KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 21.10.2005
KOM(2005) 518 endgültig

MITTEILUNG DER KOMMISSION

über eine einheitliche EU-Methode zur Bewertung der durch Rechtsvorschriften bedingten Verwaltungskosten

{SEK(2005) 1329}

MITTEILUNG DER KOMMISSION

über eine einheitliche EU-Methode zur Bewertung der durch Rechtsvorschriften bedingten Verwaltungskosten

Auf seiner Tagung am 22. und 23. März 2005 rief der Europäische Rat die Kommission und den Rat dazu auf, „eine gemeinsame Methode zur Bemessung des Verwaltungsaufwands zu prüfen, um bis Ende 2005 zu einem Einvernehmen zu gelangen". Hierzu sollten „die im Laufe des Jahres 2005 zu erwartenden Ergebnisse der Pilotprojekte der Kommission genutzt werden". Der Europäische Rat betonte, „dass sich die Initiativen, die im Zusammenhang mit der Verbesserung des Regelungsrahmens ergriffen werden, nicht zu administrativen Bürden entwickeln dürfen" (Punkt 24 der Schlussfolgerungen des Vorsitzes).

Die vorliegende Mitteilung skizziert eine einheitliche EU-Methode und legt dar, welche nächsten Schritte zu deren Einführung unternommen werden sollten. Das vorgeschlagene Modell, das sich auf die Erkenntnisse aus der Anfang April angelaufenen Pilotphase stützt, wird in dem als Anhang beigefügten Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen präsentiert[1].

1. VERWALTUNGSKOSTEN UND BESSERE RECHTSETZUNG

Die moderne Gesellschaft ist ohne Rechtsvorschriften und ohne ein funktionierendes Justizsystem kaum vorstellbar. Gesetze legen Rechte und Pflichten fest und schützen auf diese Weise Bürger, Verbraucher, Arbeitnehmer und Unternehmen gegen Missbrauch, Nachlässigkeit und unethisches Verhalten. Insbesondere im Bereich der Wirtschaft schaffen sie die Voraussetzungen für fairen Wettbewerb und damit für Wettbewerbsfähigkeit. Daraus leitet sich zu einem großen Teil die Daseinsberechtigung von EU-Rechtsvorschriften ab: sie korrigieren Marktversagen und garantieren auf europäischer Ebene gleiche Voraussetzungen für alle.

In vieler Hinsicht kann dieser Schutz nur durch Einhaltung der Verpflichtung gewährleistet werden, über die Anwendung von Rechtsnormen zu informieren und Bericht zu erstatten. Administrative Pflichten sollten deshalb nicht abgetan werden als „Bürokratie" – ein Begriff, der normalerweise unnötig zeitaufwändige, überkomplizierte und nutzlose Verfahren bezeichnet.[2] Auch sollten durch die EU auferlegte administrative Pflichten nicht nur als Teuerungsfaktor gesehen werden: oft ersetzen EU-Rechtsvorschriften 25 unterschiedlich ausgelegte nationale Rechtsvorschriften und senken somit Kosten auf EU-Ebene. Immer wieder fordern europäische Wirtschaftsverbände geradezu eine gezielte Vereinheitlichung von Rechtsvorschriften, weil sie darin den besten Weg zur Vereinfachung sehen. Mit der Auskunftspflicht zusammenhängende Anforderungen, wie etwa Konformitätsprüfungen und -bescheinigungen, liefern nützlich Hinweise zu den Grenzen von Unternehmenshaftung und Entschädigungspflicht, was vor dem Hintergrund des Phänomens der sich immer mehr

---

[1] Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen: *Entwicklung einer einheitlichen EU-Methode zur Bewertung der durch EU-Rechtsvorschriften bedingten Verwaltungskosten – Bericht über die Pilotphase (April–September 2005),* SEK(2005) 1329.

[2] Die Pflicht, Jahresabschlüsse zu veröffentlichen, und die Pflicht, Automobile jährlich einer technischen Überprüfung zu unterziehen, sind Beispiele für unerlässliche administrative Pflichten.

ausbreitenden so genannten „Kompensationskultur“ nicht zu vernachlässigen ist. Da mehr Freiheit mehr Verantwortung mit sich bringt, könnte die Abschaffung bestimmter gesetzlich fixierter Pflichten zu höheren Justiz- und Streitbeilegungskosten führen.

Ohne die Notwendigkeit in Frage zu stellen, dass Behörden über die Anwendung des EU-Rechts zur Realisierung politischer Ziele beitragen, ist dennoch festzustellen, dass durchaus Raum bleibt für eine sorgfältigere Prüfung der Konzeption von EU-Rechtsvorschriften auf allen Stufen des Gesetzgebungsverfahrens und der Umsetzung durch die Mitgliedstaaten. Die Anpassung an Veränderungen innerhalb und außerhalb der Union macht eine Rechtsreform erforderlich. Administrative Pflichten bilden da keine Ausnahme.

Aus dieser Erkenntnis heraus und im Rahmen der Initiativen zur besseren Rechtsetzung (unter gebührender Berücksichtigung der Tatsache, dass die Bewahrung eines stabilen Grundbestands von Rechtsvorschriften wünschenswert ist), hat die Kommission dazu aufgerufen, die bestehenden administrativen Pflichten auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten regelmäßig zu überprüfen und bei der Ausarbeitung neuer Rechtsvorschriften und der Vereinfachung bestehender Rechtsvorschriften den Gesamtnutzen und die Gesamtkosten zu berücksichtigen[3]. Die Regulierungskosten – die administrativen Pflichten sind nur eine Komponente – sind umfassend zu analysieren unter Einbeziehung der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Kosten sowie des Regulierungsnutzens. Die regelmäßige Überprüfung und integrierte Analyse sollten grundsätzlich als wesentliche Elemente einer besseren Rechtsetzung betrachtet werden.

2. QUANTIFIZIERUNG DES ADMINISTRATIVEN AUFWANDS IN DER EU – GEGENWÄRTIGER STAND

Gemäß EG-Vertrag sollte die Kommission „gebührend berücksichtigen, dass die finanzielle Belastung und der Verwaltungsaufwand der Gemeinschaft, der Regierungen der Mitgliedstaaten, der örtlichen Behörden, der Wirtschaft und der Bürger so gering wie möglich gehalten werden und in einem angemessenen Verhältnis zu dem angestrebten Ziel stehen müssen“ (Punkt 9 des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit).

Um die Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu gewährleisten, nimmt die Kommission bereits heute eine Abschätzung des durch vorgesehene Maßnahmen bedingten Verwaltungsaufwands vor und bewertet diesen Aufwand bei der Vereinfachung bestehender Rechtsvorschriften; einen einheitlichen quantitativen Ansatz verfolgt sie dabei jedoch nicht. Die Analyse muss Grundregeln folgen, wird sich aber von Fall zu Fall unterscheiden, weil schließlich auch die Methoden der Datenerfassung notwendigerweise von Fall zu Fall unterschiedlich sind.

Einige der Bemühungen um eine Minimierung des Verwaltungsaufwands beinhalten keine Quantifizierung. In solchen Fällen werden Einwände und Vorschläge von Adressaten über eine öffentliche Konsultation eingeholt. Daran anschließend überprüft eine hochrangige

[3] KOM(2005) 24.

Sachverständigengruppe den Regulierungsrahmen und unterbreitet Vereinfachungsvorschläge.[4]

In ihrer Mitteilung vom 16. März 2005 über bessere Rechtsetzung für Wachstum und Arbeitsplätze kündigte die Kommission ihre Absicht an – gestützt auf das Argument, dass die Gewichtung der Kosten öffentlicher Maßnahmen nicht grundsätzlich regulierungsfeindlich ist –, in dieser Frage weitere Fortschritte zu machen und die Möglichkeit eines einheitlichen Ansatzes auf EU-Ebene auszuloten (KOM(2005) 97). Das der Mitteilung als Anhang beigefügte Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen[5] skizzierte einen denkbaren Ansatz und leitete die Pilotphase ein, deren Ergebnisse der vorliegenden Mitteilung zu Grunde liegen.

Die Notwendigkeit weiterer Fortschritte wurde bei verschiedenen Gelegenheiten vom Europäischen Rat und vom Rat unterstrichen, wie auch von der Ratspräsidentschaft[6]. Das Europäische Parlament arbeitet unter anderem auch an einem Bericht auf eigene Initiative über die Minimierung der durch EU-Rechtsvorschriften bedingten Verwaltungskosten.

Eine zunehmende Zahl von Mitgliedstaaten hält es für sinnvoll, die Kosten des Verwaltungsaufwands zu quantifizieren. Dabei wird allgemein eindeutig das so genannte Standardkostenmodell (SKM) favorisiert. Das von den Niederlanden – als erstem Land – bereits 2002 eingeführte Modell soll die auf nationaler Ebene erzielten Fortschritte von Programmen zum Abbau der Verwaltungskosten messen. Das Verfahren besteht im Wesentlichen in einer eingehenden Bewertung einzelner Rechtsvorschriften, wobei man sich hauptsächlich auf die unmittelbare Befragung von Unternehmen und Sachverständigengutachten stützt (Mikrobewertungsansatz). Dabei sind Daten zusammenzutragen über den Zeitaufwand und die Arbeitskosten, die die Einhaltung der einzelnen durch einen Rechtsakt auferlegten Informationspflichten erfordern, sowie über die Zahl der betroffenen Stellen.

Zwei Mitgliedstaaten, Niederlande und Dänemark, haben auf diese Weise ihren gesamten Bestand an Rechtsvorschriften bewertet und bewerten jetzt systematisch auch alle neuen Maßnahmen. Das VK und die Tschechische Republik wollen, gestützt auf eigene Bestandsaufnahmen, genauso vorgehen. Mindestens sieben weitere Mitgliedstaaten haben einen SKM-Test eingeleitet oder planen einen derartigen Test in ein oder zwei Sektoren. Ein Mitgliedstaat – Deutschland – ist Beobachter in dem von SKM-Benutzern und –Testern eingerichteten informellen Netz. Am 19. September 2005 wurde in London das informelle Netz in eine internationale Lenkungsgruppe umgewandelt.

Andererseits nehmen 13 Mitgliedstaaten offenbar keine Quantifizierung der Verwaltungskosten vor und planen auch keinen entsprechenden Test (Stand Oktober 2005). Einige haben sogar angegeben, dass sie es vorziehen, ihre Bemühungen eher auf konkrete Vereinfachungsmaßnahmen zu konzentrieren.

---

4 Siehe zum Beispiel die Arbeiten über den kumulierten Regulierungsaufwand für den Automobilsektor http://europa.eu.int/comm/enterprise/automotive/pagesbackground/competitiveness/cars21.htm).

5 „Minimierung der durch Rechtsvorschriften bedingten Verwaltungskosten", SEK(2005) 175.

6 Der Verwaltungsaufwand ist insbesondere auch ein wesentliches Element in der Gemeinsamen Erklärung „Fortschritte der Reform der Rechtsetzung in Europa". Diese Erklärung wurde am 7. Dezember 2004 von den sechs Mitgliedstaaten unterzeichnet, die von 2004 bis 2006 nacheinander den Ratsvorsitz innehatten (Irland, Niederlande, Luxemburg, VK, Finnland und Österreich).

3. MACHBARKEIT EINER EINHEITLICHEN EU-METHODE

Die Bewertung der Erkenntnisse aus der Pilotphase und die Prüfung der Quantifizierungsbemühungen auf Ebene der Mitgliedstaaten sind in mancher Hinsicht mit der Beantwortung der Frage vergleichbar, ob das Glas halb voll oder halb leer ist. So konnte zum Beispiel eine Reihe methodologischer Fragen nicht erschöpfend behandelt werden, und es bestand das Problem der Verfügbarkeit und Genauigkeit grundlegender Daten.

Die Kommission hat sich für die optimistische Sichtweise entschieden und hält im Großen und Ganzen eine einheitliche EU-Methode für realisierbar. Diese positive Schlussfolgerung macht sie jedoch davon abhängig, dass verschiedene Voraussetzungen erfüllt sind: 1) Alle EU-Institutionen und Mitgliedstaaten verwenden zur Bewertung der Verwaltungskosten auf EU-Ebene dieselbe Definition und Grundgleichung und dasselbe Berichtsformular. 2) Die einheitliche EU-Methode wird nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit angewandt. 3) Mehr Mitgliedstaaten aus allen Teilen der Union erklären sich zur Mitwirkung bereit. 4) Für Abschätzung und Bewertung stehen in der Kommission ausreichende personelle und finanzielle Ressourcen zur Verfügung.

Die einheitliche EU-Methode ist nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit anzuwenden, d. h. nur dann, wenn der Umfang der durch einen EU-Rechtsakt auferlegten administrativen Pflichten ein einheitliches Vorgehen rechtfertigt. Dabei sollte der Bewertungsaufwand dem Umfang der durch die betreffenden Rechtsvorschriften bedingten Verwaltungskosten angemessen sein. Außerdem muss man beim Ausfüllen des Standardberichtsformulars flexibel verfahren können.

Was die Zahl und die geografische Verteilung der mitwirkenden Mitgliedstaaten angeht, so zeigt die in Pilotprojekten gewonnene Erfahrung, dass noch keine ausreichende Basis für die Bewertung der Kosten auf EU-Ebene gegeben ist. Im Idealfall sollte eine Mehrheit von Mitgliedstaaten willens und in der Lage sein, Daten zu liefern (eine eindeutige Aussage zur kritischen Masse ist schwierig, da die Bedingungen von Sektor zu Sektor unterschiedlich sind). Zwar sollten die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, sich zu beteiligen, doch ist es natürlich weiterhin Aufgabe der Kommission, auf der Grundlage der Bewertung der verfügbaren Daten die durch ihre Vorschläge bedingten Kosten abzuschätzen.[7]

Ein minimalistischer Ansatz würde lediglich erfordern, dass die teilnehmenden Mitgliedstaaten in einheitlicher Form Daten liefern über Arbeitskosten, Zeitaufwand und Zahl der durch eine (vorgeschlagene) EU-Maßnahme betroffenen Wirtschaftsbeteiligten und über die Umsetzung in nationales Recht. Die Mitgliedstaaten müssten nicht notwendigerweise die einheitliche EU-Methode anwenden, um rein nationale Rechtsvorschriften zu bewerten. Ein Nebeneinander sehr unterschiedlicher Methoden auf nationaler Ebene und EU-Ebene würde allerdings die Gesamtbewertungskosten für die Mitgliedstaaten als Folge von Doppelarbeit und anderen Effizienzverlusten erheblich erhöhen.[8] Eine Angleichung der nationalen und der

---

[7] Eine andere Vorgehensweise würde erhebliche Schwierigkeiten verursachen, insbesondere für Ex-ante-Bewertungen: Mitgliedsstaaten kommen vielfach nicht zu einer identischen Wertung des Vorschlags, sind sich nicht schlüssig über die Festlegung von Verwaltungsverfahren oder verfügen über keine Daten; mitunter kann man von ihnen auch nicht erwarten, dass sie Bewertungen frühzeitig vorlegen, weil der Vorschlag in der Entwicklungsphase noch modifiziert wird.

[8] Ein Nebeneinander von – inkompatiblen – Methoden auf EU-Ebene und auf nationaler Ebene würde aus folgenden Gründen die Bewertungskosten erhöhen: Mitgliedstaaten, die eine unterschiedliche Definition oder eine unterschiedliche Quantifizierungsmethode anwenden, würden nicht über die für

EU-Methoden würde dagegen die Interoperabilität zwischen Datenbanken erleichtern und mehr größenbedingte Einsparungen bei der Datensammlung ermöglichen.

Der Einführung einer einheitlichen EU-Methode zugute käme die Klärung einer Reihe technischer Fragen, die im als Anhang beigefügten Arbeitspapier der Kommission aufgeführt sind (4.1). Eine Optimierung sollte nicht als Vorbedingung für die Einführung einer einheitlichen Methode betrachtet werden. Ein Learning-by-doing-Ansatz könnte sogar Probleme klären helfen.

4. MEHRWERT EINER EINHEITLICHEN EU-METHODE

Auf der Basis der Erkenntnisse aus der Pilotphase und der Prüfung der Quantifizierungsbemühungen gelangt die Kommission zu folgendem Fazit (ungeachtet der Tatsache, dass vor allem auf Ebene der Mitgliedstaaten noch ein erheblicher Optimierungsbedarf besteht):

(1) Eine spezifische kostenbasierte Quantifizierung erleichtert die Bewertung von Maßnahmen aus der Perspektive der Betroffenen und unter Berücksichtigung der jeweiligen Verteilungseffekte.

(2) Eine spezifische kostenbasierte Quantifizierung trägt zur regulatorischen Transparenz bei (die Kostenquantifizierung macht Tradeoffs transparenter, vorausgesetzt der Nutzen, einschließlich des längerfristigen Nutzens, wird ebenfalls untersucht).

(3) Eine spezifische kostenbasierte Quantifizierung liefert oft einen relevanten Indikator, insbesondere für die Priorisierung von Vereinfachungen und für das Monitoring von Fortschritten in der Verringerung des Verwaltungsaufwands. Voraussetzung dabei ist, dass die Daten in die richtige Perspektive gestellt werden und auf methodologische Beschränkungen hingewiesen wird.

(4) Quantifizierung erleichtert die Kommunikation (die Information über Vereinfachungsbemühungen wird durch quantifizierte Ergebnisse effektiver; dies gilt besonders in Bezug auf die Union, denn die oft technisch ausgerichteten EU-Maßnahmen sind vom Titel her für die breite Öffentlichkeit nur wenig aussagekräftig).

(5) Eine einheitliche EU-Methode würde den Leistungsvergleich und die Ermittlung von Best Practice erleichtern.

(6) Eine einheitliche EU-Methode würde gewährleisten, dass die nationalen Daten leicht addiert werden können zum Zweck der Bewertung einzelner Rechtsakte und/oder des kumulierten Aufwands auf Sektorebene.

---

eine EU-weite Bewertung erforderlichen Daten verfügen, d. h. sie müssten eine gezielte Datensammlung organisieren. Eine einheitliche Definition und ein einheitlicher Quantifizierungsansatz würden dagegen bedeuten, dass neu teilnehmende Mitgliedstaaten sich in der Bewertung des Verwaltungsaufwands in ihrem Land auf vorliegende Daten aus vergleichbaren anderen Ländern stützen können.

Im Endeffekt würde sich also ein Mehrwert ergeben, vorausgesetzt eine einheitliche EU-Methode geht nicht auf Kosten der Analyse sonstiger Auswirkungen.

5. GRUNDRISS EINER EINHEITLICHEN EU-METHODE ZUR BEWERTUNG DER DURCH RECHTSVORSCHRIFTEN BEDINGTEN VERWALTUNGSKOSTEN

Einheitliche Methode bedeutet nicht, dass auf EU-Ebene und auf nationaler Ebene keine Flexibilität möglich ist. Eine Methode besteht aus mehreren Bausteinen. Um eine einheitliche EU-Methode zu begründen, müssen einige dieser Bausteine von allen benutzt werden, während die Benutzung anderer fakultativ sein kann. EU-Institutionen und Mitgliedstaaten sollte es freistehen, spezifische Elemente in ihre Methode zur Bewertung des durch Rechtsvorschriften bedingten Verwaltungsaufwands aufzunehmen, solange gewährleistet ist, dass die Ergebnisdaten 1) leicht vergleichbar und 2) zur Ermittlung des kumulierten Aufwands leicht zu addieren sind. Dies gilt besonders für Methoden der Datensammlung. Der in dem als Anhang beigefügten Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen präsentierte Grundriss beschreibt weitere fakultative bzw. flexible Elemente, an denen man festhalten sollte.

Wie bereits erwähnt, sind jedoch nach Einschätzung der Kommission die folgenden drei Bausteine Voraussetzung für eine einheitliche EU-Methode: einheitliche Definition, einheitliche Grundgleichung und einheitliches Berichtsformular. Aus der Pilotphase ist das vorläufige Fazit zu ziehen, dass Definition, Grundgleichung und Berichtsformular – wie im Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen im Anhang dargestellt – den Anforderungen genügen.

Eine Bewertung der Nettoverwaltungskosten, wie von der Kommission vorgeschlagen (durch einen Rechtsakt neu anfallende Kosten minus Kosten, die bedingt durch denselben Rechtsakt auf Ebene der EU oder der Mitgliedstaaten wegfallen), scheint aus einer Reihe von Gründen vorteilhafter. Sie würde die Tragweite der Vereinfachungsbemühungen demonstrieren und den Eindruck zerstreuen, dass die Einhaltung der von der EU auferlegten Pflichten automatisch „neue“ Kosten mit sich bringt. Darüber hinaus würde sie in Einklang stehen mit dem Leitfaden der Kommission zur Folgenabschätzung und den nationalen Handbüchern zur Gesetzesfolgenabschätzung wie auch mit dem ersten OECD-Leitsatz zur regulatorischen Qualität und Effizienz. Und schließlich wäre ein Nettokostenansatz für diejenigen Mitgliedstaaten eindeutig von Vorteil, die den Verwaltungsaufwand systematisch bewerten. Zum Ersten machen Nettozahlen eine kostspielige regelmäßige Bewertung des gesamten Bestands an geltenden Rechtsvorschriften entbehrlich. Zum Zweiten können jederzeit konsolidierte Zahlen ermittelt werden, was ein laufendes Fortschrittsmonitoring ermöglicht (keine Notwendigkeit, eine umfassende Bestandsaufnahme abzuwarten, um den Gesamtverwaltungsaufwand seit der ersten Basismessung zu ermitteln).

Da das vorgeschlagene EU-Modell sich zu einem Großteil auf das Standardkostenmodell stützt, wären die Anpassungskosten für Benutzer und Tester minimal.

Es dürfte möglich sein, weitere einheitliche Elemente einzubringen, um die Bewertung zu vereinfachen und die Vergleichbarkeit und Addierbarkeit von Daten zu verbessern. Dies ist mit dem Rat und den Mitgliedstaaten weiter zu erörtern.

6. DIE NÄCHSTEN SCHRITTE

Auf kurze Sicht plant die Kommission Folgendes:

(1) Aufnahme der als Ergebnis der Pilotphase vorläufig geprüften methodischen Grundbausteine (d. h. einheitliche Definition, einheitliche Grundgleichung und einheitliches Berichtsformular) in die Folgenabschätzungs- und Bewertungsleitlinien der Kommission, wobei die eigentliche Umsetzung und Nutzung folgenden Bedingungen unterliegt:

(a) Grundsatz der proportionalen Analyse, wobei es weiterhin der Kommission obliegt, die durch ihre Vorschläge bedingten Kosten abzuschätzen;

(b) Verfügbarkeit ausreichender, zuverlässiger und repräsentativer Daten, die mit der einheitlichen EU-Methode kompatibel sind; die Mitgliedstaaten sind aufgefordert, gegebenenfalls solche Daten zu liefern;

(c) Verfügbarkeit ausreichender Personal- und Finanzressourcen.

(2) Die im Rat vertretenen Mitgliedstaaten werden aufgefordert, gestützt auf die Ergebnisse des Pilotprojekts der Kommission eine Vereinbarung mit der Kommission über eine einheitliche Methode zu treffen.

Auf längere Sicht schlägt die Kommission Folgendes vor:

(3) Mit Unterstützung der hochrangigen Gruppe nationaler Sachverständiger für bessere Rechtsetzung prüfen, wie noch ungelöste methodische Fragen geklärt werden können.

(4) In Absprache mit den Mitgliedstaaten ein EU-Handbuch ausarbeiten.

(5) Testen, inwieweit die einheitliche EU-Methode sich zur Bewertung des kumulierten Aufwands auf Sektorebene eignet.

(6) Interinstitutionelle Verhandlungen mit der Perspektive einleiten, die künftige einheitliche EU-Methode in die interinstitutionelle Vereinbarung über bessere Rechtsetzung aufzunehmen.