristen angestrebt werden. Die wirtschaftliche Planungssicherheit ist stets zu gewährleisten.

Final sollte die bestehende Diskrepanz zwischen dem Anspruch eines funktionierenden Binnenmarkts und der tatsächlichen Umsetzung in den Mitgliedstaaten stärker adressiert werden. In der Praxis zeigt sich weiterhin eine erhebliche Fragmentierung, etwa durch unterschiedliche nationale Auslegungen, Registrierungs- und Meldepflichten. Dies führt insbesondere für KMU zu erheblichen administrativen Belastungen und Rechtsunsicherheiten. Eine 1:1-Umsetzung der EU-Gesetze in nationales Recht ist dringend notwendig – *gold-plating* gilt es zu vermeiden.

### Evaluierung von Gesetzen

Eine regelmäßige Evaluierung von EU-Gesetzen ist unerlässlich. Das bis vor kurzem ausgelaufene Refit-Programm bot über die Website eine – wenn auch nur einmal im Jahr aktualisierte - Übersicht. Eine solche Übersicht existiert nun nicht mehr. Insbesondere für die Historie von Überprüfungen von Definitionen, wie beispielsweise der KMU-Definition (2003), wäre die (Wieder-) Einführung eines digitalen Boards hilfreich.

Zudem sollten EU-Gesetze regelmäßig, bestenfalls nachdem sie zwei bis drei Jahre in Anwendung sind, auf transparente Weise innerhalb angemessener Fristen anhand klar definierter, messbarer Kriterien evaluiert werden. Werden die angestrebten Ziele nicht erreicht, müssen Anpassungen auf Grundlage der jeweiligen Evaluierung möglich sein. Insbesondere der Anwendungsbereich, die Berichtsfrequenzen sowie die Datentiefe sollte überprüft werden. Dabei sollte sichergestellt werden, dass Änderungen verhältnismäßig erfolgen, frühzeitig angekündigt werden und mit angemessenen Übergangsfristen verbunden sind, um Planungssicherheit für Unternehmen zu gewährleisten.

Anpassungen sollten sich grundsätzlich auf die Verbesserung der Praktikabilität bestehender Regelungen konzentrieren. Eine Verschärfung von Anforderungen ist nur in eng begrenzten Ausnahmefällen bei eindeutigem, evidenzbasiertem Nachweis ihrer Notwendigkeit in Betracht zu ziehen. Vorrangig sind stets weniger belastende Maßnahmen zu prüfen.

Abschließend sollte das Feedback aus den Implementierungsdialogen transparent in den Evaluierungsprozess einfließen.

Table 1: Overview of Board regulatory scrutiny work by year, 2016-2024						
Second negative opinions classified under year of second opinion						
Year	Meetings	Cases	Negative first opinions		Negative second opinions	
Evaluations and Fitness Checks*						
2016 <sup>+</sup>		7	-	-	-	-
2017		17	7	41 %	0	0 %
2018		11	3	27 %	0	0 %
2019		17	8	47 %	0	0 %
2020		13	4	31 %	0	0 %
2021		15	3	20 %	0	0 %
2022		8	0	0 %	0	0 %
2023		8	4	50 %	0	0 %
2024		19	10	53 %	0	0 %

Quelle: RSB Annual Report 2024

## Realitätschecks und Implementierungsdialoge

Die neu eingeführten Realitätschecks/ Implementierungsdialoge mit Unternehmen sollten ausgeweitet werden, da sie bislang von der Wirtschaft recht positiv aufgenommen wurden. Sie könnten durch die Anwendung einer stärker strukturierten Umsetzungsperspektive im Rahmen der bestehenden Prozesse weiter gestärkt werden (s.u.). Hier sollte mit einer frühen Festsetzung des Themas, der Termine, des Teilnehmendenkreises sowie des Follow-Up-Plans begonnen werden. Transparenz ist entscheidend – zum Beispiel durch einen klaren Kommunikationsplan, regelmäßige Updates und frühzeitige Informationen zu den Zielen und dem Ablauf der Dialoge. Es ist wichtig, offen zu erklären, wie Feedback genutzt und wie Ergebnisse veröffentlicht werden. Hier könnte ein digitales Portal als zentrale Anlaufstelle genutzt werden, ergänzt durch Workshops, Webinare und Newsletter für aktuelle Informationen (optional in Kombination mit der Wiedereinsetzung des Refit-Portals). Schließlich sollte auch in Erwägung gezogen werden, ob nicht auch im Rahmen von Call for Evidence solche Stakeholder-Roundtables abgehalten werden können.

Eine transparente Feedbackschleife zeigt den Unternehmen, wie ihre Beiträge in die Überarbeitung von Gesetzen einfließen oder aus welchen Gründen Vorschläge nicht berücksichtigt werden oder umsetzbar sind.

## Stärkung der Realitätschecks durch eine strukturierte Umsetzungsperspektive im gesamten Gesetzgebungsprozess

Die kürzlich eingeführten Realitätschecks und Implementierungsdialoge könnten durch die Anwendung einer strukturierten Umsetzungsperspektive weiter gestärkt werden, wobei auf bestehenden Instrumenten zur besseren Rechtsetzung aufgebaut wird, ohne zusätzliche Verfahrensschritte einzuführen. In diesem Zusammenhang kann eine Analyse nach dem Vorbild der „Kundenerlebnisreise“ als praktischer analytischer Ansatz dienen, um das Feedback von Praktikern zu neuen Initiativen systematisch zu strukturieren.

Ein solcher Ansatz stellt kein neues, eigenständiges Instrument dar, sondern vielmehr eine methodische Verfeinerung bestehender Prozesse. Er würde dabei helfen, Erkenntnisse von Interessengruppen entsprechend den typischen Phasen der Umsetzung eines Rechtsakts zu ordnen, einschließlich der Ermittlung von Verpflichtungen, der Auslegung zentraler Bestimmungen, operativer und technischer Anpassungen, Berichtspflichten und der Interaktion mit Vollzugsbehörden. Die Anwendung dieser Perspektive unterstützt eine konsistentere Bewertung der Klarheit, Durchführbarkeit und Verhältnismäßigkeit regulatorischer Anforderungen, während sie gleichzeitig voll und ganz mit dem Rahmen für Folgenabschätzungen der Kommission vereinbar ist und die Kompetenzverteilung zwischen der EU- und der nationalen Ebene respektiert. Sie kann zudem auf verschiedene Kategorien von Adressaten angewendet werden und trägt so zu durchsetzbaren und rechtssicheren Rechtsvorschriften für alle Interessengruppen bei, ohne Entscheidungsprozesse zu verlangsamen oder den Verwaltungsaufwand zu erhöhen.

## **Ansprechpartnerin mit Kontaktdaten**

### **Sandra Zwick**

Referatsleiterin Europapolitik, EU-Finanzierungsinstrumente und EU-Außenwirtschaftsförderung

Bereich Europa

[Zwick.sandra@dihk.de](mailto:Zwick.sandra@dihk.de)

+49 151 11314650

### **Wer wir sind:**

Unter dem Dach der Deutschen Industrie- und Handelskammer (DIHK) sind die 79 Industrie- und Handelskammern (IHKs) zusammengeschlossen. Unser gemeinsames Ziel: Beste Bedingungen für erfolgreiches Wirtschaften. Auf Bundes- und Europaebene setzt sich die DIHK für die Interessen der gesamten gewerblichen Wirtschaft gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit ein. Denn mehrere Millionen Unternehmen aus Handel, Industrie und Dienstleistung sind gesetzliche Mitglieder einer IHK - vom Kiosk-Besitzer bis zum Dax-Konzern. So sind DIHK und IHKs eine Plattform für die vielfältigen Belange der Unternehmen. Diese bündeln wir in einem verfassten Verfahren auf gesetzlicher Grundlage zum Gesamtinteresse der gewerblichen Wirtschaft und tragen so zum wirtschaftspolitischen Meinungsbildungsprozess bei. Grundlage unserer Stellungnahmen sind die wirtschaftspolitischen Positionen und beschlossenen Positionspapiere der DIHK unter Berücksichtigung der der DIHK bis zur Abgabe der Stellungnahme zugegangenen Äußerungen der IHKs und ihrer Mitgliedsunternehmen. Darüber hinaus koordiniert die DIHK das Netzwerk der 150 Auslandshandelskammern und Delegationen der Deutschen Wirtschaft in über 90 Ländern. Die DIHK ist im Transparenzregister der Europäischen Union unter der Nummer 22400601191 42 registriert.