

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 22.10.2009
KOM(2009) 544 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT**

**Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten in der EU –
branchenspezifische Pläne zur Verringerung der Verwaltungslasten und Maßnahmen
für das Jahr 2009**

INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einleitung	3
2.	Ergebnisse der EU-Basisberechnung und Überblick über die branchenspezifischen Pläne zur Verringerung der Verwaltungslasten	4
3.	Erfüllung der Zielvorgabe für EU-Rechtsvorschriften	7
3.1.	Bislang erzielte Ergebnisse – verabschiedete Maßnahmen	9
3.2.	Bislang erzielte Ergebnisse – vorgeschlagene Maßnahmen	11
3.3.	Angestrebte Ergebnisse - Maßnahmen in Vorbereitung	13
4.	Fortschritte auf einzelstaatlicher Ebene	13
5.	Empfehlungen zum Geltungsbereich des Aktionsprogramms	14
6.	Schlussfolgerungen	14

Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten in der EU – branchenspezifische Pläne zur Verringerung der Verwaltungslasten und Maßnahmen für das Jahr 2009

1. EINLEITUNG

Im Januar 2007 stellte die Kommission ein ehrgeiziges Aktionsprogramm¹ zum Abbau unnötiger Verwaltungslasten für Unternehmen in der EU vor. Der Europäische Rat billigte das Programm im März 2007² und kam überein, dass die mit EU-Rechtsvorschriften verbundenen Verwaltungslasten und damit auch nationale Maßnahmen zur Durchführung oder Umsetzung dieser Rechtsvorschriften bis zum Jahr 2012 um 25 % verringert werden sollten. Ferner forderte der Rat die Mitgliedstaaten auf, „sich ähnlich ehrgeizige nationale Ziele zu setzen“.

Das Aktionsprogramm ist ein wesentliches Element der allgemeinen Kommissionsagenda für bessere Rechtsetzung: Intervention da, wo es erforderlich ist, umfassende Einbeziehung der Interessenträger und Beschränkung der Verwaltungslasten für öffentliche Behörden, Unternehmen und Bürger auf ein zur Verwirklichung gesellschaftspolitischer Ziele notwendiges Mindestmaß. Die Strategie der Kommission zur Förderung von Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum und Beschäftigung bildet eine solide Grundlage des Programms³. Die Verringerung der mit der Regulierung für Unternehmen verbundenen Kosten steht ebenfalls mit dem „Small Business Act“ und dem darin verankerten Grundsatz „Vorfahrt für KMU“ in Einklang. Die Verringerung unnötiger Verwaltungslasten hat mit der Wirtschaftskrise an Bedeutung gewonnen, denn gerade die kleinen und mittleren Unternehmen benötigen rasch Hilfe. Darüber hinaus stellt das Programm in einer Zeit, in der die Möglichkeiten der EU und der Mitgliedstaaten, finanzielle Unterstützung zu leisten, erheblich gesunken ist, eine sinnvolle Ergänzung der direkten Haushaltszuschüsse dar. Aus diesen Gründen wurde die Verringerung der Verwaltungslasten im Rahmen des Europäischen Konjunkturbelebungsplans den Bereichen zugeordnet, in denen dringender Handlungsbedarf besteht.

Anfang 2009 verpflichtete sich die Kommission dazu, branchenspezifische Pläne zur Verringerung der Verwaltungslasten für alle 13 vorrangigen Bereiche vorzulegen, zusätzliche Maßnahmen zur Verringerung der Verwaltungslasten bis zum Ende ihrer Amtszeit vorzubereiten⁴ und alles in ihrer Macht stehende zu unternehmen, die bis 2012 angestrebte 25 %ige Verringerung der Verwaltungslasten zu verwirklichen. In dieser Mitteilung werden beide Aspekte behandelt, indem ein Überblick über die bisherigen Fortschritte und Erfahrungen sowie über die künftigen Maßnahmen gegeben wird.

¹ KOM(2007) 23 vom 21. Januar 2007.

² Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (7. und 8. März 2007), S. 10.

³ On the impact of administrative burdens reduction on competitiveness, siehe European Commission, "Quantitative assessment of Structural Reforms: Modelling the Lisbon Strategy", European Economy - Economic Paper n°282, Juni 2007.

⁴ KOM(2009) 15 vom 28. Januar 2009.

2. ERGEBNISSE DER EU-BASISBERECHNUNG UND ÜBERBLICK ÜBER DIE BRANCHENSPEZIFISCHEN PLÄNE ZUR VERRINGERUNG DER VERWALTUNGSLASTEN

Mit Billigung des Europäischen Rates und Unterstützung des Europäischen Parlaments führte die Kommission eine Bewertung der Verwaltungslasten⁵ durch, die Unternehmen entstehen, weil sie nach geltendem EU-Recht Behörden oder privaten Stellen Informationen über ihre Produktion oder Tätigkeiten bereitstellen müssen⁶. Die EU-Basisberechnung *umfasst Lasten aufgrund von EU-Rechtsvorschriften sowie den nationalen Maßnahmen zu ihrer Durchführung oder Umsetzung*. Bei der Berechnung wird das Standardkostenmodell (SCM) der EU verwendet, in das die spezifischen Erfahrungen einzelner Mitgliedstaaten einfließen. Die qualitativen und quantitativen Ergebnisse dieser Maßnahme stellen einen wertvollen Beitrag für die Festlegung der Schwerpunkte und die Konzeption der Vorschläge zum Lastenabbau dar.

Die EU-Basisberechnung für die 72 Rechtsakte im Rahmen des Aktionsprogramms und die 13 einschlägigen vorrangigen Bereiche ist abgeschlossen⁷. Die zu Beginn der Gesetzgebungsperiode (2005) durch diese Rechtsvorschriften verursachten Verwaltungslasten lassen sich insgesamt schätzungsweise mit etwa 123,8 Mrd. EUR beziffern⁸.

Im Rahmen der Maßnahme wurden insgesamt 486 EU-Informationspflichten⁹ sowie über 10 000 nationale Verpflichtungen erfasst, mit denen auf das EU-Recht zurückgehende Verpflichtungen durchgeführt oder umgesetzt werden. Über 700 nationale Informationspflichten gehen über die rechtlichen Anforderungen der EU hinaus. Bei der Bewertung der Verwaltungslasten für die Unternehmen wurde berücksichtigt, dass sie in vielen Fällen die Auflagen auch dann erfüllen würden, wenn keine rechtliche Verpflichtung bestünde („Business-as-usual-Kosten“).

In Tabelle 1 sind die geschätzten Verwaltungslasten nach vorrangigen Bereichen sowie die branchenspezifischen Einsparungen aufgeführt. Bei letzteren handelt es sich um das Gesamteinsparungspotenzial von eingeleiteten und vorgeschlagenen Maßnahmen sowie in einigen Fällen von Maßnahmen im Vorbereitungsstadium. Die Angaben zeigen deutlich, wie

⁵ Nach KOM(2007) 23 unterscheidet die EU-Basisberechnung zwischen Verwaltungskosten und Verwaltungslasten.

⁶ Informationen sind hier im erweiterten Sinne zu verstehen und umfassen Etikettierung, Berichte, Anmeldung, Überwachung und Bewertung, die zur Bereitstellung der Informationen erforderlich ist. In manchen Fällen sind die Informationen an Behörden oder private Stellen zu übermitteln. In anderen Fällen sind die Informationen lediglich zur Ansicht oder auf Anforderung bereitzustellen.

⁷ Landwirtschaft und Agrarsubventionen, Jahresabschlüsse/Gesellschaftsrecht, Kohäsionspolitik, Umwelt, Finanzdienstleistungen, Fischerei, Lebensmittelsicherheit, Arzneimittelrecht, Öffentliches Auftragswesen, Statistik, Steuern/Zoll, Verkehr, Arbeitsumgebung/Beschäftigungsverhältnisse.

⁸ Vgl. Tabelle 1 für branchenspezifische Angaben. Die Angaben aus dem Dokument KOM(2009) 16 entsprechen den 42 EU-Rechtsvorschriften, die ursprünglich Gegenstand des Aktionsprogramms waren. Die hier vorgestellten Angaben umfassen auch die 30 EU-Rechtsvorschriften, die von der Kommission im Januar 2009 hinzugefügt wurden. Die Mitgliedstaaten waren zwar gehalten, im Rahmen von Parallelmaßnahmen die Verwaltungslasten aufgrund rein nationaler Rechtsvorschriften zu ermitteln, doch bislang haben nur sehr wenige Mitgliedstaaten solche Berechnungen durchgeführt. Der gesamte Verwaltungsaufwand in der EU (d. h. der Aufwand aufgrund aller Verpflichtungen, seien sie internationaler, gemeinschaftlicher oder nationaler Natur) lässt sich daher zu diesem Zeitpunkt nicht verlässlich feststellen. In Anhang A werden die verwendeten Daten und die Methodik ausführlich beschrieben.

⁹ EU-Rechtsvorschriften enthalten verschiedene Arten von Bestimmungen, aus denen sich Informationspflichten auf nationaler Ebene ergeben können: Einige Rechtstexte erlegen den Unternehmen Pflichten auf (direkt oder im Wege der obligatorischen Umsetzung durch die Mitgliedstaaten), andere hingegen eröffnen den Mitgliedstaaten lediglich die Möglichkeit, den Unternehmen bestimmte Informationspflichten aufzuerlegen.

weit die einschlägigen Bemühungen vorangekommen sind und dass in einigen Bereichen das Ziel einer 25 %igen Lastenverringerung erheblich übertroffen wurde. Die in Anhang C vorgestellten branchenspezifischen Pläne zur Verringerung der Verwaltungslasten belegen konkret, warum das Programm wichtig ist, wem damit geholfen wird und wie.

Nachstehend werden die wichtigsten Ergebnisse der EU-Basisberechnung und der für die Kommission durchgeführten Begleitstudien dargelegt:¹⁰

- *Ein sehr hoher Anteil der Verwaltungslasten lässt sich auf eine begrenzte Anzahl von Informationspflichten in einigen wenigen Politikbereichen zurückführen.* (So entfallen über 80 % der ermittelten Gesamtbelastung auf die Bereiche Steuerrecht und Gesellschaftsrecht, was logischerweise auf den Grad der auf EU-Ebene erreichten Harmonisierung in diesen Bereichen und auf die zahlreichen von diesen Rechtsvorschriften betroffenen Unternehmen zurückzuführen ist¹¹. Die Belastung durch die zehn wichtigsten Informationspflichten macht über 77 % der mit EU-Rechtsvorschriften verbundenen Belastung aus.) Damit wird die Richtigkeit der Entscheidung bestätigt, die Maßnahmen zur Bemessung und Verringerung der Lasten auf eine begrenzte Anzahl von Rechtsakten in vorrangigen Bereichen zu konzentrieren.

¹⁰ Näheres in Anhang A. Extern vergebene Studien sind verfügbar unter http://ec.europa.eu/enterprise/policies/better-regulation/ab_studies_2009_en.htm.

¹¹ Harmonisierte Rechtsvorschriften in diesen Bereichen sind unabdingbar, da indirekte Steuern unmittelbar den freien Warenverkehr und den freien Dienstleistungsverkehr behindern können. Außerdem sind sie für die Verwirklichung eines Binnenmarkts für Finanzdienstleistungen und -produkte wesentlich. Im Übrigen gelten diese Vorschriften für alle Branchen und machen regelmäßige Auflagen erforderlich: So ist beispielsweise in einer Branche auf ein Jahr bezogen die Anzahl der Rechnungen viel höher als die Anzahl von Genehmigungsverfahren.

Tabelle 1 – Verwaltungslasten und Lastenverringering (auf der Grundlage von 72 Rechtsakten)

Vorrangiger Bereich	Verwaltungslasten (in EUR)	Branchenspezifische Verringerung (in EUR)	Verringerung in % der Lasten
Landwirtschaft/Agrarsubventionen ¹²	5 289 700 000	-1 891 400 000	-36 %
Jahresabschlüsse/Gesellschaftsrecht	14 589 100 000	-8 274 500 000	-57 %
Kohäsionspolitik	929 100 000	-222 600 000	-24 %
Umwelt	1 180 600 000	-242 100 000	-21 %
Finanzdienstleistungen	939 600 000	-141 600 000	-15 %
Fischerei	73 900 000	-33 400 000	-45 %
Lebensmittelsicherheit	4 073 300 000	-1 281 800 000	-31 %
Arzneimittelrecht	943 500 000	-154 600 000	-16 %
Öffentliches Auftragswesen	216 300 000	-60 100 000	-28 %
Statistik	779 500 000	-328 100 000	-42 %
Steuern/Zoll	87 005 300 000	-26 334 200 000	-30 %
Verkehr	3 861 700 000	-748 200 000	-19 %
Arbeitsumgebung/Beschäftigungsverhältnisse	3 879 200 000	-659 600 000	-17 %
Insgesamt	123 760 800 000	-40 372 200 000	-33 %

- *Im Allgemeinen belasten die Informationspflichten die kleinen und mittleren Unternehmen verhältnismäßig stärker. Aufgrund ihrer Größe haben KMU häufig keinen Zugang zu den fortschrittlichsten und effizientesten Informations- und Kommunikationstechnologien. Ebenso wenig verfügen sie über eigenes mit Regulierungsfragen vertrautes Personal, weshalb sie stärker auf zuweilen kostspielige Dienstleister angewiesen sind. Ein besonderer Schwerpunkt sollte daher auf die Verringerung der Verwaltungslasten für die KMU gelegt werden. Bei der Konzeption von Informationspflichten sollte der Grundsatz „Vorfahrt für KMU“ systematisch Anwendung finden.*

¹² Näheres zur speziellen Vorgehensweise im Bereich Landwirtschaft siehe Anhang C.1.

- *Der Grad der Irritation (Irritationsfaktor), den eine bestimmte Informationspflicht bei Unternehmen auslöst, steht sehr häufig in keinem Verhältnis zu den auferlegten Verwaltungslasten*¹³. Dies bestätigt die Entscheidung, Rechtsakte einzubeziehen, die eher als irritierend denn als belastend betrachtet werden. In der Tat stellt die Berücksichtigung von individuellen Einschätzungen eine Grundvoraussetzung für eine langfristige Einbeziehung der Interessenträger dar.
- Schätzungen zufolge gehen 32 % der mit EU-Rechtsvorschriften verbundenen Verwaltungslasten zum einen auf Entscheidungen einiger Mitgliedstaaten zurück, über das vom Gemeinschaftsrecht vorgegebene Mindestmaß hinauszugehen (*gold-plating*), und zum anderen auf die Ineffizienz ihrer Verwaltungsverfahren. Dies scheint die frühere Einschätzung des Ursprungs von Verwaltungslasten weitgehend zu bestätigen¹⁴ und deshalb können Verwaltungslasten verringert werden, ohne dass dadurch die Verwirklichung der mit den Rechtsvorschrift angestrebten Ziele beeinträchtigt wird, was bis zum Ende des Programms beibehalten werden sollte. Die beträchtlichen Unterschiede in den durch die nationalen Maßnahmen zur Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften verursachten Verwaltungslasten deuten darauf hin, dass durch einen Austausch bewährter Verfahren das Ausmaß der Verwaltungslasten in vielen Mitgliedstaaten erheblich verringert werden könnte.

3. ERFÜLLUNG DER ZIELVORGABE FÜR EU-RECHTSVORSCHRIFTEN

Die Verringerung der Verwaltungslasten wurde zwar nicht erst 2005 in Angriff genommen¹⁵, während der Amtszeit dieser Kommission wurden jedoch wichtige Schritte zur Erfüllung der im März 2007 vereinbarten EU-Zielvorgabe einer 25 %igen Verringerung der Verwaltungslasten unternommen. Die Kommission hat bereits mögliche Maßnahmen zum Abbau der Verwaltungslasten aufgezeigt, die weit über das angestrebte Ziel hinausgehen. Mit den von der Kommission eingeleiteten oder vorgeschlagenen und bereits angenommenen einschlägigen Maßnahmen könnte eine Verringerung der Belastung um 7,6 Mrd. EUR erzielt werden. Durch weitere von der Kommission vorgeschlagene, aber noch nicht beschlossene Maßnahmen könnte dieser Betrag um 30,7 Mrd. EUR steigen. Vorbereitende Arbeiten für weitere Lastenverringereungen könnten zur Vorlage von 31 zusätzlichen Maßnahmen führen, mit denen sich mindestens noch 2,1 Mrd. EUR einsparen ließen. Insgesamt könnten so die auf 123,8 Mrd. EUR geschätzten Kosten für Verwaltungslasten, die mit EU-Rechtsvorschriften verbunden sind, um 40,4 Mrd. EUR oder 33 % verringert werden.

Um eindeutig herauszustellen, welche Ergebnisse bisher erzielt wurden, wird in dieser Mitteilung zwischen Maßnahmen unterschieden, die *angenommen* sind (d. h. vom Europäischen Parlament und vom Rat verabschiedete Rechtsvorschriften oder von der Kommission angenommene Durchführungsvorschriften), die *vorgeschlagen* sind (d. h. beim

¹³ Der Irritationsfaktor hängt von mehreren Faktoren ab: Akzeptanz der politischen Zielsetzung, Einschätzung der Nützlichkeit der Information für die politische Zielsetzung, Integration der gesetzlichen Anforderungen in die Geschäftsabläufe und einfache Interaktion mit den zuständigen Behörden.

¹⁴ KOM(2006) 691.

¹⁵ Zehn vom Europäischen Parlament und dem Rat angenommene einschlägige Maßnahmen (die Einsparungen von 6,8 Mrd. EUR bringen) gehen auf einen von der vorangegangenen Kommission unterbreiteten Legislativvorschlag zurück. Die amtierende Kommission begann ihre Amtszeit damit, anhängige Vorschläge zu prüfen. Sie beschloss, diese 10 Vorschläge beizubehalten, und verteidigte sie während der Beratungen.

Europäischen Parlament und beim Rat anhängige Legislativvorschläge) und die *gerade vorbereitet werden*¹⁶.

Einige der Maßnahmen zum Bürokratieabbau betreffen ausschließlich die EU-Ebene, andere dagegen erfordern eine Zusammenarbeit zwischen der EU und den Mitgliedstaaten. In Fällen, in denen diese Maßnahmen im Wesentlichen auf die Mitgliedstaaten abzielen, besteht die Rolle der Kommission darin, diese Veränderungen zu erleichtern.

¹⁶ Näheres zu den Maßnahmen zum Abbau der Verwaltungslasten für die einzelnen vorrangigen Bereiche findet sich in den branchenspezifischen Plänen zur Verringerung der Verwaltungslasten in Anhang D.

Tabelle 2 – Stand der Durchführung/Branchenspezifische Pläne zur Verringerung der Verwaltungslasten (auf der Grundlage von 72 Rechtsakten)

Vorrangiger Bereich	Angenommene Maßnahmen			Vorgeschlagene Maßnahmen			Maßnahmen in Vorbereitung		
	#	in EUR	%	#	in EUR	%	#	in EUR	%
Landwirtschaft/ Agrar- subventionen	7	-1 891 400 000	-36 %	0	0	0 %	1	0	0 %
Jahresabschlüsse/ Gesellschaftsrecht	5	-1 362 900 000	-9 %	2	-6 911 600 000	-47 %	2	0	0 %
Kohäsionspolitik	4	-117 600 000	-13 %	1	-50 000 000	-5 %	1	-55 000 000	-6 %
Umwelt	1	-3 600 000	-0,3 %	5	-238 500 000	-20 %	4	0	0 %
Finanzdienst- leistungen	5	-142 500 000	-15 %	1	900 000	0,1 %	1	0	0 %
Fischerei	1	-19 000 000	-26 %	2	-14 400 000	-19 %	0	0	0 %
Lebensmittel- sicherheit	5	-24 600 000	-0,6 %	1	103 800 000	3 %	2	-1 361 000 000	-33 %
Arzneimittelrecht	2	-40 100 000	-4 %	1	-61 000 000	-6 %	2	-53 500 000	-6 %
Öffentliche Ausschreibungen	1	-12 500 000	-6 %	0	0	0 %	2	-47 600 000	-22 %
Statistik	7	-328 100 000	-42 %	0	0	0 %	6	0	0 %
Steuern/Zoll	4	-3 133 100 000	-4 %	2	-23 201 100 000	-27 %	3	0	0 %
Verkehr	4	-403 800 000	-10 %	3	-344 400 000	-9 %	1	0	0 %
Arbeits- umgebung ¹⁷	2	-92 600 000	-2 %	0	0	0 %	6	-567 000 000	-15 %
INSGESAMT	48	-7 571 800 000	-6 %	18	-30 716 300 000	-25 %	31	-2 084 100 000	-2 %

3.1. Bislang erzielte Ergebnisse – verabschiedete Maßnahmen

Seit dem Beginn der Gesetzgebungsperiode wurden wichtige Schritte zur Verringerung der Verwaltungslasten in allen vorrangigen Bereichen unternommen. Das Parlament und der Rat haben bislang 33 von der Kommission vorgelegte Legislativvorschläge verabschiedet, was zu einem Abbau der mit den Verwaltungslasten einhergehenden Kosten um schätzungsweise 5,7 Mrd. EUR führen sollte. Gleichzeitig leitete die Kommission 15 Maßnahmen ein (z. B. Durchführungsvorschriften, Leitlinien und IT-Instrumente), die Entlastungen in Höhe von

¹⁷ In diesem vorrangigen Bereich umfasst der Wert der Spalte "Maßnahmen in Vorbereitung" auch „in Betracht gezogene Maßnahmen“.

1,9 Mrd. EUR bringen könnten. Einige dieser Maßnahmen wurden bereits im Rahmen von Maßnahmenpaketen technischer Art aus den Jahren 2007 und 2008 vorgelegt, durch die sofortige und umfassende Vorteile oder eine entsprechende Minderung der Irritationen (Schnellmaßnahmen „fast track actions“) erzielt werden sollten. Die Kommission bedauert, dass die Verabschiedung einiger dieser Maßnahmen durch das Europäische Parlament und den Rat so schleppend vorankommt¹⁸.

Maßnahmen zum Abbau der Verwaltungslasten mit sofortiger Wirkung

Für die Erstellung von Handelsstatistiken (Intrastat) sind Unternehmen verpflichtet, **ihre Warenein- und -ausfuhr innerhalb der Gemeinschaft zu melden**. Durch die Anhebung des Schwellenwertes, unterhalb dessen keine Meldepflicht besteht, hat sich die Zahl der meldepflichtigen Unternehmen seit 2004 schätzungsweise halbiert (von 720 000 auf etwa 350 000); Hauptbegünstigte dieser Maßnahme sind die KMU.

Besonderes Augenmerk wurde auf die Bereiche gelegt, auf die ein Großteil der Verwaltungslasten entfällt, beispielsweise das Mehrwertsteuerrecht und das Gesellschaftsrecht. Außerdem wurde darauf geachtet, dass Unternehmen das kostensparende Potenzial der neuen Technologien und Lösungen für elektronische Behördendienste weitestmöglich nutzen konnten und dass die Belastungen für die KMU verringert wurden. Einige der bereits angenommenen Maßnahmen sind:

- Formalitäten für **Landwirte**, die die Betriebsprämienregelung und andere Unterstützungsmaßnahmen, wie Zahlungen für Energiepflanzen und Hartweizen, in Anspruch nehmen, wurden vereinfacht. Bisher durften Landwirte einen Teil ihres Lands nicht bearbeiten („Flächenstilllegung“), um für eine Förderung in Frage zu kommen. Mit der Abschaffung dieser Auflage fiel auch die Meldepflicht für stillzulegende Flächen weg und es musste nicht mehr überprüft werden, ob die Fläche dem durch EU-Rechtsvorschriften festgelegten Prozentanteil entspricht. Diese Regelung betrifft über 12 Millionen Anträge jährlich.
- Durch bessere „Leitlinien für die **Risikobewertung**“¹⁹ und die EU-weite Kampagne der Europäischen Agentur für **Sicherheit und Gesundheitsschutz am Arbeitsplatz** dürften mehr Unternehmen, insbesondere kleinere Unternehmen, in der Lage sein, die gesetzlich vorgeschriebenen Risikobewertungen einfacher und mit geringerem Zeitaufwand durchzuführen; die entsprechenden Einsparungen in der EU werden auf 92,5 Mio. EUR jährlich geschätzt.
- Der modernisierte Zollkodex²⁰, der ein rein **elektronisches Zollumfeld** und ein gestrafftes Zollverfahren vorsieht; angesichts der Kosten für mehr als 170 Millionen Zollerklärungen jährlich ist das Einsparungspotenzial gewaltig (etwa 2,4 Mrd. EUR jährlich).

¹⁸ Eine Liste der anhängigen Vorschläge findet sich in Anhang G.

¹⁹ <http://osha.europa.eu/en>.

²⁰ Verordnung (EG) Nr. 450/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2008 zur Festlegung des Zollkodex der Gemeinschaft (Modernisierter Zollkodex).

Verringerung der Verwaltungslasten: ein dynamischer Prozess

Für die Erfassung der Fahrt- und Ruhezeiten von **Lastwagenfahrern** werden Fahrtenschreiber verwendet. Während die Bedienung analoger Fahrtenschreiber zahlreiche Handgriffe erfordert, verringert der Einsatz digitaler Fahrtenschreiber die im Durchschnitt für die Erfassung erforderliche Zeit. Mit der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 wurde die Verwendung digitaler **Fahrtenschreiber** für Verkehrsunternehmen in der EU verpflichtend eingeführt. Durch diese Umstellung verringern sich die Verwaltungslasten um durchschnittlich 37 EUR je Fahrer und Jahr. Da noch immer 74 % der Fahrer analoge Fahrtenschreiber verwenden, können mit dieser Maßnahme noch Einsparungen von bis zu 286 Mio. EUR jährlich erzielt werden. Als Nebeneffekt dieser Verordnung ergab sich jedoch eine nichteinheitliche Regelung von Fahrt- und Ruhezeiten der Nichtberufskraftfahrer, wodurch die Handwerksbetriebe im Vergleich zu den Landwirten benachteiligt werden.

Im Juli 2009 legte die Kommission den Entwurf einer Durchführungsmaßnahme vor, in der 12 konkrete Methoden für eine einfachere Verwendung digitaler Fahrtenschreiber beschrieben wurden. Die von den Fahrern dafür aufgewendete Zeit sollte sich im Durchschnitt um 10 % verringern. Da 6 Millionen Fahrer davon betroffen sind und sich die durchschnittlichen Kosten eines Arbeitstages auf 147 EUR belaufen, könnten so 234 Mio. EUR jährlich eingespart werden.

Im Rahmen der geplanten Überarbeitung der Verordnung (EG) Nr. 3821/1985 wird die Kommission die erwähnte Regelung vereinheitlichen und beide Branchen bei Entfernungen bis 100 km von den EU-Bestimmungen über Fahrt- und Ruhezeiten ausnehmen, womit sie auch von der Fahrtenschreiberpflicht bei Strecken bis 100 km entbunden sind. Dies sollte zu einer erheblichen Verringerung der Verwaltungslasten von Landwirten und Handwerksbetrieben, die ja keine Berufskraftfahrer sind, führen und weiterhin ein hohes Sozialschutzniveau für Fahrer und die Sicherheit im Straßenverkehr gewährleisten.

Ferner ist anzumerken, dass mit dem „neuen Rechtsrahmen für die Vermarktung von Erzeugnissen“, der im Jahr 2010 in Kraft tritt, die auf nationale Rechtsvorschriften basierenden Kosten verringert werden²¹. Der neue Rechtsrahmen sieht insbesondere die Ausweitung des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung auf Wirtschaftsbereiche vor, die unter den nicht harmonisierten Ansatz fallen. Dies wird zu erheblich verringerten Verwaltungslasten für Unternehmen führen.

3.2. Bislang erzielte Ergebnisse – vorgeschlagene Maßnahmen

Neben den bereits beschlossenen Maßnahmen liegen 18 Maßnahmenvorschläge der Kommission zur Annahme vor. Das Einsparungspotenzial dieser Vorschläge wird auf 30,7 Mrd. EUR geschätzt²².

Besondere Anstrengungen wurden bei den unter das Aktionsprogramm fallenden Rechtsvorschriften gemacht. Zwei der 2009 vorgelegten Vorschläge sind besonders wichtig; sie betreffen die im Mehrwertsteuerrecht vorgesehenen Rechnungsstellungsregeln (vgl. Kasten zur elektronischen Rechnungsstellung) sowie den Anwendungsbereich der EU-Rechnungslegungs-Richtlinien (Nichtanwendung der EU-Rechnungslegungsregeln auf Kleinstunternehmen).

Weitere, vor 2009 von der Kommission vorgeschlagene horizontale und branchenbezogene Maßnahmen, die noch vom Gemeinschaftsgesetzgeber erlassen werden müssen, betreffen neue Regeln, die die Meldungen im Rahmen der Pharmakovigilanz betreffen²³.

²¹ http://ec.europa.eu/enterprise/newapproach/index_en.htm.

²² Siehe Anhang G.

²³ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich der Pharmakovigilanz (KOM(2008) 665).

Pharmaunternehmen müssten nur eine vereinfachte „Pharmakovigilanz-Stammdokumentation“ im Genehmigungsverfahren vorlegen, vorausgesetzt sie führen ein ausführliches Dossier in ihren Betrieben. Die Meldung von Nebenwirkungen würde vereinfacht, so dass Unternehmen, die Inhaber der Zulassung sind, weniger und dafür stichhaltigere regelmäßig aktualisierte Unbedenklichkeitsberichte (PSUR) zu erstellen hätten. Ressourcen, die derzeit für Meldepflichten eingesetzt werden, würden für die Analyse der Daten über die messbare Wirkung von Arzneimitteln, also die Sicherheit von Arzneimitteln, besser genutzt.

In ihren dritten strategischen Überlegungen zur Verbesserung der Rechtsetzung vom 28. Januar 2009 verpflichtete sich die Kommission, noch vor Ende ihrer Amtszeit weitere Maßnahmen zur Verringerung des Verwaltungsaufwands vorzulegen. In der Zwischenzeit schlug die Kommission 7 einschlägige Maßnahmen vor oder leitete sie ein und 7 weitere sollten bis Jahresende folgen²⁴.

Vorschläge mit beträchtlichem Potenzial

Im Januar 2009 schlug die Kommission vor, die elektronische Rechnungsstellung zu fördern bzw. Hindernisse für die elektronische Rechnungsstellung durch Unternehmen zu beseitigen. Nach den Rechnungsstellungsregeln der MWSt-Richtlinie können die Mitgliedstaaten zusätzliche Auflagen erlassen, damit Rechnungen den geltenden Bestimmungen entsprechen. Diese zusätzlichen Auflagen und die damit verbundene mangelnde Harmonisierung zwischen den Mitgliedstaaten hindern die Unternehmen daran, kostensparende Unternehmenspraktiken wie die elektronische Rechnungssetzung in vollem Umfang zu nutzen. Angesichts der 17 Milliarden MWSt-Rechnungen, die jährlich in Europa ausgestellt werden, würde die Umstellung auf ein rein elektronisches Rechnungssystem beträchtliche Zeit- und Kostenersparnisse für mehr als 22 Millionen steuerpflichtige Unternehmen bringen. Würden alle Unternehmen nur mehr elektronische Rechnungen verschicken, könnten mittelfristig bis zu 18,4 Mrd. EUR eingespart werden.

Dies ist die bei weitem größte von der Kommission vorgeschlagene Kostenersparnis. Daher ist es außerordentlich wichtig, dass der Rat die Gleichbehandlung von auf Papier und elektronisch ausgestellten Rechnungen schnell verabschiedet.

Des Weiteren schlägt die Kommission eine erhebliche Vereinfachung der Zulassungsverfahren für Biozid-Produkte vor, die voraussichtlich zu einer Verringerung der Verwaltungslasten in Höhe von 140 Mio. EUR jährlich führen²⁵. Der Abschluss der Pilotphase von „Pan-European Public eProcurement On-Line“ (PEPPOL) ist ein wichtiger Schritt, der es allen Unternehmen ermöglicht, während des gesamten Vergabeverfahrens auf elektronischem Wege mit allen europäischen Regierungsstellen Kontakt aufzunehmen.

Außerdem prüft die Kommission, ob bis Jahresende ein Vorschlag auf der Grundlage des im Mai 2009 vergebenen Preises der EU für die beste Idee zum Bürokratieabbau²⁶ unterbreitet werden kann. Demnach sollen Handwerksbetriebe von der Fahrtenschreiberpflicht entbunden werden, wenn sie ihre Dienstleistungen innerhalb einer vertretbaren Entfernung anbieten²⁷.

²⁴ Näheres vgl. Anhang D. Diese Maßnahmen betreffen in erster Linie Rechtsvorschriften in den Bereichen Umwelt, Verkehr, Statistik, öffentliches Auftragswesen und Lebensmittelsicherheit.

²⁵ KOM(2009) 267 endgültig vom 12. Juni 2009.

²⁶ http://ec.europa.eu/enterprise/admin-burdens-reduction/competition_en.htm.

²⁷ Nähere Angaben finden sich in der Pressemitteilung IP/09/754 vom 13. Mai 2009. Die Kommission stellt auch sicher, dass die beiden anderen, für den Preis nominierten Vorschläge (Registrierung von Herstellern geringer Mengen von Lebensmitteln und Datenerhebung in innergemeinschaftlichen Handel) weiter entwickelt werden und sorgt für die entsprechenden Kontakte zu den Mitgliedstaaten.

Aber auch Einsparmaßnahmen, die nicht unter das Aktionsprogramm fallen, wurden weiterverfolgt. Der Vorschlag zur Prospekt-Richtlinie²⁸ würde beispielweise dazu führen, dass die dem Emittenten von börsennotierten Wertpapieren auferlegten doppelten Pflichten gestrichen würden. Desgleichen würden neue Maßnahmen im Arzneimittelsektor unnötige Verpflichtungen aufheben, die für Träger- oder Hilfsstoffe gelten, und den Grundsatz der automatischen gegenseitigen Anerkennung im Bereich der Zulassung ausweiten.

3.3. Angestrebte Ergebnisse - Maßnahmen in Vorbereitung

In fast allen Schwerpunktbereichen werden weitere Maßnahmen zum Abbau der Verwaltungslasten vorbereitet. Durch sie sollen vor allem Störfaktoren beseitigt werden, so dass Unternehmen die Verringerung der Verwaltungslast tatsächlich spüren. Im Zeitplan dieser vorbereitenden Arbeiten ist berücksichtigt, dass Maßnahmen bis 2012 verabschiedet sein müssen²⁹.

Diese Vorarbeiten könnten zu 31 weiteren Maßnahmen führen, die u. a. die folgenden Bereiche betreffen:

- weitere Anpassung der Rechnungslegungs- und Rechnungsprüfungsvorschriften der EU an die Bedürfnisse der KMU und der Interessensträger in diesem Bereich, etwa durch eine mögliche Vereinfachung der vorgeschriebenen Gliederung der Bilanz sowie der Gewinn- und Verlustrechnung oder durch geringere Offenlegungspflichten in den entsprechenden Anhängen;
- geringere Verwaltungslasten für Tierarzneimittelunternehmen durch die Straffung des Zulassungsverfahrens, einfachere Mitteilung von Änderungen und Modernisierung der Pharmakovigilanz-Auflagen;
- einfacheres Anerkennungsverfahren der Dienstleistungen im „Schiffslinienverkehr“ durch Unternehmen, die Waren zwischen zwei Häfen auf dem Zollgebiet der Gemeinschaft befördern (insbesondere wird der Einsatz einer neuen europäischen Datenbank zu einer erhebliche Vereinfachung bei der Erstzulassung und der nachfolgenden Dienstzuteilung von Schiffen führen).

4. FORTSCHRITTE AUF EINZELSTAATLICHER EBENE

Alle Mitgliedstaaten kamen der Aufforderung des Europäischen Rates (März 2007) nach, ambitionierte nationale Ziele zum Abbau unnötiger Verwaltungslasten festzusetzen. In vielen Mitgliedstaaten sind darüber hinaus Maßnahmen für eine bessere Rechtsetzung in die Konjunkturprogramme eingeflossen. Dies zeigt, dass sich alle EU-Mitgliedstaaten nachdrücklich dafür einsetzen, die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen – vor allem für KMU – zu verbessern.

Dennoch besteht noch Spielraum für Verbesserungen. Einige Mitgliedstaaten, u. a. Dänemark, Deutschland, die Niederlande, Österreich, Schweden und das Vereinigte Königreich³⁰, nehmen beim Abbau der Verwaltungslasten eindeutig die Spitzenplätze ein. Doch auch bei

²⁸ Richtlinie 2003/71/EG betreffend den Prospekt, der beim öffentlichen Angebot von Wertpapieren oder bei deren Zulassung zum Handel zu veröffentlichen ist.

²⁹ Siehe Anhang C: „Sectoral Plans for Reducing Administrative Burdens – Detailed Presentation“. Natürlich liegt die Entscheidung über die weitere Nutzung dieser Vorarbeiten bei der neuen Kommission.

³⁰ Siehe Anhang E.

diesen Mitgliedstaaten sind noch deutliche Unterschiede in der konkreten Umsetzung der Pläne zur Verringerung der Verwaltungslasten feststellbar.

Daher ist es wichtig, die Mitgliedstaaten bei ihren Bemühungen zu unterstützen, da die Unternehmen im Alltag von den Vorteilen der EU-Maßnahmen häufig nur dann profitieren, wenn die einzelstaatlichen Behörden die neuen Möglichkeiten voll ausschöpfen, um einige Unternehmen von der verpflichtenden Übermittlung bestimmter Informationen zu befreien, von Überregulierungen abzusehen und die Verwaltungslasten, die ausschließlich auf nationale Bestimmungen zurückgehen, zu verringern. Die Kommission ist zu einem Erfahrungsaustausch mit den Mitgliedstaaten bereit und wird ihnen bei der Ausarbeitung neuer Methoden und der Ermittlung möglicher Einsparungspotenziale zur Seite stehen. Angesichts der herausragenden Bedeutung einer besseren Rechtsetzung wird die Kommission auch weiterhin eng mit den Mitgliedstaaten zusammenarbeiten und ihre Leistungen im Rahmen der Lissabon-Agenda für die Zeit nach 2010 überwachen³¹.

5. EMPFEHLUNGEN ZUM GELTUNGSBEREICH DES AKTIONSPROGRAMMS

Wenngleich diese Mitteilung belegt, dass schon viel erreicht wurde, ist die Kommission der Ansicht, dass es noch Raum für weitere Verbesserungen gibt. So hat sie die ursprünglichen, im Programm aufgelisteten 42 Rechtsvorschriften im Januar 2009 um 30 Vorschriften ergänzt.

Außerdem wurden die Vorschläge der Mitgliedstaaten und der Interessensträger, die zum einen im Rahmen der Hochrangigen Gruppe unabhängiger Interessenträger und zum anderen bei der Online-Befragung der Kommission³² eingeholt wurden, gründlich geprüft und die Ergebnisse der im Januar 2009 vorgelegten analytischen Prüfung des gemeinschaftlichen Besitzstands³³ eingehend untersucht.

Im Rahmen dieser Überprüfungen stieß die Kommission auf 28 Rechtsvorschriften, bei denen eine weitere Verringerung der Verwaltungslasten möglich wäre, und die gegebenenfalls in der Amtszeit der nächsten Kommission in neue einschlägige Initiativen eingehen könnten. Entweder würde dazu der Geltungsbereich der derzeitigen 13 vorrangigen Bereiche ausgeweitet oder es würden neue Bereiche in das Aktionsprogramm aufgenommen, die das Zivilrecht/Strafrecht, den Binnenmarkt für Waren, FuE-Finanzierungsprogramme und den Tourismus betreffen³⁴. So würde auch gewährleistet, dass diese Problematik im Vereinfachungsprogramm voll und ganz berücksichtigt wird.

6. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Kommission ist entschlossen vorgegangen, um ihren Aufgaben im Rahmen des Aktionsprogramms nachzukommen. Dank einer konstruktiven Partnerschaft mit dem

³¹ Es ist unerlässlich, dass in vielen Mitgliedstaaten einzelstaatliche Maßnahmen abgeschlossen und die entsprechenden Maßnahmen zur Verringerung der Verwaltungslasten verabschiedet sind, damit man einen aussagekräftigen Überblick über die Fortschritte in der Europäischen Union erhält (d. h. was wurde unternommen, um die Lasten aufgrund von EU-Vorschriften und aufgrund einzelstaatlicher Vorschriften zu verringern) und damit gewährleistet ist, dass Unternehmen einen Unterschied in ihrem Geschäftsalltag bemerken. Die Kommission könnte dem Europäischen Rat künftig ausführlicher über die Fortschritte in den einzelnen Mitgliedstaaten Bericht erstatten.

³² Es gingen über 800 Beiträge bei der Kommission ein. Siehe hierzu http://ec.europa.eu/enterprise/admin-burdens-reduction/online_consultation_en.htm.

³³ KOM(2009) 17.

³⁴ Siehe Anhang F.

Europäischen Parlament und dem Rat, den Mitgliedstaaten und den Interessensträgern konnte sich die Kommission der Zielvorgabe einer 25 %igen Verringerung beachtlich annähern. Besonders profitierte die Kommission von den konkreten Vorschlägen der Hochrangigen Gruppe unabhängiger Interessenträger im Bereich Verwaltungslasten. Diese Vorschläge mit Bezug zu den 72 bereits im Aktionsprogramm genannten Rechtsvorschriften flossen in die branchenbezogenen Pläne zur Verringerung der Verwaltungslasten³⁵ ein. Auch weitere Vorschläge der Interessenträger erwiesen sich als höchst nützlich und leisteten einen Beitrag zu einer möglichen, von der neuen Kommission zu verabschiedenden Ausweitung des Aktionsprogramms³⁶.

Die Hochrangige Gruppe unabhängiger Interessenträger war bei der Überprüfung der Machbarkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen und bei der Ermittlung neuer Ideen zur Verringerung der Verwaltungslasten äußerst hilfreich. Präsident Barroso kündigte daher an, dass er die neue Kommission um eine Verlängerung ihres Mandats (das im August 2010 ausläuft) bitten werde. Auch die öffentliche Off- und Online-Konsultation in den Mitgliedstaaten war sehr nützlich.

Die bislang von der Kommission vorgestellten Maßnahmen könnten den europäischen Unternehmen jährlich Einsparungen in Höhe von 38,3 Mrd. EUR bringen. Dies entspräche einer Verringerung der Verwaltungslasten um 31 %. Die Umsetzung dieser Errungenschaft in konkrete, für die Unternehmen spürbare Maßnahmen hängt jetzt jedoch davon ab, ob das Europäische Parlament und der Rat tatsächlich entschlossen sind, die anstehenden Maßnahmen rasch zu verabschieden, und auch davon, welche Entscheidungen die Mitgliedstaaten zur Durchführung dieser Änderungen treffen. Die Mitgliedstaaten sollten auch die von den gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften bereits heute gebotenen Möglichkeiten voll ausschöpfen, um von Auflagen für bestimmte Unternehmenstypen wie KMU abzusehen; außerdem sollten sie nicht über die von der EU auferlegte Meldepflicht hinausgehen.

Für eine bessere Rechtsetzung sind auf lange Sicht Führungsqualitäten und Engagement der Politik erforderlich. Bei diesen Langzeitprojekten müssen alle an der Rechtsetzung Beteiligten dafür sorgen, dass die Unternehmen vom Programm zum Abbau der Verwaltungslasten der Unternehmen profitieren. Dies ist auch eine Frage der künftigen Akzeptanz der EU durch die breite Öffentlichkeit. Daher muss unbedingt sichergestellt werden, dass neue Informationspflichten und neue Verwaltungslasten auf ein Mindestmaß begrenzt und zugleich bestehende Verwaltungslasten weiter abgebaut werden, damit die Maßnahmen in jeder Branche tatsächlich Wirkung zeigen.

Darum führt die Kommission ihren Kampf an zwei Fronten fort. Zum einen überprüft sie von sich aus geltende Rechtsvorschriften und stellt sicher, dass vorgeschlagen wird, etwaige veraltete Verpflichtungen abzuschaffen. Zum anderen gewährleistet sie mit Hilfe ihres Folgenabschätzungssystems, dass im Rahmen neuer politischer Maßnahmen nur unbedingt notwendige Auflagen eingeführt werden³⁷. Die Kommission wird also regelmäßig prüfen, ob mit Rechtsvorschriften das gewünschte Ziel erreicht wurde und ob mit ihnen vom Gesetzgeber nicht beabsichtigte Belastungen einhergegangen sind. Mit ambitionierten Zielvorgaben, innovativen Denkansätzen und neuen Techniken wird die Europäische Union Nutzen aus den abgespeckten Vorschriften ziehen, ohne künftig auf ihre hohen sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Standards zu verzichten.

³⁵ Siehe Abschnitt 3 sowie die Anhänge B und C.

³⁶ Siehe Abschnitt 4 sowie Anhang F.

³⁷ Siehe http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm