



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 14.11.2006  
KOM(2006) 691 endgültig

**ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSION**

**Berechnung der Verwaltungskosten und Verringerung der Verwaltungslasten  
in der Europäischen Union**

{KOM(2006) 689 endgültig}

{KOM(2006) 690 endgültig}

## ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSION

### Berechnung der Verwaltungskosten und Verringerung der Verwaltungslasten in der Europäischen Union

#### 1. EINLEITUNG

Die Europäische Kommission hat eine ehrgeizige Strategie zur Berechnung der Verwaltungskosten und zur Verringerung der Verwaltungslasten in der EU vorgeschlagen, die auch die Annahme eines gemeinsamen EU-weiten Ziels für den mittelfristigen Abbau dieser Lasten um insgesamt 25 % beinhaltet. Damit verleiht die Kommission ihrem Engagement für eine bessere Rechtsetzung im Rahmen der Strategie „Wachstum und Beschäftigung“ besonderen Nachdruck.

Dieses Arbeitspapier ergänzt das Dokument „Strategische Überlegungen zur Verbesserung der Rechtsetzung in der Europäischen Union“. Die darin vorgeschlagenen Elemente einer EU-weiten Strategie zur Berechnung und Verringerung von Verwaltungskosten werden im Folgenden ausführlich erläutert. Diese Elemente wurden auf der Grundlage einer im Sommer 2006 durchgeführten Pilotstudie zur Ermittlung von Verwaltungslasten<sup>1</sup> formuliert. Zweck dieses Papiers ist es, im Rat, im Europäischen Parlament, in den Mitgliedstaaten und bei den Interessenträgern eine breite Diskussion darüber anzustoßen, wie sich Verwaltungslasten in der EU am besten verringern lassen. Rechtzeitig zur Frühjahrstagung des Europäischen Rates wird die Kommission im Januar 2007 ausgehend von dieser Diskussion einen Vorschlag für ein EU-Aktionsprogramm zum Abbau von Verwaltungslasten vorlegen. Dieses Papier stellt somit die erste Reaktion der Kommission auf die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom Juni 2006 dar, in denen die Kommission aufgefordert wurde, bis Anfang des Jahres 2007 geeignete Vorschläge für die Verringerung von Verwaltungslasten vorzulegen.

#### 1.1. Verwaltungskosten und Unternehmensumfeld in der EU

Ein Großteil der Rechtsvorschriften der Gemeinschaft wurde eingeführt, um ein Versagen des Markts zu korrigieren und gemeinschaftsweit gleiche Wettbewerbsbedingungen herzustellen. Dies lässt sich häufig nur dadurch gewährleisten, dass man Berichts- und Meldepflichten über die Anwendung von Gesetzen vorschreibt. Manche dieser Verfahren sind jedoch zu zeitaufwändig, zu kompliziert oder nutzlos geworden.

Unnötige und unverhältnismäßig hohe Verwaltungskosten behindern die Wirtschaftstätigkeit erheblich. Sie stellen auch einen bedeutenden Störfaktor für geschäftliche Tätigkeiten dar und werden in Umfragen zum Thema Vereinfachung häufig als Hauptproblem genannt. Die Kommission will diese unnötigen Lasten weitestgehend abbauen.

Verwaltungskosten spielen eine nicht unerhebliche Rolle, da überall in der EU Unternehmen enorm viel Zeit dafür aufwenden müssen, Formulare auszufüllen und vielfältigen Berichtspflichten nachzukommen. Bei einer Abschaffung unnötiger Berichtspflichten könnten die Mitarbeiter eines Unternehmens wieder mehr Zeit auf geschäftliche Kerntätigkeiten

---

<sup>1</sup> „Pilot project on administrative burdens“, WIFO-CEPS, Oktober 2006.

verwenden, auf diese Weise können Produktionskosten gesenkt und mehr Möglichkeiten für Investitionen und Innovationen geschaffen werden, die ihrerseits die Produktivität und allgemeine Wettbewerbsfähigkeit steigern.

Bislang haben zwar nur vier Mitgliedstaaten ihre Verwaltungskosten ermittelt, eine Bewertung anhand einer Extrapolierung der Daten aus den Niederlanden lässt aber vermuten, dass die Verwaltungskosten etwa 3,5 % des BIP in der EU ausmachen dürften.

Verwaltungskosten nach Mitgliedstaat																						
		AT	BL <sup>2</sup>	CZ	DE	DK	ES	FI	FR	UK	GR	HU	IE	IT	NL	PL	PT	RE <sup>2</sup>	SK	SI	SE	EU-25
Anteil	der																					
Verwaltungs-	kosten am BIP (in %) <sup>1</sup>	4,6	2,8	3,3	3,7	1,9	4,6	1,5	3,7	1,5	6,8	6,8	2,4	4,6	3,7	5,0	4,6	6,8	4,6	4,1	1,5	3,5
<sup>1</sup> Kox (2005): Intra-EU differences in regulation-caused administrative burdens for companies. CPB Memorandum 136. CPB, Den Haag. <sup>2</sup> BL umfasst Belgien und Luxemburg. RE umfasst die baltischen Mitgliedstaaten sowie Malta und Zypern. Die Zahlen für EU-25 sind mit dem BIP gewichtete Durchschnittswerte.																						

Nach Schätzungen des niederländischen Büros für wirtschaftspolitische Analysen, CPB, aus dem Jahr 2004 würde eine Reduzierung der Verwaltungslasten um 25 % das BIP in der EU um 1,6 % erhöhen.

Jüngsten Berechnungen der Kommissionsdienststellen<sup>2</sup> zufolge, die auf Schätzungen des CPB aufbauen, dürfte sich eine 25 %-ige Verringerung der Verwaltungskosten äußerst positiv auswirken: Das BIP könnte um bis zu 1,5 % oder rund 150 Mrd. EUR<sup>3</sup> zunehmen.

### Schaubild: Ein Abbau der Verwaltungskosten um 25 % und seine Auswirkungen auf das BIP bis 2025

Tabelle

Durch den Abbau von Verwaltungskosten erzielte hypothetische Steigerung des BIP in % nach Mitgliedstaat im Jahr 2025

		AT	BL	CZ	DE	DK	ES	FI	FR	UK	GR	HU	IE	IT	NL	PL	PT	RE	SK	SI	SE	EU-25
Veränderung	der																					
Höhe des BIP (in %)		1,8	0,9	1,3	1,3	0,7	1,7	0,6	1,4	0,5	2,4	2,6	0,8	1,7	1,3	1,9	1,7	2,6	1,9	1,4	0,5	1,3

Anmerkung: BL umfasst Belgien und Luxemburg. RE umfasst die baltischen Mitgliedstaaten sowie Malta und Zypern. Die Zahlen für EU-25 sind mit dem BIP gewichtete Durchschnittswerte.

Quelle: GD ENTR und CPB 2006.

<sup>2</sup> „EPC Better Regulation Thematic Paper“, Europäische Kommission.

<sup>3</sup> Hierbei darf nicht übersehen werden, dass dies eine enorme Änderung des BIP für das Berichtsjahr bedeutet. Würden beispielsweise die Verwaltungslasten zwischen 2007 und 2011 um 25 % abgebaut, wäre das BIP im Jahr 2011 um 1,5 % höher als ohne diesen Abbau. Diese Zunahme wäre von Dauer, denn wenn die Verwaltungslasten weiter auf einem niedrigen Niveau (75 %) bleiben, bleibt auch das BIP auf einem höheren Stand. Dies hat keinen Einfluss auf die BIP-Wachstumsrate d. h. die eigentliche Entwicklung des BIP.

## 1.2. Definition: Verwaltungskosten

Unter Verwaltungskosten versteht man die Kosten, die Unternehmen, gemeinnützigen Organisationen, Behörden und Bürgern dadurch entstehen, dass sie rechtlich verpflichtet sind, Behörden oder Privatpersonen Informationen über ihre Tätigkeiten (oder ihre Produktion) zu liefern. Dabei handelt es sich nicht um Befolgungskosten, die durch die Erfüllung allgemeiner rechtlicher Bestimmungen entstehen, wie Kosten für die Entwicklung neuer Produkte oder Verfahren, die neuen sozialen und ökologischen Standards entsprechen müssen. Aus diesem Grund beschränken sich die Maßnahmen zur Reduzierung der Verwaltungskosten darauf, Berichts- und Meldepflichten zu vereinfachen und berühren nicht die eigentliche Ausgestaltung der zugrunde liegenden Rechtsvorschriften. Dies legt den Schluss nahe, dass Vereinfachungsvorhaben zur Senkung von Verwaltungskosten leichter zu entwickeln sind als Maßnahmen, die darauf abgestellt sind, die zugrunde liegenden Rechtsvorschriften ihrem Wesen nach oder in ihrem Geltungsbereich zu verändern. Aufgrund ihrer Art und angesichts der Erfahrungen der Mitgliedstaaten, die bereits Programme zum Abbau von Verwaltungskosten durchgeführt haben, dürften derartige Kostensenkungsmaßnahmen relativ einfach zu beschließen und umzusetzen sein. Maßnahmen dieser Art unterscheiden sich somit grundsätzlich von Deregulierungsvorhaben.

Anforderungen verwaltungstechnischer Art können weiter in Informationspflichten (IP) untergliedert werden. Dies lässt sich am besten folgendermaßen erklären: Eine Rechtsvorschrift kann Bestimmungen enthalten, denen zufolge Informationen bereit gestellt werden müssen (z. B. kann einer Behörde in regelmäßigen Abständen eine Konformitätsbescheinigung vorgelegt werden müssen). Jede spezifische Anforderung in der Rechtsvorschrift ist als eine Informationspflicht definiert.

*Hierbei muss unbedingt zwischen Informationen unterschieden werden, die von den Unternehmen auch dann erhoben würden, wenn sie nicht gesetzlich dazu verpflichtet wären, und Informationen, die ohne gesetzliche Verpflichtung nicht erhoben würden. Bei ersteren handelt es sich um Verwaltungskosten, im zweiten Fall handelt es sich um Verwaltungslasten. Ziel der Kommissionsstrategie für eine bessere Rechtsetzung ist es, die Höhe der Verwaltungskosten zu ermitteln und die Verwaltungslasten zu verringern.*

## 1.3. Verteilung der Verwaltungskosten in der Europäischen Union

Lediglich drei Mitgliedstaaten haben Basisberechnungen vorgenommen, die eine Untergliederung der Kosten in die unten aufgeführten Kategorien A, B und C gestatten. Anhand der Berechnungen in Dänemark und den Niederlanden gewonnene Daten<sup>4</sup> lassen vermuten, dass nur ein geringer Teil der Kosten durch Umsetzungs- und Durchführungsmaßnahmen entsteht; ein erheblicher Teil der Kosten wird dagegen wohl durch nationale und internationale Informationspflichten verursacht. Die Daten für das Vereinigte Königreich liegen noch nicht vollständig vor, werden jedoch in Kürze veröffentlicht werden. Die Datenlage, wie sie der Kommission für die Zwecke des Pilotprojekts bekannt gegeben wurde, weist offenbar auf eine besondere Bedeutung der nationalen Pflichten hin. Es liegt auf der Hand, dass ein erheblicher Kostenanteil seine Ursache auf nationaler Ebene hat, was neben den Anstrengungen der Kommission auch ein starkes Engagement seitens der Mitgliedstaaten erfordert, um das Unternehmensumfeld zu verbessern.

---

<sup>4</sup> Für die Tschechische Republik ist eine vergleichbare Aufgliederung nicht vorhanden und für das Vereinigte Königreich wurde sie noch nicht veröffentlicht.

<b><u>Verteilung der Verwaltungskosten in DK und NL</u></b>		
<b>Anteil der Verwaltungskosten je nach Herkunft der Vorschriften</b>	<b>DK</b>	<b>NL</b>
Kategorie A: ergibt sich unmittelbar aus internationalen <sup>5</sup> Rechtsvorschriften	28%	43%
Kategorie B: ergibt sich aus internationalen Rechtsvorschriften, die aber auf nationaler Ebene umzusetzen sind	15%	13%
Kategorie C: ergibt sich aus nationalen Rechtsvorschriften	57%	44%

Quelle: Basisberechnungen in Dänemark und den Niederlanden.

Es bestehen in der Tat erhebliche Unterschiede zwischen den betrachteten Mitgliedstaaten, die wohl auf unterschiedliche Berechnungsmethoden zurückzuführen sein dürften, aber auch durch sektorale Unterschiede in den betreffenden Volkswirtschaften, durch verschiedene Rechtstraditionen und Verwaltungskulturen bedingt sein können<sup>6</sup>. Trotzdem kommt diesen Daten große Bedeutung zu, weil sie zeigen, wo Kosten entstehen, und daher auch, wo Vereinfachungsmaßnahmen ergriffen werden können. Natürlich erfordert das von der Kommission vorgeschlagene einheitliche EU-weite Ziel, dass sowohl auf EU-Ebene als auch auf Ebene der Mitgliedstaaten gehandelt wird. Nur mit vereinten Kräften kann das Unternehmensumfeld in der EU deutlich verbessert werden.

Die Verwaltungskosten sind auch deshalb schwer zu vergleichen, weil die einzelnen Rechtsakte von Land zu Land verschieden sind. Im Interesse einer besseren Vergleichbarkeit ist es daher effizienter, anstatt einzelner Rechtsakte vielmehr die Informationspflichten (IP) zu betrachten. Die Informationspflichten stellen damit die Grundbausteine jedes Programms zur Senkung der Verwaltungskosten dar.

Bei der Ermittlung des Ursprungs der Informationspflichten ist es besonders wichtig, genau festzustellen, ob die Maßnahme nur der Umsetzung einer Verpflichtung dient, die auf einer übergeordneten Ebene entstanden ist, oder ob die Umsetzungsbehörde des Guten zuviel getan hat (so genanntes *gold-plating*). Dies ist deshalb so wichtig, weil die Zuständigkeiten aus politischen, aber auch aus praktischen Gründen klar festgelegt sein müssen. ‚Interne Maßnahmen‘ und ‚Umsetzungsmaßnahmen‘ bedürfen jeweils einer ganz anderen Behandlung: Hat eine Behörde eine Verpflichtung ‚selbst geschaffen‘ oder sie ‚übererfüllt‘ (*gold-plating*), dann kann sie diese ohne weiteres einschränken oder abschaffen; setzt eine Behörde eine Verpflichtung hingegen wortgetreu um, bedarf es in der Regel einer kollektiven Entscheidung, damit sie tätig werden kann.

Normalerweise ist die Umsetzung von Rechtsakten aufgrund der Verweise oder Erwägungsgründe zu Beginn des Textes eine eindeutige Angelegenheit. Verwaltungskosten haben hauptsächlich vier Quellen: das internationale Recht, das Gemeinschaftsrecht, das nationale Recht und das subnationale (regionale) Recht. Das internationale Recht bedarf in jedem Fall der Umsetzung. Damit ein internationaler Vertrag Geltung erlangen kann, müssen

<sup>5</sup> Unter die Kategorie A fallen sowohl Kosten, die durch gemeinschaftliche Rechtsvorschriften entstehen, als auch solche, die auf internationale (nicht EU) rechtliche Verpflichtungen zurückgehen.

<sup>6</sup> „Pilot project on administrative burdens“, WIFO-CEPS, Oktober 2006.

die Unterzeichnerstaaten dafür sorgen, dass seine Bestimmungen den Status nationaler Gesetze erhalten, also in ihre jeweilige Rechtsordnung übernommen werden. Im Gegensatz dazu hat das Gemeinschaftsrecht zum Teil unmittelbare Wirkung (Verordnungen) und bedarf zum Teil der Umsetzung (Richtlinien<sup>7</sup>). Infolgedessen dienen einige Maßnahmen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten zur Umsetzung internationaler Verpflichtungen (Welthandelsorganisation, Kyoto-Protokoll usw.), während mit einigen nationalen und subnationalen Maßnahmen das Gemeinschaftsrecht umgesetzt wird.

Ob bei der Umsetzung des Guten zuviel getan wurde, lässt sich ebenfalls relativ einfach feststellen, nämlich wenn die Verpflichtungen in einem internationalen Vertrag oder Gemeinschaftsrechtsakt klar formuliert, genau festgelegt und nicht an Bedingungen geknüpft sind. Die umsetzende Behörde ist somit nur für das verantwortlich, was sie der ursprünglichen Verpflichtung hinzugefügt hat. Sind die genannten Voraussetzungen nicht gegeben, müssen gegebenenfalls Sachverständige zu Rate gezogen werden.

## **2. QUANTIFIZIERUNG DER VERWALTUNGSKOSTEN: BISHERIGE ERFAHRUNGEN**

### **2.1. Nationale Berechnungen und das Standardkostenmodell**

Die Erfahrung der Mitgliedstaaten, die Pionierarbeit bei der Berechnung der Verwaltungskosten geleistet haben, müssen in die Konzeption des EU-Aktionsprogramms einfließen. Die Bemühungen des niederländischen Finanzministeriums um eine Ermittlung der Verwaltungskosten führten zur Entwicklung des Standardkostenmodells (SKM). Mit dem SKM erhielt man ein einfaches und stimmiges Verfahren zur Berechnung und anschließenden Reduzierung unternehmensrelevanter Rechtsvorschriften.

Der Hauptvorteil des SKM ist seine enorme Detailgenauigkeit bei der Berechnung von Verwaltungskosten, beispielsweise bei der Bewertung einzelner Tätigkeiten. Mit Hilfe des SKM-Verfahrens erhält man standardisierte Daten über die Kosten, die entstehen, wenn Unternehmen ihre Ressourcen dazu einsetzen, bestimmte Gesetze und Anordnungen zu befolgen. In der Praxis stellt das SKM darauf ab, die Informationspflichten in Vorschriften zu erkennen, aufgrund derer Unternehmen Behörden oder Dritten Informationen bereit stellen müssen. Diese Informationspflichten lassen sich - allerdings oft nur mit Schwierigkeiten - in so genannte „Datenanforderungen“ untergliedern. Zur Erfüllung der Informationspflichten oder vielmehr zur Bereitstellung der verlangten Informationen müssen die betreffenden Unternehmen normalerweise zusätzliche Verwaltungstätigkeiten durchführen. Diese zusätzlichen Verwaltungstätigkeiten verursachen Kosten: durch den Zeitaufwand eines Angestellten im Unternehmen oder durch den Einsatz von Ressourcen außerhalb des Unternehmens (z. B. Kosten für externe Sachverständige, Outsourcing-Kosten). In den Niederlanden wurde diese Methodik 2003 für eine umfassende Basisberechnung eingesetzt.

---

<sup>7</sup> Die Unterscheidung zwischen Verordnungen und Richtlinien ist allerdings nicht immer eine zuverlässige Grundlage dafür festzustellen, wer für den Umfang von administrativen Auflagen verantwortlich ist. In einigen Richtlinien finden sich durchaus klar formulierte, genau festgelegte und nicht an Bedingungen geknüpfte Verpflichtungen. Damit bleibt den Mitgliedstaaten eigentlich kein Spielraum mehr zu entscheiden, wie sie die Umsetzung erzielen. Umgekehrt enthalten manche Verordnungen nur allgemeine Verpflichtungen oder überlassen den Mitgliedstaaten die Festlegung nationaler Grenzwerte.

Weitere Länder haben die SKM-Methode übernommen und es entstand ein Netz mit mehreren Mitgliedern (Ländern), die entweder planen, ihre Verwaltungskosten mit dieser Methode zu berechnen, oder die als Beobachter beteiligt sind. Bislang sind 17 der 25 EU-Mitgliedstaaten<sup>8</sup> an dem Netz beteiligt, vier davon (Dänemark, die Niederlande, die Tschechische Republik und das Vereinigte Königreich) haben ihren kompletten Bestand an Rechtsvorschriften entsprechenden Berechnungen unterzogen und konnten den nationalen oder internationalen Ursprung ihrer gesetzlichen Informationspflichten ermitteln. Einige dieser Länder haben sich ehrgeizige Ziele gesteckt. Deutschland und Österreich haben vor Kurzem einen ähnlichen Weg eingeschlagen. Bei anderen Mitgliedern des SKM-Netzes, die noch keine umfassende Basisberechnung in Angriff genommen haben, hat die Verwendung dieser Methodik mehrere Initiativen in verschiedenen Politikbereichen entstehen lassen. Es sei darauf hingewiesen, dass die grundlegende Vorgehensweise in den betreffenden Mitgliedstaaten zwar sehr ähnlich ist, es jedoch signifikante Unterschiede bei der konkreten Anwendung des SKM von einem Mitgliedstaat zum anderen gibt, was Vergleiche erschwert.

## 2.2. Das EU-Modell

Am 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“. Die Mitteilung der Kommission mit dem Titel *Bessere Rechtsetzung für Wachstum und Beschäftigung in der Europäischen Union* vom 16. März 2005 enthielt ein begleitendes Arbeitspapier ihrer Dienststellen mit einem detaillierten Entwurf eines möglichen *EU-Nettoverwaltungskostenmodells* auf der Grundlage des SKM<sup>9</sup>.

Vor allem in dem Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen wurde erläutert, wie nützlich die Entwicklung eines gemeinsamen Ansatzes zur Quantifizierung von Verwaltungskosten ist, um Unterschiede bei der Anwendung des SKM auszugleichen. Von einer einheitlichen Vorgehensweise erwartet man sich folgende Vorteile:

- Klärung möglicher Unterschiede zwischen den Verfahren, die auf EU-Ebene und auf Ebene der Mitgliedstaaten eingeführt wurden,
- Erleichterung des Vergleichs zwischen Ländern oder Politikfeldern, des Benchmarking und der Entwicklung bewährter Verfahren,
- Skaleneffekte bei der Datenerhebung und –validierung.

Dieser Entwurf eines EU-Nettoverwaltungskostenmodells wurde dann im Verlauf einer Pilotphase von April bis September 2005 verändert und verfeinert. In der Pilotphase sollte geprüft werden, wie durch Gemeinschaftsrechtsvorschriften bedingte Verwaltungskosten bemessen werden können; in der Folge präsentierte die Kommission eine überarbeitete

---

<sup>8</sup> Österreich, Belgien, Tschechische Republik, Dänemark, Estland, Finnland, Frankreich, Deutschland, Ungarn, Italien, Irland, Lettland, Luxemburg, die Niederlande, Polen, Schweden und das Vereinigte Königreich.

<sup>9</sup> Europäische Kommission, Arbeitspapier zur Mitteilung über Bessere Rechtsetzung für Wachstum und Beschäftigung in der Europäischen Union mit dem Titel *Minimizing Administrative Costs Imposed by Legislation, Detailed Outline of a Possible EU Net Administrative Cost Model* - SEK(2005) 175 vom 16.3.2005.

Methodik, das so genannte EU-SKM<sup>10</sup>. Die Kommission führte eine Reihe möglicher Verbesserungen am EU-SKM auf und machte gleichzeitig deutlich, dass diese Optimierungen keine Voraussetzung für seine Anwendung darstellten. Am 15. März 2006 wurde eine Anleitung für die Anwendung des Modells in den Leitfaden zur Folgenabschätzung aufgenommen<sup>11</sup> und in alle EU-Amtssprachen übersetzt, um eine Annäherung der Methoden zu erreichen. Das EU-SKM kam bereits in einer ganzen Reihe von veröffentlichten oder erst noch abzuschließenden Folgenabschätzungen zum Einsatz<sup>12</sup>.

### 2.3. Beide Modelle im Vergleich

Die meisten Hauptmerkmale der von der Kommission vorgeschlagen Methodik weisen starke Ähnlichkeiten zum SKM-Prototyp auf, der ursprünglich in den Niederlanden entwickelt worden war<sup>13</sup>. Die Kommission schlägt beispielsweise vor, dieselbe Grundgleichung, dieselben Kostenparameter (z. B. interne/externe Preise, Ausrüstungs- und Bereitstellungskosten) und dieselben Formeln zur Wiedergabe der Häufigkeit von Verwaltungstätigkeiten und denselben Ansatz bei der Bewertung der Leistung einer „normal effizienten Einheit“<sup>14</sup> zu verwenden.

Die einheitliche EU-Methodik weist allerdings auch einige Besonderheiten auf, die sie derzeit nur mit einigen nationalen SKM-Varianten gemeinsam hat. Diese Unterschiede bestehen im Umfang der Gruppen, die von den Informationspflichten betroffen sind (einschließlich der Bürger und des gemeinnützigen Sektors)<sup>15</sup> sowie darin, ob Informationspflichten gegenüber Privatpersonen einbezogen werden<sup>16</sup> oder ob umfangreiche einmalige Kosten zu bemessen sind, und darin festzulegen, ab welchem Schwellenwert Informationspflichten nicht mehr berücksichtigt werden<sup>17</sup>. Um das Codieren und Abfragen der Informationen zu erleichtern, enthält das EU-SKM eine Typologisierung von Informationspflichten und vorgeschriebenen Handlungen<sup>18</sup>. Vielleicht noch wichtiger ist, dass auf dem Meldebogen

---

<sup>10</sup> Siehe 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, im Anhang der *Mitteilung über eine einheitliche EU-Methode zur Bewertung der durch Rechtsvorschriften bedingten Verwaltungskosten*, KOM(2005) 518 vom 21.10.2005.

<sup>11</sup> Siehe: [http://ec.europa.eu/governance/impact/docs\\_en.htm](http://ec.europa.eu/governance/impact/docs_en.htm).

<sup>12</sup> Siehe beispielsweise die Folgenabschätzung für Postdienste SEK(2006) 1291 als Begleitdokument zu KOM(2006) 594.

<sup>13</sup> Eine eingehende Methodikanalyse ist im Pilotprojekt der Kommission über Verwaltungslasten zu finden, WIFO-CEPS, Oktober 2006.

<sup>14</sup> Handbuch, *passim*.

<sup>15</sup> Das EU-SKM zielt darauf ab, die Kosten zu bemessen, die den Unternehmen, dem gemeinnützigen Sektor, den Behörden und auch den Bürgern durch Rechtsvorschriften entstehen. Die einheitliche EU-Methodik ähnelt in dieser Hinsicht der aktuellen Version des niederländischen SKM, scheint jedoch einen breiteren Erfassungsbereich zu haben, als die Messungen in Dänemark oder im Vereinigten Königreich.

<sup>16</sup> Die einheitliche EU-Methodik erfasst nicht nur Informationspflichten gegenüber Behörden (z. B. Rechnungslegungsvorschriften), sondern auch Informationspflichten gegenüber Privatpersonen wie Verbrauchern (z. B. Kennzeichnungsvorschriften). Dieses Merkmal zeigen auch die Berechnungsverfahren in Dänemark und den Niederlanden.

<sup>17</sup> Entsprechend dem Grundsatz einer verhältnismäßigen Analyse kommt der Definition der zweckmäßigsten Schwellenwerte bei der Ermittlung der Informationspflichten, die in der Analyse nicht mehr erfasst werden sollten, in der EU-Methodik besondere Bedeutung zu. Die Konsultation einiger Mitgliedstaaten ergab, dass die einzige Möglichkeit darin besteht, diese Schwellen in der Anzahl von Stunden zu beziffern, wie es in der dänischen SKM-Variante praktiziert wird.

<sup>18</sup> Nationale SKM-Varianten enthalten Beispiellisten.

Umsetzungsmaßnahmen mit dem Ursprungsrechtsakt verknüpft werden können<sup>19</sup> und daraus abzulesen ist, wenn bei der Umsetzung des Guten zuviel getan wurde<sup>20</sup>. Und schließlich folgt das EU-SKM einem „Nettokostenansatz“, wenn es für Ex-ante-Folgenabschätzungen eingesetzt wird, wobei unter den Nettokosten jene Kosten zu verstehen sind, die von der vorgeschlagenen Maßnahme verursacht werden, abzüglich der Kosten, die durch die Maßnahme auf EU- bzw. nationaler Ebene eingespart werden. Diese letzte Funktion, die für die Ex-ante-Analyse konzipiert wurde, eignet sich naturgemäß nicht zur Berechnung der Kosten, die durch bestehende Rechtsvorschriften entstehen.

### **3. ENTWICKLUNG EINES EU-WEITEN QUANTIFIZIERUNGSVERFAHRENS FÜR VERWALTUNGSKOSTEN**

#### **3.1. Ermittlung von Informationspflichten (IP)**

Eine wichtige Erkenntnis aus dem Pilotprojekt besteht darin, dass die Ermittlung spezifischer Informationspflichten die Grundlage für das Berechnungsprogramm darstellen muss. Selbst wenn man weiß, dass die Anzahl der Informationspflichten von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat erheblich schwankt<sup>21</sup>, ist es doch einfacher, anstatt ganzer Rechtsakte, die sich je nach Mitgliedstaat stark unterscheiden, die Informationspflichten zu vergleichen. Voraussetzung dafür ist eine klare Klassifizierung solcher Informationspflichten in den Basisrechtsakten und den daraus abgeleiteten Durchführungsvorschriften sowohl auf EU- als auch auf nationaler Ebene. Dies ist entscheidend für die Quantifizierung, die Festlegung sinnvoller Reduzierungsziele (allgemeines Zielszenario, Ziele nach Politikfeldern, nach Mitgliedstaaten, nach nationalen/regionalen Behörden) und die Zuweisung der Zuständigkeiten, d. h. wer muss wo tätig werden, damit Kosten eingespart werden können.

Die Durchführung einer EU-weiten Berechnung bringt eine Reihe methodischer Schwierigkeiten mit sich. Zunächst einmal müssen alle wichtigen Informationspflichten, die in dem betreffenden Rechtsakt vorgeschrieben sind, präzise erfasst werden. Zweitens setzt eine EU-weite Berechnung natürlich ein gewisses Maß an Vereinheitlichung und die Festlegung der zu erfassenden Informationspflichten voraus.

#### **3.2. Mindestanforderungen an die Vereinheitlichung**

Da jene Mitgliedstaaten, die ihre Basisberechnungen bereits abgeschlossen haben, leicht abweichende Varianten des ursprünglichen niederländischen SKM eingeführt haben, sind Ländervergleiche anhand der verfügbaren Daten sehr schwierig, vor allem wenn man versucht, die Ergebnisse zu aggregieren und den Ursprung der Informationspflichten zu bestimmen.

Für die geplanten EU-weiten Berechnungen wird ein gewisses Mindestmaß an Vereinheitlichung erforderlich sein, damit man die Daten validieren und vergleichen kann, auf

---

<sup>19</sup> Stellt der betrachtete Rechtsakt die Umsetzung eines auf einer höheren Ebene erlassenen Rechtsakts dar, dann ist im Meldebogen der Artikel und der Absatz des ‚Ausgangsrechtsakts‘ angegeben, in dem die jeweilige Informationspflicht festgelegt ist.

<sup>20</sup> In den Spalten für internationale, EU-, nationale und subnationale Rechtsvorschriften geben jeweils Prozentsätze an, ob die Umsetzung streng der ursprünglichen Verpflichtung folgt, und falls nicht, in welcher Höhe Mehrkosten durch die Umsetzung entstehen.

<sup>21</sup> Im Vereinigten Königreich wurden beinahe 20 000 Informationspflichten verzeichnet gegenüber lediglich 1 100 in Dänemark und 3 000 in den Niederlanden.

EU-Ebene aussagekräftige Ergebnisse erhält und ad hoc Ziele zur Verringerung der Kosten festlegen kann.

Die Ergebnisse des Pilotprogramms zeigen, dass folgende Parameter vereinheitlicht werden müssen:

- die Klassifizierung der Informationspflichten nach ihrem Ursprung,
- die prozentualen Standardkosten (Gemeinkosten),
- die Art der fraglichen Verwaltungstätigkeiten und die betroffenen Populationen (Segmentierung der Menge der Sektoren/Firmen),
- die Definition eines „effizienten Unternehmens“,
- die fraglichen Einheiten (z. B. Haushalte, Unternehmen, Verwaltungsbehörden usw.).

Über diese methodischen Fragen müssen sich die Kommission und die Mitgliedstaaten im Vorfeld einigen. Für jede dieser Variablen werden gegenwärtig mehrere Alternativen diskutiert, es scheint jedoch zweckmäßig, bei diesem Vorhaben mit den Definitionen der Parameter aus dem EU-SKM zu arbeiten. Für die Zwecke dieser ersten Berechnung wird allerdings vorgeschlagen, die Erfassung im Einklang mit der Wachstums- und Beschäftigungsstrategie auf Unternehmen zu beschränken<sup>22</sup>, weil es bei der Bemessung der für andere Gruppen entstehenden Kosten noch zahlreiche ungelöste Fragen gibt.

### 3.3. Ein Vorschlag für den Erfassungsbereich des Berechnungsvorhabens

Aufgrund der Bedeutung europäischer und nationaler Rechtsvorschriften für die Entstehung von Verwaltungskosten und angesichts des Zusammenhangs zwischen beiden Ebenen liegt es auf der Hand, dass die Berechnung auch beide Ebenen erfassen muss. In Anbetracht des Umfangs des Vorhabens ist überdies klar, dass sowohl die Kommission als auch die Mitgliedstaaten ihren Beitrag zu diesem Programm leisten müssen. Für den **Erfassungsbereich** des EU-Berechnungsvorhabens gibt es praktisch drei Alternativen. Das Programm könnte sich auf Informationspflichten und Verwaltungskosten im Zusammenhang mit folgenden Rechtsvorschriften konzentrieren<sup>23</sup>:

- Verordnungen und Richtlinien der Gemeinschaft (einschließlich Informationspflichten, die sich aus internationalem Recht ergeben),
- Verordnungen und Richtlinien der Gemeinschaft sowie die nationalen Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinien,
- sämtliche Rechtsetzungsquellen.

---

<sup>22</sup> Dies bedeutet nicht, dass die Kommission keine Initiativen ergreift, um auch die Verwaltungslasten für Bürger, Behörden und/oder den gemeinnützigen Sektor zu verringern.

<sup>23</sup> Für weitere Einzelheiten siehe Arbeitspapier der Kommissionsdienststellen im Anhang der Mitteilung über Bessere Rechtsetzung für Wachstum und Arbeitsplätze in der Europäischen Union mit dem Titel *Minimizing Administrative Costs Imposed by Legislation, Detailed Outline of a Possible EU Net Administrative Cost Model* - SEK(2005) 175 vom 16.3.2005.

Betrachtet man die Daten, die für jene Länder vorliegen, in denen die Kosten bereits ermittelt wurden, erscheint die letzte Alternative wohl am zweckmäßigsten. Aus praktischen Gründen wird jedoch vorgeschlagen, dass im Rahmen dieses Programms das von der Kommission koordinierte Projekt nur Gemeinschaftsverordnungen und -richtlinien sowie ihre nationalen Umsetzungsmaßnahmen erfasst. Gleichzeitig sollen die Mitgliedstaaten die Informationspflichten ermitteln, die sich allein aus nationalen Rechtsvorschriften ergeben. Damit wäre ein effizienter Einsatz der verfügbaren Ressourcen gewährleistet.

Das Pilotprojekt hat zudem demonstriert, dass die Kosten überwiegend von einer geringen Anzahl von Informationspflichten verursacht werden. Die Kosten scheinen sich auf wenige Politikfelder zu konzentrieren. Die Daten für das Vereinigte Königreich, die von der Regierung in Kürze veröffentlicht werden, lassen eine besonders hohe Konzentration vermuten. Es wäre also vernünftig, zumindest bei den ersten EU-weiten Berechnungen Prioritäten zu setzen und jene Bereiche zu untersuchen, die aufgrund der aktuellen nationalen Berechnungen und weiterer Informationen am kostenträchtigsten erscheinen. Die Ergebnisse der Mitgliedstaaten und weitere Informationen deuten auf die im Folgenden aufgeführten Bereiche als mögliche Schwerpunkte hin. Die Liste zeigt die einschlägigen Daten aus Dänemark, den Niederlanden und der Tschechischen Republik, gibt aber auch die Datenlage aus dem Vereinigten Königreich wieder, die der Kommission im Rahmen des Pilotprojekts übermittelt wurde und in Kürze von der Regierung des Vereinigten Königreichs veröffentlicht werden wird (siehe Anhang 2).

Die Tabellen in den Anhängen 3 und 4 stellen das Ergebnis des Pilotprojekts im Hinblick auf länderübergreifende Daten dar und lassen vorrangige Bereiche für den Abbau von Verwaltungslasten erkennen. Die Kommission wird ihre Prioritätsbereiche im Aktionsprogramm festlegen, das sie im Januar 2007 veröffentlichen will.

Selbstverständlich sollten die Basisberechnungen in enger Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission durchgeführt werden. Aus diesem Grund wird vorgeschlagen, dass die Kommission jene Informationspflichten erfasst, die in den Gemeinschaftsvorschriften festgelegt sind. Diese Erfassung wird anschließend validiert werden.

### **3.4. Organisatorische Fragen**

Die Kommission würde den oben beschriebenen Ansatz gerne im Rahmen einer Partnerschaft mit den Mitgliedstaaten voranbringen; die gemeinsamen Bemühungen sollen durch einen Dienstleistungsvertrag unterstützt werden, der im Januar 2007 ausgeschrieben werden soll. Die Ergebnisse weiterer Initiativen, die die Kommissionsdienststellen in diesem Bereich durchführen, werden ebenfalls in die Arbeit einfließen. So beabsichtigt die Kommission, eine Reihe von Studien zur Berechnung der Verwaltungslasten in bestimmten Sektoren in Auftrag zu geben. Im Dezember 2006 wird beispielsweise eine Studie anlaufen, mit der auf der Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates die Verwaltungskosten berechnet werden sollen, die sich für die Landwirte aus der GAP-Reform 2003 ergeben.

Die ausgelagerten Dienstleistungen umfassen im Wesentlichen die Einrichtung und Leitung eines Teams internationaler Sachverständiger, das über einen Zeitraum von maximal drei Jahren die nötigen Arbeiten für die Kommission und die Mitgliedstaaten durchführt.

Die Hauptaufgaben des Vertragsnehmers könnten darin bestehen:

- die Kommission und die benannten Vertreter der nationalen Regierungen bei der Festlegung der Grundzüge für eine umfassende Berechnung der Verwaltungskosten zu unterstützen, die sich aus nationalen und gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften in vorrangigen Bereichen ergeben. Grundlage hierfür sollten die oben genannten Prinzipien sein, die im Aktionsprogramm noch näher zu erläutern wären;
- die Kommission bei der Entwicklung einer Reihe von Programmen zur Verringerung der Verwaltungslasten zu unterstützen, beispielsweise durch Vorschläge für Maßnahmen und Zielsetzungen auf nationaler und gemeinschaftlicher Ebene, die auf bewährten Verfahren und gemeinsamen Prinzipien beruhen (vgl. Kapitel 4).

Eine Taskforce bestehend aus Vertretern der Kommissionsdienststellen und Mitgliedern der Gruppe hochrangiger nationaler Rechtsetzungssachverständiger könnte der Kommission dabei helfen, die Arbeit des Vertragsnehmers zu überwachen, die Fortschritte zu kontrollieren, Prioritäten festzulegen und die vom Vertragsnehmer regelmäßig vorzulegenden Berichte zu genehmigen.

Die Arbeit wird sich nicht mit nationalen Rechtsvorschriften befassen, die von jedem einzelnen Mitgliedstaat selbst geprüft werden sollten; dabei können bedingt durch nationale Gegebenheiten auch andere Schwerpunkte gesetzt werden.

Ferner soll mit dem SKM-Netzwerk ein regelmäßiger Gedankenaustausch gepflegt werden, der gegebenenfalls auch eine Unterstützung bei methodischen Fragen einschließt. Forschungsarbeiten haben gezeigt, dass die Verwaltungslasten, die sich aus der Anwendung von Rechtsvorschriften ergeben, in den einzelnen Mitgliedstaaten sehr unterschiedlich sein können. Von den Erfolgen anderer lernen, ist ein Weg, diese Lasten zu verringern, und zusammen mit den Mitgliedstaaten wird die Kommission bewährte Verfahren in diesem Bereich ermitteln und propagieren.

#### **4. VERRINGERUNG DER VERWALTUNGSLASTEN - ZIELE**

Die Verringerung der Verwaltungslasten in der EU erfordert ein starkes politisches Engagement auf allen Ebenen. Gemeinsam vereinbarte Ziele sichern die politische Dynamik und zwingen alle Beteiligte, in ihren Zuständigkeitsbereichen für die Verringerung der Verwaltungslasten die Verantwortung zu übernehmen. Zielvorgaben erleichtern die Überwachung des gesamten Prozesses. Vier Mitgliedstaaten haben bereits Programme zur Berechnung der Verwaltungskosten und zur Verringerung der Verwaltungslasten auf den Weg gebracht, und aus den von ihnen ergriffenen Maßnahmen können folgende Lehren für die Entwicklung einer Strategie auf europäischer Ebene gezogen werden.

##### **4.1. Zielsetzung in den vier Mitgliedstaaten**

Die vier Länder, die bereits Berechnungen in Angriff genommen (bzw. abgeschlossen) haben und aufgrund der Ergebnisse bereits tätig geworden sind, haben bei der Zielsetzung ähnliche Strategien verfolgt: Zunächst haben alle Länder vor Erhalt der Ergebnisse (UK) bzw. bereits vor Beginn der Berechnungen (NL, DK, CZ) ein politisches Gesamtziel festgelegt. Die Niederlande und Dänemark wollen die Verwaltungslasten innerhalb von 5 Jahren ausgehend von der Basisberechnung um 25 % verringern, während die Tschechische Republik ein Ziel

von 20 %<sup>24</sup> verfolgt. Diesen Unterschieden wird jedoch nur eine geringere Bedeutung beigemessen. Die allgemeinen Zielvorgaben dienen dazu, das gesamte Berechnungsvorhaben und die angestrebte Reduzierung generell zu verankern. Die Ziele sind zwar zwangsläufig etwas ungenau, da sie nicht auf spezifischen Analysen beruhen, haben sich aber dennoch als äußerst sinnvoll erwiesen, da sie einen Rahmen vorgeben und auch die für die Durchführung eines solchen Vorhabens nötige Dynamik erzeugen. In den Niederlanden haben Ministerien und sonstige Regierungsstellen in einem zweiten Schritt spezifische sektorbezogene Ziele festgelegt, im Vereinigten Königreich wird dies nach Abschluss der Berechnungen geschehen. Auch in der Tschechischen Republik wird diese Möglichkeit erwogen. In drei Mitgliedstaaten sind die Ziele netto zu betrachten, d. h. Verwaltungslasten, die für die Unternehmen in dem Zeitraum neu hinzukommen, in dem die Lasten verringert werden sollen, werden in den Gesamtumfang des zu reduzierenden Verwaltungsaufwands einbezogen.

#### **4.2. Lehren für die Festlegung der EU-Ziele**

Wie im Strategiepapier und in den vorangegangenen Abschnitten erläutert, können nur Ziele, die sowohl auf Gemeinschaftsebene als auch von den Mitgliedstaaten mitgetragen werden, zum Erfolg führen. Aus diesem Grund hat die Kommission vorgeschlagen, für die Verringerung aller Verwaltungslasten in der EU ein gemeinsames Ziel festzulegen. Dabei sollten drei Punkte berücksichtigt werden.

Zunächst sollte aufgrund der bereits beschriebenen Erfahrungen der Mitgliedstaaten bereits sehr früh ein allgemeines Ziel festgelegt werden, und zwar schon zu Beginn der Berechnungen, die einer gemeinsam vereinbarten Methodik folgen. Nach Auffassung der Kommission sollte der Europäische Rat dieses Ziel im Frühjahr 2007 festlegen. Es wird vorgeschlagen, die Verwaltungslasten in der gesamten EU um 25 % zu verringern. Der von der Kommission durchzuführende Teil der Berechnungen wird sich auf die Lasten konzentrieren, die in den im Aktionsprogramm festzulegenden vorrangigen Bereichen entstehen<sup>25</sup>. Es wird erwartet, dass das Ziel von 25 % innerhalb von 5 Jahren erreicht werden kann. Zu Kontrollzwecken könnte ein Zwischenziel vorgegeben werden, das nach drei Jahren erreicht werden sollte. Angesichts der Tatsache, dass eine Operation dieses Umfangs beispiellos ist und viel Zeit in Anspruch nehmen wird – schätzungsweise 1,5 Jahre – ist der Zeitrahmen sehr ehrgeizig. Nach Abschluss der Berechnungen müssen die Kommission und die Mitgliedstaaten Vorschläge unterbreiten, die auch eine Folgenabschätzung einschließen. Die Änderungen, die sich auf Gemeinschaftsebene als notwendig erweisen, werden in der Mehrzahl in interinstitutionellen Verfahren beschlossen werden müssen. Der Zeitrahmen kann nur dann eingehalten werden, wenn sich EU-Institutionen und Mitgliedstaaten strikt an die gemeinsamen Ziele gebunden fühlen.

Zweitens sollten in Abhängigkeit von den Ergebnissen der Basisberechnung (im letzten Quartal 2008) in einzelnen Politikbereichen genauere Teilziele festgelegt werden: Beispielsweise könnten in Bereichen mit einer besonders starken Verwaltungsbelastung und somit einem großen Verringerungspotenzial die Zielmarken erhöht werden.

---

<sup>24</sup> Die Tschechische Republik hatte sich die Möglichkeit offen gelassen, ihre Zielvorgabe nach Abschluss der Berechnungen zu korrigieren.

<sup>25</sup> Bei anderen geplanten oder bereits laufenden Überprüfungen, einschließlich der Überarbeitung der Betriebsprämienregelung, wird ausdrücklich das 25 %-Ziel anvisiert.

Drittens wird vorgeschlagen, in Ergänzung zu dem Gesamtziel und den Teilzielen, in einigen Fällen, in denen schon durch geringfügige Änderungen der Rechtsvorschriften bedeutende Erfolge erzielt werden können, bereits im ersten Halbjahr des kommenden Jahres mit der Verringerung der Verwaltungslasten zu beginnen. Eine solch „rasche Ernte“ einzufahren, wäre ein sichtbarer Beweis für das Bekenntnis der Europäischen Institutionen zu dieser Agenda; auf diese Weise könnten früh deutliche Erfolge erzielt werden. Es wird vorgeschlagen, die Bereiche, in denen schnelle Erfolge zu erzielen sind, nach den Konsultationen über dieses Papier in dem Aktionsprogramm Anfang 2007 festzulegen; den geplanten und bereits laufenden Überprüfungen in einzelnen Politikbereichen sollte dabei gebührend Rechnung getragen werden<sup>26</sup>.

Die Ziele sollten vom Europäischen Rat und vom Europäischen Parlament gemeinsam vereinbart werden, um sicherzustellen, dass sich die Beteiligten in einem breiten Konsens dieser Agenda verpflichtet fühlen. Angesichts des Charakters der Vereinfachungsvorschläge auf EU-Ebene wird angeregt, die Vorschläge zur Verringerung der Verwaltungslasten im interinstitutionellen Entscheidungsprozess vorrangig zu behandeln, d. h. sie vorzugsweise im beschleunigten Verfahren zu beschließen<sup>27</sup>.

Schließlich wird das Engagement der Mitgliedstaaten für das gemeinsame Ziel entscheidend sein, da ein wesentlicher Teil der Verwaltungskosten unmittelbar aus nationalen und regionalen Rechtsvorschriften resultiert, d. h. die Mitgliedstaaten müssen den Abbau dieser Kosten beschließen, wenn das Gesamtziel erreicht werden soll.

Die Erfahrungen der vier Mitgliedstaaten, die eine komplette Basisberechnung durchgeführt haben, bei der sowohl Verwaltungskosten auf Gemeinschaftsebene als auch auf Ebene der Mitgliedstaaten erfasst wurden, zeigen, dass durch eine Verschlinkung der Informationspflicht auf beiden Ebenen das Ziel von 25 % erreicht werden kann. Dies bestätigen die Berechnungen, die zahlreiche Mitgliedstaaten in Einzelbereichen durchgeführt haben (vgl. Anhang 1). Diese empirischen Ergebnisse zeugen von erheblichen Verwaltungslasten, die sich aber mit Hilfe einer Reihe von in Kapitel 5 beschriebenen Kostensenkungsmaßnahmen verringern lassen, ohne die Ziele der zugrunde liegenden Rechtsvorschriften zu beeinträchtigen. Die Kommission ist daher zuversichtlich, dass es gelingt, im Rahmen eines gemeinsam mit den Mitgliedstaaten aufgelegten Fünf-Jahresprogramms das Ziel zu erreichen. Es ist aber auch klar, dass die Chance, dieses Ziel zu erreichen, mit dem Engagement aller EU-Institutionen und der Mitgliedstaaten für das gemeinsame Ziel steht und fällt.

## **5. GEMEINSAME GRUNDSÄTZE FÜR DIE VERRINGERUNG DER VERWALTUNGSLASTEN**

Die Berechnung der Verwaltungskosten in der EU ist nicht das eigentliche Ziel. Vielmehr soll der Verwaltungsaufwand für die Unternehmen in Europa gesenkt werden. Die Ergebnisse des Pilotprojekts lassen darauf schließen, dass sich die Kosten sehr stark auf einige vorrangige Bereiche konzentrieren. Es wird daher vorgeschlagen, die Berechnungen der Kommission schwerpunktmäßig in eben diesen Bereichen durchzuführen und gegebenenfalls jene Bereiche

---

<sup>26</sup> Anfang 2008 soll die Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates einer „Tauglichkeitsprüfung“ unterzogen werden, der auch Vorschläge zur Vereinfachung des Systems und somit zur Verringerung der Verwaltungslasten beinhaltet.

<sup>27</sup> Interinstitutionelle Vereinbarung über bessere Rechtsetzung, Dezember 2003 (ABl. C 321 vom 31.12.2003, S. 1).

zu ermitteln, in denen eine „rasche Ernte“ eingefahren werden kann. Bei der Beantwortung der Frage, wie sich die Lasten verringern lassen, könnten die folgenden Grundsätze, sofern Einigung über sie erreicht wird, wertvolle Hilfestellung geben.

- Die Frequenz der Informationsverpflichtungen sollte auf das Maß gesenkt werden, das noch nötig ist, um die Ziele der zugrunde liegenden Rechtsvorschriften zu erreichen; beispielsweise gibt es nach wie vor zahlreiche Finanzverordnungen, die eine monatliche Berichtspflicht fordern, hier könnte eine niedrigere Frequenz ins Auge gefasst werden.
- Es sollte geprüft werden, ob die gleichen Informationen nicht mehrmals auf unterschiedlichen Wegen angefordert werden, und solche Überschneidungen sollten beseitigt werden; beispielsweise enthalten mehrere Rechtsvorschriften die gleichen umweltrelevanten Informationspflichten.
- Die papiergestützte Berichtspflicht sollte durch elektronische und internetgestützte Datenerhebungen ersetzt werden, sofern möglich mittels intelligenter Portale; die Erfahrungen der Mitgliedstaaten zeigen, dass sich mit intelligenten Portalen, über die vielfältige Informationspflichten erfüllt werden können, erhebliche Einsparungen erzielen lassen: So wickeln norwegische Unternehmen nahezu ihre gesamten Informationspflichten gegenüber der Zentralregierung über das Portal „Antinn“<sup>28</sup> ab.
- Es sollten Obergrenzen für Informationspflichten festgelegt werden, die für kleine und mittlere Unternehmen möglichst niedrig sein sollten; auch Stichprobenverfahren sollten in Erwägung gezogen werden; bekanntlich haben KMU besonders hohe Verwaltungskosten zu tragen, bei Datenerhebungen zu Informationszwecken sollte darauf Rücksicht genommen werden.
- Informationspflichten für alle Unternehmen in einem Wirtschaftssektor könnten möglicherweise durch einen risikobasierten Ansatz ersetzt werden, d. h. Informationen werden nur von den Wirtschaftsbeteiligten erhoben, die das höchste Risiko tragen; Erfahrungen im Vereinigten Königreich bei der Rechtsdurchsetzung in einigen Bereichen zeigen, dass damit erhebliche Kosteneinsparungen erzielt werden können, ohne dass die Rechtsvorschriften in ihrer Wirkung beeinträchtigt werden.
- Informationspflichten, die aus Rechtsvorschriften resultieren, die in der Zwischenzeit aufgehoben oder geändert wurden, sollten zurückgeschraubt oder abgeschafft werden; beispielsweise gibt es im Straßengüterverkehr immer noch Informationspflichten, die aus einer Zeit stammen, als der internationale Güterverkehr noch genehmigungspflichtig war.

Natürlich sollten diese Maßnahmen den eigentlichen Zweck der Rechtsvorschriften nicht unterlaufen und es wird sicherlich Fälle geben, in denen aus Gründen des Gesundheits- oder

---

<sup>28</sup>

Elektronisch übermittelt wurden:  
Meldungen an das Aktionärsregister: 62 % in 2005, 36 % in 2004.  
Umsatzsteuererklärungen: 46 % im ersten Zeitraum 2005.  
Gewerbsteuererklärungen: rund 60 % in 2005, rund 40 % in 2004.

des Umweltschutzes oder zum Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaft und zur Gewährleistung einer gesunden Finanzverwaltung weiterhin verhältnismäßig aufwändige Informationspflichten nötig sind.

## **6. DIE NÄCHSTEN SCHRITTE**

In ihrem Strategiedokument über eine bessere Rechtsetzung in der Europäischen Union<sup>29</sup> sieht die Kommission eine Reihe von Maßnahmen vor, u. a. ein Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten, das Anfang 2007 vorgelegt werden soll und auf den Ergebnissen der Konsultationen über das vorliegende Arbeitspapier sowie auf der Strategie über eine bessere Rechtsetzung, der es beigefügt ist, basiert. Dieses Aktionsprogramm wird ferner Vorschläge für Sofortmaßnahmen in Bereichen enthalten, die rasche Erfolge versprechen.

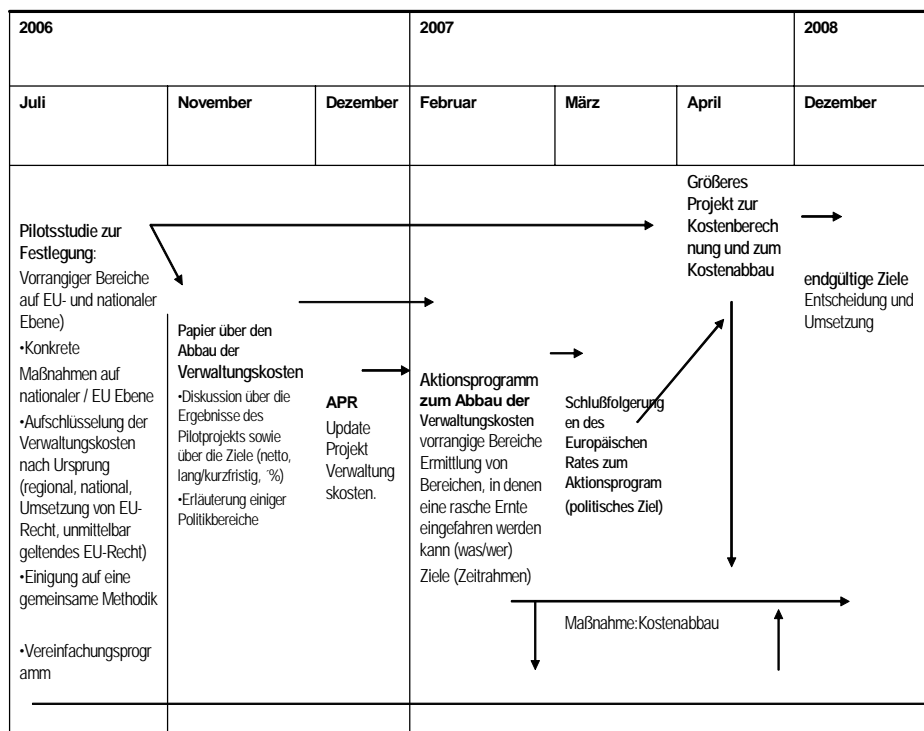
Das Aktionsprogramm wird Vorschläge für Maßnahmen enthalten, die dem Europäischen Rat auf seiner Frühjahrstagung 2007 zur Entscheidung vorgelegt werden:

- Festlegung eines Gesamtziels zur Verringerung der Verwaltungslasten in der EU
- Einigung auf vorrangige Bereiche für die Berechnung der Verwaltungskosten und die Verringerung der Verwaltungslasten
- Befürwortung der im Aktionsprogramm vorgeschlagenen Berechnungsmethodik und
- Verabschiedung der Liste der Bereiche, in denen eine „rasche Ernte“ eingefahren werden kann, um Sofortmaßnahmen einleiten zu können.

---

<sup>29</sup> KOM(2006) 689 vom 14.11.2006.

## Programm zur Verringerung der Verwaltungslasten



Im Anschluss daran würden die Kommission, die anderen EU-Institutionen und die Mitgliedstaaten mit den Berechnungen beginnen und in den Bereichen, die rasche Erfolge versprechen, Maßnahmen ergreifen. Das umfassende Berechnungsprogramm könnte im Frühjahr 2007 beginnen, und der Bericht könnte im letzten Quartal 2008 vorliegen. Zu diesem Zeitpunkt könnte die Kommission genauere sektorbezogene Ziele sowie Vereinfachungsmaßnahmen vorschlagen.

Diese Maßnahmen könnten in einem gesonderten Kapitel in das laufende Vereinfachungsprogramm eingebunden werden, das bereits eine Reihe wichtiger Vorschläge zur Verringerung der Verwaltungslasten<sup>30</sup> enthält. Auf diese Weise könnte das Vereinfachungsprogramm dazu beitragen, die Fortschritte bei der Umsetzung der Strategie zur Verringerung der Verwaltungslasten zu kontrollieren. In der Zwischenzeit könnten die Mitgliedstaaten in diesem Zeitraum ähnliche Maßnahmen ergreifen und zur Verringerung der

<sup>30</sup> Vgl. „First progress report on the Simplification Strategy To Improve The Regulatory Environment“, Staff Working Document, Oktober 2006. Beispielsweise folgende Politikbereiche: Umwelt: Überarbeitung der Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IPPC) und anderer damit zusammenhängender Rechtsvorschriften über Industrieemissionen, für eine klarere und kohärentere Berichterstattung und die Straffung der Informationspflichten; Überarbeitung der Bauprodukte-Richtlinie für bessere Klarheit und eine Verringerung der Verwaltungslasten insbesondere für KMU, indem den Unternehmen mehr Flexibilität bei der Formulierung und der Verwendung technischer Spezifikationen eingeräumt wird, indem Zertifizierungsbestimmungen vereinfacht und Hemmnisse bei der Anwendung der Richtlinie, die die Schaffung eines echten Binnenmarktes für Bauprodukte bis jetzt verhindert haben, beseitigt werden; Statistik: Vereinfachung der statistischen Berichterstattung durch die Wirtschaftsbeteiligten, möglicherweise Befreiung der KMU von der Berichtspflicht, unter Berücksichtigung der Ergebnisse des laufenden Pilotprojekts über die Berechnung und Verringerung der Verwaltungskosten sowie der Machbarkeitsstudie zur Analyse der Funktionsfähigkeit eines Systems, mit dem alle Daten in einem Arbeitsgang erhoben werden.

Lasten beitragen, indem sie nationale und/oder regionale Rechtsvorschriften ändern. Die Mitgliedstaaten könnten über ihre nationalen Programme zur Verringerung der Verwaltungslasten in dem Kapitel „Bessere Rechtsetzung“ ihrer Fortschrittsberichte im Rahmen der Strategie für Wachstum und Beschäftigung berichten. Auf diese Weise kann die Kommission in ihrem jährlichen Fortschrittsbericht über die Ergebnisse auf Gemeinschaftsebene und auf nationaler Ebene berichten und so den Europäischen Rat bei der Formulierung weiterer Leitlinien für dieses Programm unterstützen.

## 7. FAZIT

In ihren „Strategischen Überlegungen über eine bessere Rechtsetzung in der EU“ schlägt die Kommission die Verringerung der Verwaltungslasten in der Europäischen Union um 25 % vor. Eine Analyse zeigt, dass dies ein wesentlicher Schritt auf dem Weg zur Verbesserung des Geschäftsklimas in Europa sein könnte und erhebliche wirtschaftliche Gewinne, mittelfristig in der Größenordnung von 150 Mrd. Euro in absoluten Zahlen, erzielen könnte.

Dieses Papier beschreibt den möglichen Fahrplan zur Erreichung dieses Ziels, der auf einer Partnerschaft zwischen den EU-Institutionen und den Mitgliedstaaten beruht. Eine gemeinsame Methodik zur Berechnung der Kosten in gemeinsam vereinbarten vorrangigen Politikbereichen sowie gemeinsame Grundsätze zur Verringerung der Verwaltungslasten bilden das Kernstück dieses Ansatzes. Die Fortschritte werden anhand von gemeinsam vereinbarten Teilzielen bzw. Zwischenzielen gemessen.

Ein solcher Ansatz hat große Erfolgsaussichten, aber die Ressourcen, die diese Bemühungen erfordern, sollten nicht unterschätzt werden. Daher wird ein deutliches Bekenntnis aller EU-Institutionen und der Mitgliedstaaten erforderlich sein, damit das Vorhaben Früchte trägt.

Anmerkungen und Vorschläge zu dem in diesem Papier beschriebenen Ansatz sind äußerst willkommen. Alle interessierten Kreise sind eingeladen, ihren Beitrag zu leisten. Die Ergebnisse dieser Konsultation wird die Kommission in ihren Vorschlag für ein Aktionsprogramm zur Berechnung und Verringerung der Verwaltungslasten in der EU einfließen lassen, der Anfang 2007 vorgelegt werden soll.

Bitte senden Sie Ihre Anmerkungen bis zum 1. Januar 2007 an folgende E-Mail-Adresse:

[entr-admin-burdens@ec.europa.eu](mailto:entr-admin-burdens@ec.europa.eu)

# ANNEX 1

Current initiatives in Member States for measuring administrative costs in selected areas  
(updated at September 2006)

Country	AT	BE	CZ	DK	DE	EE	FI	FR	HU	IE	IT	LV	NL	PL	SE	UK
<b>Area</b>																
Tax																
- VAT (excl. invoicing)	P	Y	Y	Y	P	Y	P	N	Y	N	P	P	Y	Y	Y	Y
- Excise duties	P	P	Y	Y	P	N	N	N	N	N	N	N	Y	P	Y	Y
- Other tax	P	N	Y	Y	P	N	N	N	N	N	N	N	Y	P	Y	Y
Business and economic affairs	P	Y	Y	Y	P	N	N	N	P	N	N	N	Y	P	N	Y
Statistics	P	P	Y	Y	P	Y	N	N	P	N	N	N	Y	P	P	Y
Justice	P	P	Y	Y	P	N	N	N	N	N	N	N	Y	N	N	Y
Annual Reporting	P	P	Y	Y	P	N	N	N	N	P	P	N	Y	P	Y	Y
Financial Markets	P	N	Y	Y	P	N	N	N	N	N	N	N	Y	Y	N	Y
Environment	P	P	Y	Y	P	N	N	N	N	N	N	N	Y	P	Y	Y
Business permits	P	P	Y	Y	P	Y	N	P	P	N	P	N	Y	P	N	Y
Social affairs	P	P	Y	Y	P	N	N	N	P	N	N	N	Y	P	N	Y
Labour Law	P	P	Y	Y	P	P	N	N	P	N	P	N	Y	P	Y	Y
Safety at work	P	P	Y	Y	P	P	N	N	P	N	P	N	Y	P	Y	Y
(Food) safety	P	P	Y	Y	P	N	N	N	N	N	N	N	Y	P	N	Y
Interior	P	P	Y	Y	P	N	N	N	N	N	N	N	Y	N	N	Y
Health	P	P	Y	Y	P	N	N	N	N	N	N	N	Y	N	N	Y
Family, consumer affairs	P	P	Y	Y	P	N	N	N	P	P	N	N	Y	N	N	Y
Science, Technology, Innovation	P	P	Y	Y	P	N	N	N	N	N	N	N	Y	N	N	Y
Culture	P	P	Y	Y	P	N	N	N	N	N	N	N	Y	N	N	Y
Transport	P	P	Y	Y	P	N	N	P	P	N	P	N	Y	Y	N	Y
Agriculture	P	P	Y	Y	P	N	N	P	P	N	N	N	Y	N	Y	Y
<b>Overall Baseline measurement</b>	P	N	Y	Y	P	N	N	N	N	N	N	N	Y	P	P	Y
Source: SCM network																
Y= Measured																
P= Planned or being measured																
N= not measured																

## ANNEX 2

### Possible priority areas of Community legislation as indicated by national measurements

No	Area	EC legislation - examples	NL	DK	CZ
1	Annual Accounts/Company Law	Fourth Council Directive 78/660/EEC of 25 July 1978 based on Article 54 (3) (g) of the Treaty on the annual accounts of certain types of companies.	The area 'private law', which includes accounting, represents 22.5% of Total administrative burdens in Cat. A and 12.8% in Cat. B in the NL.	27% of Cat. A and 12.9% of B	n.a.
		3 <sup>rd</sup> Council Directive of 9 October 1978 (78/855/EEC) and 6 <sup>th</sup> Council Directive of 17 December 1982 (82/891/EEC)			
		Council regulation (EC) No 1346/2000 of 29 May 2000 on insolvency proceedings			
		Second Council Directive of 13 December 1976 on coordination of safeguards which, for the protection of the interests of members and others, are required by Member States of companies within the meaning of the second paragraph of Article 58 of the Treaty, in respect of the formation of public limited liability companies and the maintenance and alteration of their capital, with a view to making such safeguards equivalent (77/91/EEC)			
2	Health Protection (including Animal Health and Zootechnics)	Directive 2001/83/EC of the European Parliament and of the Council of 6 November 2001 on the Community code relating to medicinal products for human use	Health protection is 23.41% of Cat. A, whereas 'health care' is 4.87%. In Cat. B, percentages are much lower (0.43% and 0)	Approx. 4.8% of Cat. A and 12.9% of Cat. B	12.8% of Cat. A and 21.8% of Cat. B
		Directive 2001/20/EC on the approximation of laws, regulations and administrative provisions of the Member States relating to the implementation of good clinical practice in the conduct of clinical trials on medicinal products for human use			
3	Working environment/employment relations	Council Directive 89/391/EEC of 12 June 1989 on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health of workers at work	9.63% of Cat. A and 8.27% of Cat. B.	Approx. 7.9% of Cat. A and 10.6% of Cat. B	n.a.

No	Area	EC legislation - examples	NL	DK	CZ
4	Fiscal Law/VAT	Sixth Council Directive 77/388/EEC of 17 May 1977 on the harmonization of the laws of the Member States relating to turnover taxes - Common system of value added tax: uniform basis of assessment	19.02% of Cat A and 14.27% of Cat. B	9.7% of Cat. A and 3.7% of Cat. B (includes duties)	n.a.
5	Statistics	Council Regulation (EEC) No 3330/91 and Commission Regulation (EC) No 1901/2000 laying down certain provisions for the implementation of Council Regulation (EEC) No 3330/91	low percentages, but it was likely included in other areas, depending on the areas in which statistical have to be produced	2.6% of Cat. A (includes keeping logbooks for fisheries)	4.4% of Cat. A and 5.3% of Cat. B
6	Agriculture and Agricultural Subsidies	Council Regulation (EC) No 1782/2003 of 29 September 2003 establishing common rules for direct support schemes under the common agricultural policy and establishing certain support schemes for farmers and amending Regulations (EEC) No 2019/93, (EC) No 1452/2001, (EC) No 1453/2001, (EC) No 1454/2001, (EC) 1868/94, (EC) No 1251/1999, (EC) No 1254/1999, (EC) No 1673/2000, (EEC) No 2358/71 and (EC) No 2529/2001	0.15% of Cat. A and 1.61% of Cat. B	13.2% of Cat. B (includes direct support to farmers, agricultural use of fertilizers, premium for livestock and commercial keeping of animals)	Protection of plants and plant products is 1.2% of Cat. A and 1.3% of Cat.B. Marketing of seeds and plants is 2.6% of Cat. B

No	Area	EC legislation - examples	NL	DK	CZ
7	Food Labelling	<p data-bbox="456 395 1323 571">Regulation (EC) No 1760/2000 of the European Parliament and of the Council of 17 July 2000 establishing a system for the identification and registration of bovine animals and regarding the labelling of beef and beef products and repealing Council Regulation (EC) No 820/97</p> <p data-bbox="456 571 1323 775">Directive 2000/13/EC of the European Parliament and of the Council of 20 March 2000 on the approximation of the laws of the Member States relating to the labelling, presentation and advertising of foodstuffs. (article 3-25)</p>	n.a.	7.6% of Cat. A	Labelling of food is included in "production and placing on the market of food and tobacco products" and in "requirements for packaging", which jointly account for 53.9% of Cat. A Food and tobacco labelling accounts for 25% of Cat. B.

No	Area	EC legislation - examples	NL	DK	CZ
8	Transport	<p>EEC Council: Regulation No 11 concerning the abolition of discrimination in transport rates and conditions, in implementation of Article 79 (3) of the Treaty establishing the European Economic Community</p> <p>Council Regulation (EEC) No 3820/85 of 20 December 1985 on the harmonization of certain social legislation relating to road transport; Council Regulation (EEC) No 3821/85 of 20 December 1985 on recording equipment in road transport; COUNCIL REGULATION (EC) No 2135/98 of 24 September 1998 amending Regulation (EEC) No 3821/85 on recording equipment in road transport and Directive 88/599/EEC concerning the application of Regulations (EEC) No 3820/84 and (EEC) No 3821/85</p> <p>Regulation No 725/2004 of 31 March 2004 on enhancing ship and port facility security</p> <p>Council Directive 94/57/EC of 22 November 1994 on common rules and standards for ship inspection and survey organizations and for the relevant activities of maritime administrations.</p> <p>Council Directive 96/26/EC of 29 April 1996 on admission to the occupation of road haulage operator and road passenger transport operator and mutual recognition of diplomas, certificates and other evidence of formal qualifications intended to facilitate for these operators the right to freedom of establishment in national and international transport operations;</p> <p>Council Directive 97/70/EC of 11 December 1997 setting up a harmonized safety regime for fishing vessels of 24 meters in length and over.</p> <p>Council Directive 96/35/EC of 3 June 1996 on the appointment and vocational qualification of safety advisers for the transport of dangerous goods by road, rail and inland waterway;</p> <p>Council Directive 80/1119/EEC of 17 November 1980 on statistical returns in respect of carriage of goods by inland waterways;</p> <p>Directive 2004/49/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 on safety on the Community's railways and amending Council Directive 95/18/EC on the licensing of railway undertakings and Directive 2001/14/EC on the allocation of railway infrastructure capacity and the levying of charges for the use of railway infrastructure and safety certification (Railway Safety Directive);</p>	4.71% of Cat A and 5.76% of Cat. B	n.a	n.a.

9	Fisheries legislation	Directive 2000/13/EC of the European Parliament and of the Council of 20 March 2000 on the approximation of the laws of the Member States relating to the labelling, presentation and advertising of foodstuffs;			
		<p>Council Regulation (EEC) No 2847/93 of 12 October 1993 establishing a control system applicable to the common fisheries policy</p> <p>Council Directive 97/70/EC of 11 December 1997 setting up a harmonized safety regime for fishing vessels of 24 meters in length and over.</p>	n.a	n.a	n.a

Source: Pilot project on administrative burdens

### ANNEX 3

#### Priority areas at national level

Below are tables reporting the most burdensome areas resulting from national legislation<sup>31</sup>.

Denmark Top-20 C-legislation	Costs (€)	Share of C	Share of total costs
Tax requirements for accounts	403.893.874	17,3%	9,7%
Annual accounts	257.738.456	11,0%	6,2%
Taxation	195.439.575	8,4%	4,7%
Price labelling	166.712.672	7,1%	4,0%
Self-checking in the food industry	100.016.302	4,3%	2,4%
Holidays	61.333.135	2,6%	1,5%
Income taxation etc.	60.185.549	2,6%	1,4%
Supplementary pensions	59.695.163	2,6%	1,4%
Working environment II	55.839.686	2,4%	1,3%
Legal framework between employers and employees	42.827.736	1,8%	1,0%
Invoicing of road, soil, sewer etc.	41.949.880	1,8%	1,0%
Private limited companies	40.991.726	1,8%	1,0%
Supplementary pensions II	29.738.100	1,3%	0,7%
Land register	27.548.139	1,2%	0,7%
Taxation of pensions	25.065.589	1,1%	0,6%
Sale and purchase of real-estate	24.447.172	1,0%	0,6%
Good practice for financial companies	24.324.442	1,0%	0,6%
Public limited companies	21.721.877	0,9%	0,5%
Unemployment benefits (sickness and maternity)	20.510.223	0,9%	0,5%
Land register II	17.210.322	0,7%	0,4%
<b>Total</b>	<b>1.677.189.619</b>	<b>71,8%</b>	<b>40,2%</b>

<sup>31</sup> "Pilot project on administrative burdens", WIFO-CEPS, October 2006.

#### ANNEX 4

<b>Netherlands- Administrative costs by domain</b>	<b>C</b>
Fiscal law	1984,12
Employee insurances	982,20
Health care	870,97
Private law	521,81
Spatial planning: Environmental licenses (general)	304,21
Labour relations	301,70
Working conditions	295,30
Buildings	294,53
Financial markets	211,70
Transport of goods	204,15
Social care	186,20
Medical ethics	124,66
Road traffic law	103,44
Spatial planning: Environmental licenses (sectoral)	101,13
Constitutional and administrative law	99,98
Spatial planning & urban renewal	84,65
Traffic: general	64,07
Agriculture	63,00
Water facilities/constructions	56,91
Corporations and rent law	52,79
Labour market and welfare	47,70
Competition law, ex pricing law	46,07
Seagoing	38,96
Agriculture	38,21
Spatial planning: Rest	30,29
Cluster Telecom & Post	27,67
Soil / ground	24,64
Cat c	18,14
Health protection	15,64
Energy	9,45
Waste	9,33
Inland navigation	8,52
Transportation of persons	7,85
Waste/material & products	5,99
Aviation	3,87
Statistics	3,53