

EUROPÄISCHE KOMMISSION
GENERALSEKRETARIAT

Hochrangige Gruppe unabhängiger Interessenträger im Bereich Verwaltungslasten

Was Europa besser machen kann

Bericht über bewährte Praktiken in den Mitgliedstaaten für
eine möglichst unbürokratische Umsetzung von
EU-Rechtsvorschriften

Hochrangige Gruppe unabhängiger Interessenträger im
Bereich Verwaltungslasten

Warschau, 15. November 2011

„Wenige Dinge auf Erden sind lästiger als die stumme Mahnung, die von einem guten Beispiel ausgeht.“

Mark Twain, Knallkopf Wilson (1894)

Die Hochrangige Gruppe

Die Hochrangige Gruppe unabhängiger Interessenträger im Bereich Verwaltungslasten ("Hochrangige Gruppe") wurde im Jahr 2007 eingesetzt. Sie soll die Kommission bei der Umsetzung des Aktionsprogramms zur Verringerung der Verwaltungslasten in der Europäischen Union unterstützen und besteht aus 15 Mitgliedern, die auf Grund ihrer Sachkenntnis im Bereich der besseren Rechtsetzung und/oder der unter das Aktionsprogramm fallenden Politikfelder ausgewählt wurden. Vorsitzender der Gruppe ist Dr. Edmund Stoiber, ehemaliger Ministerpräsident von Bayern.

Die Hochrangige Gruppe hat bereits über 30 Stellungnahmen mit mehr als 300 Vorschlägen zur Verringerung der Verwaltungslasten für Unternehmen angenommen. Bei entsprechender Umsetzung der Vorschläge könnten Schätzungen zufolge jährlich über 41 Mrd. EUR eingespart werden.

Die Hochrangige Gruppe ist im Rahmen ihres am 17. August 2010 erneuerten und ausgeweiteten Mandats um die Erstellung dieses Berichts ersucht worden.

Für nähere Informationen siehe
http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/ind_stakeholders/ind_stakeholders_en.htm

VORWORT des Vorsitzenden

Als Vorsitzender der Hochrangigen Gruppe unabhängiger Interessenträger im Bereich Verwaltungslasten habe ich bei zahlreichen Gesprächen mit Unternehmern, Verbänden und Bürgern immer wieder die Erfahrung gemacht, dass die europäische Ebene auch für bürokratische Belastungen verantwortlich gemacht wird, die ihre Ursache vor allem in der Art und Weise der nationalen Umsetzung europäischer Vorgaben haben. Dort gibt es zum Teil eklatante Unterschiede zwischen den verschiedenen Mitgliedstaaten, zum Beispiel im Bereich des öffentlichen Auftragswesens.

Um die 23 Millionen europäischen Unternehmen von unnötiger Bürokratie zu entlasten und die Akzeptanz der europäischen Politik bei den Bürgern und Unternehmen zu verbessern, hat die Hochrangige Gruppe mit Hilfe einer breit angelegten Konsultation und Fragebogenaktion europaweit zahlreiche Beispiele für eine möglichst unbürokratische Umsetzung europäischer Vorgaben in den Mitgliedstaaten gesammelt und überprüft sowie Vergleiche in den Mitgliedstaaten angestellt. Sie bilden das Fundament für diesen Bericht und erleichtern den grenzüberschreitenden Erfahrungsaustausch, der für einen Erfolg in der Sache ganz entscheidend ist.

Ich möchte an dieser Stelle ganz besonders den Berichterstattern Paul Mollerup und Johannes Ludewig sowie allen danken, die bei der Erstellung des Berichts mitgeholfen haben. Darüber hinaus bedanke ich mich bei den Regierungen der Mitgliedstaaten und den Vertretern der Gebietskörperschaften in der EU sowie den europäischen Unternehmen und Wirtschaftsverbänden für ihre wertvollen Beiträge, die ganz konkret aufzeigen, wie Europa seinen Rechtsetzungsprozess für mehr Wachstum und Beschäftigung und im Interesse einer höheren Akzeptanz verbessern kann.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Edmund Stoiber', written in a cursive style.

Dr. Edmund Stoiber

ZUSAMMENFASSUNG

Die EU wird regelmäßig für einen beträchtlichen Anteil der Verwaltungslasten für Unternehmen in den Mitgliedstaaten verantwortlich gemacht. **Nach allgemeiner Annahme sollen zwischen einem Drittel und der Hälfte der gesamten Verwaltungslasten für Unternehmen in Mitgliedstaaten von der EU-Rechtsetzung herrühren.** Dies wirft einen beachtlichen Schatten auf die von den Unternehmen wahrgenommenen Vorteile der EU.

Im Rahmen des Aktionsprogramms zur Verringerung der Verwaltungslasten in der EU wurde festgestellt, dass **fast ein Drittel der Verwaltungslasten, die auf EU-Rechtsetzung zurück gehen, tatsächlich nicht durch Erfordernisse der Rechtsetzung als solche verursacht werden, sondern durch die ineffiziente nationale Umsetzung dieser Erfordernisse.** In anderen Worten: Wenn alle Mitgliedstaaten die EU-Vorgaben so in nationales Recht umsetzen wie der Mitgliedstaat, der dies am effizientesten macht, könnten die Verwaltungslasten um 32 % verringert werden. Auf der Grundlage von Verwaltungslasten in Höhe von insgesamt 124 Mrd. EUR entspricht dies einem **Abbaupotenzial von annähernd 40 Mrd. EUR.**

Eklatante Unterschiede bei der Umsetzung und Anwendung von EU-Recht in den Mitgliedstaaten wie z.B. die Unterschiede bei der Dauer und den Kosten von Verfahren im Bereich der öffentlichen Ausschreibungen zeigen, dass es einen erheblichen Spielraum für Verbesserungen bei der Effizienz der Umsetzung der EU-Rechtsakte in den Mitgliedsstaaten gibt. **Eine Verringerung der belastenden Umsetzung von EU-Rechtsakten würde daher entscheidend dazu beitragen, das Leben von Unternehmen in der EU zu verbessern und die europäische Wirtschaft und ihre Wettbewerbsfähigkeit zu stärken.**

Der gegenwärtige Bericht, den die Hochrangige Gruppe unabhängiger Interessenträger im Bereich Verwaltungslasten (HRG) als Teil ihres erweiterten Mandats vom 17. August 2010 vorbereitet hat, gibt konkrete Beispiele für bewährte Praktiken bei der Umsetzung von EU-Rechtsakten auf möglichst unbürokratische Weise. Diese Beispiele sind Ideen für „smarte“ Lösungen, die vollständig oder teilweise auf andere Mitgliedstaaten oder in andere Bereiche übertragen werden können, um die Belastungen für Unternehmen und die Verwaltung in ganz Europa zu verringern und die Integrität des Binnenmarktes zu stärken.

Die Hochrangige Gruppe hat Beispiele für bewährte Praktiken identifiziert hinsichtlich **bereichsübergreifender Ansätze bei intelligenter Rechtsetzung und guter Umsetzung von EU-Vorgaben** wie beispielsweise die *holländische „Note für gute Dienste“*, die einen Referenzrahmen zur Verfügung stellt, um die Qualität der Dienstleistungen für Unternehmen zu bestimmen oder den *neuen Umsetzungsrahmen in Großbritannien*, der speziellen Rat anbietet, wie EU-Richtlinien effektiv umgesetzt werden können, oder den *deutschen EU-Mittelstandsmonitor*, der KMU mit einer Übersicht über die Initiativen im Arbeitsprogramm der Kommission informiert, die entsprechend ihrer Relevanz für KMU nach dem Ampelsystem bewertet werden. Außerdem hat die Hochrangige Gruppe **diesem Bericht eine zusammenfassende Übersicht angefügt über den institutionellen Aufbau und den systematischen Ansatz für bessere Rechtsetzungsaktivitäten in den Mitgliedstaaten** (Anhang 7), der einen Einblick ermöglicht in die verschiedenen Möglichkeiten, die Agenda zur intelligenten

Rechtsetzung ('Smart Regulation Agenda') voranzubringen und Ergebnisse für Unternehmen auf nationaler Ebene zu erzielen.

Zusätzlich stellt die Hochrangige Gruppe **Beispiele für bewährte Praktiken aus verschiedenen Bereichen vor, die gemeinsame Merkmale** haben. Eines der wichtigsten Elemente für die Umsetzung von EU-Vorgaben auf möglichst unbürokratische Art und Weise ist die **Nutzung von E-Government**. Beispiele für bewährte Praktiken in diesem Bereich umfassen den *schwedischen einheitlichen Ansprechpartner* für die Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie, das *Verbot der doppelten Erhebung von Daten in Estland*, das die Wiederverwendung von Daten innerhalb der Verwaltung fördert, oder das *vollständig digitalisierte System für öffentliches Auftragswesen in Portugal*. Andere Einflussfaktoren für beste Praktiken stellen **risikobasierte Ansätze** wie das *deutsche Online-Portal für die Konformitätsprüfung von Vermarktungsstandards* dar, die **Verwendung von Optionen oder vereinfachten Regelungen**, die in der EU-Rechtsetzung vorgesehen sind, z.B. innerhalb der *Umsetzung der Strukturfonds durch Flandern durch Verwendung vereinfachter Kostenoptionen*, die **grenzüberschreitende Zusammenarbeit** wie in einer Initiative für KMU in den Bereichen Handwerk, Dienstleistungen und Bauwesen in der Grenzregion von Österreich, Tschechien und Deutschland („*Grenzoffensive*“) oder die *Zusammenarbeit bei Anmeldungen, die für die Genehmigung zur Vermarktung von Medizinprodukten* erforderlich sind (Frankreich) und eine **verstärkte Einbeziehung von Interessenträgern und sogenannten „Endnutzern“**, z.B. durch „*Statistik Finnland*“ innerhalb des *Programms für die Entwicklung der Sammlung von Unternehmensdaten* oder in der Region von Karlovarské in der *Tschechischen Republik betreffend die Beratung und die Konsultation vor der Übermittlung eines Antrags für integrierte Umweltgenehmigungen*. Ein wichtiger Einflussfaktor ist auch die Zurverfügungstellung von **guten Ratgebern** für die Umsetzung und Anwendung von EU-Vorgaben: Ein gutes Beispiel in diesem Bereich findet sich in Irland mit „*Be Smart*“. Innerhalb dieser Initiative wurde ein *Online-Risikoabschätzungsinstrument* namens „*Be Smart*“ entwickelt. **Verfahrens- und Genehmigungszusammenlegungen** wie z.B. im *Genehmigungssystem der britischen Umweltbehörde* können die Umsetzung von EU-Vorgaben weiter verbessern. In speziellen Fällen können auch **nicht rechtsetzende Initiativen** eine gute Umsetzung unterstützen, z.B. die *einheitliche Stelle zur Behandlung von Erstattungsansprüchen von Eisenbahnpassagieren in Deutschland*.

Gestützt auf die Beispiele, die zur Vorbereitung dieses Berichts analysiert worden sind, **empfiehlt die Hochrangige Gruppe den Mitgliedstaaten, unterstützt durch die Kommission einen Rahmen für einen regelmäßigen und strukturierten Austausch von bewährten Praktiken** im Bereich der Umsetzung von EU-Vorgaben zu entwickeln.

Alle Akteure auf europäischer Ebene sollten ihre Bemühungen verstärken, Grundsätze für intelligente Rechtsetzung in ihren Rechtsetzungsprozess zu integrieren. Gleichmaßen sollten die Mitgliedstaaten die Entwicklung von nationalen Initiativen zur intelligenten Rechtsetzung unterstützen, um einen Kulturwandel innerhalb der Verwaltung zu fördern mit dem speziellen Fokus auf eine bessere Einbeziehung von Interessenträgern und Endnutzern, einen soliden institutionellen Aufbau und einen strukturierten Ansatz für Folgenabschätzungen. Das Problem von **Irritationskosten** sollte ernst genommen werden und die **Auswirkungen von Rechtsetzung auf KMU und Kleinstunternehmen** sollte sorgfältig geprüft werden. Die Hochrangige Gruppe empfiehlt Mitgliedstaaten die Einführung von **neuen quantitativen Abbauzielen**, um die Dynamik für den Abbau von Belastungen für

Unternehmen aufrechtzuerhalten und um **das Leben für Unternehmen so einfach und vorhersehbar wie möglich zu machen**. Hinsichtlich des Problems von „Goldplating“ (wenn die Umsetzung über das EU-rechtlich Erforderliche hinausgeht) und der **Nutzung von Ausnahmen oder vereinfachten Regelungen** für KMU empfiehlt die Hochrangige Gruppe die Anwendung des Grundsatzes „**Befolgen oder Erklären**“.

Die Hochrangige Gruppe empfiehlt nachdrücklich die **Nutzung von E-Government und digitalen Lösungen wie auch von risikobasierten Ansätzen** und unterstützt die **Entwicklung von Ratgebern**.

Auf der Grundlage ihrer Arbeit hat die Hochrangige Gruppe eine **Checkliste für die gute Umsetzung von EU-Recht** entwickelt, und die Gruppe empfiehlt, dass die für die Umsetzung von EU-Recht zuständigen Behörden bei ihrer Arbeit die Checkliste durchgehen, um sicherzustellen, dass die Umsetzung soweit wie möglich belastende Elemente vermeidet. **Die Checkliste deckt folgende Punkte ab: Das Ziel der Rechtsetzung, den Austausch über die beste Umsetzung, die Nutzung von Folgenabschätzungen und Evaluierungen, das Ausmaß an Spielraum für die Umsetzung, die Nutzung von Ausnahmen oder vereinfachten Regelungen, aktives und passives Goldplating, risikobasierte Ansätze, den Fokus auf Endnutzer sowie digitale Lösungen und die Wiederverwendung von Daten.**

Mit diesem Bericht hat die Hochrangige Gruppe gezeigt, dass ein breiter Rahmen von Instrumenten von jenen Mitgliedstaaten genutzt worden ist, denen es gelungen ist, die Umsetzung von EU-Vorgaben in nationales Recht möglichst wenig belastend zu gestalten. Lehren können und sollten von diesen Beispielen in allen Mitgliedstaaten gezogen werden. Die Hochrangige Gruppe ruft die Interessenträger und Endnutzer auf, diese Beispiele als Maßstab für die Umsetzung in ihren jeweiligen Mitgliedstaaten zu verwenden. **Aus Sicht der Hochrangigen Gruppe ist es von entscheidender Bedeutung, dass dies nicht das Ende der Arbeit ist, sondern dass der Kulturwechsel, den diese Beispiele bewährter Praxis zeigen, stabilisiert wird und an Dynamik gewinnt. Europa kann es in der Tat besser machen.**

DIE HOCHRANGIGE GRUPPE EMPFIEHLT:

- 1. DIE MITGLIEDSTAATEN SOLLTEN – UNTERSTÜTZT VON DER KOMMISSION – EINEN RAHMEN FÜR EINEN REGELMÄßIGEN, STRUKTURIERTEN AUSTAUSCH ÜBER BEWÄHRTE PRAKTIKEN BEI DER UMSETZUNG VON EU-RECHT PFLEGEN.**
- 2. ALLE BETEILIGTEN SOLLTEN SICH VERSTÄRKT BEMÜHEN, GRUNDSÄTZE DER INTELLIGENTEN RECHTSETZUNG IN IHREN GESETZGEBUNGSPROZESS ZU INTEGRIEREN.**
- 3. DIE MITGLIEDSTAATEN SOLLTEN IHRE FAHRPLÄNE FÜR DIE EINFÜHRUNG INTELLIGENTER RECHTSETZUNG BESCHLEUNIGEN, UM AUF EINE ÄNDERUNG DER VERWALTUNGSKULTUR HINZUWIRKEN, IN DER FOLGENDEN PUNKTEN BESONDERES AUGENMERK GILT:**
 - a) MEHR MITWIRKUNGSMÖGLICHKEITEN FÜR BETROFFENE UND ENDNUTZER**
 - b) EIN SOLIDER INSTITUTIONELLER RAHMEN**
 - c) EIN FOLGENABSCHÄTZUNGSKONZEPT**
 - d) IRRITATIONSKOSTEN (WAHrgENOMMENE VERWALTUNGSLASTEN)**
 - e) DIE FOLGEN GESETZGEBERISCHER MAßNAHMEN FÜR DEN MITTELSTAND UND FÜR KLEINSTUNTERNEHMEN**
 - f) EINFÜHRUNG NEUER QUANTITATIVER ZIELVORGABEN FÜR DIE ENTLASTUNG DER UNTERNEHMEN**
 - g) SO WENIG BELASTUNG WIE MÖGLICH FÜR DIE WIRTSCHAFT, BEI GRÖßTMÖGLICHER BERECHENBARKEIT**
- 4. ABWEICHUNGEN VON DEN EU-VORGABEN SOLLTEN UNTERLASSEN ODER ERKLÄRT WERDEN**
 - a) SOWOHL IM FALLE ZUSÄTZLICHER ANFORDERUNGEN („GOLD-PLATING“)**
 - b) ALS AUCH IM HINBLICK AUF DIE NUTZUNG VORGESEHENER AUSNAHMEN ODER ERLEICHTERUNGEN**
- 5. NUTZUNG DES ELEKTRONISCHEN POSTVERKEHRS MIT BEHÖRDEN („E-GOVERNMENT“) UND DIGITALER LÖSUNGEN**
- 6. NUTZUNG RISIKOBASIERTER VORGEHENSWEISEN**
- 7. AUSARBEITUNG VON LEITFÄDEN/RATGEBERN**
- 8. ANWENDUNG DER 'CHECKLISTE FÜR DIE GUTE UMSETZUNG VON EU-RECHTSAKTEN**

INHALTSANGABE

VORWORT	3
ZUSAMMENFASSUNG	4
INHALTSANGABE	8
I. EINLEITUNG	10
II. ZIELE.....	17
III. METHODIK / ANSATZ.....	19
1. BEGRIFFSBESTIMMUNG	19
2. HERAUSFORDERUNGEN	20
a) <i>Sammlung in Frage kommender Beispiele</i>	20
b) <i>Vorauswahl</i>	21
c) <i>Überprüfung</i>	22
d) <i>Endgültige Auswahl</i>	23
IV. PROJEKTERGEBNISSE / BEWÄHRTE PRAKTIKEN	24
1. EINFÜHRUNG	24
2. QUERSCHNITTS-PRAKTIKEN FÜR DIE INTELLIGENTE RECHTSETZUNG UND DIE GUTE UMSETZUNG DER EU-GESETZGEBUNG	25
a) <i>Intelligente/bessere Rechtsetzung</i>	25
(1) Vereinfachungs- / Verwaltungslastenabbauprogramme	26
(2) Folgenabschätzungen	29
(3) institutioneller Aufbau/politische Unterstützung für die intelligente Rechtsetzung	30
(4) Direkte Einbindung von Interessenträgern und Endnutzern.....	32
(5) Erfüllungsaufwand: über Verwaltungslasten hinausgehen.....	34
(6) Angleichung der Inkrafttretenszeitpunkte	35
b) <i>Bereichsübergreifende Verfahren zur guten Umsetzung von EU-Recht</i>	36
(1) Verschärfung von Vorschriften („Gold-plating“)	36
(2) Besondere Beachtung der KMU-Belange	39
(3) Nutzung von Optionen für Ausnahmeregelungen / weniger belastende Regelungen	40
(4) Einblicke auf Grund der Verhaltensforschung	41
(5) Foren zum Austausch von bewährten Praktiken	42
(6) Generelle Konzepte für Leitfäden	42
3. BEREICHSSPEZIFISCHE BEISPIELE NACH BESONDEREN EIGENSCHAFTEN.....	43
a) <i>eGovernment</i>	43
(1) eGovernment-Portale	44
(2) Wiederverwendung von Daten	47
(3) Verpflichtende Digitalisierung	50
(4) Zusammenarbeit bei eGovernment-Lösungen über die Grenzen hinweg	53
(5) Digitales Arbeitsgerät auch bei manuellen Tätigkeiten	53
b) <i>Risiko-gestützte Ansätze</i>	54
c) <i>Nutzung von Optionen oder einfacheren Regelungen, die im EU-Recht vorgesehen sind</i>	57
d) <i>Grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Behörden</i>	59
e) <i>Systematische Einbeziehung der Endnutzer</i>	61
f) <i>Beispiele für gute Leitfäden oder Fortbildungen</i>	62
g) <i>Zusammenlegung von Verfahren und Genehmigungen</i>	65
h) <i>Beispiele hinsichtlich von Selbst-Regulierung, freiwilligen Zusammenarbeits-Vereinbarungen und Verhaltenskodizes als Alternative zu formellen Gesetzen in besonderen Fällen</i>	66
i) <i>weitere Ideen</i>	67
j) <i>Besonders herausragende Bereiche</i>	69
k) <i>Barrieren für den Austausch von guten Verwaltungspraktiken angehen</i>	71

V. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN.....	73
1. AUSTAUSCH VON GUTER PRAXIS.....	73
2. GEMEINSAMER FOKUS ALLER EU-INSTITUTIONEN.....	73
3. INTELLIGENTE REGULIERUNG AUF NATIONALER EBENE.....	74
<i>a) Kulturwechsel – Einbeziehung von Interessenträgern und Endnutzern.....</i>	<i>74</i>
<i>b) Institutioneller Rahmen.....</i>	<i>74</i>
<i>c) Ein strukturierter Ansatz für Folgenabschätzungen.....</i>	<i>75</i>
<i>d) 'Gefühlte' Belastungen ernst nehmen (die Sicht der Endnutzer).....</i>	<i>75</i>
<i>e) Spezielles Augenmerk auf KMU oder Kleinstunternehmen.....</i>	<i>75</i>
<i>f) Neue Ziele sollten die alten Ziele ersetzen.....</i>	<i>75</i>
<i>g) Grundsätzliches Bestreben, das Leben für Untenehmen so leicht und vorhersehbar wie möglich zu machen.....</i>	<i>76</i>
4. DAS THEMA „GOLD-PLATING“.....	76
5. AUSNAHMEN ODER VEREINFACHUNGEN, INSBESONDERE FÜR KMU ODER KLEINSTUNTERNEHMEN.....	77
6. eGOVERNMENT UND DIGITALE LÖSUNGEN.....	77
<i>a) eGovernment-Portale.....</i>	<i>77</i>
<i>b) Die Wiederverwendung von Daten.....</i>	<i>77</i>
<i>c) Anreize zur Digitalisierung bzw. obligatorische Digitalisierung.....</i>	<i>77</i>
7. RISIKO-BASIERTE ANSÄTZE.....	78
8. BEISPIELE FÜR GUTE RATGEBER FÜR UNTERNEHMEN.....	78
VI. CHECKLISTE FÜR DIE GUTE UMSETZUNG VON EU-RECHTSAKTEN.....	79
1. DAS ZIEL DER RECHTSETZUNG.....	79
2. LÄNDERÜBERGREIFENDER AUSTAUSCH BEWÄHRTER UMSETZUNGSPRAKTIKEN – DER BLICK ÜBER DIE GRENZE.....	79
3. DER NUTZEN VON FOLGENABSCHÄTZUNGEN UND EVALUIERUNGEN AUF NATIONALER EBENE.....	79
4. DAS AUSMAß AN SPIELRAUM FÜR DIE UMSETZUNG.....	79
5. DER NUTZEN VON AUSNAHMEREGLUNGEN UND VEREINFACHUNGSMÖGLICHKEITEN.....	80
6. „AKTIVES“ UND „PASSIVES“ VERSCHÄRFEN VON ANFORDERUNGEN (GOLD-PLATING).....	80
7. RISIKO-BASIERTE ANSÄTZE, WO IMMER ZWECKMÄßIG.....	80
8. UMSETZUNG MIT EINEM AUGENMERK AUF DIE ENDNUTZER.....	80
9. DIGITALE LÖSUNGEN UND DIE WIEDERVERWENDUNG VON DATEN.....	81
VII. WAS EUROPA BESSER MACHEN KANN – DER WEG NACH VORN.....	82
ANHÄNGE.....	83

I. EINLEITUNG

Die Europäische Union ist sowohl der größte Wirtschaftsraum als auch die größte Wirtschaft der Welt.¹ Als wesentliche Voraussetzung für ein günstiges Unternehmensumfeld bietet die EU einen stabilen und qualitativ hochwertigen Rechtsrahmen, der in allen Mitgliedstaaten gilt. Die EU hat sich verpflichtet, ihren Rechtsrahmen kontinuierlich zu überarbeiten und zu verbessern, damit die Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedstaaten in einer globalisierten Welt gewährleistet bleibt. Dies schließt auch einen Abbau unnötiger Verwaltungslasten ein.

In den letzten Jahren hat die Kommission ihrerseits die Politik zur 'intelligenten Rechtsetzung' wesentlich weiterentwickelt. Inzwischen schließt sie auch die Evaluierung durchgeführter Maßnahmen, um ihren Erfolg oder Misserfolg zu identifizieren (Ex-Post-Evaluierung), sowie in die Zukunft gerichtete (Ex-ante-) Folgenabschätzungen zu Vorschlägen für neues EU-Recht mit ein. Das Europäische Parlament und der Rat arbeiten an Wegen, um eine Folgenabschätzungsfunktion bezüglich ihrer Arbeit als Mitgesetzgeber durch Änderungen und Annahmen von neuen Gesetzesvorschlägen sicherzustellen. Die Kommission bekennt sich auch zur Entwicklung sog. Fitnesstests², bei denen spezifische Bereiche evaluiert werden, um u.a. zu entscheiden, in welchem Umfang der Rechtsrahmen eines spezifischen Bereichs von einer Generalüberholung profitieren könnte mit dem Ziel der Identifizierung von exzessiven unnötigen Verwaltungslasten, Überlappungen, Lücken, Widersprüchlichkeiten, obsoleten Vorschriften sowie der Untersuchung von kumulativen Auswirkungen von Rechtsakten. Alle diese Maßnahmen sollen die Qualität neuen Rechts verbessern.

Vorschriften sind wichtig und notwendig, aber ihre Umsetzung kann auch Kosten verursachen. Diese Kosten entstehen zum Teil bei der vorgeschriebenen Informationsübermittlung an öffentliche oder private Stellen (Verwaltungskosten). Jener Teil dieser Kosten, der speziell im Zusammenhang mit Informationen entsteht, die Unternehmen weder sammeln noch übermitteln würden, wenn sie dazu nicht rechtlich verpflichtet wären, wird als Verwaltungslast bezeichnet. Die Übermittlung von Informationen und die Berichterstattung sind von zentraler Bedeutung für das Funktionieren des Binnenmarkts, aber das Verhältnis zwischen den Vorteilen der Informations- und Berichterstattungspflichten und den damit verbundenen Verwaltungslasten bedarf einer kontinuierlichen Beobachtung und kann sich mit der Zeit ändern, wenn beispielsweise bestehende Verfahren unnötig zeitaufwändig, allzu kompliziert oder hinfällig werden oder Informationen vielleicht aus anderen Quellen verfügbar werden.³ Dies gilt besonders für die Möglichkeiten, die der Einsatz neuer Technologien bietet, durch die bestehende Informationsübermittlungspflichten vermindert oder überflüssig werden können.

¹ Siehe http://de.wikipedia.org/wiki/Liste_der_L%C3%A4nder_nach_Bruttoinlandsprodukt mit Ranglisten des IWF, der Weltbank und des „World Factbook“ der CIA.

² Siehe http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/evaluation/index_de.htm ; insbesondere: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/evaluation/docs/fitness_check_en.pdf

³ Siehe KOM(2007)23 „Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten in der Europäischen Union“, S. 4.

- Das Aktionsprogramm -

Die EU hat Anfang 2007 ein Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten in der Europäischen Union aufgelegt, das Bestandteil der Maßnahmen für mehr Wachstum und Beschäftigung in Europa ist. Das Programm deckt 72 Rechtsakte der EU in 13 Politikbereichen⁴ ab, auf die nach Angaben der Kommission schätzungsweise 80 % der Verwaltungslasten europäischen Ursprungs zurückzuführen sind.⁵ Ziel ist die Verringerung der Verwaltungslasten der Unternehmen um 25 % bis 2012. Dabei handelt es sich um ein gemeinsames Ziel, das nur in gemeinsamer Verantwortung und durch ein gemeinsames Vorgehen der Mitgliedstaaten und der EU-Organe erreicht werden kann. An Stelle von Deregulierungsmaßnahmen und geänderten politischen Zielsetzungen der EU stellt das Programm auf eine verschlankte und weniger bürokratische Umsetzung der politischen Ziele ab. Der angestrebte Bürokratieabbau soll durch Übernahme bewährter Praktiken bei der Umsetzung von EU-Vorschriften auf nationaler (einschließlich regionaler und lokaler) Ebene erreicht werden.

„Europa braucht grünes Licht für Ideen und Innovationen ohne bürokratische Stoppschilder. Wenn dies gelingt, können wir dem Wirtschaftswachstum in Europa enormen Auftrieb verleihen.“ (Edmund Stoiber)

Es wird erwartet, dass die angestrebte 25%ige Verringerung der Verwaltungslasten große Vorteile für die EU-Wirtschaft bewirken wird, da die Unternehmen dann ihrem Kerngeschäft mehr Zeit widmen könnten, was wiederum die Produktionskosten mindern und zusätzliche Investitionen und Innovationen ermöglichen würde. Dadurch würden sich die Produktivität und somit die Wettbewerbsfähigkeit insgesamt erhöhen. Laut Mitteilung der Kommission könnte dies mittelfristig eine Steigerung des BIP der EU um 1,4 % (bzw. 150 Mrd. EUR) bewirken.⁶ Die Hochrangige Gruppe merkt an, dass diese geschätzte BIP-Steigerung nur erreicht werden kann, wenn die erzielten Erleichterungen nicht durch neue Verwaltungslasten auf Grund neuer Rechtsakte konterkariert werden.

Gleichwohl erhofft man sich von dem Aktionsprogramm nicht nur wirtschaftliche Vorteile: Ebenso wichtig ist der erwartete Wandel in der Verwaltungskultur auf Ebene der EU sowie in anderen Verwaltungen und staatlichen Stellen. Es ist wichtig, dass der Öffentlichkeit deutlich gemacht wird, dass sich der öffentliche Dienst während des gesamten Legislativzyklus (d.h. vom Entwurf bis zur Annahme und Umsetzung von Rechtsvorschriften) Gedanken über einen möglichst geringen Bürokratieaufwand macht. Um den Eindruck unnötiger Bürokratie zu vermeiden, gilt es jeweils deutlich zu vermitteln, warum bestimmte Sachverhalte auf bestimmte Weise reguliert werden müssen. Der Abbau der Verwaltungslasten soll zudem zu einer besseren Einhaltung der

⁴ Landwirtschaft und Fördermaßnahmen in der Landwirtschaft (AGRI), Rechnungsabschlüsse / Gesellschaftsrecht (CLA), Kohäsionspolitik (COH), Umwelt (ENV), Finanzdienstleistungen (FIN), Fischerei (FISH), Lebensmittelsicherheit (FOS), Arzneimittel-Gesetzgebung (PHA), Öffentliches Auftragswesen (PP), Statistik (STAT), Steuern (MwSt) / Zoll (TAX), Verkehr (TRAN), Arbeitsplatz / Arbeitsbeziehungen (WE).

⁵ Siehe KOM(2008)35 „Verringerung der Verwaltungslasten in der Europäischen Union – Bericht über die 2007 erzielten Fortschritte und Ausblick auf das Jahr 2008“, S. 3

⁶ Siehe KOM(2007)23 „Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten in der Europäischen Union“, S. 4.

EU-Vorschriften führen. Auf diese Weise soll nicht nur den Unternehmen das Leben leichter gemacht, sondern auch dafür Sorge getragen werden, dass die Ziele der betreffenden Rechtsvorschriften tatsächlich erreicht werden.

- Die Hochrangige Gruppe -

Im August 2007 hat die Kommission die Hochrangige Gruppe unabhängiger Interessenträger im Bereich Verwaltungslasten („Hochrangige Gruppe“) eingesetzt. Die Hochrangige Gruppe soll die Kommission bei der Umsetzung des Aktionsprogramms unterstützen⁷. Vorsitzender der Gruppe ist Dr. Edmund Stoiber, ehemaliger Ministerpräsident von Bayern. Bei den anderen 14 Mitgliedern der Gruppe handelt es sich um Leiter verschiedener nationaler Stellen für den Bürokratieabbau und um Vertreter der Wirtschaft, kleiner und mittlerer Unternehmen, der Umwelt- und Verbraucherverbände sowie der Sozialpartner (das vollständige Verzeichnis der Mitglieder liegt als Anhang 1 bei). Sämtliche Mitglieder sind Experten im Bereich der besseren Rechtsetzung. Das Europäische Parlament, der Ausschuss der Regionen (AdR) und die unabhängigen Organisationen („Watchdogs“) Actal (NL) und Regelradet (SE) folgen der Arbeit der Gruppe als Beobachter. Die Gruppe hat für alle 13 unter das Aktionsprogramm fallenden Politikfelder Berichterstatter ernannt.

Die Gruppe nahm ihre Arbeit im Januar 2008 auf. Ihre Hauptaufgabe war die Unterstützung bei Fragen zu den von den Beratern vorgeschlagenen Maßnahmen zur Verringerung der Verwaltungslasten; hierfür wurden Internetkonsultationen und einschlägige Seminare in den Mitgliedstaaten durchgeführt. Die Berichterstatter der Gruppe haben auf der Grundlage der von den Beratern vorgelegten Berichte über die festgestellten Verwaltungslasten und der Beiträge von Beteiligten und Kommissionsdienststellen für jeden der 13 vorrangigen Bereiche eine Stellungnahme zu den betreffenden Vorschlägen zur Verminderung der Verwaltungslasten in der EU abgegeben. Außerdem hat die Hochrangige Gruppe zu Vorschlägen von Beteiligten Stellung genommen, die sich auf andere Bereiche bezogen oder erst nach Annahme der betreffenden bereichsspezifischen Stellungnahmen eingingen. Weitere Stellungnahmen erfolgten zu spezifischen Themen wie Sofortmaßnahmen, der Ausweitung des Aktionsprogramms oder der Konsultation über die intelligente Rechtsetzung. Im September 2009 legte die Gruppe ihren Zwischenbericht vor; der abschließende Bericht ist für Ende 2012 vorgesehen. Bisher hat die Hochrangige Gruppe über 30 Stellungnahmen mit mehr als 300 Vorschlägen zur Verringerung der Verwaltungslasten für Unternehmen angenommen. Bei entsprechender Umsetzung der Vorschläge könnten Schätzungen zufolge jährlich über 41 Mrd. EUR eingespart werden.

Nachstehend einige besonders prägnante Beispiele für Abbauvorschläge:⁸

- Erleichterung der elektronischen Rechnungsstellung zwischen Unternehmen durch Gleichbehandlung mit der Rechnungsstellung in Papierform; Bürokratieabbaupotenzial bis 18,4 Mrd. EUR.

⁷ Beschluss der Kommission vom 31. August 2007 zur Einsetzung der Hochrangigen Gruppe unabhängiger Interessenträger im Bereich Verwaltungslasten - K(2007)4063

⁸ Verweis auf bereichsspezifische Abbaupläne mit weiteren Infos: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/result_burden/result_burden_en.htm

- **Fahrtenschreiber:** Ausweitung der bestehenden Ausnahmen für bestimmte Berufsgruppen bezüglich der Pflicht zum Einbau und zur Nutzung eines Fahrtenschreibers in Nutzfahrzeugen von bisher 50km auf einen 150km-Radius um den Betriebssitz; Abbaupotenzial bis zu 59 Mio. EUR.
- **Kleinstunternehmen:** Vereinfachung der europäischen Bilanzierungsvorschriften für sehr kleine Unternehmen; Abbaupotenzial bis zu 6,3 Mrd. EUR.

Die Verwaltungskosten, die durch die 72 unter das Aktionsprogramm fallenden Rechtsakte entstehen, belaufen sich auf schätzungsweise 124 Mrd. EUR.⁹ Die Kommission hat mit Unterstützung der Hochrangigen Gruppe Vorschläge zur Reduzierung der Verwaltungslasten vorgelegt, die eine Kostenersparnis von etwa 33 % (über 40 Mrd. EUR) ermöglichen sollen. Davon wurden bereits Maßnahmen mit einem Bürokratie-Einsparpotenzial von 27 Mrd. EUR (22 %) im Wege des Mitentscheidungsverfahrens angenommen, und auch die restlichen Maßnahmen (11 % bzw. 13,7 Mrd. EUR) stehen vor der Annahme durch das Europäische Parlament und den Rat. Obwohl das Abbauziel auf EU-Ebene kein Nettoziel ist, kann die zusätzliche Aufmerksamkeit wahrscheinlich auch positive Effekte auf neues Recht entfalten. Damit die Unternehmen wirklich von der Verminderung der Verwaltungslast profitieren können, ist es unerlässlich, dass sich das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission auf die Annahme weiterer EU-Vorschläge zum Bürokratieabbau verständigen. Wichtig ist zudem, dass die auf EU-Ebene angenommenen Maßnahmen in den Mitgliedstaaten ohne übergebührlige Verzögerungen und möglichst unbürokratisch umgesetzt und angewandt werden. Diese Umsetzung ist Gegenstand dieses Berichts der Hochrangigen Gruppe.

Maßnahmen zur Verringerung der Verwaltungslasten auf EU-Ebene (Stand: August 2011)¹⁰

	Bereits angenommen	Vor der Annahme im Mitentscheidungsverfahren	Insgesamt von der Kommission vorgeschlagen	Summe auf Grund der Vorschläge der Gruppe
Abbaupotenzial (in Mio. EUR)	- 27 100,1	- 13 695,5	-40 795,6	> -41 000
Abbaupotenzial (in %)	- 21,9 %	- 11,1%	-33.0%	> -33%

Bei der Umsetzung von EU-Vorschriften in nationales Recht und ihrer Anwendung wurden erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten festgestellt. Auf der

⁹ KOM(2009)544, „Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten in der EU – Sektorische Pläne zur Verringerung der Verwaltungslasten und Maßnahmen für das Jahr 2009“, S. 4

¹⁰ Für weitere Informationen zu bereichsspezifischen Abbauplänen vgl. http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/result_burden/result_burden_en.htm

Grundlage der Daten aus den Messungen der Verwaltungslasten für die ursprünglich 42 Rechtsakte in den 13 vorrangigen Politikbereichen des Aktionsprogramms lässt sich feststellen, dass schätzungsweise 32 % der von den Unternehmen in den Mitgliedstaaten wahrgenommenen Verwaltungslasten, deren Ursprung im EU-Recht liegt, auf die nationalen Umsetzungsmaßnahmen zurückgeführt werden können.¹¹ So ist die große Mehrzahl (28 %) dieser Verwaltungslasten Folge ineffizienter Verwaltungsverfahren der Mitgliedstaaten, d.h. darauf zurückzuführen, dass im Vergleich zu Mitgliedstaaten, die „intelligente“, weniger bürokratische Anforderungen eingeführt haben (z.B. vorausgefüllte elektronische Formulare statt leere Papierformulare, zentrale Ansprechpartner statt verschiedener dezentraler Behörden), bei der Umsetzung von EU-Vorschriften in nationales Recht in vielen Mitgliedstaaten ein weit größerer Verwaltungsaufwand als eigentlich nötig entsteht. Die von einigen Mitgliedstaaten gewählte Vorgehensweise, sogar strengere Anforderungen als die der EU-Vorschriften einzuführen („gold-plating“), macht nur einen geringen Teil (4 %) dieser übermäßigen Verwaltungslast aus. Dies gilt auch für die Umsetzung auf regionaler oder lokaler Ebene.

Unter der Annahme, dass 32% der 124 Mrd. EUR Verwaltungslasten mit EU-Ursprung auf die nationale Umsetzung zurückgeführt werden können, bemisst sich das Bürokratieabbaupotenzial bezüglich der im Rahmen des Aktionsprogramms gemessenen EU-Rechtsakte auf annähernd 40 Mrd. EUR. Rein zufällig ist diese Zahl fast identisch mit dem Abbaupotenzial in Höhe von 40,8 Mrd. EUR (33%) auf Grund der von der Kommission vorgelegten Bürokratieabbaumaßnahmen, obgleich sich hinter diesen Zahlen unterschiedliche Komponenten des Bürokratieabbaus verbergen (einerseits Bürokratieabbaupotenzial der auf EU-Ebene vorgeschlagenen Abbaumaßnahmen, andererseits Bürokratieabbaupotenzial durch Ausschaltung ineffizienter nationaler Umsetzung von EU-Recht). Da die von der Kommission auf EU-Ebene vorgeschlagenen Maßnahmen die Gesamtverwaltungslasten verringern, beeinflussen sich beide Ansätze gegenseitig und überlappen sich teilweise, so dass die betreffenden Summen nicht einfach addiert werden können. Gleichwohl beweisen diese beeindruckenden Zahlen, dass die Mitgliedstaaten dringend und entschlossen handeln müssen. Der gegenwärtige Bericht stellt einige Ideen für diesbezügliche Verbesserungen vor.

Die bestehenden Unterschiede bei der Umsetzung in nationales Recht und bei der Anwendung lassen sich gut anhand der öffentlichen Auftragsvergabe veranschaulichen: Die Kommission hat unlängst im Rahmen einer Bewertung der Vorschriften über die öffentliche Auftragsvergabe¹² geprüft, ob die einschlägigen EU-Vorschriften zu größerer Transparenz und mehr grenzüberschreitendem Wettbewerb und somit zu besseren Ergebnissen im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe geführt haben. Dabei stellte sie unter anderem fest, dass die typische Dauer eines Vergabeverfahrens (gerechnet vom Zeitpunkt der Ausschreibungsveröffentlichung bis zum Zeitpunkt der Auftragserteilung) zwischen 77 Tagen (LV) und 241 Tagen (MT) liegt und die durchschnittlichen Verfahrenskosten (gerechnet in Personentagen von Behörden und Unternehmen)

¹¹ Siehe KOM(2009)544, „Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten in der EU – Sektorische Pläne zur Verringerung der Verwaltungslasten und Maßnahmen für das Jahr 2009“, S. 6; Studie eines Konsortiums aus Beratungsunternehmen, siehe: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/smart-regulation/documents/files/abs_transposition_en.pdf

¹² Siehe http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/modernising_rules/evaluation/index_de.htm

zwischen 22 Tagen (LU) und 93 Tagen (BG) betragen. Die Kosten für Unternehmen schwanken zwischen 10 Personentagen (FI/FR) und 34 Personentagen (MT), die Kosten für Behörden zwischen 11 Personentagen (LU) und 68 Personentagen (BG). Dies lässt darauf schließen, dass es in einigen Mitgliedstaaten noch reichlich Verbesserungsbedarf bei der Effizienz der öffentlichen Auftragsvergabe gibt und entsprechende Verbesserungen die Kosten für Unternehmen wie auch für Behörden drücken dürften.

Durchschnittliche Kosten von EU-Ausschreibungsverfahren in den Mitgliedstaaten (in Personentagen für die Verwaltung und für Unternehmen)

	günstigster Akteur	ungünstigster Akteur	Differenz
Behörden	11	68	57
Unternehmen	10	43	33
Behörden + bestes Unternehmen	22	93	71

Auch eine Studie, die unter anderem die Genehmigungsregelungen bezüglich kleiner Dachfotovoltaikanlagen in verschiedenen Mitgliedstaaten vergleicht, zeigt erstaunliche Unterschiede bei den nationalen Verfahren (*keine direkte Verbindung zur Umsetzung von EU-Recht*). Während in einigen Mitgliedstaaten wie Deutschland gar keine Genehmigung erforderlich ist, verlangen andere Mitgliedstaaten bis zu 4 verschiedene Genehmigungen, und die Verfahren können bis zu 50 Wochen dauern.¹³ Eine Studie der Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft vbw hat zudem erhebliche Kostenunterschiede bei der Umsetzung der Gleichstellungsrichtlinie und der Emissionshandels-Richtlinie identifiziert.¹⁴

Ein weiteres Beispiel ineffizienter Übertragung und Umsetzung stammt aus dem Eisenbahnverkehrsbereich. Das 2001 angenommene erste Eisenbahnpaket sollte Eisenbahnbetreiber den Zugang zum transeuropäischen Netzwerk in nicht diskriminierender Weise ermöglichen. Es hat eine Reihe von Verpflichtungen eingeführt; eine davon ist das Erfordernis zur Errichtung einer Regulierungsbehörde. Damit die Regulierungsbehörde ihre Aufgabe erfüllen kann, muss sie so angemessen ausgestattet werden, dass sie rechtzeitig und effektiv auf Anfragen von Bahnbetreibern und anderen antworten kann. Obgleich die Personalstärke in jeder Regulierungsbehörde zur effektiven Aufgabenerfüllung von dem zu beaufsichtigenden Markt abhängen mag, ist es offensichtlich, dass Unterschiede zwischen 2 Mitarbeitern (EE, FI and SI) bis zu 150

¹³ Vergleich der Rechts- und Verwaltungsverfahren für Solarenergie-Projekte in der EU – Ergebnisse des Projekts „PV LEGAL“ mit Vergleichsdaten unter: <http://www.epia.org/projects/ec-projects/reduction-of-bureaucratic-barriers-for-successful-pv-deployment-in-the-eu.html>

¹⁴ Siehe vbw "Bürokratiekosten durch EU-Vorschriften", November 2011; Richtlinie 2002/73/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. September 2002 zur Änderung der Richtlinie 76/207/EWG des Rates zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen; Richtlinie 2006/54/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juli 2006 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen; Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft.

Mitarbeitern (UK) unterschiedliche Effizienz bei der Beantwortung von Anfragen durch Bahnunternehmen zur Folge haben.¹⁵

In ihrer Arbeit hat die Hochrangige Gruppe sich mit unzähligen Vorschlägen und Beschwerden von Interessenträgern befasst, die immer wieder auch die entsprechende Umsetzung von EU-Recht in Frage stellen und so auf den Bedarf an verbesserten Praktiken hinweisen. In ihrer 7. Stellungnahme zu offline-Vorschlägen hat sich die Hochrangige Gruppe am 11. März 2011 beispielsweise mit so unterschiedlichen Fragen wie Problemen bei der Anerkennung von Registrierungsdocumenten von importierten KFZ aus einem Mitgliedstaat durch einen anderen Mitgliedstaat, der fehlenden Nutzung von in der Abfallverbringungsrichtlinie vorgesehenen Vereinfachungsmöglichkeiten durch regionale Behörden sowie bürokratischen Verfahren bei der Anerkennung von Berufsabschlüssen befasst. Darüber hinaus haben auch die von Cap Gemini, Deloitte und Ramboll Management erstellten Studien zu Verwaltungslasten in 13 vorrangigen Bereichen sowohl einige gute als auch schlechte Beispiele für die Umsetzung von EU-Recht dargestellt.¹⁶

Auf EU-Ebene kümmert sich die Kommission mit verschiedenen, im 28. Jahresbericht zur Beobachtung der Anwendung des EU-Rechts dargestellten Instrumenten um Vorschläge und Beschwerden.¹⁷ Das IT-Instrument „CHAP“ ist auf die Registrierung und Bearbeitung von Beschwerden und Anfragen von europäischen Bürgern zur Anwendung des EU-Rechts durch Mitgliedstaaten zugeschnitten. Während die Mehrzahl der Fälle über direkte Antworten seitens der Kommission gelöst werden können, werden 17% in das Projekt „EU-Pilot“ eingespeist, das darauf abzielt, Bürgern und Unternehmen bei Fragen und Problemen im Zusammenhang mit der Anwendung von EU-Recht schneller und besser zu helfen. Diesbezüglich trägt EU-Pilot zu einer besseren Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen den Kommissionsdienststellen und den nationalen Behörden bei.

Der 28. Jahresbericht zeigt auch Missstände bei der Umsetzung und Anwendung von EU-Recht auf. Obgleich die Gesamtzahl der durch die Kommission eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren gegen die Mitgliedstaaten wegen fehlerhafter Anwendung von EU-Recht zurückgegangen ist, ist die Zahl der Vertragsverletzungsverfahren auf Grund verspäteter Umsetzung von EU-Recht angestiegen. Dies betrifft auch die Binnenmarktrichtlinien¹⁸ - einschließlich der spezifisch auf die Verringerung von Verwaltungslasten für KMU abzielenden Richtlinien. So musste die Kommission am 29. September und 27. Oktober 2011 beispielsweise drei Mitgliedstaaten auffordern, ihren Pflichten zur vollständigen Umsetzung von Richtlinie 2009/49/EG bezüglich bestimmter Veröffentlichungsanforderungen für mittelgroße Unternehmen und der Pflicht zur Erstellung konsolidierter Jahresabschlüsse nachzukommen. Diese Richtlinie,

¹⁵ Siehe „Typology and structure of Regulatory Bodies in the EU-railway sector“, abrufbar unter <http://www.europarl.europa.eu/studies>

¹⁶ Siehe http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/meas_data/meas_data_en.htm

¹⁷ KOM(2011)588 vom 29. September 2011, S. 7 f.

¹⁸ Siehe die Ausgabe des Binnenmarktanzeigers vom 29. September 2011, http://ec.europa.eu/internal_market/score/index_de.htm.

die bis zum 1. Januar 2011 umgesetzt sein sollte, entlastet die KMU von Berichtspflichten.¹⁹

„Mit gutem Beispiel voranzugehen, ist nicht nur der beste Weg, andere zu beeinflussen, es ist der einzige.“(Albert Schweitzer)

Die Kommission gelangte in ihrer Mitteilung vom 22. Oktober 2009 zu folgendem Schluss: „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.“ Um diesen Prozess zu fördern und die Möglichkeiten für eine Verringerung der Verwaltungslasten noch stärker zu nutzen, hat die Kommission die Hohe Rangige Gruppe mit der Ausarbeitung dieses Berichts über bewährte Praktiken in den Mitgliedstaaten für eine möglichst unbürokratische Umsetzung von EU-Rechtsvorschriften beauftragt.

Die Erstellung dieses Berichts ist der wichtigste Bestandteil des am 17. August 2010 angenommenen, erweiterten Mandats²⁰ der Hohe Rangigen Gruppe. Neben dem Bericht über bewährte Praktiken sieht das neue Mandat vor, dass die beratende Tätigkeit der Gruppe auf die Ausarbeitung von Vorschlägen zur Verminderung von Verwaltungslasten ausgedehnt wird, dass die Beratungsfunktion auf das fortlaufende Vereinfachungsprogramm der Kommission und auf die Unterstützung von Fortschritten bei der Annahme von Vorschlägen zur Verringerung von Verwaltungslasten durch Rat und Parlament ausgeweitet wird, und dass die Gruppe künftig mit dem Ausschuss für Folgenabschätzung regelmäßig einen strukturierten Meinungs- und Erfahrungsaustausch über Fragen im Zusammenhang mit Verwaltungslasten führt. Durch den Bericht über bewährte Praktiken ist zudem die Frage der Umsetzung von EU-Vorschriften in nationales Recht in den Mittelpunkt der Arbeiten der Hohe Rangigen Gruppe gerückt.

II. ZIELE

In der Strategie „Europa 2020“ wird intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum als eine Kombination von sich gegenseitig verstärkenden Prioritäten der EU für die kommenden Jahre vorgeschlagen.²¹ Intelligentes Wachstum soll dabei insbesondere durch Maßnahmen zur Verbesserung des Unternehmensumfelds (vor allem für KMU) und durch eine vernünftige Gesetzgebung geschaffen werden. Eine intelligente Rechtsetzung, wie sie die Kommission im Oktober 2010 vorgeschlagen²² hat, ist mithin eine unabdingbare Voraussetzung für intelligentes Wachstum. Jeder Versuch, Rechtsvorschriften so zu konzipieren bzw. zu überarbeiten, dass sie für Unternehmen und

¹⁹ Siehe IP/11/1114 vom 29. September 2011.

²⁰ Kommissionsbeschluss vom 17. August 2010 zur Änderung des Beschlusses 2007/623/EG zur Einsetzung der Hohe Rangigen Gruppe unabhängiger Interessenträger im Bereich Verwaltungslasten (2010/C 223/03).

²¹ KOM(2010)2020 „EUROPA 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“.

²² KOM(2010)543 „Intelligente Regulierung in der Europäischen Union“.

andere einfacher und unbürokratischer werden, trägt somit zur Verbesserung des Unternehmensumfelds und zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen bei.

Gleichwohl sind Rechtsvorschriften nur *ein* – wenngleich wichtiges – Mittel für die Verbesserung des Unternehmensumfelds. Ein weiteres wichtiges Element ist ihre konkrete Umsetzung. Eine effiziente und intelligente Umsetzung kann Unternehmen und Verwaltungen Kosten ersparen und gleichzeitig zu einer besseren Vorschrifteneinhaltung (d.h. zur Verwirklichung der Ziele der Vorschriften) beitragen. Hauptziel des Berichts ist es, einen Beitrag dazu zu leisten, die 28% der Verwaltungslasten, die auf ineffiziente Umsetzung von EU-Recht in den Mitgliedstaaten zurückgeht, wesentlich zu reduzieren oder ganz abzuschaffen.

Gegenwärtig scheinen sich die Mitgliedstaaten zumeist nur für ihre eigenen Umsetzungsmaßnahmen zu interessieren. Dies scheint einerseits eine logische Folge der Tatsache zu sein, dass Verwaltungen in der Regel nur dafür zu sorgen haben, dass die nationalen (oder regionalen bzw. lokalen) Umsetzungsmaßnahmen den rechtlichen Anforderungen genügen, und sie in der Regel am besten wissen, wie neue Vorschriften unter Berücksichtigung der Eigenheiten des betreffenden Rechtsrahmens in das bestehende Recht integriert werden können. Andererseits kann der Vergleich mit der Umsetzung in anderen Mitgliedstaaten dem öffentlichen Sektor neue Ideen und Anreize für die Verbesserung der eigenen Umsetzungsmaßnahmen liefern. Dies bedeutet keineswegs, dass Umsetzungsmaßnahmen 1:1 übernommen werden sollten, aber die Behörden könnten z.B. innovative Elemente übernehmen, um ihre eigenen Praktiken zu verbessern. Der Austausch unterschiedlicher Erfahrungen und das Erläutern der konkreten Gründe für bestimmte Vorgehensweisen bei der Umsetzung von EU-Rechtsvorschriften könnten allen Beteiligten eine bessere Umsetzung ermöglichen.

Dieser Bericht soll konkrete Anregungen für eine bessere Umsetzung der EU-Vorschriften geben. Selbstverständlich sind nicht alle bewährten Verfahren, die in diesem Bericht vorgestellt werden, grundsätzlich auf sämtliche Mitgliedstaaten übertragbar, aber auch Maßnahmen, die sich nicht ohne Weiteres kopieren lassen, können Denkanstöße geben, wie sich bestimmte Aspekte einer bestimmten Umsetzungsmaßnahme verbessern lassen und wie bestimmte Prozesse somit für Unternehmen einfacher und unbürokratischer gemacht werden könnten.

Außerdem soll durch den Bericht ein regelmäßiger, strukturierter Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über bewährte Praktiken in Gang gebracht werden, um den Einsatz ähnlicher Praktiken zu fördern. In einigen Bereichen gibt es einen solchen Austausch bewährter Praktiken bereits,²³ aber diese ermutigenden Beispiele sollten auf andere Bereiche ausgedehnt werden. Auch muss sichergestellt sein, dass nicht nur stark spezialisierte Fachexperten, sondern auch die zuständigen Verwaltungen „vor Ort“ an dem Informationsaustausch beteiligt werden, damit die konkreten Vorteile beispielhafter bewährter Praktiken wirklich jenen vor Augen geführt werden, die für die Verbesserung der Rechtsvorschriften zuständig sind.

Zusammengefasst besteht das Grundanliegen des Berichts darin, konkrete Beispiele von Musterlösungen einzelner Mitgliedstaaten für eine möglichst unbürokratische Umsetzung

²³ Vergleiche Anhang 5, z.B. Gruppe von Vereinfachungsexperten im Bereich Landwirtschaft, EU-Netz für die Anwendung und Durchsetzung des Umweltrechts (IMPEL).

von EU-Rechtsvorschriften vorzustellen. Diese Lösungen könnten vollständig oder teilweise auf andere Mitgliedstaaten oder Bereiche übertragen werden, um den Verwaltungsaufwand für Unternehmen in ganz Europa durch eine weniger bürokratische Umsetzung des EU-Rechts zu vermindern und gleichzeitig die Integrität des Binnenmarkts zu stärken. Zudem hat sich die Hochrangige Gruppe nicht mit einem schlichten Verzeichnis von Beispielen für bewährte Praktiken zufriedengegeben: In dem Bericht werden darüber hinaus gemeinsame Merkmale und Eigenschaften der vorgestellten bewährten Praktiken analysiert und somit Aufschlüsse darüber gegeben, wodurch bewährte Praktiken beeinflusst werden und wie bestehende Verwaltungsverfahren somit zu bewährten oder optimalen Praktiken gemacht werden könnten. Zu diesem Zweck enthält der Bericht eine Prüfliste für eine ordnungsgemäße Umsetzung von EU-Vorschriften (siehe VI.).

Die beiliegende Übersicht über die institutionellen Rahmenbedingungen und den systematischen Ansatz der in den Mitgliedstaaten durchgeführten Maßnahmen für eine bessere Rechtsetzung (Anhang 6) soll die verschiedenen Möglichkeiten aufzeigen, wie die intelligente Rechtsetzung vorangebracht werden kann und wie für die Unternehmen in den einzelnen Mitgliedstaaten konkrete Ergebnisse bewirkt werden können. Sie baut auf der Arbeit der OECD im EU15-Projekt²⁴ auf, die mit Informationen aus allen 27 Mitgliedstaaten vervollständigt wurde. Die Hochrangige Gruppe hofft, dass die politischen Entscheidungsträger in den Mitgliedstaaten nicht nur bewährte Praktiken zur Umsetzung spezifischer Rechtsvorschriften austauschen, sondern sich auch dadurch inspirieren lassen, wie die Agenda für eine bessere Rechtsetzung organisiert ist und in den verschiedenen Mitgliedstaaten gefördert wird. Diesbezüglich werden einige gute Beispiele in Teil IV.2.a) dargestellt.

III. METHODIK / ANSATZ

Die Hochrangige Gruppe hat Paul Mollerup und Johannes Ludewig zu den koordinierenden Berichterstattern für diesen Bericht ernannt. Es wurde ein Fragebogen über bewährte Praktiken (Anhang 2) entworfen, an die Staats- und Regierungschefs aller Mitgliedstaaten und an beteiligte Organisationen versandt und auf der Homepage der Hochrangigen Gruppe veröffentlicht. Parallel dazu organisierte der vom Ausschuss der Regionen in die Hochrangige Gruppe entsandte Beobachter MP Lambertz eine Konsultation der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften in der EU anhand eines entsprechend angepassten Fragebogens. Außerdem wurden die Kommissionsdienststellen gebeten, eigene Beispiele für bewährte Praktiken anzugeben.

1. Begriffsbestimmung

Zunächst ist die Frage zu klären, was in diesem Bericht genau unter „bewährten Praktiken“ verstanden wird. **Die Hochrangige Gruppe versteht unter diesem Begriff alle Praktiken, die fortwährend bessere Ergebnisse als andere Verfahren liefern.**²⁵

²⁴ Link http://www.oecd.org/document/24/0,3746,en_2649_34141_41909720_1_1_1_1,00.html zur OECD-Website:

²⁵ Siehe <http://www.businessdictionary.com/definition/best-practice.html>

Die in diesem Bericht vorgestellten bewährten Praktiken sind aus Beispielen ausgewählt worden, die hauptsächlich von den Mitgliedstaaten übermittelt wurden und mithin Praktiken darstellen, die in diesen Ländern eine große Bedeutung haben. Die Hochrangige Gruppe hat von Beginn an versucht, Sachverständige mitgliedstaatlicher Behörden, den Ausschuss der Regionen, sämtliche Kommissionsdienststellen und die beteiligten Organisationen in die Ermittlung und die Auswertung bewährter Praktiken einzubinden. Trotzdem gibt es wahrscheinlich noch bewährte Praktiken, die der Hochrangigen Gruppe nicht bekannt sind, und möglicherweise gibt es auch (u.U. noch in der Entwicklung befindliche) Praktiken, die ebenso gut wie die hier genannten Beispiele oder sogar besser sind. Hinzu kommt, dass ein Verfahren, das sich im rechtlichen und im institutionellen Rahmen des einen Mitgliedstaats bewährt hat, unter Umständen in einem anderen Mitgliedstaat völlig ungeeignet sein kann.

Nach Auffassung der Hochrangigen Gruppe mindert dies jedoch in keiner Weise den Wert dieses Berichts. Letzterer ist nämlich nicht als Ende, sondern als Startpunkt eines Prozesses zu sehen, der auf eine bessere und mit weniger Verwaltungslasten verbundene Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften abstellt. Der Begriff „bewährte Praktiken“ ist keineswegs statisch: Was sich in der Vergangenheit bewährt hat, kann morgen schon ein schlechtes Verfahren sein, wenn es nicht kontinuierlich verfeinert und verbessert wird. Ebenso können auch die besten Beispiele noch weiter verbessert werden. Sie können sich weiterentwickeln, verfeinert, angepasst oder ausgeweitet werden.

Die in diesem Bericht vorgestellten bewährten Verfahren sollen Modellcharakter haben und als Maßstab für die qualitative Bewertung der Umsetzung von EU-Vorschriften dienen.

2. Herausforderungen

Bei der Erstellung dieses Berichts hatte die Hochrangige Gruppe mehrere Herausforderungen zu bewältigen:

a) Sammlung in Frage kommender Beispiele

Zunächst galt es, eine ausreichende Menge in Frage kommender bewährter Praktiken zusammenzutragen. Zu diesem Zweck wurde ein Fragebogen entworfen und Anfang November 2010 an alle Mitgliedstaaten versandt. Die Regierungen der Mitgliedstaaten haben daraufhin fast 130 Beispiele aus unterschiedlichen Bereichen übermittelt. Einige Regierungen haben zudem in den Sitzungen der Hochrangigen Gruppe bewährte Praktiken vorgestellt (siehe Anhang 4).

Des Weiteren hat der Ausschuss der Regionen eine EU-weite Konsultation regionaler und kommunaler Behörden durchgeführt, in deren Rahmen 51 bewährte Verfahren übermittelt wurden. Diese Beispiele wurden analysiert und um 30 weitere Beispiele aus einer im Mai 2011 durchgeführten Studie²⁶ ergänzt. Vierzehn weitere Beispiele wurden dem Sekretariat der Hochrangigen Gruppe von der regionalen Ebene zugesandt oder in

²⁶ Progress Consulting S.r.l. and Living Prospects Ltd, „Administrative burden reduction at the regional and local level“; die Studie wurde zusammen mit den erhaltenen Beiträgen veröffentlicht.

den Sitzungen der Gruppe vorgestellt, so dass sich die Gesamtzahl dieser Beispiele auf 95 belief.

Der Fragebogen wurde auch an Organisationen und Verbände verschickt und auf der Webseite der Hochrangigen Gruppe veröffentlicht. Interessenträger wie Wirtschaftsverbände aus Österreich, Dänemark, Finnland, Deutschland, Luxemburg, den Niederlanden und Spanien übermittelten daraufhin weitere 20 Beispiele.

Die Suche in vorhandenen Quellen und bei den Kommissionsdienststellen förderte weitere Beispiele zu Tage. So übermittelten die Kommissionsdienststellen Beispiele aus den Bereichen Energie, Verkehr, Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz, Verbraucherfragen, Tiergesundheit und Dienstleistungsrichtlinie. Zudem wurden einschlägige Berichte über bewährte Verfahren wie der Bericht des schwedischen Ratsvorsitzes von 2009²⁷, ein vom IMPEL erstellter Bericht²⁸ sowie mehrere Berichte des Beraterkonsortiums für die Messung von Verwaltungslasten²⁹ geprüft, um für diesen Bericht geeignete Beispiele für bewährte Praktiken zu ermitteln.

Da die Beispiele aus unterschiedlichen Quellen zusammengetragen wurden, ergaben sich auch einige Überschneidungen. So übersandten beispielsweise einige Regierungen und einige Wirtschaftsorganisationen dieselben Beispiele, oder es wurden bereits im Bericht des schwedischen Ratsvorsitzes genannte Beispiele in aktualisierter Form dargebracht.

Insgesamt wurden über 300 Beispiele für eine erste Sichtung zusammengetragen. Alle Beispiele werden zusammen mit diesem Bericht auf der Webseite der Hochrangigen Gruppe³⁰ veröffentlicht werden.

b) Vorauswahl

Nachdem die erste Beispielliste zusammengestellt worden war, wurde diese zusammen mit den zu den einzelnen Beispielen übermittelten Angaben zunächst von Mitarbeitern des Sekretariats der Gruppe, das im Referat C1 des Generalsekretariats angesiedelt ist, nach spezifischen Aspekten³¹ gesichtet und dann an die Mitglieder der Hochrangigen

²⁷ Bericht der schwedischen Ratspräsidentschaft vom Dezember 2009: „Better Regulation – Presentation of practical exercise on sharing good examples“. Der Bericht wurde zusammen mit den erhaltenen Beiträgen veröffentlicht.

²⁸ European Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law (IMPEL), siehe auch den Bericht von IMPEL „Practical Application of Better Regulation Principles in Improving the Efficiency and Effectiveness of Environmental Inspection Authorities“, <http://impel.eu/projects/practical-application-of-better-regulation-principles-in-improving-the-efficiency-and-effectiveness-of-environmental-inspection-authorities>

²⁹ Siehe http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/meas_data/meas_data_en.htm

³⁰ Website der Hochrangigen Gruppe: http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/ind_stakeholders/ind_stakeholders_en.htm

³¹ Z.B. Angaben zu gemessenem Abbaupotenzial, eGovernment-Lösungen, Bezug zur EU-Gesetzgebung, methodologischer Charakter, „gold-plating“, grenzübergreifende Aspekte, Stand der Durchführung, Klärung komplexer rechtlicher Sachverhalte, für besondere Bedürfnisse maßgeschneiderte Lösungen, risikobasierter Ansatz, Verschmelzung unterschiedlicher Verfahren, Einbeziehung der Endnutzer, besonderes Augenmerk auf den Mittelstand.

Gruppe weitergeleitet. Die Mitglieder der Hochrangigen Gruppe prüften die Beispiele und erstatteten Rückmeldung bezüglich ihrer Qualität. Kriterien für die Qualitätsbewertung im Rahmen der Vorauswahl waren das konkrete Potenzial zur Verminderung von Verwaltungslasten sowie die Verwendung spezifischer neuer Methoden oder Werkzeuge (risikospezifische Ansätze, fortschrittliche und/oder besondere eGovernment-Lösungen, Beispiele für eine gute grenzüberschreitende Zusammenarbeit, speziell auf die Bedürfnisse von KMU zugeschnittene Umsetzungsmaßnahmen usw.). Die Mitglieder der Hochrangigen Gruppe erstatteten zudem Rückmeldung über den Bedarf an zusätzlichen Informationen, wiederkehrende Themen oder besondere Eigenheiten der ihnen zugeteilten Politikbereiche. Im Rahmen dieser Arbeiten unterhielten sie zudem informelle Kontakte zu anderen beteiligten Akteuren. Auf der Grundlage der Rückmeldungen von ihren Mitgliedern erstellte die Hochrangige Gruppe sodann eine reduzierte Liste von ca. 150 bewährten Praktiken und verteilte diese an ihre Mitglieder als Arbeitsunterlage für die Sitzung vom 14. Juli 2011.

Die Hochrangige Gruppe hatte sich zuvor darauf verständigt, dass die Verteilung von Beispielen nach geografischem Ursprung und nach Themen bei der Vorauswahl nicht entscheidend sein sollte. Hauptkriterium bei der Auswahl von Beispielen für diesen Bericht war für die Gruppe also nicht der Ursprung der Beispiele, sondern ihre Qualität. Die Hochrangige Gruppe ist davon überzeugt, dass es in den meisten Mitgliedstaaten gute Beispiele bewährter Praktiken für eine möglichst unbürokratische Umsetzung von EU-Rechtsvorschriften gibt.

c) Überprüfung

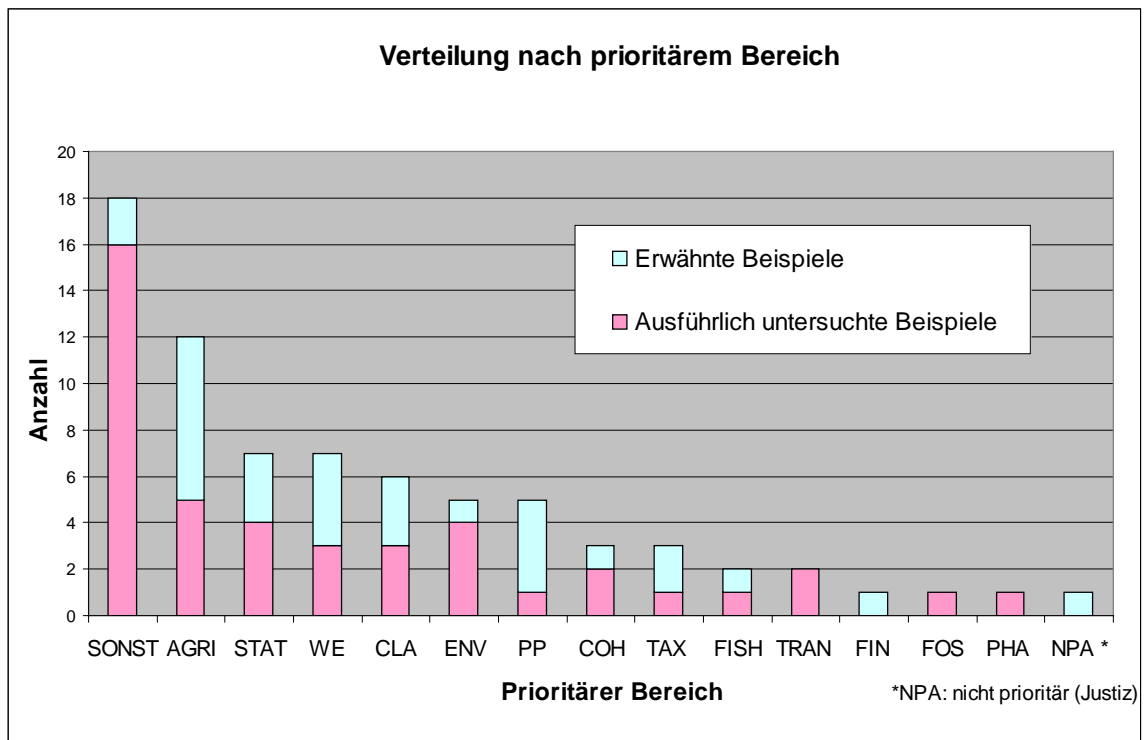
Eine der wichtigsten Herausforderungen bei der Erstellung dieses Berichts war die Verifizierung der Beispiele, d.h. die Prüfung, ob es sich bei dem übermittelten Beispiel tatsächlich um ein bewährtes Verfahren handelte. Zusätzlich zu der ersten Sichtung durch die HRG-Mitglieder und das HRG-Sekretariat führte die Hochrangige Gruppe daher im Juli und August 2011 eine Konsultation der zuständigen Kommissionsdienststellen, der nationalen Regierungen, des Ausschusses der Regionen und bestimmter beteiligter Organisationen zu der reduzierten Liste bewährter Praktiken durch. Dabei wurden alle zu Rate gezogenen Stellen gebeten, insbesondere die von anderen Quellen übermittelten Beispiele näher zu prüfen (beispielsweise daraufhin, ob beteiligte Organisationen die von Regierungsstellen übermittelten Beispiele guthießen und umgekehrt, oder ob die Kommissionsdienststellen in Bezug auf die Bewertung der Beispiele der gleichen Auffassung wie die Regierungen oder die anderen Beteiligten waren). So konnten nationale Regierungen prüfen, ob sie EU-Recht auf ähnliche Weise oder sogar besser als die bis dahin aufgeführten Mitgliedstaaten umgesetzt haben.

Die Hochrangige Gruppe war bemüht, die betroffenen Akteure weitestgehend in ihre Arbeiten einzubinden, weil es ihr vor allem darum ging, bewährte Praktiken zu ermitteln, die den Unternehmen wirklich helfen - also nicht nur solche Praktiken, die von den für ihre Umsetzung verantwortlichen Stellen als „elegant“ angesehen werden.

Wie bereits erwähnt wollte die Hochrangige Gruppe mehr erreichen als die bloße Aufstellung einer Liste von bewährten Praktiken für diesen Bericht. Im Bericht werden daher die ausgewählten Beispiele auf typische Merkmale einer möglichst unbürokratischen Umsetzung von EU-Rechtsvorschriften und die zu Grunde liegenden Motive hin analysiert.

d) Endgültige Auswahl

Der Entwurf des Berichts wurde in den Sitzungen der Hocharangigen Gruppe vom 22. September und 20. Oktober 2011 erörtert und in der Sitzung vom 15. November 2011 in Warschau angenommen.



Abkürzungen sind in Fn. 4 erläutert.

IV. PROJEKTERGEBNISSE / BEWÄHRTE PRAKTIKEN

Longum iter est per praecepta, breve et efficax per exempla. („Lang ist der Weg durch Lehren, kurz und wirkungsvoll durch praktische Beispiele.“)

Seneca der Jüngere, Brief über Ethik an Lucilius

Mit den 44 bewährten Praktiken, die in den nachfolgenden Kästen zu spezifischen Politikfeldern präsentiert werden, möchte die Hochrangige Gruppe Anregungen für die Umsetzung von EU-Recht in nationales Recht geben, die dazu beitragen sollen, dass die Verwaltungslasten für Unternehmen geringer werden und – sozusagen als positiver Nebeneffekt – möglicherweise auch die Arbeit der Behörden erleichtert wird. Außerhalb der Kästchen werden 30 weitere bewährte Verfahren genannt ('T1'-'T30'); nähere Informationen zu allen Beispielen können den Original-Beiträgen entnommen werden, die auf der HRG-Website veröffentlicht werden. Anhang 3 gibt einen kurzen Überblick zu den im Bericht verwendeten Beispielen.

Die nachfolgenden Beispiele decken ein breites Feld von Politikbereichen und Mitgliedstaaten ab. Ihre Analyse hat gezeigt, dass sich mit Blick auf eine intelligente Umsetzung von EU-Vorschriften einige gemeinsame Merkmale erkennen lassen. Die Hochrangige Gruppe hat auf der Grundlage der Ergebnisse dieser Arbeiten eine Prüfliste für eine optimale Umsetzung von EU-Rechtsvorschriften erstellt (vgl. unten VI.).

1. Einführung

Die Hochrangige Gruppe hat neben den konkreten Beispielen aus einzelnen Bereichen auch eine Reihe von Beispielen erhalten, die allgemeine und übergreifende Ansätze auf intelligente Regulierung und eine gute Umsetzung der EU-Gesetzgebung darstellen. Diese Beispiele werden zuerst (unter 2) beschrieben. Danach werden die einzelnen Beispiele für spezielle Themen oder Bereiche erläutert (3).

Die Hochrangige Gruppe hat die einzelnen Beispiele nach bestimmten Merkmalen (z.B. digitale Lösungen) aufgeführt. Neben der Gliederung der Beispiele anhand von Merkmalen hat die Hochrangige Gruppe untersucht, welche Themenbereiche unter den vorgelegten Beispielen dominieren (unten 3.j). Bei der Analyse der Ursachen, warum sich manche Bereiche eher für einen Bürokratieabbau zu eignen scheinen, identifizierte die Hochrangige Gruppe zusätzliche Merkmale, die für eine gute Umsetzung der EU-Gesetzgebung wichtig sind.

Die letzte Bemerkung betrifft die vorgesehenen Adressaten: Obwohl das Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten für die Unternehmen bestimmt war, sollten idealerweise sowohl die Wirtschaft als auch die Behörden bei der Umsetzung von EU-Gesetzgebung von diesen Maßnahmen profitieren. Für die Hochrangige Gruppe war auch das ein Kriterium für die Auswahl der Beispiele in diesem Bericht. Die wirklich guten Praktiken sollten nicht nur einfach die Kosten von der Unternehmensseite auf die Seite der öffentlichen Verwaltung umleiten.

2. Querschnitts-Praktiken für die intelligente Rechtsetzung und die gute Umsetzung der EU-Gesetzgebung

Einige der hier aufgeführten Beispiele sollen Konzepte zur besseren oder intelligenten Rechtsetzung auf nationaler Ebene vorstellen. Insbesondere sind hier bestimmte Elemente aus den nationalen Programmen zur intelligenten Regulierung enthalten. Sie sollen für die anderen Mitgliedstaaten einen Anreiz für deren Umsetzung geben. Aus Sicht der Hochrangigen Gruppe fördern die Programme zur intelligenten Rechtsetzung die gute Umsetzung der EU-Gesetzgebung. Sie verpflichten die für die Umsetzung und Durchführung der EU-Gesetzgebung Verantwortlichen, bei der Ausarbeitung von Gesetzen oder Durchführungsbestimmungen die unbürokratischste Lösung zu wählen.

Bewährte Praktiken für die Umsetzung von spezifischen EU-Rechtsakten werden im folgenden Abschnitt 3 vorgestellt. Dieser umfasst auch einige übergreifende Elemente wie eGovernment, oder risikobasierte Ansätze, die durch konkrete Beispiele für die Umsetzung der EU-Gesetzgebung in verschiedenen Bereichen erläutert werden.

a) Intelligente/bessere Rechtsetzung

Programme zur intelligenten/besseren Rechtsetzung sind in vielen Mitgliedstaaten und in einigen Regionen fest etabliert, und ihnen allen ist gemein, dass Rechtsetzung effizient und für Unternehmen, Bürger/innen sowie Verwaltungen mit wenig Aufwand verbunden sein muss, damit sie sich auf ihre tägliche Arbeit und Aufgaben konzentrieren können. Dies gilt auch für Rechtsetzung europäischen Ursprungs. Doch dieses Ziel zu erreichen ist ein kontinuierlicher Prozess, der einen kulturellen Wandel in Bezug auf Verwaltungsverfahren und Wahrnehmungen bei der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften in der gesamten EU voraussetzt. Die Förderung dieser kulturellen Veränderung innerhalb der EU und der nationalen, regionalen und kommunalen Verwaltungen ist ein wichtiges Element der Agenda für die bessere Rechtsetzung geworden.

An der kulturellen Veränderung sind mehrere Quellen beteiligt:

Zum Ersten erkennen die Gesetzgeber selbst, dass die gewünschten sektoralen Ziele, die auf der politischen Ebene festgelegt wurden, nicht unbedingt am besten erreicht werden, indem sie neue Regelungen und Informationspflichten einführen. Mehr Erfolg verspricht ein „smart regulation“-Ansatz, bei dem die gewünschten Ziele mit der am wenigsten belastenden Regelung erreicht werden. Das kann auch zur Prüfung bereits bestehender Regelungen in diesem Sektor führen. Auf der EU-Ebene wurde eine ähnliche Übung durchgeführt; sie mündete in der Einführung der sogenannten „Fitness-Checks“.³²

Zum Zweiten fordert auch die Wirtschaft selbst nachdrücklich diesen kulturellen Wandel. Sie wollen weniger Ressourcen für Bürokratie und mehr für ihre eigentliche Geschäftstätigkeit einsetzen, um ihre Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern und so letztlich rentabler zu werden.

³² Siehe http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/evaluation/docs/fitness_check_en.pdf

Zum Dritten erkennen Nichtregierungsorganisationen, Gewerkschaften, Verbraucher und umweltpolitische Interessengruppen den Sinn des Bemühens um eine unbürokratische Verwirklichung von Zielen. Trotz manchmal divergierender Wahrnehmung in der Öffentlichkeit können Nichtregierungsorganisationen, Gewerkschaften usw. auf der einen Seite und die Wirtschaft auf der anderen Seite sich häufig auf Vorschläge für die unbürokratischste Lösung verständigen. Die meisten Vorschläge der Hochrangigen Gruppe zur Verringerung der Verwaltungslasten wurden bei Anerkennung aller bestehenden Meinungsunterschiede im Hinblick auf die politischen Ziele einstimmig angenommen.

Die Umsetzung der Forderung nach dem kulturellen Wandel wurde den Mitgliedstaaten überlassen. Mit den Programmen für eine bessere Rechtsetzung und nationalen Zielvorgaben für die Verringerung der Verwaltungslasten werden jedoch in allen Mitgliedstaaten erhebliche Anstrengungen zur Umsetzung dieser Agenda unternommen.

In den Mitgliedstaaten existieren unterschiedliche Ansätze im Bereich der intelligenten Rechtsetzung. Dennoch lassen sich gemeinsame Züge ausmachen, die als bewährte Praktiken identifiziert werden können (siehe umfassende Übersicht in Anhang 7). Im Folgenden werden einige dieser Trends präsentiert.

(1) Vereinfachungs- / Verwaltungslastenabbauprogramme

Bis September 2009 waren alle Mitgliedstaaten der Aufforderung des Europäischen Rates vom Frühjahr 2007 gefolgt und hatten eigene Programme aufgelegt. Die Bürokratieabbau-Ziele variieren zwischen -15% (Luxemburg, Malta) und -30% (Litauen, Spanien). Diese Zahlen lassen sich nicht direkt vergleichen, da einige Mitgliedstaaten Bruttoziele verwenden, bei denen nur die Verringerung der Verwaltungslasten in die Berechnung einbezogen wird, wohingegen andere Mitgliedstaaten Nettoziele festgelegt haben, bei denen negative Einflüsse durch Mehrbelastungen auf Grund neuen Rechts mit den erzielten Abbauerfolgen verrechnet werden und so den Abbauerfolg reduzieren/realistischer darstellen. Einige Mitgliedstaaten, deren Programme bereits beendet sind oder kurz davor stehen, haben weitere (z.B. drittes Ziel für NL) oder neue Ziele festgelegt (Bürger, AT; Erfüllungsaufwand, DE, NL).

Die Umsetzung der nationalen Programme hat eine Vielzahl von Initiativen zur Folge, die das tägliche Leben der Unternehmen verbessern soll. Verschiedene Methoden wurden beim Abbau eingesetzt einschließlich eGovernment-Lösungen, Ausnahmen für bestimmte Unternehmenstypen, Reduzierung der Häufigkeit der Übermittlung von Daten, Beschränkungen des Umfangs von Informationsanforderungen, Angleichung der Berichtserfordernisse in verschiedenen Rechtsakte, Nutzung von Stichproben, Anwendung des Grundsatzes der einmaligen Datenanforderung usw.

Einige Beispiele weisen auch auf generelle Ansätze zur besseren Rechtsetzung bei der Umsetzung von EU-Recht hin (z.B. Portugal, Deutschland und Großbritannien). Im portugiesischen Programm findet sich u.a. ein besonderes Augenmerk auf zeitnahe Umsetzung von EU-Recht.

1 Das portugiesische Simplegis Programm

Das portugiesische Simplegis Programm folgt auf frühere Initiativen zur besseren Rechtsetzung und konzentriert sich auf 3 Ziele: die Rechtsvereinfachung, einen verbesserten Zugang zu Gesetzestexten für Bürger und Unternehmer und die bessere Rechtsdurchsetzung. Das Programm berücksichtigt ausdrücklich den Einfluss von EU-Recht. Als Teil der Vereinfachungsbemühungen sollen auch Verzögerungen bei der Umsetzung von EU-Richtlinien weitgehend ausgeschlossen werden, damit Bürger und Unternehmen baldmöglichst die Vorteile von harmonisiertem Recht genießen können. Das Jahr 2010 zeichnete sich dadurch aus, dass so wenig neue nationale Verordnungen erlassen wurden wie seit 10 Jahren nicht mehr – auf Grund der strengen Bedarfsprüfung. Zukünftig sollen alle Verordnungen und Durchführungsverordnungen bei der Veröffentlichung im Online-Amtsblatt von einer Zusammenfassung in klarer Sprache begleitet sein, und zwar sowohl auf Portugiesisch als auch auf Englisch.³³

Schätzungen zufolge kann mit Einsparungen von ungefähr 200 Mio. EUR pro Jahr gerechnet werden.

Nationale Abbauziele helfen dabei, die Aufmerksamkeit auf die Folgen von Rechtsetzung für Unternehmen zu lenken, und können auch dazu genutzt werden, die Programme zu bewerben. Zudem verschafft die Einbeziehung nationaler Durchführungsgesetzgebung in die Bürokratieabbau-Programme und –Ziele zusätzliche Anreize für eine unbürokratische Anwendung. Deutschland hat beispielsweise seine gesamte innerstaatliche Gesetzgebung zur Umsetzung von EU-Richtlinien in seine Basismessung einbezogen, so dass das nationale Abbauziel von 25 % auch für diese Gesetzgebung gilt. Gleichmaßen können institutionalisierte nationale Abläufe, bei denen den Verwaltungslasten im Zusammenhang mit der Umsetzung von EU-Recht besondere Aufmerksamkeit zuteil wird, zu einer insgesamt erfolgreicherer Verwirklichung der Agenda zur besseren Rechtsetzung beitragen, insbesondere was das EU-Recht betrifft.

Die Verbreitung der Ergebnisse ist wichtig. Mehrere Beispiele betreffen die Information der Öffentlichkeit über die Ergebnisse, z.B. das Projekt „LET administration“ in Dänemark (T1). Eines der Ziele der meisten dieser Initiativen ist die Lösung des Problems der „gefühlten Lasten“ bzw. des Gefühls, dass sich nichts wirklich ändert (sog. Irritationskosten). Diese Beispiele schließen spezifische Kommunikationsmittel (z.B. Internetseiten zur Sammlung von Information³⁴) und Systeme für Zertifizierung bzw. Auszeichnung mit ein.

³³ Siehe <http://www.dre.pt/>

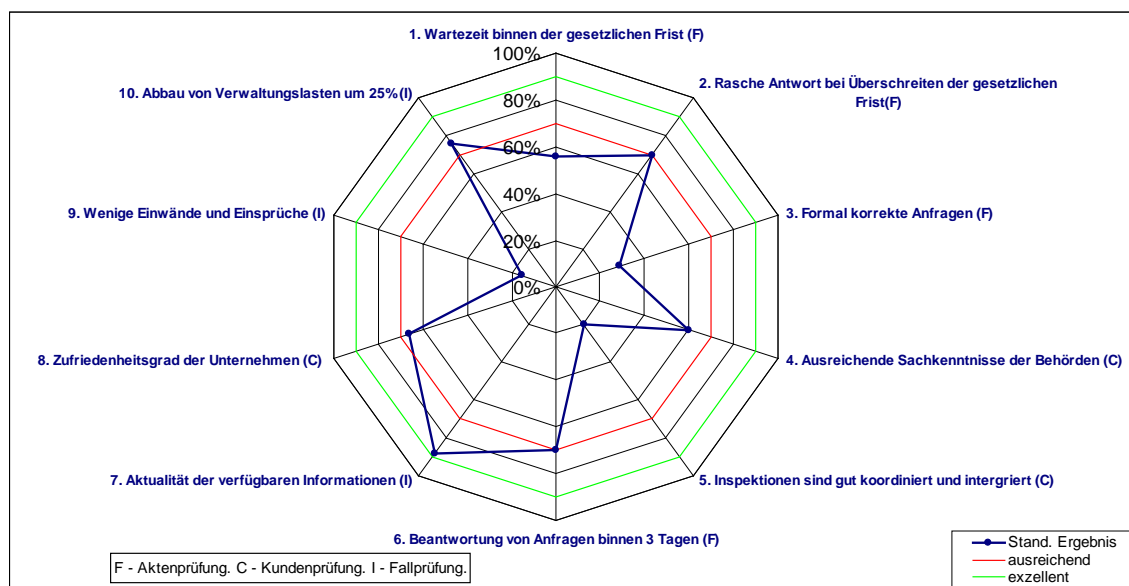
³⁴ Siehe Belgien, DAV (Dienst Administratieve Vereenvoudiging)/ ASA (Agence pour la Simplification Administrative) website: <http://www.simplification.be/showpage.php?iPageID=210&sLangCode=NL> ; Vereinigtes Königreich (Business Link / Better Regulation Executive): <http://www.businesslink.gov.uk/bdotg/action/detail?itemId=1084699441&type=PIP> ; Lombardei ('Semplific@ con noi'): <http://www.rl2.it/segnalazioni/>

2 Die „Note für gute Dienste“, Niederlande

Um die Dienstleistungen auf lokaler Ebene zu verbessern, hat die niederländische Regierung ein Zertifikat „Note für gute Dienste“ entwickelt, das von der Regierungsgruppe zur Verwaltungsreform vergeben wird. Das Zertifikat stellt den Gemeinden einen Referenzrahmen zur Verfügung, um die Qualität der Dienstleistungen für Unternehmen zu messen und Aspekte zu identifizieren, die verbessert werden können. Der Rahmen beruht auf einem System an Standards für Unternehmen, die in Abstimmung mit Gemeinden, KMU- und Industrieverbänden entwickelt wurden, die eine 10-Punkte-Wunschliste für die wichtigsten Unternehmensanliegen an kommunale Dienstleistungen zusammengetragen haben. Diese Standards ermöglichen die Messung und Verbesserung der Qualität der Dienste für Unternehmen; gleichzeitig legen sie Anforderungen an Gemeinden und Unternehmen fest (z.B. Produktkatalog mit den relevantesten Produkten für Unternehmen auf der Verwaltungsseite, Verpflichtung zur Antragseinreichung in Übereinstimmung mit den Einreichungsanforderungen und zur Beantwortung von Fragen innerhalb der gesetzten Fristen auf der Unternehmensseite).

Mit der Note für gute Dienste wissen die Unternehmen, was sie von den Kommunen erwarten können, und die Kommunen wissen, in welchen Bereichen sie ihre Dienste verbessern müssen auf Grund der gemessenen Standards. Derzeit sind 88 der 418 niederländischen Gemeinden zertifiziert; die Regierung strebt für 2012 200 Gemeinden an, die etwa 70% der Bevölkerung abdecken.

- Beispiel einer Note für gute Dienste: -



Schließlich muss erwähnt werden, dass Vereinfachungs- und Bürokratieabbauemühungen auch die regionalen und kommunalen Ebenen umfassen sollten, insbesondere - aber nicht ausschließlich - in Fällen, in denen diese Ebenen Gesetzgebungszuständigkeiten haben. In den Niederlanden gibt es beispielsweise Vereinbarungen zwischen Provinzen und Gemeinden auf der einen Seite und dem Staat auf der anderen Seite, die Bürokratieabbauziele für Bürger und Unternehmen umfassen (nach der aktuellen Vereinbarung jährlich 5% ab 2012). Die Hochrangige Gruppe hat einige Beiträge über regionale Initiativen erhalten sowie eine Präsentation zu einer aktuellen Initiative in der Lombardei.

3 Agenda „Einfache Lombardei“, Italien

Im Jahr 2010 hat die Regierung der Lombardei eine umfassende Vereinfachungsstrategie vorgelegt („Agenda zur Vereinfachung und Modernisierung der Lombardei (2011-2015)“). Diese umfasst Verwaltungs- und Rechtsvereinfachung, Digitalisierung und Neuausrichtung von Verwaltungsverfahren auf regionaler und lokaler Ebene. Bei der Erarbeitung der Strategie wurde eine Vielzahl von Interessenträgern konsultiert. 47 Verfahren mit erheblichen Auswirkungen auf die Zielgruppen wurden 2011 für eine gezielte Vereinfachung unter besonderer Berücksichtigung der Endnutzer-Perspektive ausgesucht und gesondert dargestellt, um die Verwaltungslasten zu messen und kritische Verfahrenspunkte zu analysieren.. Neben Unternehmen sind auch Bürger und Verwaltungen Zielgruppen. Leitenden Angestellten wurden Boni für die Verwirklichung vorgegebener Vereinfachungsziele in Aussicht gestellt. Eine Checkliste von 10 Fragen wurde erstellt für die Beamten, die die Verwaltungsmaßnahmen ausarbeiten, mit dem Ziel, neue Belastungen auf ein Minimum zu reduzieren. Darüber hinaus gibt es besondere Fortbildungskurse für Regierungsangestellte.

(2) Folgenabschätzungen

Während Abbauprogramme sich in den meisten Fällen mit bestehendem Recht beschäftigen, muss auch sichergestellt werden, dass neue Gesetze nicht auch neue unnötige Verwaltungslasten mit sich bringen. Um dies zu erreichen, muss in einem ersten Schritt Transparenz bezüglich der Folgen der neuen Regeln hergestellt werden, so dass dem Gesetzgeber (und Unternehmen und anderen Interessenträgern) beabsichtigte und unbeabsichtigte negative Auswirkungen bekannt sind. Aus diesem Grund gibt es in einigen Mitgliedstaaten eine verpflichtende Folgenabschätzung vor der endgültigen Beschlussfassung, in der normalerweise der Regelungszweck, die Alternativen sowie soziale, umweltrelevante und wirtschaftliche Folgen dargestellt werden. In den meisten Mitgliedstaaten umfassen die untersuchten wirtschaftlichen Folgen Verwaltungslasten und andere Kosten.

Um die angestrebte Änderung in der Kultur und Arbeitsweise – ein vorrangiges Ziel der intelligenten Rechtsetzung – zu erreichen, ist es erforderlich, dass die mit der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften betreuten Mitarbeiter die Auswirkungen der Gesetze abschätzen, die sie produzieren. Folgenabschätzungen durchführen und Rechtsvorschriften auch angesichts der durch sie verursachten Belastungen rechtfertigen zu müssen liefert Anreize, die Belastungen auf das notwendige Minimum zu reduzieren. Daher sind Folgenabschätzungen, und insbesondere Vorab-Messungen von Verwaltungslasten, von herausragender Bedeutung für die Verankerung einer Mentalität, die den Grundsatz der besseren Rechtsetzung verinnerlicht hat.

Mehr Informationen über nationale Programme zu Folgenabschätzungen finden sich in Anhang 7.

(3) institutioneller Aufbau/politische Unterstützung für die intelligente Rechtsetzung

Aus dem Überblick über den institutionellen Aufbau der Mitgliedstaaten geht klar hervor, dass die Methoden zur Gewährleistung einer „besseren Rechtsetzung“ auf nationaler Ebene keineswegs einheitlich sind. Es gibt allerdings eine Reihe von Gemeinsamkeiten, die es wert sind, hier genannt zu werden.

Zunächst scheinen viele Mitgliedstaaten ein systematisches Gesamtkonzept zu verfolgen, für das ein zentraler Minister oder eine zentrale Regierungsstelle verantwortlich zeichnet. In Deutschland liegt die Hauptverantwortlichkeit beispielsweise beim Staatsminister im Kanzleramt und damit im Herzen der Regierung. Der Staatsminister hat den Vorsitz in einem Staatssekretärsausschuss zum Bürokratieabbau, der sich alle zwei Monate trifft und dem Kabinett vierteljährlich berichtet. Dieser Aspekt der Zentralisierung ist sehr wichtig, um das doch eher abstrakte Thema Verwaltungslasten sichtbar zu machen. Des Weiteren garantiert dies natürlich auch die politische Unterstützung auf entsprechend hohem Niveau, was für den Erfolg unumgänglich ist.

4 KAFKA in Belgien

Die Kafkainitiative begann 2003 als innovativer Weg des Bürokratieabbaus. Unternehmer und Bürger konnten online via www.kafka.be Abbau- und Vereinfachungsvorschläge machen. Mehr als 200 Vorschriften wurden daraufhin vereinfacht oder überhaupt abgeschafft. Der Erfolg von Kafka ist ganz offensichtlich mit der Öffentlichkeitswirksamkeit und der politischen Unterstützung verbunden. Der zuständige Minister wurde als „Kafka-Gesicht“ in der Öffentlichkeit erkannt.

Alle Mitgliedstaaten haben Ziele gesetzt und Enddaten festgelegt, um den Abbau der Verwaltungslasten voranzutreiben. Die Verbindung der Programme zum Verwaltungslastenabbau und der ausdrücklichen Beschreibung der Lasten in zukünftigen Regelungen versetzt die Regierungen und die Öffentlichkeit in die Lage, den Erfolg der entsprechenden Programme zu überwachen und die Entwicklung der Verwaltungslasten zu kontrollieren. Dies wird des Öfteren auch durch die Festlegung von Nettozielen verstärkt, d.h. neue Lasten müssen durch den Abbau alter Lasten ausgeglichen werden.

Ein wichtiges Element einiger aktueller Initiativen ist es, Politiker dazu zu bewegen, nochmals gründlich nachzudenken, bevor sie versuchen, neue Rechtsakte mit zusätzlichen Verwaltungslasten für Unternehmen einzuführen. Dahinter steht die Idee, die Notwendigkeit zur Rechtsetzung in Vergleich zu anderen Maßnahmen wie Selbstregulierung oder „soft law“ zu setzen, mit denen der Zweck ebenfalls erreicht werden könnte. Während diese Idee bei der Wirtschaft auf Zustimmung stößt, befürchten andere, dass für die Erreichung gewisser politischer Ziele notwendige Regeln nicht erlassen bzw. Regeln, die zuvor als notwendig erachtet wurden, aufgehoben und ihre Ziele aufgegeben werden.

Im Folgenden wird ein Beispiel einer aktuellen Initiative mit hohem Bekanntheitsgrad aus Großbritannien präsentiert. Die Hochrangige Gruppe wird diese Initiative besonders im Auge behalten, insbesondere hinsichtlich der erwarteten Vorteile und Risiken.

5 One-in, One-out und Moratorium für kleine Unternehmen, Großbritannien

Die britische Regierung hat das „One-in, One-out“-Konzept ('eins rein, eins raus') eingeführt. Dies bedeutet, dass für alle Maßnahmen im Anwendungsbereich "keine neuen britischen Gesetze oder Durchführungsvorschriften erlassen werden können, die neue Kosten für Unternehmen oder zivile Organisationen verursachen, ohne dass gleichzeitig alte Regelungen aufgehoben werden, die die Neubelastungen zumindest ausgleichen." In der Praxis bedeutet dies, dass eine Behörde, die eine Neuregelung einführen will (IN), entweder durch Überarbeitung oder durch Aufhebung bestehenden Rechts (OUT) einen Vorteil für Unternehmen produzieren muss, der die Belastung durch die Neuregelung zumindest ausgleicht. Diese Initiative stellt eine Sonderform eines Nettoabbauzieles dar, wie es von einigen Regierungen (z.B. Deutschland, die Niederlande und Schweden) eingeführt wurde, um sicherzustellen, dass die Abbaubemühungen in einem Bereich nicht durch neue Regelungen in anderen Bereichen konterkariert werden.

Das unabhängige britische Überwachungsgremium ('Watchdog') Regulatory Policy Committee (RPC) hat eine besondere Rolle bei der Umsetzung von One-in, One-out. Er ist zuständig für 1. die Überprüfung, ob die Behörde die Regelungseigenschaft korrekt eingeschätzt hat (Neuregelung oder Deregulierung), also IN oder OUT, 2. die Überprüfung des Umfangs von IN oder OUT und deren korrekte Berechnung, 3. die Überprüfung von Aussagen der Behörden, dass ihre Maßnahme nicht in den Anwendungsbereich von One-in, One-out fällt. Mit der externen und unabhängigen Prüfung der geltend gemachten Kosten und Nutzen für Unternehmen will die Regierung dem Prozess weitere Glaubwürdigkeit verleihen.

Des Weiteren hat die Regierung für drei Jahre bis März 2014 ein Moratorium für Kleinst- und neu gegründete Unternehmen ausgerufen, das diese von allen belastenden Regelungen befreit.³⁵

Während in den meisten Mitgliedstaaten die Verantwortung für die Überwachung ausschließlich innerhalb der Regierung verbleibt, haben einige Staaten (Deutschland, die Niederlande, Schweden und Großbritannien) unabhängige Überwachungsgremien (die sog. „watchdogs“) eingerichtet. Die Niederlande sind Spitzenreiter und Pionier bei der Einbettung eines derartigen unabhängigen Gremiums in ihr Gesetzgebungsverfahren; 2000 wurde Actal gegründet, und das Mandat der Organisation wurde seither kontinuierlich erweitert.

Die bestehenden Watchdogs setzen sich z.B. aus Vertretern der Wirtschaft, der Wissenschaft und Experten mit vertieften Kenntnissen im Regierungshandeln zusammen. Diese „watchdogs“ kontrollieren und berichten über *intelligente Rechtsetzung*. Sie sollen sicherstellen, dass die entsprechenden Regierungsprogramme Ergebnisse hervorbringen. Die meisten sind auch in die qualitative Beurteilung von Folgenabschätzungen involviert,

³⁵ Siehe government guidance available at <http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/better-regulation/docs/g/11-1198-guidance-moratorium-on-new-domestic-regulation.doc>; guidance on One-in, One-out Methodology: <http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/better-regulation/docs/o/11-671-one-in-one-out-methodology>.

um größtmögliche Transparenz der Auswirkungen neuen Rechts zu gewährleisten. Die Einbeziehung unabhängiger Watchdogs in das Gesetzgebungsverfahren durch die Beauftragung mit der Überprüfung der Folgenabschätzungen stellt einen besonderen Anreiz für die Beamten dar, sorgfältige Folgenabschätzungen zu erarbeiten und Gesetze mit möglichst wenig Belastungen zu entwerfen. Darüber hinaus wird die Glaubwürdigkeit der Programme zur intelligenten Rechtsetzung gestärkt, da die Transparenz außergewöhnlich hoch ist.

6 Regelrådet, Schweden

Der schwedische Rat für Bessere Rechtsetzung (Regelrådet) ist ein unabhängiges, durch die Regierung eingesetztes Untersuchungskomitee. Es gibt Ratschläge im Zusammenhang mit der Vorbereitung und Beschlussfassung der Recht setzenden Stellen.

Regelrådet beurteilt den Inhalt von neuen und geänderten Regelungen, die Unternehmen, die Wettbewerbsfähigkeit oder andere Elemente des Wirtschaftslebens beeinflussen. Des Weiteren hat der Rat zu beurteilen, ob die Regierung die verpflichtenden Folgenabschätzungen durchgeführt hat und Regelungsentwürfe so abgefasst wurden, dass der Regelungszweck einfach und mit relativ niedrigen Kosten erreicht werden kann. Der Rat beurteilt die Qualität der Folgenabschätzung, beobachtet Entwicklungen im Bereich bessere Rechtsetzung und informiert und berät hinsichtlich kostenbewusster und effizienter Rechtsetzung.

Das Mandat des Regelradet ist vor Kurzem erweitert worden und die Beratungsrolle betont worden. Das Mandat verlangt vom Rat nunmehr ausdrücklich Hinweise, wie Folgenabschätzungen ergänzt werden sollen, wenn sie den Ansprüchen nicht von Anfang an gerecht wurden. Auf besondere Anforderung soll der Rat die Gesetzgebungsausschüsse auch beraten, wie Folgenabschätzungen durchzuführen sind. Regelradet soll eine systematische Beispiel-Liste erstellen, wie die Auswirkungen von Rechtsakten am Besten dargestellt werden können. Zudem soll der Rat EU-Folgenabschätzungen zu Vorschlägen überprüfen, die voraussichtlich besonders starke Auswirkungen auf schwedische Unternehmen haben werden, und Rat erteilen zum Umfang möglicher ergänzender schwedischer Folgenabschätzungen in diesen Fällen und ihrem Inhalt.

(4) Direkte Einbindung von Interessenträgern und Endnutzern

Mehrere Beispiele zur Einbindung der Endnutzer in die Ausarbeitung von (EU-) Regelungen wurden eingereicht. Andere handeln von der Einbindung der Interessenträger. Beides ist für bessere Rechtsetzung wichtig. Während die Einbeziehung der Interessenträger sicherstellen soll, dass alle verschiedenen Aspekte der Regelungsintention in Betracht gezogen wurden, geht es bei der Einbeziehung von Endnutzern mehr um die praktischen Aspekte der jeweiligen Regeln.

7 Einbindung von Interessenträgern und Endnutzern in die Ausarbeitung des Aktionsplans für die Verbesserung des wirtschaftlichen Klimas, Lettland

Der lettische Aktionsplan für die Verbesserung des wirtschaftlichen Klimas wurde in enger Zusammenarbeit zwischen Unternehmen und Unternehmensorganisationen

ausgearbeitet. Verbesserungswürdige Bereiche werden von Unternehmen (ausgewählt mit Hilfe statistischer Methoden, um eine gleichmäßige Vertretung der Wirtschaft sicherzustellen) über internationale Wirtschaftsklimauntersuchungen und Befragungen alle zwei Jahre identifiziert. Die Befragungen beziehen sich vor allem auf Lasten in bestimmten Bereichen. 2011 wurden Bereiche wie eGovernment, Grundstücksangelegenheiten und Steuerverwaltung einbezogen. Die regelmäßige Arbeit der vergangenen 10 Jahre erlaubt die längerfristige Betrachtung der Probleme und Bereiche, um die Effektivität der Reformen beurteilen zu können. Für 2011 wird mit mindestens 700 Antworten gerechnet. Diese werden dann in Expertengruppen diskutiert, die sich aus Vertretern von Ministerien, Nichtregierungsorganisationen, Unternehmen und Wirtschaftswissenschaftlern zusammensetzen; diese Gruppen geben Anregungen für weitere Reformen.

Gesetzgebungsentwürfe, die das wirtschaftliche Klima verbessern sollen, werden auch im Wirtschaftsrat diskutiert; dieser Rat ist unabhängig, dem Wirtschaftsministerium zugeordnet und auch mit Vertretern von Nichtregierungsorganisationen besetzt.

Ein Beispiel aus Dänemark bezieht sich auf von Beamten gesammelte Erfahrungen aus erster Hand mit den Herausforderungen, die Unternehmen gegenüberstehen, wenn sie die Regeln einhalten wollen.

8 Der dänische „Lastenjäger“

Dies ist ein Beispiel direkter Einbeziehung von Endnutzern. Am Beginn stand die von Unternehmen erlangte Erfahrung bei der Reduzierung des Zeitbedarfs bei der Erfüllung von Informationsverpflichtungen unter Einbeziehung des Standardkostenmodells. Mit dem Projekt sollte jedoch darüber hinausgegangen werden, um das Hauptaugenmerk auf die *gefühlte* Belastung zu legen.

Beamte besuchten Unternehmen, um aus erster Hand mehr über die Herausforderungen zu erfahren und um Unternehmen einzubinden und ihnen zu ermöglichen, die Lasten zu benennen, die die größte Irritation hervorrufen. Die Veränderung des Blickwinkels war dabei ein Hauptziel in Bezug auf diejenigen, die die Regeln normalerweise erlassen; also: was bedeutet die Anwendung der Regeln in der täglichen Praxis. Diese Vorgangsweise erlaubt es den Unternehmen, selbst mitzubestimmen, was geregelt werden soll, und Lösungen zum Lastenabbau zu entwickeln. Der Ansatz versucht auch, bei den Beamten ein Gesamtbild für die Situation zu entwickeln, in der sich die Unternehmen befinden.

Das Projekt ermöglichte eine Reihe von neuen Initiativen zur Verringerung der Verwaltungslasten. Ein Beispiel betrifft elektronische Urlaubsanträge von Arbeitnehmern. Die Ergebnisse der Lastenjäger-Erfahrung führten zu Änderungen in den Verwaltungsverfahren sowie in der nationalen Gesetzgebung hin zu einer digitalen Antragstellung. Die Anträge können nunmehr automatisch erstellt werden, was zu erheblichen Einsparungen bei Portokosten sowie Zeit für Behörden, Arbeitnehmer und Unternehmen führt. Bei vollständiger Umsetzung können Schätzungen zufolge bis zu 3 Millionen Urlaubsanträge pro Jahr elektronisch abgewickelt werden.

Für die Einreichung von Bürokratieabbauvorschlägen ist eine Reihe von Portalen eingerichtet worden.³⁶ Die belgische Kafka-Initiative als eines der Pionier-Beispiele ist bereits erwähnt worden. Eine aktuelle Initiative wird im folgenden Kästchen beschrieben.

9 „The Red Tape Challenge“ ('Bürokratieherausforderung'), Großbritannien

Das Vereinigte Königreich hat den „Red Tape Challenge“ kreiert, eine Website, über die Unternehmen und Bürger Anmerkungen einreichen können, welche Rechtsakte funktionieren und welche nicht, was beseitigt, was beibehalten und was vereinfacht werden sollte.³⁷ In regelmäßigen Abständen werden Rechtsakte aus einem bestimmten Bereich bzw. einer bestimmten Branche veröffentlicht – neben den allgemeinen Rechtsakten, die für alle Bereiche gelten. Unternehmen können die Rechtsakte kommentieren, und Minister müssen dann innerhalb von 3 Monaten überlegen, welche Rechtsakte sie beibehalten wollen. Da es eine widerlegbare Vermutung dafür gibt, dass belastende Rechtsakte aufgehoben werden, müssen die Ministerien besonders gute Gründe anführen, wenn die entsprechenden Rechtsakte beibehalten werden sollen. Die Initiative und die umgekehrte Beweislastregelung sind ein interessanter Weg, eine offene Diskussion darüber zu führen, wie die Ziele von Rechtsakten auf bürokratiearme Weise umgesetzt werden können.

Anhang 7 zum institutionellen Aufbau der Aktivitäten zur besseren Rechtsetzung in den Mitgliedstaaten enthält weitere Informationen zu den nationalen Lösungsansätzen bei der Konsultation von Interessenträgern. Eine gründliche Einbeziehung von Interessenträgern und Endnutzern kann in der Regel sicherstellen, dass Regeln so formuliert sind, dass sie die Betroffenen geringstmöglich belasten.

(5) Erfüllungsaufwand: über Verwaltungslasten hinausgehen

Im Jahr 2007 haben OECD und Weltbank einen Bericht zum niederländischen Ansatz zur Verringerung der Verwaltungslasten herausgegeben. Der Bericht empfiehlt, den Verwaltungsreform-Ansatz von Verwaltungslasten auf breitere Auswirkungen von Rechtsakten auszuweiten, insbesondere auf den Erfüllungsaufwand, d.h. die gesamten messbaren Zeiten und Kosten, um einer rechtlichen Verpflichtung nachzukommen. Hauptgrund für diese Empfehlung war, dass die Unternehmen das Gefühl hatten, dass die Abbaumaßnahmen des niederländischen Bürokratieabbauprogramms nicht weit genug gingen. Offensichtlich sind Verwaltungslasten tatsächlich ein wichtiger Teil der Belastungen, denen sich Unternehmen gegenüber sehen, aber gegenüber den gesamten Kosten auf Grund von Rechtsregelungen ein geringerer Teil.

Ähnliche Erfahrungen wurden in anderen Mitgliedstaaten gemacht, so dass sich ein allgemeiner internationaler Trend abzeichnet, Programme zur intelligenten Rechtsetzung auf den Erfüllungsaufwand auszudehnen (Niederlande, Schweden, Großbritannien).

³⁶ Die norwegische Regierung hat am 17. Oktober 2011 mit einer neuen Initiative begonnen. Dabei werden Vereinfachungskonzepte in Videospots im Zusammenhang mit einem Fußballspiel erklärt, siehe www.enklerleger.no.

³⁷ <http://www.redtapechallenge.cabinetoffice.gov.uk/home/index/>

Nichtsdestotrotz müssen Verwaltungslasten als Teil des Erfüllungsaufwands notwendigerweise Teil der Agenda zur intelligenten Rechtsetzung bleiben.

10 Ausdehnung des Ansatzes zur intelligenten Rechtsetzung in Deutschland

Am 27. Januar 2010 hat die deutsche Regierung ihren Ansatz zur intelligenten Rechtsetzung u.a. auf den Erfüllungsaufwand ausgedehnt. Die Regierung hat ein Abbauziel von 25% des Erfüllungsaufwands in 8 Politikbereichen festgesetzt, z.B. Planungs- und Baurecht für Infrastrukturvorhaben, Steuererklärungen (hinsichtlich der Verpflichtungen zur Einreichung von unterstützenden Dokumenten für Steuer- und Zollangelegenheiten), Harmonisierung und Verkürzung der Vorhaltezeiten und Evaluierungszeiten für Handels-, Steuer- und Arbeitsrecht.

Mit der vor Kurzem erfolgten Änderung des Normenkontrollratsgesetzes zum 16. März 2011 hat der Normenkontrollrat (NKR) das Mandat erhalten, nicht nur Verwaltungslasten zu überprüfen, sondern ebenso den Erfüllungsaufwand von neuen Gesetzen bezüglich Unternehmen, Bürgern und der Verwaltung, bevor das Kabinett darüber entscheidet. Dies ermöglicht dem NKR die Überprüfung sämtlicher Regelungslasten und stellt sicher, dass diese Auswirkungen bei jeglichem neuen Recht transparent sind.

Um in der politischen Debatte auf einer gesicherten Grundlage zu stehen, wurde eine Methode zur Berechnung der Auswirkungen des Erfüllungsaufwands auf umfassende, gründliche und allgemein akzeptierte Weise erarbeitet. Diese Methodik wurde auf der Grundlage des Standard-Kosten-Modells entwickelt mit Zustimmung von NKR und Bundesregierung.³⁸ Hinsichtlich der Prüfung des Erfüllungsaufwands hat das unabhängige niederländische Kontrollorgan Actal ein ähnliches Mandat erhalten.

(6) Angleichung der Inkrafttretenszeitpunkte

Häufige Gesetzesänderungen können insbesondere für kleine Unternehmen durch die notwendige Änderung von Abläufen zu Verwaltungslasten führen. Ein möglicher Lösungsansatz sind gemeinsame Zeitpunkte für das Inkrafttreten von neuen Bestimmungen, d.h. neue Gesetze können nur an einer Reihe von vorher festgelegten Tagen in Kraft treten, um einen besseren Informationsfluss zu gewährleisten. Diese Idee wurde bereits im Small Business Act³⁹ auf der Basis eines in Großbritannien eingeführten Systems erwähnt.

³⁸ http://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Content/DE/Publikationen/2011-07-20-leitfaden-erf_C3_BCllungsaufwand.html

³⁹ Siehe KOM(2008)394, „Vorfahrt für KMU in Europa - Der ‚Small Business Act‘ für Europa“, S. 7; siehe auch http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/business-environment/common-commencement-dates/index_en.htm#h2-common-commencement-dates-at-eu-level

11 Harmonisierte Inkrafttretenszeitpunkte, Großbritannien

Die meisten unternehmensrelevanten Gesetze treten in Großbritannien entweder am 6. April oder am 1. Oktober in Kraft. Dies ermöglicht Unternehmen die Vorbereitung auf die Einführung neuer Regeln.⁴⁰

Die entsprechende Internetseite der Regierung enthält Informationen über an den beiden Terminen bevorstehende neue Regeln. Des Weiteren werden Links zu Informationen und Ratgebern zu den einzelnen bevorstehenden oder kürzlich in Kraft getretenen Gesetzen angeboten. Die Unternehmen können sich auch für einen E-Mail-Dienst vormerken lassen, mit dem sie über bevorstehende Regelungen informiert werden. Die Website bietet darüber hinaus einen Link zu einer Übersicht über neue Rechtsakte, die einen Überblick über kürzlich erlassene oder geplante Rechtsakte in einem gewissen Zeitraum ermöglicht.

Schließlich gibt es für Unternehmen auch die Möglichkeit, via Internet Verbesserungsvorschläge einzureichen; dies fördert die Einbindung von Interessenträgern; zudem gibt es einen Link zum Red Tape Challenge.

Mitgliedstaaten wie die Niederlande oder Schweden haben ähnliche Bestimmungen (in Schweden zum 1.1. und 1.7.), zum Teil nicht auf Regelungen für Unternehmen beschränkt. Aus Sicht der Hochrangigen Gruppe sollten die Mitgliedstaaten und die Kommission erwägen, diese Daten – soweit möglich – zu harmonisieren, um die Einsparungen für Unternehmen noch zu steigern.

b) Bereichsübergreifende Verfahren zur guten Umsetzung von EU-Recht

Zusätzlich zu den Vorschlägen im Zusammenhang mit intelligenter Regulierung hat die Hochrangige Gruppe auch eine Reihe von Vorschlägen für beispielhafte Querschnittsregeln zur guten Umsetzung erhalten. Diese betreffen nicht einzelne Bestimmungen, sondern die Umsetzung von EU-Recht im Allgemeinen.

(1) Verschärfung von Vorschriften („Gold-plating“)

Mehrere Beispiele betreffen die Rücknahme oder Vermeidung von „gold-plating“ bei der Umsetzung von EU-Recht.

Die Hochrangige Gruppe erkennt an, dass der Begriff des „gold-plating“ in verschiedenen Definitionen verwendet wird. In ihrer Mitteilung zur intelligenten Regulierung⁴¹ definiert die Kommission Gold-plating im weiteren Sinn. Dies schließt auch strengere Normen ein, während im Rahmen der Messung von Verwaltungslasten eine engere Definition

⁴⁰ Siehe <http://www.businesslink.gov.uk/bdotg/action/detail?type=ONEOFFPAGE&itemId=1075320304#>

⁴¹ Siehe Fußnote 15 der Mitteilung KOM(2010)543: „„Gold-plating“ bezeichnet die Praxis nationaler Gremien, bei der Anwendung und Umsetzung von Richtlinien in innerstaatliches Recht weit über die Anforderungen des Gemeinschaftsrechts hinauszugehen“; http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/glossary_en.htm#_G

verwendet wurde: beschränkt auf über die EU-Anforderungen hinausgehende Informationspflichten wie z.B. größere Häufigkeit, Anforderung von mehr Informationen oder bereits an andere Behörden übermittelte Informationen oder Einbeziehung von mehr Unternehmen als erforderlich. Betreffend Gold-plating im Sinne strengerer Normen muss angemerkt werden, dass das EU-Recht in einigen Bereichen wie z.B. Umwelt, Arbeitsrecht und Verbraucherschutz oftmals nur Minimalvorgaben macht; zum Teil enthält es auch nur fakultative Regelungen. In diesen Fällen können die Mitgliedstaaten darüber hinausgehen, da eine Maximalharmonisierung nicht möglich ist oder scheint. Dies kann in einigen Fällen auch zu Verwaltungslasten führen, die nicht automatisch als unnötig eingeschätzt werden können. Darüber hinaus können Mitgliedstaaten die Umsetzung von EU-Recht manchmal auch mit umfassenderen Aktualisierungen oder Konsolidierungen von bestehendem Recht kombinieren.

Bestimmungen, die über EU-Recht hinausgehen und dann auch noch regional verschieden umgesetzt wurden, können für Unternehmen sehr unangenehm und lastenintensiv sein, insbesondere wenn ihre Wettbewerber in anderen Mitgliedstaaten nicht davon betroffen sind. Wenn Mitgliedstaaten Umsetzungsmaßnahmen vorschlagen, sollten sie immer klar aufzeigen, welche Bestimmungen durch EU-Recht veranlasst sind und welche Bestimmungen auf Initiative der nationalen Regierungen hinzugefügt werden, sowie ihre Gründe für das Hinzufügen darlegen. Im Fall von „gold-plating“ durch das Überschreiten von Mindeststandards fordert die Hochrangige Gruppe die Mitgliedstaaten auf, ihre Entscheidung zu rechtfertigen bzw. der Öffentlichkeit die Motive zu erklären – ähnlich dem Prinzip "befolgen oder erklären" aus dem Bereich der Unternehmensführung,⁴² da selbst bei Vorliegen von guten Gründen eine entsprechende Darstellung der Gründe (und die Möglichkeit einer öffentlichen Diskussion) wichtig ist. Gold-plating im Sinne des Hinzufügens unnötiger Verwaltungsanforderungen oder Verwaltungslasten für Unternehmen z.B. durch erhöhte Häufigkeit von Informationsanforderungen, Anforderung von mehr Information als unbedingt nötig, Anforderung von Informationen, die bereits an andere öffentliche Stellen übermittelt wurden, oder Einbeziehung von mehr Unternehmen als unbedingt erforderlich, sollte in jedem Fall vermieden werden.

Da es viele Arten des Gold-plating gibt, gibt es auch viele Möglichkeiten zur Vermeidung. Einige Mitgliedstaaten haben Einzelbeispiele zum Abbau von Gold-plating übermittelt. Italien z.B. hat ein Beispiel aus dem Bereich Datenschutz eingereicht (T2). Andere haben Beispiele für bewährte Praktiken zur generellen Vermeidung von Gold-plating übermittelt. Die Hochrangige Gruppe sieht letztere als bewährte Praktiken im wahrsten Sinne an, da ein systematischer Ansatz zur Vermeidung von bürokratieträchtiger Umsetzung angewendet wird.

12 Unabhängige Prüfung von „Gold-plating“ in Deutschland

Bei der kürzlich erfolgten Änderung des NKR-Gesetzes hat der NKR das Mandat erhalten, nicht nur Verwaltungslasten und Erfüllungsaufwand bezüglich neuen Rechts vor Kabinettsentscheidung zu überprüfen, sondern auch eine Einschätzung abzugeben, ob der

⁴² Weitere Informationen in der einschlägigen Studie unter http://ec.europa.eu/internal_market/company/ecgforum/studies_en.htm

entsprechende Rechtsakt über eine 1:1-Umsetzung hinausgeht und somit Gold-plating-Elemente aufweist. Laut den deutschen Richtlinien zur Folgenabschätzung sollen Folgenabschätzungen zu Gesetzesentwürfen zur Umsetzung von EU-Recht eine Erklärung dahin gehend enthalten, ob der Entwurf über die Anforderungen europäischen Rechts hinausgeht. Bisher fand sich selten eine derartige Erklärung in deutschen Folgenabschätzungen. Daher wird der NKR die Einhaltung dieser Soll-Vorschrift sorgfältig überprüfen und ggf. eine entsprechende Anforderung an das zuständige Ministerium schicken.

Es gibt im Wesentlichen zwei Szenarien, in denen es zu Gold-plating durch zusätzliche Verwaltungsanforderungen oder höhere Standards kommen kann: Erstens während oder nach dem Umsetzungsprozess, wenn der nationale oder regionale Gesetzgeber wissentlich höhere Anforderungen einführt („aktives“ Gold-plating); zweitens, wenn neue EU-Regeln (teilweise) bereits bestehende nationale Regeln ersetzen und der Gesetzgeber unterlässt, bestehende Rechtsvorschriften aufzuheben, die über das EU-Recht hinausgehen („passives“ Gold-plating). In letzterem Fall untersucht der Gesetzgeber generell, ob bestimmte Gesetze mit EU-Anforderungen übereinstimmen, aber nicht notwendigerweise, ob es überschießende nationale Anforderungen gibt, die gleichzeitig abgeschafft werden könnten. Das ebenfalls zu tun, wäre jedenfalls ratsam.

13 Neuer Umsetzungsrahmen in Großbritannien

Die britische Regierung hat die gesetzgebenden Stellen aufgefordert, das sog. ‘gold-plating’ von EU-Recht einzustellen, so dass britische Unternehmen anderen europäischen Wettbewerbern gegenüber nicht benachteiligt erscheinen. Großbritannien führt seit einigen Jahren ein Arbeitsprogramm durch, das sicherstellen soll, dass EU-Recht die Wettbewerbssituation von britischen Unternehmen nicht negativ beeinflusst. Kürzlich hat die Regierung Richtlinien für die effektive Umsetzung von EU-Recht erlassen, die von allen Regierungsstellen zu befolgen sind. Ebenso hat die Regierung spezifische Ratgeber veröffentlicht, wie EU-Richtlinien effektiv umgesetzt werden können. Bei der Umsetzung müssen Regierungsstellen jedwedes Gold-plating in der dem Regulatory Policy Committee (RPC) vorzulegenden Folgenabschätzung rechtfertigen und von einem „Reducing Regulation Committee“ (Gremium zum Abbau der Vorschriften) absegnen lassen. Dies schließt auch die Frage ein, ob bereits existierende höhere britische Standards beibehalten werden.⁴³ Schließlich müssen die Regierungsdienste unter Berücksichtigung des gesamten Rechtsbereichs, auf den sich eine Richtlinie auswirkt, auch überprüfen, ob eine maximale Abstimmung zwischen neuem und bestehendem Recht erfolgt ist, damit Überlappungen und Widersprüchlichkeiten vermieden werden.

⁴³ Siehe <http://www.bis.gov.uk/policies/better-regulation/policy/european-legislation/guiding-principles-eu-legislation> which includes a link to the specific transposition guidance for an effective implementation of EU directives

(2) Besondere Beachtung der KMU-Belange

KMU bilden eine besondere Gruppe von Interessenträgern und End-Nutzern. Informationspflichten erlegen KMU – und häufig gerade den Kleinstunternehmen – im Allgemeinen verhältnismäßig höhere Belastungen auf.⁴⁴ So haben auf Grund ihrer Größe die meisten KMU beispielsweise kein eigenes Personal mit Fachwissen zu gesetzgeberischen Angelegenheiten, was sie dazu zwingt, diesbezüglich auf (ggf. teuren) externen Sachverstand zurückzugreifen. Eine Initiative der deutschen Regierung in Zusammenarbeit mit KMU-Verbänden soll dieses Problem aufgreifen.

14 Der Mittelstandsmonitor, Deutschland

Ein interessantes Projekt für die besondere Einbeziehung von Interessenträgern (KMU) ist der Mittelstandsmonitor, der vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) betrieben wird. Der Mittelstandsmonitor gibt KMU ein Mittel an die Hand, mit dem sie frühzeitig an Informationen über geplante KMU-relevante EU-Initiativen kommen und sich in laufende Aktivitäten und Konsultationen einbringen können. In Zusammenarbeit mit KMU-Verbänden prüft das BMWi die im Arbeitsprogramm der Kommission aufgelisteten Initiativen auf ihre KMU-Relevanz und kennzeichnet sie mittels eines Ampel-Systems (rot – starke Relevanz für KMU erwartet, gelb – ggf. relevant für KMU, grün – irrelevant für KMU). Der Mittelstandsmonitor ist im April 2011 erstmals veröffentlicht worden. Er wird jährlich aktualisiert und bietet Links zu vergangenen und laufenden Konsultationen, sog. Roadmaps und weiteren von der Kommission veröffentlichten Informationen.⁴⁵

Zusätzlich zu den externen Informationen für KMU und KMU-Verbände hat der Monitor auch eine regierungsinterne Funktion, indem Anmerkungen von KMU dazu, wie Bedenken der KMU berücksichtigt werden könnten, in die Liste eingefügt und an die für das weitere (Rechtsetzungs-)Verfahren zuständige Ministerium weitergeleitet werden. Die Liste kann auch für den Dialog mit anderen Entscheidungsträgern und Lobbyisten nutzbar gemacht werden, um das Bewusstsein unter Interessenträgern über die Bedeutung ausgewählter Initiativen für KMU zu stärken. Daher stellt der Monitor ein wichtiges Mittel dar bei dem Bestreben, unnötige Verwaltungslasten zu vermeiden und nach KMU-freundlichen Alternativen zu suchen.

Die eindeutige Klassifizierung hilft dabei, die Aufmerksamkeit der KMU auf diejenigen Initiativen zu lenken, die aller Wahrscheinlichkeit nach die größte Bedeutung für ihren Geschäftsbetrieb haben werden. Das Konzept könnte auf andere Bereiche und Interessenträger ausgedehnt werden.

⁴⁴ Siehe KOM(2009)544, p. 5

⁴⁵ Siehe <http://bmwi.de/BMWi/Navigation/Europa/eu-mittelstandsmonitor.html>

Nr..	KOM CWP	KOM GD	Titel	Gegenstand, Ziel, Verfahren	Add. remarks	KMU-Relevanz
19	I-19	EMPL	Überprüfung der RL 2003/88/EG (übertragen von 2010). Legislativmaßnahme	Erreicht werden sollen eine Anpassung der Richtlinie an die neuen infolge der Weiterentwicklung der Arbeitsmuster entstandenen Gegebenheiten sowie eine klarere Gestaltung der Umsetzung der Richtlinie, insbesondere hinsichtlich der Frage des Bereitschafts-diensts. Der Umfang der Überarbeitung wird unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Konsultation der Sozialpartner festgelegt.	Voraussichtliche Annahme: 3. Quartal 2011 Allgemeine Informationen der KOM Roadmap	Ja
101	Iia-61		Initiative für soziale Unternehmenskultur. Legislativmaßnahme/ Nicht-Legislativmaßnahme	Förderung und Entwicklung einer sozialen Unternehmenskultur auf dem Binnenmarkt.	Mögliche, zur Prüfung vorgelegte Initiative	Möglich
169	Iib-37		Legislativvorschlag zur Einführung gemeinsamer Beweiserhebungsnormen in Strafsachen. Legislativmaßnahme	Diese Maßnahme soll die Anerkennung von Beweismitteln in Strafsachen erleichtern	Voraussichtliche Annahme: 2012	Nein

(3) Nutzung von Optionen für Ausnahmeregelungen / weniger belastende Regelungen

In einigen Fällen erlauben Richtlinien den Mitgliedstaaten die Nutzung von Ausnahmeregelungen oder weniger belastenden Regelungen. Die Nutzung solcher Optionen kann Verwaltungslasten ggf. erheblich reduzieren. Ein veranschaulichendes Beispiel ist die Möglichkeit, kleine Unternehmen von den Buchprüfungsvorschriften zu befreien, wie es in der HRG-Stellungnahme zum Gesellschaftsrecht vom Juli 2008 dargestellt ist. Wenn alle Mitgliedstaaten diese Option nutzten, könnte dies zusätzliche Einsparungen von Verwaltungslasten von bis zu 584 Mio. EUR nach sich ziehen.⁴⁶

Auf der anderen Seite müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass durch die Nutzung von Ausnahmeregelungen nicht 27 verschiedene Rechtssysteme entstehen, die ggf. zu

⁴⁶ Siehe para. 33 of 10 July 2008 HRG opinion, http://ec.europa.eu/enterprise/policies/smart-regulation/files/080710_HRG_op_comp_law_final_en.pdf; Report prepared by Cap Gemini, Deloitte and Ramboll Management on Administrative Burden in Company Law, http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/meas_data/meas_data_en.htm

noch größeren Belastungen für Unternehmen führen und den Binnenmarkt beeinträchtigen können.

Ein gutes Beispiel für einen allgemeinen Ansatz zur Nutzung von Optionen für Ausnahmen oder weniger belastende Regelungen ist der oben dargestellte Umsetzungs-Rahmen in Großbritannien. Die Erläuterungen zur Umsetzung von Richtlinien und zur Vermeidung von Gold-Plating erfordern auch eine Erklärung der zuständigen Dienststellen in der Folgenabschätzung sowie die Freigabe durch das Gremium zur Verringerung der Regulierung in den Fällen, in denen die vorgeschlagene Umsetzung Möglichkeiten nicht vollumfänglich nutzt, die Anforderungen auf ein Minimum beschränken. Spezifische Beispiele zu einzelnen Rechtsakten finden sich in Abschnitt 3.

(4) Einblicke auf Grund der Verhaltensforschung

Regierungen haben immer eine große Auswahl von Instrumenten benutzt, um Politikziele zu erreichen. Die „traditionellen“ Instrumente wie Gesetze oder steuerliche Maßnahmen (Steuern und Ausgaben/Subventionen) sind im Laufe der Geschichte immer wieder angewendet worden, um Menschen zu einem bestimmten Verhalten anzuhalten. Viele der drastischsten Verbesserungen in der Lebensqualität der Bürger sind das Ergebnis der Nutzung dieser Instrumente.

Die dahinter stehende Denkweise besagt, dass viele der dringendsten Fragen öffentlicher Politik heutzutage auch dadurch beeinflusst werden, wie sich Individuen verhalten. Jeder kann Gelegenheiten benennen, bei denen man weiß, dass man sich im eigenen Interesse oder im Interesse der Allgemeinheit anders verhalten sollte, man es aber gleichwohl nicht tut. Die traditionellen Instrumente der Regierungen haben sich bei der Herangehensweise an diese Verhaltensmuster z.T. als wenig erfolgversprechend herausgestellt. Daher haben einige Regierungen damit begonnen, über Wege nachzudenken, wie die traditionellen Instrumente um politische Herangehensweisen ergänzt werden können, die Änderungen von bestimmten Verhaltensweisen befördern können.

In einigen Bereichen schreibt EU-Recht nur verbindlich vor, bestimmte Ergebnisse abzuliefern, aber nicht die Art und Weise, wie diese Ergebnisse erzielt werden können. Dies ist z.B. im Bereich Statistik der Fall, wo das EU-Recht ausdrücklich festlegen kann, welche Daten von Seiten der Mitgliedstaaten an Eurostat abgeliefert werden müssen, aber nicht, wie diese Daten erhoben werden müssen. Unter diesen Umständen kann die Nutzung von Herangehensweisen aus der Verhaltensforschung möglicherweise zu konkreten Vorschlägen führen, die sowohl zu besserer Einhaltung der gesetzlichen Anforderungen als auch zu niedrigeren tatsächlichen und wahrgenommenen Belastungen für Unternehmen führen.⁴⁷

⁴⁷ Obgleich die Anwendung von Methoden der Verhaltensforschung verringerte Verwaltungslasten zur Folge haben kann, ist dies nicht notwendigerweise immer der Fall, etwa wenn Ziel einer Regelung die Beeinflussung des Verhaltens der Endnutzer ist und nicht der von einer Regelung direkt betroffenen Einheiten.

15 Herangehensweisen aus der Verhaltensforschung, Nudge-Ausschuss, Großbritannien

In Großbritannien soll ein Team der Regierung bei der Entwicklung und Anwendung von Lehren aus der Verhaltensforschung auf die öffentliche Politikgestaltung helfen. Kurz zusammengefasst, unterstützt dieses Team die Regierungsstellen beim Erarbeiten von Politikansätzen, die besser berücksichtigen, wie sich Menschen tatsächlich verhalten und nicht, wie man annimmt, dass sie sich verhalten werden. Durch diese Arbeit unterstützt das Team die Initiativen der Koalitionsregierung zur Verringerung der regulatorischen Belastungen von Unternehmen und Bevölkerung, sowie dabei, diese Ziele so kostengünstig und effektiv wie möglich zu erreichen.

Das Team ist beim Kabinettsbüro angesiedelt und besteht aus einer kleinen Gruppe von Beamten, die akademische und empirische Erkenntnisse von Seiten der führenden Verhaltensforscher in ihre Arbeit einbeziehen.

(5) Foren zum Austausch von bewährten Praktiken

Dieser Bericht betrifft einen sehr spezifischen Bereich, d.h. gute Verwaltungspraktiken für die möglichst bürokratiearme Umsetzung von EU-Recht. Sinn und Zweck des Berichts ist, bewährte Praktiken zu verbreiten, um Kosten für Unternehmen zu senken. In diesem Zusammenhang sollte auch erwähnt werden, dass es bereits einige Websites und Expertengruppen auf EU-Ebene gibt, die den Austausch von bewährten Praktiken unterstützen sollen. Ein interessantes Beispiel ist www.epractice.eu, das von der Kommission verwaltet wird, mit mehr als 1.000 Beispielen in einer Datenbank. Der Zweck dieser Website ist der Austausch von Ratschlägen und Erfahrungen und die Forderung von Veranstaltungen im Bereich eGovernment, eInklusion (Einbeziehung/Verhinderung von Ausgrenzung) und Interoperabilität. Darüber hinaus gibt es einige bereichsspezifische Beispiele für Foren zum Austausch von bewährten Praktiken. Die Hochrangige Gruppe hat eine nicht abschließende Übersicht zu einschlägigen Websites und Expertengruppen erstellt (Anhang 5), um den Austausch von Beispielen von bewährten Praktiken zu erleichtern.

(6) Generelle Konzepte für Leitfäden

Um rechtliche Anforderungen erfüllen zu können, müssen diejenigen, die von den Rechtsakten betroffen sind, verstehen können, was von ihnen erwartet wird. Dies erfordert zunächst, dass die Vorschriften von hoher Qualität und gleichzeitig so verständlich wie möglich abgefasst sind. Einige Regierungen wie die deutsche Regierung haben dazu interne Kontrollstellen geschaffen, wo die Mitarbeiter sich ausschließlich mit der Verständlichkeit von Gesetzesentwürfen befassen.

Da Gesetze allerdings häufig sehr komplexe Sachverhalte regeln, ist es darüber hinaus in vielen Fällen unerlässlich, dass die Verwaltungen gute Erläuterungen vorlegen, die einfach zugänglich und erhältlich sind, bevor die entsprechenden Rechtspflichten in Kraft treten. Bei der Erarbeitung von Leitfäden müssen die Zielgruppen in angemessener Weise angesprochen werden, idealerweise mit direkt auf die Betroffenen zugeschnittenen Erläuterungen sowie praktischen Beispielen, wie die Rechtspflichten erfüllt werden können. In diesem Zusammenhang hat die Regierung Großbritanniens 3-seitige

Erläuterungen für die Erstellung von Leitfäden für eine besondere Zielgruppe, nämlich kleine Unternehmen,⁴⁸ erstellt, die als Checkliste für die Erarbeitung von künftigen Leitfäden benutzt werden kann.

3. Bereichsspezifische Beispiele nach besonderen Eigenschaften

In diesem Abschnitt werden individuelle Beispiele an Hand von besonderen Eigenschaften präsentiert, d.h. durch Identifizierung der Elemente, die sie zu bewährten Praktiken machen. Zusätzliche Informationen zu den aufgeführten Beispielen in diesem Abschnitt finden sich in den Originalbeiträgen, die auf der HRG-Website veröffentlicht sind. Anhang 3 gibt einen kurzen Überblick zu allen im Bericht verwendeten Beispielen.

a) eGovernment

Eine anfängliche Erwartung der Hochrangigen Gruppe war, dass ein hoher Anteil von Beispielen sich auf eGovernment-Lösungen und Digitalisierung von Verfahren beziehen würde. Eine genauere Untersuchung der für den Bericht ausgewählten Beispiele zeigt tatsächlich, dass mehr als die Hälfte der Beispiele eGovernment-Elemente bei der Umsetzung von EU-Recht einsetzen. eGovernment als solches bezieht sich auf die Nutzung von Informationstechnologie durch die Regierung in ihren Beziehungen zu Unternehmen, Bürgern und behördenintern. Ziel von eGovernment sind bessere staatliche Dienstleistungen, ein besserer Austausch mit Bürgern und Unternehmen sowie insgesamt effizientere Verwaltungsverfahren.

Die eingereichten Initiativen enthalten verschiedene eGovernment-Elemente wie Websites mit Informationen oder weiter entwickelte Portale, über die verschiedene Verwaltungsverfahren und Informationsübermittlung digital erledigt werden können. In der Anwendung von eGovernment tauchen auch immer wieder Ansätze zur Wiederverwendung von Daten durch verschiedene Behörden auf. Dies sind alles Elemente, die sowohl eine effiziente als auch qualitativ anspruchsvolle Umsetzung von EU-Recht unterstützen, und die Hochrangige Gruppe spricht sich nachhaltig für die Nutzung digitaler Lösungen bei der Umsetzung von EU-Recht aus. In der Tat ruft die Hochrangige Gruppe dazu auf, dass die Nutzung von Informationstechnologie bereits bei der Formulierung von Rechtsakten sowohl auf EU- als auch auf nationaler Ebene berücksichtigt wird. So können die Mitgliedstaaten verhindern, dass Hindernisse für Digitalisierung in Rechtsakten aufgebaut werden wie das Erfordernis handschriftlicher Unterschriften, persönliches Erscheinen usw. Die HRG weist zudem darauf hin, dass ähnliche Probleme in Verbindung mit elektronischer Identifizierung ebenfalls vermieden werden müssen, und empfiehlt die gegenseitige Anerkennung von digitalen Unterschriften usw., um ihre grenzüberschreitende Nutzung zu erleichtern. Die Berücksichtigung von Informationstechnologien bereits bei der Ausarbeitung von Gesetzen kann darüber hinaus helfen sicherzustellen, dass neue Informationspflichten und korrespondierende digitale Systeme den Arbeitsabläufen in den Unternehmen folgen, was diesen wiederum die Nutzung bestehender Daten erleichtert.

⁴⁸ "Getting your message across: advice on drafting guidance for small businesses", <http://www.bis.gov.uk/policies/enterprise-and-business-support/business-environment/better-guidance>

Im Folgenden wird eine Auswahl von Beispielen präsentiert, die eine interessante Nutzung von eGovernment darstellen.

(1) eGovernment-Portale

Bei vielen der eingereichten Beispiele handelt es sich um eGovernment-Portale entweder mit eher allgemeinem Charakter wie allgemeine Unternehmensportale, oder auf besondere Berufsbereiche wie Landwirtschaft, Fischerei oder Arzneimittel usw. zugeschnittene Portale. Die Portale zeichnen sich in der Regel dadurch aus, dass sie einen einheitlichen Kontaktpunkt anbieten, über den Unternehmen Zugang zu einer Vielzahl von Dienstleistungen erhalten, die häufig von verschiedenen Behörden angeboten werden. "One-stop-shop" (zentrale Anlaufstelle) ist die Bezeichnung, die zur Beschreibung dieser Art von Portalen häufig benutzt wird. Diese Portale bieten in der Regel allgemeine Informationen für Unternehmen an; fortgeschrittenere Portale haben häufig noch weiterreichende Funktionen wie Benutzerkennungen, um Unternehmen die Möglichkeit zu geben, Daten auf sichere Weise an die Verwaltung zu übermitteln. In ähnlicher Weise bieten die Portale auch Zugang zu personalisierten Daten über Unternehmen, die die Verwaltungen von früheren Informationsübermittlungen gespeichert haben.

Ein wichtiges Element dieser Portale ist, dass die Verfahren an bestehende Geschäftsabläufe angepasst sind, um zu verhindern, dass Daten neu produziert werden müssen, so dass die für interne Geschäftsabläufe generierten Daten wiederverwendet werden können. Dabei ist es besonders wichtig, die End-Nutzer bei der Entwicklung dieser Art von Portalen einzubinden.

16 Das Landwirtschaftsportal in Großbritannien, integriert in das allgemeine "business link"-Portal

Das britische Business Link Portal (www.businesslink.gov.uk) ist das Online-Informationsportal der Regierung für Unternehmen; es enthält wesentliche Informationen, Unterstützung und Dienstleistungen, einschließlich Fallstudien zu bewährten Praktiken. Für den Landwirtschaftsbereich war ursprünglich ein eigenständiges Portal entwickelt worden ('whole farm approach'), das Ratschläge, Erläuterungen, Selbsteinschätzungs-Instrumente und Dienstleistungen an einem einfach zugänglichen Ort zusammenführte. Der Landwirtschaftsbereich ist inzwischen ein Themenbereich unter verschiedenen auf dem Portal vertretenen Wirtschaftsbereichen.

Das Portal ist in vielerlei Hinsicht interessant. Erstens ist es in Kooperation mit den Landwirten entwickelt worden, so dass die End-Nutzer ins Zentrum der digitalen Dienstleistung gerückt wurden. Zweitens zeigt die Integration in das allgemeine Unternehmensportal einen hoch entwickelten, umfassenden und einfach zugänglichen einheitlichen Anlaufpunkt für Unternehmen. Drittens wird der Landwirtschaftsbereich des Unternehmensportals eine wichtige Rolle bei der Anwendung des Prinzips "Vorfahrt für digital" spielen (d.h. dass digitale Kanäle als vorrangiger Kommunikationsweg mit der öffentlichen Verwaltung genutzt werden sollen), das vom britischen Arbeitsstab zur

Landwirtschaftsregulierung im Mai 2011 empfohlen wurde.⁴⁹ Schließlich wird erwartet, dass die geplante Ausdehnung des Breitband-Netzes auf ländliche Bereiche und das stetig anwachsende Angebot an Dienstleistungen dabei helfen wird, die Nutzerzahlen zu steigern – und so sowohl Kosteneinsparungen als auch weitere Vorteile zu erreichen.

Das Portal enthält eine Übersicht mit Links zu Online-Landwirtschaftsdienstleistungen. Unter anderem setzt das Portal zur Landwirtschaft die EU-Betriebsprämien-Regelungen um (Verordnung (EG) Nr. 73/2009). Landwirte können beispielsweise Anträge für Betriebsprämien mit einigen Voreinträgen herunterladen, den aktuellen Verfahrensstand gestellter Anträge abrufen und Berechtigungs-Feststellungen einsehen (27.000 Nutzer). Andere Dienstleistungen umfassen das Online-Rinder-Nachverfolgungs-System (37.000 Nutzer). Darüber hinaus gibt es eine interessante Auswahl an Leitfäden und Selbsteinschätzungs-Instrumenten, z.B. ein Cross-compliance Selbsteinschätzungs-Instrument. Links zu bereichsübergreifenden Aspekten werden ebenfalls aufgeführt, z.B. Geschäftsplanung für landwirtschaftliche Betriebe (Leitfäden und Instrumente zum Geschäfts-Benchmarking, Finanzen und Durchführungssteuern), Umweltressourcen, Abfallmanagement, Tier-/Pflanzengesundheit usw.

Eine hohe Anzahl anderer interessanter Beispiele für Portale und One-stop-shops (zentrale Anlaufstellen/einheitliche Ansprechpartner) sind an die Hochrangige Gruppe geschickt worden, wobei es nicht möglich ist, alle in diesem Bericht zu erwähnen. Interessante Lösungen umfassen beispielsweise den exklusiven Zugangspunkt in Bulgarien für die Übermittlung von steuerlichen und statistischen Informationen (T3), das österreichische FinanzOnline-Portal (T4) und das finnische Portal palkka.fi (T5), mit dem die Erfüllung von Arbeitgeberpflichten erleichtert wird, um nur einige zu nennen.

eGovernment Portale spielen auch eine entscheidende Rolle bei der Entwicklung von grenzübergreifenden Dienstleistungen für Unternehmen. Ganz offensichtlich ist das Internet das am weitesten verbreitete Mittel für grenzüberschreitende Dienstleistungen. Gleichwohl bietet gerade das grenzübergreifende Element einige Herausforderungen für die öffentliche Verwaltung und die Unternehmen in den Mitgliedstaaten. Zum Beispiel führt der grenzüberschreitende Aspekt zu einer großen Nachfrage nach der Entwicklung von Dienstleistungen in verschiedenen Sprachen. Außerdem ergeben sich Herausforderungen für digitale Dienstleistungen etwa aus Fragestellungen wie der gegenseitigen Anerkennung von nationalen elektronischen Signaturen, um elektronische Verfahren einfacher abschließen zu können. Dies sind schwierige Herausforderungen, an denen aber bereits gearbeitet wird. Zum letzten Punkt wird die Kommission 2012 Vorschläge vorlegen zur Überarbeitung der e-Signatur- und e-Identifikations-Richtlinie sowie einen Vorschlag zur gegenseitigen Anerkennung von e-Identifizierung und e-Authentifikation, was in diesem Bereich die weitere Entwicklung in den Mitgliedstaaten fördern sollte.

17 Umsetzung der Dienstleistungs-Richtlinie – Der schwedische einheitliche Ansprechpartner - www.verksam.se

Das Ziel der Dienstleistungs-Richtlinie (Richtlinie 2006/123/EG) ist ein Rechtsrahmen zur Beseitigung von Hindernissen für die Niederlassungsfreiheit für Dienstleister und für den freien Dienstleistungsverkehr zwischen den Mitgliedstaaten. Die

⁴⁹ Siehe <http://www.defra.gov.uk/publications/2011/05/17/pb13527farming-reg-report/>

Dienstleistungsrichtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, einheitliche Ansprechpartner (PSC- points of single contact) bis Ende 2009 zu etablieren. Die PSCs sind eGovernment-Portale, die Unternehmen erlauben, alle relevanten Informationen abzurufen und alle erforderlichen Verfahren zur Gründung eines Unternehmens und zur grenzüberschreitenden Dienstleistung online abzuwickeln.

Der schwedische PSC basiert auf dem bestehenden schwedischen eGovernment-Portal für Unternehmen. Durch dieses Portal können eine ganze Reihe von Verfahren elektronisch erledigt werden, z.B. für die Gründung eines Unternehmens: Unternehmensregistrierung, Anträge auf relevante Betriebserlaubnisse und Steuernummern. Informationen und Antragsformulare sind für eine Vielzahl von Verfahren auf schwedisch und englisch erhältlich und können elektronisch eingereicht werden.

Da die Einrichtung von PSCs verpflichtend ist, können ähnliche Lösungen in allen Mitgliedstaaten gefunden werden. Der schwedische PSC ist u.a. hier als Beispiel ausgewählt worden, da er eine große Anzahl von Dienstleistungen auch auf Englisch anbietet. Zudem geht er über die Anforderungen der Richtlinie hinaus, indem er Verfahren einbezieht, die nicht in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen (Steuern), und Bereiche umfasst, die in der Richtlinie vom Anwendungsbereich ausgenommen sind (etwa die medizinischen Berufe oder Verkehrsdienstleistungen). Dass diese zusätzlichen Dienste im Kontext des PSC angeboten werden, bietet Unternehmen noch mehr Vorteile, als von der Richtlinie verlangt.

Ein weiteres interessantes Portal mit einigen Besonderheiten findet sich in Luxemburg.

18 Das luxemburgische eGovernment Flaggschiff 'www.Guichet.lu'

www.guichet.lu ist ein weiteres Beispiel, wie ein Mitgliedstaat das Prinzip eines zentralen Anlaufpunkts umsetzt. Luxemburg hat diese zentrale Anlaufstelle als wichtigen Teil der allgemeinen eGovernment-Strategie entwickelt. Die Einrichtung bietet ein umfassendes und integriertes System für den elektronischen Austausch von Informationen zwischen Behörden, Bürgern und Unternehmen. Das Portal bietet die Informationen auf Französisch und Deutsch sowie Dienstleistungen für Unternehmen auf Französisch und Englisch an. Auf der Internetseite kann man auch ein Unternehmen gründen und erhält alle dafür nötigen Informationen bezüglich Steuern, Personal usw. Luxemburg nimmt auch an einer Kooperation einer Reihe von Mitgliedstaaten für einfache Online-Verfahren für grenzüberschreitende Dienstleistungen teil. Guichet.lu ist auch als mobile Schnittstelle eingerichtet und kann von den meisten Smartphones benutzt werden

Man kann feststellen, dass die Aktivitäten von Mitgliedstaaten zur Verbesserung von Dienstleistungen für Unternehmen, insbesondere KMU, in den letzten Jahren und Monaten zugenommen haben. Eine Reihe interessanter Beispiele wurden daher eingereicht. So wurde z.B. in Slowenien die für die Einrichtung eines Unternehmens notwendige Zeitspanne von 60 Tagen mittels des Internet-Portals e-VEM auf höchstens drei Tage reduziert (T6). Bei einem Treffen der KMU-Botschafter der 27 Mitgliedstaaten mit dem EU-KMU-Botschafter⁵⁰ am 14. September 2011 in Brüssel am haben alle

⁵⁰ Der EU-KMU-Botschafter wird von der Kommission ernannt und fördert die Öffnung von Kommunikationswegen zwischen der Kommission und KMU sowie deren Verbänden. Der EU-KMU-

KMU-Botschafter eine Absichtserklärung unterschrieben, die Gründung von Unternehmen binnen drei Tagen und zu Kosten unter 100 EUR sicherzustellen.⁵¹ Die jeweiligen zentralen Anlaufstellen werden eine sehr wichtige Rolle bei der Erreichung dieses Ziels spielen.

(2) Wiederverwendung von Daten

Ein interessantes Element einiger Beispiele betrifft die Wiederverwendung von Daten durch die Verwaltung, die Unternehmen und Bürger bereits zu einem früheren Zeitpunkt an die Verwaltung geliefert haben. Ziel ist die Verringerung der Verwaltungslasten für Unternehmen und Bürger dadurch, dass sie Daten nur einmal einreichen müssen. Dies ist von besonderer Bedeutung, da die Übermittlung der gleichen – oder ähnlicher – Daten an die Verwaltung das am häufigsten von Unternehmen genannte Beispiel ist, wenn es um sog. Irritations-Belastungen geht.

19 Wiederverwendung der Daten für Agrarstatistiken, Deutschland

Die Anzahl und Art der Nutztiere muss für die Agrarstatistik zweimal jährlich erfasst werden; die Daten werden nun von bereits bestehenden Datenbanken ausgelesen, ohne neuerlich beim Landwirt dieselbe Information anzufragen. Dies betrifft ungefähr 150.000 Rinderbauern.

Das System ist ziemlich weit entwickelt und erfordert u.a. auch den Einsatz gewisser Finanzmittel. Ein auf kleinere Staaten angepasstes System findet sich beispielsweise in Luxemburg.

Die Wiederverwendung von Daten erfordert digitale Systeme, die untereinander agieren können und so Daten über verschiedene Regierungsebenen zur Verfügung stellen können. Daher hängt der Umfang, in dem Daten in Mitgliedstaaten wiederverwendet werden, vor allem von der Ausgereiftheit der digitalen Systeme in den jeweiligen Verwaltungen ab. Obgleich die Hochrangige Gruppe Initiativen unterstützt, die eine Wiederverwendung von Daten innerhalb der öffentlichen Verwaltung ermöglichen, unterstreicht die Hochrangige Gruppe zugleich, wie wichtig es ist, nicht einfach die Last zur Datenerhebung auf die Verwaltung selbst zu verschieben, sondern tatsächlich Zeiteinsparungen durch die Wiederverwendung der Daten zu erreichen. Daher müssen die Mitgliedstaaten bei der Formulierung von neuen Zielen für die Wiederverwendung

Botschafter agiert als Förderer der KMU-Interessen innerhalb der gesamten Kommission, insbesondere um sicherzustellen, dass das Prinzip 'Vorfahrt für KMU' effektiv angewendet wird. Zudem hat jeder Mitgliedstaat einen KMU-Botschafter ernannt, der ähnlich agiert, um die Interessen der KMU auf nationaler Ebene zu unterstützen und eine bessere Vertretung von KMU-Interessen in allen Phasen der Politik einschließlich des Gesetzgebungsverfahrens sicherzustellen. Darüber hinaus agieren die nationalen KMU-Botschafter als Hauptschnittstelle zwischen der Europäischen Kommission und den nationalen Politikern, um zum Dialog im Hinblick auf die Umsetzung des sog. Small Business Act beizutragen, s. http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/small-business-act/sme-envoy/index_en.htm

⁵¹ Übersicht zu einheitlichen Anlaufstellen einschließlich Zeit und Kosten für Unternehmensgründung in den Mitgliedstaaten: http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/business-environment/files/startups2010_en.pdf ; Pressemitteilung zum Treffen vom 14.09.2011: http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/itemlongdetail.cfm?item_id=5398&lang=en&tpa_id=0&displayType=news.

von Daten darauf achten, dass die Ziele sich in einem Investitionsplan für digitale Systeme wiederfinden, der sicherstellt, dass die digitalen Lösungen in einer relativ kurzen Zeit eine Kompensierung der Investition in Form eingesparter Arbeitsstunden erreichen.

Obwohl die digitale Entwicklung entscheidend ist für die Initiativen der Mitgliedstaaten zur Wiederverwendung von Daten, sind die spezifischen Traditionen in den Mitgliedstaaten zum Schutz der Daten von Unternehmen und Bürgern oftmals ebenso wichtig. Die Wiederverwendung von Daten, die für einen bestimmten Zweck gesammelt wurden, in einem anderen Zusammenhang ist nicht immer einfach. Zunächst können gesammelte Daten sensibler Natur sein. Darüber hinaus könnte eine gesteigerte Wiederverwendung von Daten auch Ängste über eine missbräuchliche Nutzung von Daten oder ungerechtfertigte Überwachung auslösen.

Gleichwohl ist klar, dass die Wiederverwendung von Daten viel Zeit und Geld sowohl für Unternehmen und Bürger als auch für die öffentliche Verwaltung einsparen kann, und die technologischen Entwicklungen neue Möglichkeiten für eine effiziente Wiederverwendung von Daten eröffnen können. Wichtig ist, die richtige Balance zu finden zwischen effizienter Wiederverwendung der Daten und dem Datenschutz.

20 Nutzung von Mehrwertsteuer-Daten für statistische Zwecke, Litauen

Das litauische Statistikamt nutzt Mehrwertsteuer-Daten der Steuerinspektion für statistische Zwecke. Diese Daten ersetzen sog. kurzfristige statistische Überprüfungen der Wirtschaftsaktivitäten, die vorher gesondert durchgeführt wurden. Dies begann 2008 als Probelauf und wurde 2010 formal umgesetzt, mit dem Ergebnis, dass 12% der kleinen Unternehmen die Fragebögen nicht mehr ausfüllen müssen.

Die eingereichten Beispiele zeigen, dass die Wiederverwendung von Daten in vielen Bereichen umgesetzt wurde, nicht zuletzt im Statistikbereich, wo Unternehmen oftmals Daten einreichen, die sie bereits für andere Zwecke übermittelt haben. Ein weiteres prominentes Beispiel ist die Behandlung von europäischen Fonds, bei denen die Wiederverwendung von Daten ein zentrales Instrument zur Sicherstellung einer gelungenen Umsetzung des EU-Rechts ist. Im Folgenden werden zwei Beispiele für die Wiederverwendung und gemeinsame Nutzung von Daten durch die öffentliche Verwaltung vorgestellt. Das erste ist ein besonderer technischer Ansatz zur gemeinsamen Nutzung von Daten; das andere ist ein allgemeiner Ansatz, um die Wiederverwendung von Daten zwischen öffentlichen Stellen zu fördern.

21. Das Online-Portal des walisischen Amts für Europäische Fonds – WEFO Online⁵²

Als Teil der generellen Modernisierung des walisischen Amts für Europäische Fonds (WEFO) wurde ein neuer Betriebsablauf in Form eines interaktiven Portals für Fondsberechtigte und Angestellte umgesetzt. Ein sog. "clearing house" wurde als Teil des Portals eingerichtet. Ein "clearing house" ist ein IT-System zur Bearbeitung von Struktur-

⁵² <http://wefo.wales.gov.uk/?skip=1&lang=en>

/ Kohäsionsfondsabläufen⁵³ und insbesondere zum Datenaustausch zwischen den relevanten Behörden. Das "clearing house" stellt eine Plattform zur Speicherung und gemeinsamen Nutzung der Daten zur Verfügung, so dass Berechtigte nur einmal innerhalb des Antragsverfahrens gefragt werden, Daten und Informationen zur Verfügung zu stellen – mit evidenten Einsparungen an Verwaltungslasten. Das 'clearing house' besteht aus 3 Elementen: 1) das Informationsverarbeitungssystem, das Antragsinformationsdokumente elektronisch speichert; 2) Die Berechtigten können alle erforderlichen Daten zur Erfüllung der Antragserfordernisse übermitteln, und die Daten werden in einer Datenbank gespeichert, auf die alle Behörden Zugriff haben; 3) klare Erläuterungen zu Informationsanforderungen und dem notwendigen Detailgrad sind erhältlich.

Im Vergleich zur früheren Situation der Antragstellung in Papierform stellt das System Echtzeit-Information zu den Projekten und Aufzeichnungen der Berechtigten zur Verfügung, bietet automatische Validierung und Online-Dienste. Früher mussten etwa 30% der manuell eingereichten Unterlagen überarbeitet werden; dies ist durch die obligatorisch gewordene elektronische Einreichung praktisch weggefallen. Berechtigte erhalten gesicherte Informationen zu ihren Anträgen früher (96% innerhalb von 15 Tagen). Automatisch generierte Berichte, innovative Datenübermittlungs-Optionen, bessere Buchprüfungsmöglichkeiten und mehr Möglichkeiten zur gemeinsamen Nutzung der Informationen sind einige der Vorteile der verbesserten Bearbeitung und besserer Einhaltung der Vorschriften.

Außerdem konnte die Zahl des Personals in WEFOs Auszahlungs-Team von 40 auf 16 verringert werden. Darüber hinaus werden Teile des Systems auch in anderen Regierungsbereichen weiterverwendet, z.B. das sichere Nachrichtenübertragungssystem oder das Antrags- und Dokumentenmanagementsystem, das für die Durchführung des walisischen Kinderfonds verwendet wird. Im Vergleich zur früheren Situation stellt das WEFO-Portal eine reife und intelligente Wiederverwendung und Verwaltung von Daten durch die öffentliche Verwaltung dar, was einen einfachen Betriebsablauf bei der Bearbeitung der Anträge auf Zuschüsse aus den Europäischen Fonds ermöglicht.

Ein weiteres interessantes Beispiel der Wiederverwendung von Daten kommt aus den Niederlanden, wo der Bericht über die Einkommensstruktur (VO (EC) No 540/1999) vollständig auf bestehenden Datenquellen beruht; weitere Anfragen erübrigen sich daher (T7). Um zu verhindern, dass Unternehmen zweimal um dieselben Daten gebeten werden, hat Estland eine eher radikale Lösung gewählt.

22 Verbot der Anforderung von bereits vorhandenen Daten in Estland

Reformen in Estland haben die Verwaltungslasten für Unternehmen bei der Datenerhebung deutlich verringert. Zuvor mussten die gleichen Daten von Unternehmen in Jahresberichten, statistischen Berichten und anderen Berichten präsentiert werden. Letztere mussten im Papierformat ausgefüllt werden, was keine automatische

⁵³ Siehe Regulations (EC) No 1080-1084/2006, in particular Regulation (EC) No 1080/2006 on the European Regional Development Fund (ERDF) and Regulation (EC) No 1081/2006 on the European Social Fund (ESF)

Datenverarbeitung ermöglichte. 2010 ist ein System zur Übermittlung von elektronischen Jahresberichten eingeführt worden, das eine automatische Datenverarbeitung ermöglicht. Gleichzeitig wurde die mehrmalige Erhebung der gleichen Daten per Gesetz verboten. Nach dem estnischen Bilanzgesetz kann die Regierung von Unternehmen keine Daten mehr verlangen, die bereits im Wege des elektronischen Jahresberichts an das Handelsregister übermittelt wurden.

Dies hat direkte Auswirkungen auf eine Reihe von Verordnungen wie z.B. Verordnung (EG) Nr. 295/2008 zu strukturellen Unternehmensstatistiken. Das neue System der elektronischen Jahresberichte erlaubt den automatischen Datentransfer an den EKOMAR (Estnischer struktureller Unternehmensstatistik-Bericht) mit dem Ziel automatischer Generierung des statistischen Berichts. Die jährliche Einreichung des EKOMAR-Berichts ist für mehr als 10.000 Unternehmen verpflichtend. Die Auswirkungen des neuen Systems sind noch weitreichender, da die Daten auch durch andere Behörden genutzt werden.

Das Beispiel eines allgemeinen Verbots der mehrfachen Erhebung der gleichen Daten ist ein sehr interessanter Ansatz – sowohl bezüglich der Frage, wie Verwaltungslasten für Unternehmen gesenkt werden können, als auch dazu, wie die Verwaltung durch die Automatisierung von Verfahren effektiver arbeiten kann. Es sollte erwähnt werden, dass die öffentliche Verwaltung hierfür technische Lösungen entwickeln muss, die eine Verteilung der Daten ermöglicht wie die hier gefundene Lösung für die Einreichung der elektronischen Jahresberichte.

(3) Verpflichtende Digitalisierung

Ein weiterer interessanter Aspekt bei einigen der eingereichten Beispiele ist das Bestreben, digitale Verfahren zum Hauptinstrument der Kommunikation zwischen der Verwaltung und den Unternehmen zu machen, bzw. sie sogar zum einzig möglichen Kommunikationsweg zu erheben. Dies bedeutet eine völlige Abschaffung der Kommunikation mit Unternehmen und Bürgern über Briefe in Papierformat, Telefon usw. in bestimmten Bereichen.

Ein intelligenter Weg zur Ermutigung der Unternehmen, auf digitale Informationsübermittlung umzusteigen, findet sich in einer Reihe von Mitgliedstaaten, in denen besondere Anreize für die Unternehmen geboten werden, die Informationen auf digitalen Wegen übermitteln. Dies kann z.B. in schnellerer Rückmeldung seitens der Steuerbehörden zu Steuerrückerstattungen bestehen, was wiederum zu früheren Rückzahlungen führt, oder in anderen Möglichkeiten, Unternehmen, die Informationen digital übermitteln, bevorzugt zu behandeln.

Die Bayerische Steuerverwaltung fördert die elektronische Einreichung von Steuererklärung mit der Verlosung eines Autos.

Verlosung in Bayern

Gewinnen Sie mit ELSTER einen nagelneuen Audi A3 Sportback oder einen von 29 weiteren attraktiven Preisen.

Wenn Sie Ihre Steuererklärung bis 31. August 2011 in Bayern elektronisch abgeben, nehmen Sie automatisch an der Verlosung teil.

Es spielt keine Rolle, welches Steuerprogramm Sie verwenden. Entscheidend ist nur: Die Steuererklärung muss elektronisch erstellt und über das Internet abgegeben werden.

Alle Preise

1. Preis: Ein roter Audi A3 Sportback
2. Preis: Gutschein für einen Aufenthalt in einem Wellness-Hotel im Wert von 500 €
3. Preis: Gutschein für einen Aufenthalt in einem Wellness-Hotel im Wert von 300 €

Alle 27 weiteren Gewinner erhalten je eine Familienjahreskarte der Bayerischen Schließerverwaltung, die

ELSTER nutzen und einen Audi A3 gewinnen!

Einige Mitgliedstaaten gehen über die Ermutigung digitaler Verfahren hinaus, und machen diese schrittweise zur Pflicht. Grund für einen derart weitreichenden Schritt ist häufig, dass sowohl Unternehmen als auch die öffentliche Verwaltung sehr von der obligatorischen Digitalisierung profitieren können. Um jegliche Kommunikation mit Unternehmen auf eine digitale Plattform verschieben zu können, ist es entscheidend, dass die Verwaltung den Unternehmen solide, ausgereifte und effiziente digitale Lösungen anbieten kann. Gleichzeitig ergeben sich aus der Automatisierung der Verfahren und der Unterhaltung nur eines einzigen Kommunikationsweges Vorteile für die Verwaltung.

Ein erster Schritt hin zu einer Digitalisierung kann die Entwicklung digitaler Systeme sein, die zum ersten oder bevorzugten Kommunikationsweg zwischen Unternehmen und der Verwaltung werden. Sobald ein großer Teil der Nutzer das System angenommen hat, können als nächster Schritt andere Kommunikationswege geschlossen werden, um bei der Kommunikation mit Unternehmen ausschließlich auf den digitalen Kommunikationsweg zu setzen.

Der völlige Umstieg auf Digitalisierung variiert zwischen den Mitgliedstaaten. Die meisten sehen digitale Systeme immer noch als einen Kommunikationsweg unter vielen vor, obgleich sie viel daran setzen, diesen zum Hauptkommunikationsmittel zu machen. Gründe dafür sind vor allem Bedenken, dass die verpflichtende Nutzung digitaler Lösungen Beschwerden und ggf. auch den Ausschluss bestimmter Gruppen von Unternehmen nach sich ziehen kann, die zur Nutzung der erforderlichen digitalen Mittel nicht bereit sind. Gleichwohl wenden einige Mitgliedstaaten verpflichtende

Digitalisierung in spezifischen Bereichen an, andere verwenden sie sogar als allgemeinen Grundsatz für die Kommunikation zwischen Unternehmen und der Verwaltung.

23 Obligatorische digitale Kommunikation zwischen Unternehmen und der öffentlichen Verwaltung in Dänemark

In der kürzlich veröffentlichten dänischen eGovernment-Strategie 2011-2015 wurden ehrgeizige Ziele aufgestellt bezüglich der digitalen Kommunikation zwischen der öffentlichen Verwaltung und Unternehmen. Ab 2013 werden alle Anschreiben an Unternehmen digital versandt, und ausgewählte digitale Berichtssysteme werden bis 2015 verpflichtend. Dieses Ziel enthält eine Selbstverpflichtung dahingehend, dass Informationspflichten aus nationalem oder EU-Recht von digitalen Informationsübermittlungskanälen unterstützt werden. Es gibt bereits Lösungen für die Betriebsprämien in der Landwirtschaft, für Jahresberichte/-bilanzen, Logbücher in der Fischerei und für viele andere Bereiche im Anwendungsbereich des EU-Aktionsprogramms zum Bürokratieabbau. Zugang zu allen Informationsübermittlungsmöglichkeiten mit den dänischen Behörden wird über eine Website namens www.virk.dk gewährt. Alle bestehenden digitalen Berichtsmöglichkeiten sind hier bereits aufgelistet, zusammen mit einem elektronischen Postfach für Anfragen von Unternehmen.

Die neue dänische eGovernment-Strategie sieht vor, bei der Kommunikation mit den Bürgern ähnlich zu verfahren. Ab 2014 müssen alle Bürger ein digitales Postfach unterhalten, um den Behörden das Versenden jeglicher Post in digitaler Form zu ermöglichen. Darüber hinaus wird ab 2012 schrittweise die digitale Informationsübermittlung über ausgewählte digitale Berichtssysteme für alle Bürger eingeführt, die dazu in der Lage sind.

Gerade das öffentliche Auftragswesen kann entscheidend von der Digitalisierung profitieren. Die Hochrangige Gruppe hat eine Reihe interessanter Beispiele bekommen, die sich in unterschiedlichen Entwicklungsstadien befinden wie z.B. aus Zypern (T8) und Finnland (T9) und auch von der regionalen Ebene (Baden-Württemberg, Sachsen-Anhalt, T10, T11).

24 Vollumfängliche Digitalisierung des öffentlichen Auftragswesens in Portugal

Seit dem 1. November 2009 müssen Ausschreibungen in Portugal über eine elektronische Plattform erfolgen (<http://www.ancp.gov.pt>). Die Nutzung der elektronischen Mittel zur Durchführung der einzelnen Ausschreibungsphasen bis zur Auftragsvergabe ist für die meisten Anschaffungen der öffentlichen Verwaltung verpflichtend, was Portugal zum fortschrittlichsten Land bei der Umsetzung des e-Auftragswesens in Europa macht. Der elektronische Anteil an Ausschreibungen in Portugal liegt bei 75% (2010), während er im EU-Durchschnitt schätzungsweise bei weniger als 5% liegt.

Ziel der obligatorischen Digitalisierung sind die Verringerung der Bürokratie und der Verwaltungskosten sowie verbesserte Transparenz und mehr Wettbewerb. Vor der Digitalisierung war das öffentliche Auftragswesen in Portugal ein bürokratischer Prozess mit sehr viel Papieraufwand für die erforderlichen Dokumente (Vertragsspezifikationen, Angebote, Berichte zur Bearbeitung der Angebote usw.). Zudem wurden sehr wenige

Informationen zum öffentlichen Auftragswesen systematisch für die Bürger veröffentlicht.

Die gute Verwaltungspraxis in Portugal stimmt völlig mit der HRG-Stellungnahme für den Bereich des öffentlichen Auftragswesens überein, in der die Hochrangige Gruppe empfiehlt, dass die Kommission ihre Bemühungen zur Förderung von elektronischem Auftragswesen und eGovernment weiterführt, so dass die Dokumente elektronisch zur Verfügung gestellt werden können. Das portugiesische Beispiel zeigt, dass der Übergang zum elektronischen Auftragswesen erfolgreich in relativ kurzer Zeit bewältigt werden kann, soweit er gut organisiert ist und von hohen Regierungsstellen unterstützt wird.

(4) Zusammenarbeit bei eGovernment-Lösungen über die Grenzen hinweg

Der Austausch von Erfahrungen bei der Entwicklung und Umsetzung von eGovernment-Systemen in den Mitgliedstaaten geschieht auf mehreren Ebenen. Ein Beispiel ist www.epractice.eu, eine Internetseite zum Austausch von bewährten eGovernment-Vorgangsweisen aus verschiedenen Bereichen. Die Hochrangige Gruppe empfiehlt solche Praktiken und schlägt zusätzlich vor, dass die Mitgliedstaaten ihre eigenen Systeme oder technischen Konzepte anderen Mitgliedstaaten zur Verfügung stellen, idealerweise mit speziellen Vereinbarungen hinsichtlich Übersetzung und unter Einräumung der Möglichkeit zur Anpassung bestehender Systeme an andere Gegebenheiten; dies könnte auch die regionale Ebene mit einbeziehen. Die Bayerische Staatsregierung hat z.B. 2007 ein Sammlungsgenehmigungsregister nach RL 1999/105/EG über die Vermarktung von Forstmaterial mit eGovernment-Elementen inklusive internetfähiger Karten eingerichtet (T12). Zwei weitere deutsche Länder haben dies 2010 übernommen und Bayern übernimmt für alle drei Länder die Datenspeicherung und -wartung.

(5) Digitales Arbeitsgerät auch bei manuellen Tätigkeiten

Digitale Werkzeuge sind nicht nur bei der Arbeit hinter dem Schreibtisch, sondern auch bei alltäglichen Vorgängen wie einer Fischauktion hilfreich.

25 Vollautomatische Fischauktionen in Spanien

In Spanien wurden alle täglichen Fischauktionen in den 204 zugelassenen Erstverkaufsmärkten, den sog. "lonjas", automatisiert. Das alte System verlangte von den Auktionsteilnehmern die manuelle Zusammenstellung von Informationen, die dann auf eine CD gebrannt und an die zuständige Behörde gesandt wurden. Jetzt werden alle von der Verordnung (EU) Nr. 404/2011 für die Beschriftung und Verfolgbarkeit des Fisches notwendigen Daten automatisch aufgezeichnet und den Händlern zur Verfügung gestellt. Bei der Auktion ist keine Anwesenheit mehr erforderlich und die Daten werden nach Kontrolle durch die Käufer automatisch binnen 48 Stunden an die zuständigen Behörden weitergeleitet. Das System erspart den Fischern eine Reihe von Verwaltungslasten, erhöht die Transparenz für die Händler und erlaubt die volle Verfolgbarkeit. Ein ähnliches System wird in Portugal verwendet. Die Kosten wurden um ungefähr 50% reduziert.

Im selben Bereich haben auch die Niederlande ein integriertes System für die Fischerei vom Fang bis zur Etikettierung entwickelt (T13). Spezielle Waagen auf den Schiffen sind mit dem Logbuch-Computer verbunden und drucken automatisch die Etiketten aus. Die Fischer müssen nur noch die Fischart angeben. Aus Kostengründen ist dieses System für kleinere Schiffe derzeit nicht verfügbar, an adaptierten Systemen wird aber gearbeitet.

b) Risiko-gestützte Ansätze

Einige Beispiele enthalten Elemente risiko-gestützter Ansätze oder von Risikomanagement. Dabei geht es um ein strukturiertes Entscheidungsverfahren, in dem Risiken und Gefahren systematisch identifiziert, evaluiert, nach Ausmaß geordnet und entsprechend behandelt werden. Im Idealfall folgt man einem Prioritätsverfahren, bei dem die größten Risiken mit der höchsten Eintrittswahrscheinlichkeit vorrangig behandelt werden, nur geringere Risiken mit niedriger Eintrittswahrscheinlichkeit nach abnehmender Reihenfolge.⁵⁴ In der Praxis bringt dieses Verfahren häufig beachtliche Herausforderungen mit sich.

Regierungen und Behörden nutzen verschiedene Mittel, um sicherzustellen, dass Regelungen eingehalten werden, wie Kontrollen, Inspektionen, Buchprüfungen usw. Kontrollen und Buchprüfungen sind notwendig, können aber sehr belastend und zeitaufwändig für die Unternehmen sein. Die Vermeidung unnötiger Kontrollen bedeutet eine Verringerung der Verwaltungslasten für Unternehmen. Risiko-gestützte Ansätze verfolgen in diesem Zusammenhang das Ziel, Kontrollen oder Buchprüfungen auf die Unternehmen mit der größten Gefahr von Verstößen gegen wichtige Rechtsvorschriften zu konzentrieren. Auf der anderen Seite bedeutet es auch weniger Kontrollen in den Bereichen und für die Unternehmen, bei denen keine oder nur wenige Rechtsverstöße erwartet werden. Da die Mehrheit der Unternehmen das Recht befolgt, ist es eine Verschwendung von knappen Ressourcen sowohl für Regierungen als auch für Unternehmen, zu kontrollieren, ob jedes einzelne Unternehmen alle Regelungen einhält.

26 Nationaler Förderrahmen in den Niederlanden

Am 1. Januar 2010 hat die niederländische Regierung für sämtliche nationale Subventionen einen neuen nationalen Förderrahmen eingeführt. Ziel und Zweck dieses Rahmens sind Vereinfachung, niedrigere Kontrollraten und eine intelligenterere Verteilung von Verantwortlichkeiten, weniger Bürokratie und Verwaltungslasten, weniger Fehler und geringere Umsetzungskosten. Anstatt alle Anträge im Hinblick auf die Legitimität der Zahlungen zu prüfen, werden Kontrollen nach einem risiko-gestützten Ansatz durchgeführt. Kleinere Subventionen (bis zu 50.000 EUR) werden als Pauschalsatz ausgezahlt anstatt auf Grundlage real entstandener Kosten. Von den Nutznießern wird keine finanzielle Rechenschaftspflicht erwartet. Stattdessen gibt es Stichprobenprüfungen (auf der Grundlage von Risikoabschätzungen) nach Ergebniskriterien, um die tatsächliche Durchführung der geförderten Aktivitäten zu kontrollieren.

Eine Studie zu den Auswirkungen des Förderrahmens hat gezeigt, dass eine geschätzte Verringerung der Verwaltungslasten um etwa 30-40% erreicht werden kann. Die Subventionen bis zu 50.000 EUR werden auf 80% der Gesamtanzahl der Förderungen

⁵⁴ http://en.wikipedia.org/wiki/Risk_management

geschätzt. Auf der Grundlage dieser Schätzungen ergeben sich Einsparungen von 45-62 Mio. EUR. Der nationale Förderrahmen ist jedoch nicht auf EU-Fördermittel anwendbar. Die niederländische Regierung hat vorgeschlagen, ihn auch für EU-Fördermittel einzusetzen.

Da Behörden häufig begrenzte Mittel zur Verfügung haben, ist es wichtig, die vorhandenen Ressourcen so einzusetzen, dass der Anteil der rechtstreuen Anwender so hoch wie möglich ist. Als Grundregel sollten Kontrollen, Buchprüfungen usw. nach Ansicht der Hochrangigen Gruppe auf risiko-gestützten Ansätzen beruhen mit dem Ziel, ein hohes Niveau an Rechtsbefolgung mit den vorhandenen Ressourcen zu erreichen (häufig "compliance risk management" genannt). Die richtige Nutzung von risiko-gestützten Ansätzen sollte u.a. auf die Identifizierung von Anhaltspunkten für Rechtsverstöße ausgerichtet sein, und die Nutzung von Datenbanken und Portalen kann den Behörden bei ihrer Entscheidungsfindung helfen.

27 Online-Portal QuaKon für Konformitätsprüfungen von Marketing-Standards, Deutschland

Die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) ist u.a. zuständig für die Überwachung der Einhaltung von Marketingstandards für Obst und Gemüse usw., das in/aus der EU in/aus Drittländer ein- und ausgeführt wird. Die BLE stellt dafür das Online-Verfahren QuaKon zur Registrierung der für den Im- und Export bestimmten Waren zur Verfügung. Das System ist am 1. Juli 2009 eingeführt worden und ist zur Verringerung der Verwaltungslasten bei der Umsetzung von EU-Recht entwickelt worden. Im- und Exporteure können die Ein- und Ausfuhren elektronisch übermitteln, Befreiungen können elektronisch ausgestellt und abgeschickt werden. Die Inspektionsdaten können elektronisch analysiert werden und dienen so als Grundlage für die Risikobewertung.

Um die Inspektionstätigkeit zu harmonisieren, haben die Bundes- und Landes-Inspektionsbehörden einen gemeinsamen Leitfaden zur Risikobewertung entwickelt, der die Ergebnisse vorangegangener Inspektionen in den letzten 3 Jahren berücksichtigt. Auf der Grundlage dieser Ergebnisse werden Risikokategorien für Produkte entsprechend des prozentualen Risikos erstellt, dass ein nicht standardgemäßes Produkt eingeführt wird. Gewisse kleinere Lieferungen und Lieferungen für besondere Adressaten können von Inspektionen ausgenommen werden. Die Intensität der Prüfungen hängt dann von der Risikokategorie ab. Bisher wird die Risikoanalyse noch nicht voll automatisch durchgeführt, die Entscheidung des zuständigen Prüfers über das Risiko der Nichteinhaltung von Vorschriften beruht allerdings bereits auf der neuen Datenbank.

2010 hat die Kommission einen Leitfaden zu "risikobasierten Prüfungskonzepten" für Steuerbehörden veröffentlicht.⁵⁵ Der Leitfaden stellt Hintergrundinformationen, bewährte

⁵⁵ Compliance Risk Management Guide for Tax Administrations, Fiscalis Risk Management Platform Group, 2010; http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/common/publications/info_docs/taxation/risk_managt_guide_en.pdf

Verfahren und einen Umsetzungsrahmen für moderne Risikomanagement-Grundsätze zur Verfügung. In den letzten Jahren ist das Risikomanagement in den Steuerbehörden erheblich weiterentwickelt worden. Auf der Grundlage des Verhaltens der Steuerzahler wurden systematische Verfahren für Anreize zur Rechtseinhaltung und zur Verhinderung von Rechtsverstößen entworfen. Der Leitfaden ist im Rahmen des Programms Fiscalis 2013 entwickelt worden, welches das Hauptinstrument zur Unterstützung einer vereinfachten Zusammenarbeit zwischen den Steuerbehörden in der EU ist.⁵⁶

28 Elektronische Rechnungsstellung im Mehrwertsteuer-Recht in Finnland

Im finnischen Mehrwertsteuer-Gesetz ist die elektronische Rechnungsstellung seit ihrer Einführung mit der Papierform gleichgestellt worden. Die finnischen Steuerbehörden haben keine besonderen Probleme bei der elektronischen Rechnungsstellung feststellen können. Im Gegenteil bietet die elektronische Rechnungsstellung sogar sowohl für die Verwaltung als auch für die Unternehmen viele zusätzliche Gelegenheiten zur Kontrolle und Nachverfolgung von Rechnungen.

Weiterentwickelte Systeme zur elektronischen Rechnungslegung sind oftmals in Systemen zur Warenbeschaffung integriert, in denen die Rechnung nur ein wichtiges Element ist. Diese Systeme können den (Finanz-)Behörden über die Rechnungslegung oft mehr Information geben, als die bloße Rechnung. Elektronische Dokumentenarchive ermöglichen auch schnellen Datenzugriff, etwa via Internet, und elektronisch unterstützte und daher effizientere Rechnungsprüfungsvorgänge: größere Datenmengen können schneller analysiert werden.

(Zu) strenge formale Anforderungen könnten dem Ziel der Förderung der Entwicklung der elektronischen Rechnungsstellung zuwiderlaufen, ohne wirkliche Vorteile für die Behörden. Als die Richtlinie zur elektronischen Rechnungsstellung 2004 in Finnland umgesetzt wurde, haben die finnischen Behörden versucht, ein Ansteigen der Verwaltungslasten für Unternehmen zu vermeiden und den Änderungsbedarf für etablierte Praktiken gering zu halten. Am wichtigsten war dabei, dass jegliche Hindernisse für die Nutzung von elektronischen Rechnungen vermieden wurden. Dies wird auch bei der Umsetzung der Richtlinie 2010/45/EU Berücksichtigung finden, die bis 2013 umgesetzt werden muss. Die entsprechenden Änderungen der Mehrwertsteuer-Richtlinie zielen unter anderem darauf ab, die Nutzung elektronischer Rechnungen auf europäischer Ebene zu steigern; das Potenzial zur Verringerung der Verwaltungslasten wurde auf mehr als 18 Mrd. EUR geschätzt.

Dieses finnische Beispiel stimmt mit der Stellungnahme der Gruppe vom Oktober 2008 zur elektronischen Rechnungsstellung in der Mehrwertsteuer-Richtlinie überein. Insbesondere bestätigt es das dort zum Ausdruck gebrachte Anliegen der Hochrangigen Gruppe, nämlich dass die Steuerbehörden ihre Praktiken modernisieren und die Vorteile der technologischen Entwicklungen nutzen sollten, anstatt sie zu behindern (s. Abs. 10).

⁵⁶ http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/tax_cooperation/fiscalis_programme/fiscalis2013/

c) Nutzung von Optionen oder einfacheren Regelungen, die im EU-Recht vorgesehen sind

Abgesehen von den oben (2.) präsentierten generellen Vorgangsweisen geben die folgenden Abschnitte konkrete Beispiele über die Möglichkeiten zu 'abgespeckten' Umsetzungsmaßnahmen für EU-Recht.

Im Kohäsionsbereich hat die Kommission 2009 z.B. die Strukturfonds-Verordnungen (EFRE und ESF⁵⁷) angepasst, um die Belastungen für Berechtigte und Management-Behörden zu verringern und so zu einer effizienteren und besseren Nutzung der Fonds beizutragen. Die Anpassung erlaubt eine Vereinfachung der Berechnungsgrundlage für förderfähige Kosten bestimmter Vorgänge und fördert die verstärkte Nutzung von Pauschal-Zahlungen, auf Grund pauschaler Kostenschätzungen anstatt einer Erstattung der tatsächlich anfallenden Kosten. 2009 hat die Kommission einen technischen Leitfaden vorgestellt, um die Nutzung vereinfachter Kostenoptionen zu erleichtern. Verschiedene Mitgliedstaaten wie Österreich (T14) und Großbritannien sowie Regionen wie Bayern (T15) haben mittlerweile von den vereinfachten Kostenoptionen Gebrauch gemacht.

29 Operationelles Programm „Flandern“, Belgien

In Belgien nutzen die operationellen Programme für den ESF 2007-2013 "Flandern" und den EFRE 2007-2013 "Flandern" vereinfachte Kostenoptionen aus den jeweiligen Verordnungen. Das Überwachungsgremium des flämischen operationellen Programms zum ESF hat nach den Änderungen von 2009 entschieden, die Nutzung des Prinzips zur Erstattung tatsächlich anfallender Kosten zu begrenzen. Dieser große Schritt wurde durch die Vorteile der vereinfachten Kostenoptionen gerechtfertigt: (1) einfach zu übermitteln und zu kontrollieren; (2) weniger zeitraubend, daher mehr Zeit zur Entwicklung, Überwachung und Unterstützung von Inhalt und Ergebnissen von Projekten und Programmen.

In Flandern werden Projekte über ein Standardmodell von Einheitskosten für Gesamtprojekte abgewickelt (mit vereinzelt Ausnahmen). Indirekte Kosten werden stets auf der Grundlage einer anhand der direkten Kosten berechneten Pauschale bezahlt. Nur in Fällen, in denen es keine Daten (historisch oder über Richtwerte) zur Rechtfertigung standardisierter Einheitskosten gibt, wird bei direkten Kosten der Grundsatz der tatsächlich anfallenden Kosten angewendet. Im Rahmen des Operationellen Programms zum EFRE 2007-2013 "Flandern" sind direkte Kosten förderfähige Personalkosten sowie Betriebskosten, die direkt mit dem Projekt zusammenhängen. Für indirekte Kosten wurde eine abgeschlossene Liste an indirekten Kosten zu Grunde gelegt, die im Leitfaden zur Förderfähigkeit von Ausgaben aufgeführt sind. Die Pauschalrate von 15 % berechnet sich auf der Grundlage der in einer Stichprobe von Projekten ermittelten indirekten Kosten aus der vorangegangenen Förderperiode, die als vergleichbar anerkannt wurden.

⁵⁷ Verordnung (EG) Nr. 1080/2006 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE); Verordnung (EG) Nr. 1081/2006 über den Europäischen Sozialfonds (ESF).

Im Bereich Statistik ist das betreffende EU-Recht eher auf den Output bezogen, d.h. es definiert, was ein Mitgliedstaat zu liefern hat, nicht jedoch wie.⁵⁸ Das bedeutet, dass die nationalen Behörden Spielraum haben, die Umsetzung besonders einfach zu gestalten. In einigen Fällen eröffnet dies Möglichkeiten für Ausnahmen von KMU, d.h. nationale Behörden müssen ständig überprüfen, wie sie EU-Recht möglichst ohne Lasten anwenden können.

30 INTRASTAT – Anhebung der Schwellenwerte, Deutschland

INTRASTAT bezeichnet das System zur Sammlung von Informationen und Erstellung von Statistiken zum Warenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten. Die EU hat die Minimalabdeckung für den innergemeinschaftlichen Handel in zwei Schritten 2004 und 2009 auf 97 % des gesamten Handels (Exporte) bzw. 95 % (Importe) gesenkt. 2009 hat Deutschland beinahe 10.000 der 70.000 von Intrastat erfassten Betriebe durch die Anhebung des Warenwerts von 300.000 EUR auf 400.000 EUR ausgenommen. In Anbetracht der Absenkung der Verwaltungslasten um 11 Mio. EUR pro Jahr, insbesondere für KMU, war der Informationsverlust zu verkraften. Auch einige andere Mitgliedstaaten (z.B. Belgien) haben die Werte angehoben

Auf Grund der steigenden Abdeckungsrate wegen der positiven Entwicklung des deutschen Außenhandels in den Jahren 2010/11 bereitet Deutschland für 2012 eine Anhebung der Ausnahme-Schwellen von 400.000 EUR auf 500.000 EUR vor. Etwa 7.000 Unternehmen würden davon profitieren; letztendlich wären etwa 84 % der innerhalb der EU Handel treibenden Unternehmen auf der Ausfuhrseite und etwa 92 % der Unternehmen auf der Einfuhrseite davon befreit, statistische Informationen für INTRASTAT zur Verfügung stellen zu müssen. Dieses Beispiel zeigt die Bedeutung einer kontinuierlichen Beobachtung der Entwicklung im Vergleich mit flexiblen Schwellenwerten, bei denen eine positive Handelsentwicklung die Befreiung von zusätzlichen Unternehmen erlaubt und so die Verwaltungslasten reduzieren kann.

Im Bereich Gesellschaftsrecht hat die slowakische Regierung ein Beispiel für die Nutzung von Optionen (auf der Grundlage von Richtlinie 2006/68/EG zur Änderung der Richtlinie 77/91/EWG des Rates in Bezug auf die Gründung von Aktiengesellschaften und die Erhaltung und Änderung ihres Kapitals) für Ausnahmen von bestimmten Anforderungen (T16) beigesteuert, um Belastungen für Unternehmen zu reduzieren.

Die österreichische Regierung hat eine vereinfachte Regelung für Kleinstunternehmen mit bis zu 10 Angestellten im Bereich Arbeitsrecht vorgestellt. In Fällen, in denen Risiko-Abschätzungen zeigen, dass für Arbeitnehmer bei der Arbeit keine Gefahr besteht, kann die Dokumentation der Risiko-Abschätzung in einer vereinfachten Weise und mit vereinfachten Formularen gehandhabt werden, die in einem Anhang der entsprechenden Verordnung zur Verfügung gestellt werden (T17).

⁵⁸ Siehe HRG-Stellungnahme zum Bereich Statistik vom 7 Juli 2009.

d) Grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Behörden

Eine der Hauptaufgaben der EU ist die Errichtung bzw. die Sicherstellung eines funktionierenden Binnenmarktes, der einen Raum ohne interne Grenzen umfassen soll, in dem der freie Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr in Übereinstimmung mit den EU-Verträgen gewährleistet ist (vgl. Art. 26 AEUV). Dazu sind Maßnahmen verabschiedet worden, die Anforderungen in der EU harmonisieren, u.a. um den in mehr als einem Mitgliedstaat tätigen Unternehmen das Leben zu vereinfachen. Nichtsdestotrotz bleibt es zu großen Teilen bei der nationalen Zuständigkeit in bestimmten Bereichen wie Steuern und Soziales. Die Hochrangige Gruppe hat einige Beiträge für Initiativen erhalten, die darauf abzielen, Verwaltungshindernisse durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit abzubauen. Dies kann einfachen Zugang zu relevanten Informationen, Anpassung von Verfahren, verbesserte Anerkennung von Dokumenten, Interoperabilität von IT-Systemen usw. umfassen.

31 'Grenzoffensive' – grenzüberschreitende Initiative zur Verringerung der Verwaltungslasten für KMU im Handwerks-/Dienstleistungs-/Baugewerbe, Österreich/Tschechische Republik/Deutschland

"Grenzoffensive" soll bürokratische Hemmnisse für KMU abbauen und ausräumen, wenn sie ihre Aktivitäten auf die andere Seite der Grenze ausweiten möchten, d.h. in die Nachbarregionen von Bayern, Oberösterreich und Südböhmen. Die Arbeit konzentriert sich auf die Bereitstellung von Richtlinien für grenzüberschreitende Dienstleistungen, z.B. im Bau-Sektor und insbesondere auf die Formalitäten hinsichtlich der Entsendung von Arbeitern.⁵⁹ Eine Internet-Seite wurde geschaffen (www.grenzoffensive.org), abrufbar in Deutsch und Tschechisch, um die relevanten Rechtsakte zu präsentieren, die Verfahren zu erklären und das Herunterladen von allen notwendigen Formularen zu ermöglichen. Die Informationen können künftig noch erweitert werden. Einige Formalitäten zwischen drei Regionen wurden abgeschafft, während andere Verfahren klargestellt wurden. Darüber hinaus hat 'Grenzoffensive' Dutzende von Informations- und Weiterbildungs-Seminaren durchgeführt, und über 2500 KMU haben individuelle Beratungen über ein Netzwerk erhalten.

Grenzüberschreitende Zusammenarbeit ist auch bei der zunehmenden Entwicklung von digitalen Systemen zur Erleichterung bürokratiearmer Verwaltungsverfahren z.B. bei der Informationsübermittlung an die Behörden von zentraler Bedeutung. Es gibt viele Beispiele für die Zusammenarbeit zwischen EU-Mitgliedstaaten und sogar auf breiterer internationaler Ebene bei der Entwicklung spezifischer Systeme oder Standards zum Datenaustausch. Die Kooperation erleichtert die Zusammenführung in einem System mit einheitlichen Normen anstatt 27 verschiedener Systeme, vor allem unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Nachfrage nach Funktionen bei den Systemen ähnlich sein sollte, da die Länder den gleichen EU-Rechtsvorschriften folgen.

⁵⁹ Siehe relevante EU-Richtlinien, z.B. Arbeitnehmer-Entsende-Richtlinie 96/71/EG, Berufsqualifikations-Richtlinie 2005/36/EG und die Dienstleistungs-Richtlinie (2006/123/EG)

32 Elektronische Einreichung der Anträge für die Marktzulassung von medizinischen Produkten, Frankreich

Ein gutes Beispiel für die internationale Zusammenarbeit ist die Kooperation bei der Entwicklung von digitalen Systemen, wie dem eCTD-System. Das eCTD-System ist eine IT-Anwendung, die auf internationaler Ebene⁶⁰ entwickelt wurde und die bei der EU und ihren Mitgliedstaaten anerkannt ist. Die Einführung von eCTD wird durch die koordinierende Tätigkeit der Europäischen Arzneimittel-Agentur ermöglicht.

Das eCTD-System wird von Unternehmen genutzt, wenn sie Anträge für eine Marktzulassung vorbereiten. Das System leitet den Antragsteller durch alle notwendigen Schritte, um in strukturierter Weise den Antrag auszufüllen und bietet auch die Möglichkeit, den Antrag der Behörde im jeweiligen Mitgliedstaat elektronisch zu übermitteln. Nicht alle Mitgliedstaaten akzeptieren den elektronischen Antrag, aber ihre Zahl nimmt zu. Alle Mitgliedstaaten bewegen sich in dieselbe Richtung, wenn auch mit unterschiedlichem Tempo. Frankreich ist einer der Mitgliedstaaten, die das eCTD-System umgesetzt haben und wo die Behörden rein elektronisch übermittelte Anträge für die Marktzulassung akzeptieren. Sollten Antragsteller nicht in der Lage sein, die Anträge rein elektronisch zu übermitteln, akzeptieren die französischen Behörden auch Anträge in Papierform.

Im Bereich der Finanzberichterstattung findet ebenfalls eine Kooperation zwischen EU-Mitgliedstaaten und auf breiterer internationaler Ebene statt. Sie gilt der Entwicklung eines technischen Standards "XBRL", mit dem finanzielle Informationen zwischen Behörden und Unternehmen und sogar zwischen Unternehmen ausgetauscht werden können. Einige Mitgliedstaaten sind hier Pioniere bei der tatsächlichen Umsetzung dieses Standards. Die niederländischen Behörden arbeiten z.B. an der Optimierung der Berichterstattung von Unternehmen an die öffentliche Verwaltung über ihr Standard Business Reporting (SBR) Programm (T18), das die Berichtsverfahren vollumfänglich digitalisiert und standardisiert. Das Programm konzentriert sich u.a. auf die Standardisierung der Verfahren bei Finanzberichten von Unternehmen an die Verwaltung (z.B. Steuern, Bilanzen, Statistiken). Behörden und Unternehmen arbeiten zusammen; darüber hinaus haben die Unternehmen die Möglichkeit zur Nutzung derselben Standards beim Datenaustausch untereinander. In einer Stellungnahme vom 10. März 2011 hatte die Hochrangige Gruppe die Kommission aufgefordert, eine Übersicht zu den verschiedenen XBRL-Praktiken in den Mitgliedstaaten zu erstellen, und hat sich für eine Initiative zur Angleichung von XBRL-Definitionen ausgesprochen, um das Einsparpotenzial für Unternehmen voll auszuschöpfen und neue Belastungen zu verhindern.

⁶⁰ Die ICH (International Conference on Harmonisation of Technical Requirements for Registration of Pharmaceuticals for Human Use - www.ich.org - Internationale Konferenz für die Harmonisierung technischer Anforderungen an die Registrierung von Humanarzneimitteln) ist zuständig für die Entwicklung von eCTD.

e) Systematische Einbeziehung der Endnutzer

Während Abschnitt 2 einige allgemeine Ansätze zur Einbeziehung der Interessenträger und zur systematischen Einbeziehung der Endnutzer hervorgehoben hat, zeigen die folgenden Beispiele gute Verwaltungspraktiken im Hinblick auf individuelle Projekte und Rechtsakte.

33 Programm für die Sammlung von Unternehmensdaten Finnland

Statistik ist einer der acht vorrangigen Bereiche im finnischen Aktionsplan für den Abbau von Verwaltungslasten. Um die Abbaubemühungen zu koordinieren, hat Finnlands statistisches Amt ein Programm für den Aufbau einer Sammlung von Unternehmensdaten für die Zeit von 2007-2011 gestartet. Das Programm zielt darauf ab, die Auskunftspflichten von Unternehmen zu reduzieren und den Auskunftspflichtigen einen besseren Service zu bieten. Es liegt im Interesse des statistischen Amtes, den Unternehmen durch einfache Rahmenbedingungen Anreize zu bieten, hochwertige Daten zu liefern.

Das Programm soll auch die Beziehungen zu weltweit agierenden und großen Unternehmen verbessern. Das statistische Amt begann 2008 damit, enger mit Großunternehmen zusammen zu arbeiten. Die Kooperation wurde 2009 verstärkt, als eine Arbeitsgruppe für große Unternehmen ins Leben gerufen wurde. Das statistische Amt hat auch sogenannte „Großunternehmens-Koordinatoren“ eingesetzt, die für große Unternehmen zuständig sind. Bis jetzt sind 10 multinationale Unternehmen in diesen Teil des Programms involviert, aber die Idee ist, dass sich an diesem Programm allmählich 20 bis 30 multinationale Unternehmen beteiligen.

Das statistische Amt und Vertreter von finnischen Unternehmen haben ebenfalls eine ständige Verbindungsgruppe, in den Gesetzgebungsvorhaben besprochen werden. Die Verbindungsgruppe trifft sich für gewöhnlich vier bis sechs Mal im Jahr.

Eine verbesserte Einbeziehung der Endnutzer ist ebenfalls sehr wichtig auf der lokalen Ebene, da gerade diese in den meisten Fällen täglich mit Endnutzern konfrontiert wird. Entscheidend ist, dass beide Seiten, Endnutzer und Behörden, sich der Position und Bedürfnisse der anderen Seite bewusst sind. Auf diese Weise können beide Seiten sicherstellen, dass Erwartungen und problematische Fragen frühzeitig identifiziert werden.

34 Beratung und Konsultation vor der Übermittlung eines Antrags für integrierte Umweltgenehmigungen (Tschechische Republik)

In der Region von Kalovarske in der Tschechischen Republik hat die regionale Behörde, die auch für Umweltschutz zuständig ist, die komplexen Prozeduren, um eine integrierte Umweltgenehmigung IPPC zu beantragen, vereinfacht, indem sie sehr eng mit den jeweiligen Antragstellern zusammenarbeitet. Um den Antrag so einfach wie möglich zu gestalten, diskutieren die Behörde und der zukünftige Antragsteller den Antrag, um herauszufinden, wo erste Anpassungen schon vor Abgabe des offiziellen Antrages vorgenommen werden können.

Das garantiert, dass während des gesamten Antragsverfahrens problematische Themen bereits im Vorhinein behandelt werden, so dass der Genehmigungsprozess soweit möglich vereinfacht und verkürzt wird. Des Weiteren, um die Anzahl der beizufügenden Dokumente zu reduzieren, fordert die Behörde nur die Dokumente an, die für die Bewertung des Antrags wirklich benötigt werden. Dokumente, die bereits vom Antragsteller zur Regionalbehörde in einem anderen Zusammenhang übermittelt wurden, brauchen kein zweites Mal übersendet zu werden.

Diese Verfahren reduzieren die Bearbeitungsfrist und die bürokratischen Belastungen für beide Seiten.

Bei eher komplexen Programmen kann es auch erforderlich und in der Tat gute Praxis sein, zentrale Kontaktstellen zu benennen, um die Umsetzung der Projekte zu erleichtern und zu verbessern. Die Bayerische Staatsregierung hat beispielsweise einen beamteten Leader-Manager pro Regierungsbezirk benannt, der alle Initiativen für öffentlich-private Partnerschaften im Zusammenhang mit Leader+ unterstützt (T19). Leader+ ist eine der durch EU-Strukturfonds finanzierten Initiativen; sie soll Akteuren im ländlichen Bereich helfen und die Umsetzung von integrierten, qualitativ hochwertigen und innovativen Strategien für nachhaltige Entwicklung fördern. Die ernannten Manager agieren als zentrale Kontaktperson, Berater und Koordinator für alle Betroffenen von den lokalen Interessenträgern bis hin zum zuständigen Ministerium und allen anderen relevanten technischen Behörden.

f) Beispiele für gute Leitfäden oder Fortbildungen

Wie in Abschnitt 2 erwähnt, ist es entscheidend, dass die von Rechtsvorschriften Betroffenen verstehen, was von ihnen erwartet wird, damit sie in die Lage versetzt werden, den Vorschriften nachzukommen. In bestimmten Fällen kann dies auch Erläuterungen in verschiedenen Sprachen erfordern. Die Hochrangige Gruppe hat wiederholt auf die Bedeutung von zugänglichen und verständlichen Erläuterungen im Zusammenhang mit den Bemühungen zur Verringerung der Verwaltungslasten hingewiesen, idealerweise ergänzt durch praktische Beispiele.⁶¹ Im Folgenden werden einige Beispiele dargestellt.

35 Leitfaden für die Meldungen von Verletzungen, Krankheiten und gefährlichen Vorfällen, Großbritannien

Art. 9 (2) der Richtlinie 89/391/EWG verpflichtet die Mitgliedstaaten, u.a. die von den Unternehmen zu erfüllenden Anforderungen bezüglich der Erstellung von Berichten zu Arbeitsunfällen zu definieren. Die britische Gesundheitsbehörde (HSE) hat einen Leitfaden zur Verordnung für die Meldung von Verletzungen, Krankheiten und gefährlichen Vorfällen (RIDDOR) veröffentlicht.⁶² Dieser enthält detaillierte

⁶¹ Siehe HRG-Stellungnahme vom 28 Mai 2009 zum Arbeitsrecht, Abs. 42 ff.

⁶² Siehe <http://www.hse.gov.uk/pubns/priced/173.pdf>

Erläuterungen zum Inhalt der Meldungen, zu den anzuwendenden Definitionen, die Kontaktdaten der zuständigen Personen für jedes zu erfassende Ereignis usw. Er nimmt auch Bezug auf das Vorfallkontaktzentrum – Incident Contact Centre (ICC), an das Mitteilungen und Berichte übermittelt werden müssen, und enthält Musterformulare.

Zwei Faktoren sind wesentlich für erfolgreiche Erläuterungen: einfacher Zugang und gute Qualität (einschließlich Klarheit). Der HSE-Leitfaden ist übersichtlich und detailliert, er kann unentgeltlich von der Website heruntergeladen werden. Die Erläuterungen sind nicht verpflichtend; wer ihnen folgt, kann sich im Regelfall darauf verlassen, den gesetzlichen Anforderungen Genüge getan zu haben; Gesundheitsinspektoren können sich auf die Erläuterungen als gute Praxis-Beispiele beziehen. Dies kann den Unternehmen auch Kosten für Fortbildung und für das Vertrautmachen mit den Verfahren ersparen sowie teure Fehler vermeiden helfen. Der Leitfaden stellt die Informationen zur Verfügung, die die meisten Adressaten benötigen, um ihre gesetzlichen Pflichten zu verstehen und zu wissen, wann sie einen Vorfall zu melden haben.

Gute Erläuterungen sind auch ein wichtiger Kostenfaktor, da sie den Unternehmen helfen, Aufgaben selbständig und ohne Rückgriff auf (teure) externe Experten auszuführen.

36 Die „BeSmart!“-Initiative, Irland

Das EU-Recht verlangt, dass alle irischen Unternehmen eine Risiko-Abschätzung durchführen; auf Grund nationalen Rechts müssen sie zusätzlich eine Sicherheitserklärung abgeben. Im Jahr 2009 wurden die Verwaltungslasten für die Erfüllung dieser Verpflichtung mit 235 Mio. EUR beziffert. Während dieser Messung wurde es auch offensichtlich, dass viele Unternehmen externe Experten für die Erfüllung dieser Verpflichtung einschalteten und viele kleine Unternehmen der Verpflichtung nicht in vollem Umfang nachkamen.

Die irischen Behörden haben daher ein Programm zur Erstellung vereinfachter Leitfäden für kleine Unternehmen gestartet. Als Teil der "Taking Care of Business"- (sich um Unternehmen kümmern) Initiative wurde ein Online-Risikoabschätzungs-Instrument namens "BeSmart!" entwickelt. Dieses Instrument nutzt einen risiko-gestützten und bereichsspezifischen Ansatz sowie Musterformulare, um kleine Unternehmen in die Lage zu versetzen, Sicherheit innerhalb des Unternehmens zu gewährleisten und zugleich ihren gesetzlichen Pflichten nachzukommen. "BeSmart!" wurde am 16. Februar 2011 gestartet und entspricht den Forderungen der Hochrangigen Gruppe aus ihrer Stellungnahme vom 28. Mai 2009 zum Arbeitsrecht (vgl. Abs. 47), in der die Gruppe Handlungsbedarf für dieses Problem identifiziert hatte. Die Mehrheit der Gruppe hatte vorgeschlagen, noch weiter zu gehen und die Anforderung, eine schriftliche Risikoabschätzung vorzulegen, für Kleinunternehmen, die in Bereichen mit geringen Risiken tätig sind, abzuschaffen. Dieser Vorschlag wird gegenwärtig durch die Kommission untersucht.

Mitgliedstaaten wie Österreich und Großbritannien arbeiten gerade mit der Europäischen Agentur für Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz zusammen, um die Verwaltungslasten für Unternehmen auf Grund der schriftlichen Risiko-Abschätzungen durch Standard-Formulare und Online-Risikoabschätzungsbeispiele zu verringern.

Österreich hat z.B. ein kostenloses und leicht zugängliches Online-Instrument geschaffen, um KMU bei der Erstellung einer angemessenen schriftlichen Risiko-Abschätzung Hilfestellung zu leisten (T20). Das Instrument wird regelmäßig aktualisiert und verbessert; es wird etwa von der Hälfte der österreichischen Unternehmen genutzt, die schriftliche Risiko-Abschätzungen erstellen.

Im Hinblick auf den Zugang zu Erläuterungen ist es wichtig, dass die Mitgliedstaaten die heute zur Verfügung stehenden technischen Möglichkeiten in vollem Umfang nutzen. Die Website der österreichischen Arbeitsinspektion (www.arbeitsinspektion.gv.at) bietet z.B. kostenlose und leicht zugängliche Informationen zu Anforderungen an Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz für Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Experten (T21). Über leicht verständliche Präsentationen der wichtigsten Regelungen in den entsprechenden Rechtsvorschriften werden die Leser zu den Originaltexten der individuellen Rechtsvorschriften geleitet. Die angebotenen Dienste werden ergänzt mit Informationsordnern, Broschüren und Formularen (einschließlich Erläuterungen) zur Erfüllung der Mitteilungspflichten im Bereich Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz, die aus dem Internet heruntergeladen werden können.

37 Spezifisches IPPC-Portal, Tschechische Republik

Das tschechische IPPC-Portal (www.mzp.cz/ippc) stellt Informationen zur IPPC-Gesetzgebung zur Verfügung (Integrated pollution prevention control, Umweltverträglichkeitsprüfungen und Prävention; EU- wie nationale Ebene), aber auch wichtige Dokumente, einschlägige Erklärungen seitens des tschechischen Umweltministeriums einschließlich von Berichten der Kommission usw. Antragsformulare können elektronisch und in Papierform eingereicht werden.

Den Unternehmen hilft insbesondere, dass diese Informationen einfach zugänglich zur Verfügung gestellt werden, so dass sie vor und während des Antragsverfahrens Zeit sparen können. Zudem spart es der Verwaltung Zeit, da während des Verfahrens weniger Anfragen bearbeitet werden müssen.

Die maltesische Regierung hat ein Beispiel für einen transparenten Ansatz zur Umsetzung und Anwendung einer komplexen Richtlinie im Bereich der Finanzdienstleistungen beige-steuert, nämlich der Richtlinie 2009/65/EG zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften betreffend bestimmte Organismen für gemeinsame Anlagen in Wertpapieren (OGAW). Die maltesische Behörde für Finanzdienstleistungen hat einen ad hoc eingerichteten Abschnitt auf der den OGAW gewidmeten Website erstellt, der Informationen zu den entsprechenden Rechtsvorschriften, Konsultationsdokumenten und Erläuterungen enthält; darüber hinaus wurden Informationsveranstaltungen mit der Wirtschaft organisiert.

38 GQS_{BW} – Umfassendes Qualitätssicherungssystem für landwirtschaftliche Betriebe in Baden-Württemberg, Deutschland

GQS_{BW} ist ein System, das den Bauern in Baden-Württemberg hilft, die für ihren Hof einschlägigen Bestimmungen einzuhalten, z.B. bereichsübergreifende Vorschriften und Bestimmungen für private Qualitätssicherungssysteme. Das System deckt mehr als 200

Bestimmungen aus verschiedenen Quellen ab (82 EU-, 68 nationale und 21 Landesgesetze und weitere Bestimmungen aus anderen Bereichen wie Arbeitssicherheit) und wird jährlich auf den neuesten Stand gebracht. Alle relevanten Bestimmungen werden mittels Checklisten und Formularen leicht verständlich dargestellt. Die elektronischen Checklisten können am Computer abgearbeitet und gespeichert werden. Die systematische Vorgangsweise von GQS_{BW} bedeutet, dass direkte Überprüfungen vor Ort besser strukturiert werden können. Bessere Rechtskenntnis soll auch die Verletzungen der bereichsübergreifenden Vorschriften reduzieren helfen.

Erläuterungen können auch als Mittel zur Standardisierung von Antworten an die Verwaltung genutzt werden und vermeiden helfen, dass Unternehmen Rechtsvorschriften übererfüllen.

39 Einreichung eines Sicherheitsberichts in Polen

Alle Infrastruktur-Manager und Eisenbahn-Unternehmen müssen jedes Jahr vor dem 30. Juni einen Sicherheitsbericht bezüglich des vorangegangenen Kalenderjahres an die nationale Sicherheitsbehörde übermitteln. Dieser Sicherheitsbericht enthält Informationen dazu, wie Sicherheitsziele eingehalten werden, die Ergebnisse der Sicherheitspläne, die Entwicklung der nationalen Sicherheitsindikatoren und Allgemeinen Sicherheitsindikatoren (CSIs) sowie die Ergebnisse interner Sicherheitsüberprüfungen. Ferner enthält er eine Liste und Analyse der Unfälle und Vorkommnisse des Vorjahres, aufgeschlüsselt nach Unfälle pro Kategorie, verletzte oder getötete Personen, Indikatoren bezüglich der Folgen der Unfälle und hinsichtlich der technischen Sicherheit der Infrastruktur und des Sicherheitsmanagements.

Nicht jeder Mitgliedstaat hat ein standardisiertes Format für die Einreichung des Sicherheitsberichts. Die Anforderungen von verschiedenen Behörden an das Format des Sicherheitsberichts können sich unterscheiden. Bis ein standardisiertes Format geschaffen wird, können Unternehmen den Bericht nach ihren eigenen Wünschen einreichen. In der Praxis reicht der Umfang des Sicherheitsberichts von 3 bis zu 30 Seiten.

Eine gute Verwaltungspraxis findet sich in Polen: Anfang 2008 hat die Schienenverkehrsbehörde allen Betroffenen detaillierte Leitfäden geschickt, wie der Bericht vorbereitet werden sollte, zusammen mit einem Excel-Muster zur Berechnung der Indikatoren auf der Grundlage der CSIs. Dies reduziert die Kosten dadurch, dass Unternehmen verstehen, welche Daten sie sammeln müssen, wie diese Daten im Bericht verwendet werden können und wie unnötige Arbeit verhindert werden kann.

g) Zusammenlegung von Verfahren und Genehmigungen

Im Kontakt mit der Verwaltung wissen es Unternehmen und Bürger gleichermaßen zu schätzen, wenn sie eine einzige Anlaufstelle haben und nicht mit verschiedenen Behörden und Agenturen in Kontakt treten müssen, um einzelne Teile einer Genehmigung oder Zulassung zu erhalten. Sowohl auf EU-Ebene als auch auf nationaler Ebene hat es einige Initiativen zur Zusammenlegung von Verfahren und/oder Genehmigungen gegeben. Eine der bekanntesten Initiativen steht in Verbindung mit der Dienstleistungs-Richtlinie; entsprechende Beispiele sind im Abschnitt zu eGovernment aufgeführt. Es gibt eine Vielzahl von Initiativen in anderen Bereichen. Für die Zwecke

dieses Berichts hat die Hochrangige Gruppe ein Beispiel aus dem Bereich Umwelt ausgewählt, ein Bereich, in dem die Zusammenlegung von Verfahren und Genehmigungen in den letzten Jahren häufig praktiziert wurde.

40 Das Genehmigungssystem der britischen Umweltbehörde

Luftverschmutzung zu bekämpfen kann eine Herausforderung für Unternehmen sein, sowohl hinsichtlich der Kosten als auch von organisatorischer Seite, da verschiedene Rechtsakte zu verschiedenen Bereichen es den Unternehmen erschweren können, den Überblick zu behalten, wie sie allen notwendigen Anforderungen nachkommen können. Das Ziel des Umweltgenehmigungs-Systems der britischen Umweltbehörde war es, Emissionen für wichtige (gefahrenträchtige) Industrieverfahren zu regeln, die Erfüllung der EU-Anforderungen und -ziele sicherzustellen und lokale Behörden bei der Verbesserung der Luftqualität zu unterstützen.

Die Umweltbehörde hat Unternehmen und andere Interessenträger von der Phase der Politikplanung bis zum Umsetzungsverfahren konsultiert. Es gab regelmäßige Foren für Interessenträger, einige Branchen-übergreifende Konferenzen, Workshops, Einbeziehung der Meinungen sog. "kritischer Freunde"-Experten, regelmäßige Aktualisierungen und formelle Konsultationen. Die Umweltagentur hat auch eine Reihe von erläuternden Dokumenten für Unternehmen erarbeitet – einschließlich von Dokumenten, die komplexe EU-Anforderungen in einfache, praktische Erläuterungen für Unternehmen umsetzen.

In Phase 1 des Umweltgenehmigungs-Systems wurden die Abfallmanagement- und Luftverschmutzungsüberwachungsvorschriften radikal zusammengefasst und vereinfacht, wobei 11 verschiedene EU-Richtlinien einbezogen wurden. 41 verschiedene Rechtsakte wurden zu einem einzigen zusammengefasst, was zu einer Kürzung der ursprünglichen Rechtsakte auf ein Drittel des Textes und zu einer Verringerung der produzierten Erläuterungen um 14 kg geführt hat. Die erste Phase soll schätzungsweise Einsparungen von 76 Mio. GBP über einen Zeitraum von 10 Jahren bringen.

Ein Beispiel von der regionalen Ebene ist die Optimierung und Zentralisierung der Verfahren zum Betrieb von Industrieanlagen in Vorarlberg in Österreich (T23).

h) Beispiele hinsichtlich von Selbst-Regulierung, freiwilligen Zusammenarbeits-Vereinbarungen und Verhaltenskodizes als Alternative zu formellen Gesetzen in besonderen Fällen

In besonderen Fällen könnten auch nicht-gesetzgeberische Maßnahmen als Alternativen zur Regulierung genutzt werden. Die Kommission, Großbritannien und Deutschland prüfen beispielsweise in ihren Folgenabschätzungen, ob nicht-gesetzgeberische Alternativen die Ziele von Initiativen besser erreichen können. Ein Beispiel eines rechtlich nicht bindenden Instruments ist der Verhaltenskodex der Koordinierungsgruppe für die Richtlinie 2005/36/EG zur Anerkennung von Berufsqualifikationen,⁶³ der nationale Praktiken, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen, aufführt und sie

⁶³ http://ec.europa.eu/internal_market/qualifications/docs/future/cocon_en.pdf

in gute, akzeptable und nicht akzeptable Praktiken einteilt. Faktoren, die das Funktionieren solcher nicht-gesetzesgeberischen Maßnahmen begünstigen, umfassen das Bekenntnis aller relevanten Akteure zu diesen Maßnahmen, die Kenntnis der relevanten Interessenträger und der Medien von diesen Maßnahmen sowie die praktische Bedeutung der Fragestellungen im täglichen Leben. Die Hochrangige Gruppe ermutigt die Verwaltungen in den Mitgliedstaaten, in diesen Fällen so weit wie möglich nach guten Verwaltungspraktiken zu streben.

Darüber hinaus können verschiedene Akteure auch ihre Kräfte auf freiwilliger Basis bündeln, um allgemeinen rechtlichen Anforderungen nachzukommen. Im Folgenden findet sich ein Beispiel aus dem Eisenbahnbereich.

41 Einheitliche Stelle zur Behandlung von Erstattungsansprüchen von Eisenbahnpassagieren, Deutschland

Art. 27 der Verordnung (EG) 1371/2007 vom 23. Oktober 2007 über Rechte und Pflichten von Eisenbahnkunden legt fest, dass Eisenbahnunternehmen ein System für die Behandlung von Beschwerden, die unter die Verordnung fallende Gegenstände betreffen, einrichten müssen. In Deutschland haben die Deutsche Bahn AG und 44 nicht dem Bund gehörende Eisenbahnunternehmen (d.h. alle relevanten Unternehmen) eine gemeinsame Beschwerdestelle, das Servicecenter Fahrgastrechte, eingerichtet.

Diese gemeinsame Einrichtung stellt sicher, dass jeder mit einem der teilnehmenden Unternehmen fahrende Kunde seine Rechte in Anspruch nehmen kann, ohne genauere Nachforschungen über den zuständigen Adressaten anstellen zu müssen. Ein Formular wurde entworfen, um den Kunden bei der Abfassung der Beschwerde zu helfen. Das Formular wird von allen Unternehmen angeboten, ist jedoch für den Kunden nicht verpflichtend. In Zügen, deren Verspätung Anspruch auf Entschädigung begründet, verteilt das Bordpersonal die Formulare bereits mit der eingetragenen Verspätung.

Diese Umsetzung des Art. 27 reduziert Lasten für Unternehmen und Bürger.

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss hat im Jahr 2006 in Zusammenarbeit mit der Kommission eine Datenbank zu Selbst-Regulierungen eingerichtet, die den Austausch von Informationen und die Identifizierung von Beispielen mit Modellbeispielen erleichtert.⁶⁴

i) weitere Ideen

Einige Mitgliedstaaten nutzen seit einigen Jahren einen interessanten Weg zur Beschleunigung von Verfahren durch die Fiktion der Genehmigung oder schweigende Zustimmung von Seiten der Behörden in Fällen, in denen diese nicht innerhalb einer vorgegebenen Zeit reagieren. Der o.g. Bericht der schwedischen Ratspräsidentschaft erwähnt ein Beispiel einer Einführung dieses Konzepts vor nicht allzu langer Zeit in Ungarn (T24).⁶⁵ Eine tiefere Untersuchung dieses Konzepts würde den Rahmen

⁶⁴ Siehe <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.self-and-co-regulation>

⁶⁵ Siehe S. 32 des Berichts des Schwedischen Ratsvorsitzes

dieses Berichts sprengen, aber die Hochrangige Gruppe ermutigt einen Austausch von Praktiken in Zustimmung mit diesem Konzept, um weitere Bereiche für eine mögliche Anwendung zu identifizieren.

42 Daten bezüglich der benötigten Zeit zur Antragsausfüllung, Litauen

Als allgemeine Praxis nimmt die Statistikbehörde in Litauen seit 2006 eine Frage in statistische Fragebögen auf, wie viel Zeit die Unternehmen für die Vorbereitung der zum Ausfüllen der Fragebögen erforderlichen Daten benötigen. Die Frage ist fakultativ, die Unternehmen sind zur Beantwortung nicht verpflichtet. In der Praxis geben mehr als 50% der Unternehmen dazu Antwort. Die Antworten werden in einer Datenbank gespeichert und von einer Arbeitsgruppe zur Verringerung der Statistikbelastungen analysiert. Die Rückmeldungen von 2008 haben Zeiteinsparungen zwischen 21% und 45% für verschiedene Fragebögen - durch die Umstellung vom Papier- auf elektronisches Format - ergeben, so dass entschieden wurde, alle statistischen Fragebögen in elektronischer Form anzubieten und ihre Nutzung zu fördern. Auf Basis der gesammelten Daten wird jedes Jahr ein Indikator der mit statistischen Erhebungen verbundenen Belastungen berechnet.

Die USA gehen sogar noch weiter, da ihr Gesetz zur Verringerung der Papierarbeit (Paperwork Reduction Act) vorschreibt, dass alle Bundesbehörden den Ausfüllern von Fragebögen eine Abschätzung des erforderlichen Zeitaufwandes bieten müssen. Dies bedeutet, dass die Behörden Schätzungen zum Zeitaufwand in die Formulare selbst aufnehmen und so den Ausfüllern eine Überprüfung der Einschätzung der Behörden zu ihrem Zeitaufwand (und letztlich der Verwaltungslasten) ermöglichen. In Deutschland bietet die öffentliche Datenbank 'WebSKM'⁶⁶ (T25) ausführliche Übersichten zu den Informationspflichten und den entsprechenden Lasten für Bürger, Unternehmen und die öffentliche Verwaltung. Bürger können beispielsweise überprüfen, wie viel Zeit nach den Bürokratiekostenmessungen notwendig ist für einen Antrag, als EU-Bürger in das Wählerverzeichnis aufgenommen zu werden; Unternehmen können die Höhe der Verwaltungslasten und die Häufigkeit bestimmter Informationspflichten einsehen. Die Datenbank umfasst auch Schätzungen im Hinblick auf EU-Recht, das in Deutschland umgesetzt wurde.

Die vorgestellten Initiativen zeigen Zeit- (und Kosten-) Aufwand für Informationsanforderungen an und verbessern so die Transparenz. Dies ermöglicht dem Bürger vor Ausfüllen der Formulare eine Einschätzung, wie viel Zeit zum Ausfüllen wahrscheinlich benötigt wird. Darüber hinaus veranschaulicht eine solche Maßnahme, dass sich die Behörden über den erforderlichen Zeitaufwand Gedanken gemacht und idealerweise auch Möglichkeiten zur Minimierung des Zeitaufwands erwogen haben, indem nur die unbedingt erforderlichen Daten abgefragt werden usw. Schließlich wird den Ausfüllern auch eine Überprüfung der Schätzungen und ggf. die Übermittlung von Vereinfachungsvorschlägen ermöglicht.

⁶⁶ Siehe <https://www-skm.destatis.de/webskm/online>

j) Besonders herausragende Bereiche

Grundsätzlich gab es mehr Beiträge für Bereiche wie Gesellschaftsrecht, Statistik, Steuern und Arbeitsrecht, die mehr oder weniger alle Unternehmen und nicht nur einzelne Wirtschaftszweige betreffen wie beispielsweise Finanzdienstleistungen, Fischerei, Lebensmittelsicherheit, Arzneimittelrecht, öffentliches Auftragswesen oder Verkehr. Dies kann durch ihren größeren Anwendungsbereich und die Größe der Zielgruppen erklärt werden, die einerseits Beschwerden wahrscheinlicher machen, wenn etwas nicht funktioniert, andererseits durch Bürokratieabbau-Initiativen auch größere Einsparpotenziale ermöglichen. Außerdem erlangen Reformen in diesen Bereichen häufig auch eine größere Publizität. Darüber hinaus gibt es gerade in diesen Bereichen eine beachtliche Zahl von eGovernment-Projekten, z.B. zur Einrichtung zentraler Anlaufstellen, insbesondere im Bereich des Gesellschaftsrechts (vgl. oben die Beispiele zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie).

Im Umweltbereich als einem etwas begrenzteren Bereich wurde ebenfalls eine beachtliche Zahl von Beispielen für gute Verwaltungspraktiken eingereicht. Das könnte u.a. daran liegen, dass viele Unternehmen diesen Bereich als besonders belastend einstufen, obwohl die Messungen der Verwaltungslasten durch die EU gezeigt haben, dass die Verwaltungslasten sowohl nach der absoluten Höhe als auch nach dem prozentualen Anteil im Vergleich zu den anderen gemessenen Bereichen geringer als erwartet waren. Auf der anderen Seite hat diese Wahrnehmung möglicherweise auch zu intensiveren Anstrengungen geführt, eine besonders bürokratiearme Rechtsumsetzung anzustreben. Schließlich wurde mit IMPEL eine Organisation geschaffen, die einen Austausch von guten Verwaltungspraktiken in diesem Sektor fördert. Zudem handelt es sich um einen Bereich, in dem eGovernment Lösungen mehr und mehr an Gewicht gewinnen.

43 Elektronisches Datenmanagement im Umweltbereich, Österreich

Das Elektronische Datenmanagement (EDM) im Umwelt- und Abfallmanagement ist die wichtigste e-Government-Initiative des österreichischen Ministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wassermanagement. Abgesehen vom Abfallmanagement unterstützt das System auch Anmeldungen zum European Release and Transfer Register (ePRTR), der Datenbank für Industriebetriebe, die am Emissionshandel teilnehmen, und Anmeldungen im Zusammenhang mit dem Handel mit Fluorkohlenwasserstoffen (FKW). Das Strahlenregister und die Anmeldung des Ablassens von Substanzen ins Wasser (EMREG-OF Emission Register – Surface Water Bodies) werden gerade auf EDV umgestellt. Alle vom System betroffenen juristischen und privaten Personen können sich über ein Internetportal (www.edm.gv.at) registrieren lassen. Für die Behörden wird die Einbeziehung in den sog. "Portalverbund" vorbereitet.

Das Zentrum von EDM ist das Masterdatenregister eRAS. Es wurde anhand internationaler Standards entworfen und erlaubt die Registrierung von Masterdaten von Industrieanlagen und Personen über verschiedene Rechtsbereiche hinweg sowie die bildliche Wiedergabe anlagen- und personenspezifischer Genehmigungen in einer strukturierten Form (z.B. Inhalt von Genehmigungsmitteilungen). Die Entwicklung von eRAS beinhaltet auch die Integration einer WebGIS-Lösung, die die geografische Identifizierung (über eine kartografische Darstellung) der registrierten Industrie- und

Betriebsanlagen durch ihre Eigner ermöglicht. Die schrittweise Ausweitung der Funktionen von eRAS umfasst eine Verknüpfung mit anderen eGovernment-Registern, z.B. dem Handelsregister, für eine Harmonisierung der Masterdaten der bereits registrierten Unternehmen. Die Verwaltung erhält ein effizientes Instrument zur Registrierung von personen- und anlagenspezifischen Genehmigungen; die allgemein zugänglichen Anfrage-Instrumente werden kontinuierlich weiterentwickelt. Gegenwärtig sind etwa 40.000 Personen aus dem Umwelt- und Abfallmanagementbereich registriert, die Genehmigungs- und Meldepflichten unterliegen. Die registrierten Masterdaten sind für die registrierten Personen sowie für die relevanten zuständigen Behörden zugänglich; für die Öffentlichkeit wurden allgemeine Anfrage-Funktionen eingerichtet. Für die registrierten Nutzer bietet EDM ein IT-System an, das die Anforderungen des Portalgruppen-Konzepts befriedigt, mit einer einmaligen Registrierung zum Masterdaten-Management und verschiedenen Anwendungen aus dem Umwelt- und Abfallmanagementbereich.

Der Bereich der Landwirtschaft ist ebenfalls ein Bereich mit einer sehr spezifischen Adressatengruppe. Die größere Anzahl an Beispielen für diesen Sektor beruht zum einen auf der erweiterten Zuständigkeit der EU in diesem Bereich, und zum anderen auf den intensiven Vereinfachungsbemühungen auf EU- und nationaler Ebene in den letzten Jahren. So ist beispielsweise die Nutzung von elektronischen Medien, insbesondere bei den Anträgen auf Betriebsprämien, inzwischen allgemein üblich. Hauptvorteil sind die sofortige Übermittlung der Daten und eine direkte Überprüfung der eingegebenen Daten, was das Fehlerrisiko verringert. Eine weitergehende, interessante Möglichkeit ist ein sog. "antragloses" System für Prämianträge.

44 Antragsloses Antragssystem in der Rinderhaltung in Spanien

In Spanien dient die zentrale Datenbank für die Identifizierung und Registrierung von Tieren als Grundlage für die Anträge zur Viehbestandsförderung. Früher mussten Landwirte einzelne Anträge handschriftlich mit den Identifikationsnummern der Tiere ausfüllen; dies führte zu einer erheblichen Anzahl von Fehlern und in der Folge zu Zahlungsabschlägen. Nach Art. 16 (3) der Verordnung (EG) Nr. 1122/2009 können Mitgliedstaaten entscheiden, dass einige der für die Anträge auf Viehbestandsförderung erforderlichen Informationen nicht in den Hilfsanträgen enthalten sein müssen, wenn diese Daten bereits vorher auf anderem Wege an die zuständigen Behörden übermittelt wurden. Spanien hat diese Vorschrift genutzt, um ein antragsloses System für die Zahlung bestimmter Tierprämien einzuführen. Landwirte müssen nur Tierprämien für alle Tiere betragen, die dem Datenbankbestand zufolge zu einem bestimmten Zeitpunkt die Bedingungen für die Prämien erfüllen, und die zuständige Behörde überprüft die Anzahl der förderfähigen Tiere am Ende des Jahres in der Datenbank.

Die geschätzten Einsparungen belaufen sich auf 50 EUR pro Landwirt und Jahr. Würde ein ähnliches System auf wichtigere Prämienregelungen übertragen, könnten die Einsparungen auf EU-Ebene allein im Agrarbereich mehrere hundert Millionen Euro jährlich betragen. Es sollte daher auch geprüft werden, ob dieses System nicht auf andere Bereiche übertragen werden kann.

Die Hochrangige Gruppe hat interessante Beispiele für generelle und spezifische elektronische Lösungen im Landwirtschaftssektor aus verschiedenen Mitgliedstaaten

erhalten, u.a. aus Belgien, Dänemark, Estland, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Rumänien (IPA_Online) (T26) und Schottland. Die Mitgliedstaaten versuchen ständig, die vorhandenen Systeme zu verbessern, weitere Dienste hinzuzufügen und die Nutzeranzahl zu steigern. In Frankreich ist beispielsweise die Nutzung des Télépac-Systems (T27) von 41% im Jahr 2010 auf 54% 2011 angestiegen. Eine Studie aus Estland hat gezeigt, dass 90% der Nutzer des e-PRIA-Systems (T28) zufrieden waren und es weiter nutzen wollen. Die Anzahl der durch e-PRIA übermittelten Dokumente ist von 673 im Jahr 2006 auf mehr als 50 000 im Jahr 2010 angestiegen. Die griechische Regierung hat die Verfahren zur elektronischen Einreichung von landwirtschaftlichen Umweltmaßnahmen verbessert durch die Nutzung der Steuer-Identifikationsnummer und durch die Verbindung der Online-Datenbanken zu landwirtschaftlichen Umweltmaßnahmen und zu Betriebsprämien (T29). Einige Systeme bieten sehr ausgefeilte technische Lösungen für besondere Fragestellungen wie die Übertragung von Zahlungsansprüchen über das deutsche ZID/InVeKoS-System an (T30), das fast 500,000 Daueraufträge einschließlich über 4 Mio. Zahlungsermächtigungen und 165,000 Transaktionen von Pachtübertragungen durchführt.

Die Analyse der Bereiche mit vielen guten Beispielen hat gezeigt, dass Faktoren wie die hohe Anzahl von Endnutzern und ihre Wahrnehmung der Bürokratielasten, ein überzeugendes Bekenntnis zur Vereinfachung auf hoher politischer Ebene und die Förderung des Austauschs von guten Verwaltungspraktiken die gute Umsetzung von EU-Recht beeinflussen können.

k) Barrieren für den Austausch von guten Verwaltungspraktiken angehen

Der Bericht hat eine ganze Reihe von guten Verwaltungspraktiken präsentiert und somit eine der Barrieren für den manchmal langsamen Prozess der Verbreitung guter Verwaltungspraktiken angegangen, nämlich die mangelnde Kenntnis über aktuelle gute Verwaltungspraktiken. Weitere Barrieren zu einer schnellen Ausbreitung von guten Verwaltungspraktiken können sein: fehlende Motivation zur Durchführung von Änderungen, die bei der Übertragung von guten Verwaltungspraktiken erforderlich werden, was negative Einstellungen und Überzeugungen des Personals einschließt; eine begrenzte Integration in Organisationsstrukturen und -verfahren; Zeit- und Ressourcenknappheit und ein Mangel an Wissen und Fertigkeiten zur Umsetzung von guten Verwaltungspraktiken.⁶⁷ Diese Barrieren sollten angesprochen werden, wenn ein Austausch von guten Verwaltungspraktiken organisiert wird, so dass der Austausch gute Ergebnisse bringen kann. Expertengruppen und Websites zum Austausch von guten Verwaltungspraktiken können diesen Prozess unterstützen, indem sie Gelegenheiten bieten, Herausforderungen in Bezug auf die Umsetzung zu diskutieren. Fehlender Motivation kann sowohl mit monetären als auch nicht-monetären Anreizen entgegengewirkt werden. Regelmäßige Gelegenheiten zur Einreichung von Verbesserungsvorschlägen oder zum Gedanken- und Ideenaustausch könnten neben Fortbildungen für interessiertes Personal organisiert werden. Alle Barrieren sollten in umfassenden Strategien für die Umsetzung von guten Verwaltungspraktiken

⁶⁷ Siehe <http://searchsoftwarequality.techtarget.com/definition/best-practice> ;
<http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/18076464>

angesprochen werden, die auf das spezifische Thema und den organisatorischen Zusammenhang zugeschnitten sind.

Darüber hinaus müssen Faktoren, die die Verbreitung von guten Verwaltungspraktiken unterstützen und fördern, verstärkt werden. Dazu zählen positive Einstellungen und Überzeugungen des Personals, Unterstützung seitens der Hierarchie, Vorbilder, Zusammenarbeit, Unterstützung durch Berufsverbände und Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Organisationen und Netzen.⁶⁸ Einer der entscheidenden, bereits im Zusammenhang mit Vereinfachungs- und Bürokratieabbauprogrammen genannten Faktoren ist, ganz am Anfang der Programme bzw. der Umsetzung der guten Verwaltungspraktiken die Unterstützung durch die politische Ebene oder die entsprechenden Organisationen sicherzustellen.

Die Hochrangige Gruppe schlägt vor, dass Gruppen, die sich bereits mit dem Austausch von guten Verwaltungspraktiken befassen, auch Herausforderungen niederlegen, die ihnen bei der Umsetzung der guten Verwaltungspraktiken allgemein aufgefallen sind, um Ratschläge für das Angehen von Hindernissen bei der Umsetzung von guten Verwaltungspraktiken zusammentragen zu können.

Schließlich sollten den Mitgliedstaaten mehr Anreize geboten werden, guten Beispielen aus anderen Mitgliedstaaten zu folgen. Eine vergleichende Übersicht zur Umsetzung in bestimmten Feldern (z.B. öffentlichem Auftragswesen, Zeit und Kosten zur Gründung eines Unternehmens) kann einen starken Anreiz für Verbesserungen darstellen, aber es könnte auch positivere Anreize geben. Die Kommission könnte diesbezüglich eine Rolle spielen durch Veröffentlichung und Werbung für gute Beispiele und Ermutigung der Übernahme in anderen Mitgliedstaaten. Eine ähnliche Rolle könnte der Ausschuss der Regionen im Hinblick auf die regionalen und kommunalen Körperschaften spielen.

⁶⁸ Ibid.

V. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Auf der Grundlage der vielen Beispiele für gute Praktiken, die die Hochrangige Gruppe erhalten hat und von denen eine Anzahl im Bericht vorgestellt worden sind, hat die Hochrangige Gruppe die nachstehenden Schlussfolgerungen und Empfehlungen erstellt.

1. Austausch von guter Praxis

Die Hochrangige Gruppe ermutigt die Mitgliedstaaten, einen Rahmen für einen regelmäßigen und strukturierten Austausch von guten Praktiken im Zusammenhang mit der Umsetzung von EU-Recht zu entwickeln.

Dieser Austausch sollte sich nicht nur auf nationale Regulierungsexperten beschränken, sondern auch auf die relevanten Ministerien und sektoralen und regionalen Experten ausgedehnt werden, um zu gewährleisten, dass diejenigen, die Tag für Tag an Gesetzesentwürfen arbeiten, in diesen Austausch einbezogen werden.

Die Europäische Kommission hat in diesem Austausch eine klare Rolle zu spielen. Sie sollte nicht nur den Austausch erleichtern, sondern erwägen, eine Datenbank einzurichten, die einfach zugängliche Informationen zur Umsetzung von EU-Recht in den Mitgliedstaaten in standardisierter Form zur Verfügung stellt, und die bereits auf EUR-Lex erhältlichen Informationen weiterzuentwickeln. Diese Datenbank sollte Beamten in den Mitgliedstaaten ermöglichen herauszufinden, wie andere Mitgliedstaaten bestimmte EU-Rechtsakte umgesetzt haben, und könnte so die möglichst unbürokratische Umsetzung unterstützen.

2. Gemeinsamer Fokus aller EU-Institutionen

Die Hochrangige Gruppe unterstreicht die Notwendigkeit für eine konzertierte Aktion von Kommission, Europäischem Parlament und Rat zur Förderung von intelligenter Rechtsetzung und der Anwendung dieses Ansatzes bei spezifischen Rechtsakten. Der Ausschuss der Regionen und der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss sollten die Ziele der intelligenten Rechtsetzung in ihren Aktivitäten weiter fördern.

Mit dem Aktionsprogramm zur Verringerung von Verwaltungslasten in der EU haben die Kommission und der Rat Programme zur Besseren Rechtsetzung in den Mitgliedstaaten angeregt. Das war ein wichtiger erster Schritt. Da das Programm 2012 endet, sollte die Kommission ein Nachfolge-Programm beschließen, um die Dynamik des Themas bessere Rechtsetzung aufrecht zu erhalten.

Alle EU-Institutionen sollten sich zu einer Beschleunigung des Gesetzgebungsprozesses bekennen. In den letzten Jahren hat die Kommission hart daran gearbeitet, eine signifikante Verbesserung der EU-Verfahren zu erreichen, und es gibt Anzeichen, dass das Europäische Parlament und der Rat diese Vorschläge aufgreifen. Nichtsdestotrotz gibt es in allen Organen noch Spielräume für Verbesserungen, um zu gewährleisten, dass der europäische Rechtsakt tatsächlich am unbürokratischsten die gegebenen Ziele erreicht und Hindernisse für eine intelligente Umsetzung des EU-Rechts vermeidet. Die EU muss mit gutem Beispiel vorangehen, um eine gute nationale Umsetzung zu gewährleisten, da

“wenige Dinge schwerer hingenommen werden können als das Ärgernis eines guten Beispiels” (Mark Twain).

3. Intelligente Regulierung auf nationaler Ebene

a) Kulturwechsel – Einbeziehung von Interessenträgern und Endnutzern

Alle Mitgliedstaaten sollten die Entwicklung einer nationalen Agenda für intelligente Rechtsetzung unterstützen, die zu einer möglichst unbürokratischen Umsetzung von Rechtsvorschriften unter Berücksichtigung der politischen Ziele führt. Regionale und lokale Körperschaften sollten bei Erstellung und Durchführung dieser Agenda – soweit möglich – aktiv teilnehmen. Regionen mit Gesetzgebungskompetenzen haben hier eine besondere Rolle zu spielen.

Spezielles Augenmerk sollte auf ein offenes und transparentes Verfahren für die Umsetzung von EU-Recht gelegt werden mit einem Schwerpunkt auf der Einbeziehung der Interessenträger und einer integrierten Endnutzerperspektive. Dazu muss kontinuierlich auf einen kulturellen Wandel im Staatsapparat hingewirkt werden, weg von einer Kultur, bei der Regelungen nur entworfen werden, um ein gegebenes Politikziel umzusetzen, hin zu einer Situation, in der die erste Frage ist, ob überhaupt neue Regulierung erforderlich ist. Wird dies bejaht, sollte eine ganze Reihe an weiteren vorläufigen Fragen gestellt werden, bevor neue Rechtsakte vorgeschlagen werden, damit nicht nur die Politikziele erfüllt werden, sondern dies auch auf möglichst unbürokratische und Interessenträgern und Endnutzern sinnvoll erscheinende Weise geschieht.

Zumindest sollten die Interessenträger ausreichend Gelegenheit haben, auf eine öffentliche Konsultation zu antworten, und, wo immer möglich, Endnutzer aktiv ermutigt werden, ihre Meinung zu den praktischen Auswirkungen des Umsetzungsvorschlags zu äußern.

b) Institutioneller Rahmen

Die Hochrangige Gruppe ermutigt alle Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass die politische Verantwortung für die nationale Regulierungsagenda auf höchster politischer Ebene in einem Ministerium oder einer Behörde angesiedelt wird, die ein klares Mandat für die Koordinierung dieser Aufgabe im Staatsapparat hat.

In einigen Fällen kann auch von außerhalb der Regierung nachdrücklich auf intelligente Regulierung hingewirkt werden. Dies kann zum Beispiel im Rahmen eines regelmäßigen und strukturierten Dialogs zwischen Rechtsetzern und Interessenträgern erfolgen oder durch die Einrichtung unabhängiger Aufsichtsgremien, die zur Auswirkung von Rechtsetzung Rat erteilen, um sicherzustellen, dass die Gesetze möglichst unbürokratisch konzipiert werden, ohne dass die angestrebten Ziele beeinträchtigt werden.

c) Ein strukturierter Ansatz für Folgenabschätzungen

Die Hochrangige Gruppe empfiehlt, dass alle Mitgliedstaaten klare Verfahrensregeln einführen, nach denen alle Vorschläge zur Umsetzung von EU-Rechtsakten, die möglicherweise bürokratisch belastend für Unternehmen sein können, Gegenstand einer Folgenabschätzung sein müssen. In diesen nationalen Folgenabschätzungen müssen die Ergebnisse der Folgenabschätzungen, die von der Europäischen Kommission durchgeführt worden sind, berücksichtigt werden. Diese Folgenabschätzungen sollten eine Berechnung der Verwaltungslasten enthalten, die mit dem Standardkostenmodell erstellt wird, sowie anderer Kosten wie z.B. des Erfüllungsaufwands. Das Ziel dieser Folgenabschätzungen ist es, den Entscheidungsträgern ein klares Bild zu vermitteln, welche Verwaltungslasten die vorgeschlagene Rechtsetzung für die Unternehmen nach sich zieht.

d) 'Gefühlte' Belastungen ernst nehmen (die Sicht der Endnutzer)

Gefühlte Belastungen sind auf Grund ihrer Natur schwer mit einem quantitativen Modell wie dem Standardkostenmodell zu messen. Alle Mitgliedstaaten werden aufgefordert, sich mit der Frage von gefühlten Belastungen zu beschäftigen, wenn sie EU-Rechtsakte umsetzen, z.B. indem Endnutzer in einen Test der praktischen Auswirkungen des Rechtsakts einbezogen werden, bevor dieser ins Gesetzgebungsverfahren eingebracht wird.

e) Spezielles Augenmerk auf KMU oder Kleinstunternehmen

Wann immer eine Umsetzung entworfen wird, sollte sie Gegenstand eines Tests sein, um die Auswirkungen der Gesetzgebung auf den Alltag der KMU und insbesondere auf Kleinstunternehmen zu prüfen. Dies steht in Übereinstimmung mit dem 'Vorfahrt für KMU'-Grundsatz, den die Kommission mit dem Small Business Act für Europa eingeführt hat. Kann die Rechtsetzung so konzipiert werden, dass sie nicht unverhältnismäßig belastend für KMU ist? Oder kann sie Erleichterungen für KMU oder Kleinstunternehmen vorsehen oder diese sogar unterhalb eines bestimmten Schwellenwertes von der Regelung ausnehmen?

f) Neue Ziele sollten die alten Ziele ersetzen

Einer Empfehlung des Europäischen Rates von 2007 folgend haben alle Mitgliedstaaten nationale Ziele für den Abbau von Verwaltungslasten für Unternehmen festgelegt. Manche Mitgliedstaaten haben diese Ziele bereits erreicht. Die Hochrangige Gruppe begrüßt die Anstrengungen der Mitgliedstaaten und ermutigt sie, neue quantitative Ziele einzuführen, um die Dynamik in diesem Bereich aufrecht zu erhalten. Neue Ziele könnten speziell die Belastungen anvisieren, die aus der Umsetzung von EU-Rechtsakten entstehen, oder andere Lasten wie Erfüllungskosten.

g) Grundsätzliches Bestreben, das Leben für Unternehmen so leicht und vorhersehbar wie möglich zu machen

Eine Anzahl von Möglichkeiten wurde bereits genannt, wie das Leben für Unternehmen so leicht und so vorhersehbar wie möglich gemacht werden kann. Eine Möglichkeit ist die Einführung eines gemeinsamen Zeitpunkts für das Inkrafttreten von Gesetzen auf nationaler Ebene. Wenn z.B. die für Unternehmen relevante Rechtsetzung an zwei Tagen pro Jahr in Kraft treten würde, wäre es leichter für Unternehmen, entsprechend zu planen. Eine Reihe weiterer Vorschläge ist im „Small Business Act für Europa“⁶⁹ enthalten, den die EU-Kommission 2008 vorgelegt (und 2011 überarbeitet hat).

4. Das Thema „Gold-Plating“

Obwohl nur ein kleiner Teil der Lasten, die aus der nationalen Umsetzung von EU-Rechtsakten entstehen, auf „Gold-Plating“ zurückgeführt werden kann, hält die Hochrangige Gruppe dies trotzdem für einen wichtigen Bereich, den man sich anschauen sollte. Gold-Plating, das unnötige Verwaltungsanforderungen und Belastungen für Unternehmen nach sich zieht, z.B. durch eine gesteigerte Häufigkeit von Berichtspflichten, die Anforderungen von mehr Informationen als notwendig, die Anforderung von Informationen, die bereits an andere Behörden übermittelt wurden, oder die Einbeziehung von mehr Unternehmen als unbedingt nötig, auf jeden Fall vermieden werden.

Grundsätzlich kann EU-Rechtsetzung einen positiven Netto-Effekt auf Verwaltungslasten haben, indem 27 verschiedene nationale Vorschriftenkataloge (oder noch mehr unter Einrechnung zusätzlicher Gesetzgeber auf regionaler oder lokaler Ebene) ersetzt oder harmonisiert werden. Bei der Vorlage von Umsetzungsmaßnahmen sollten Mitgliedstaaten immer klar darstellen, welche Bestimmungen auf Grund EU-Rechts erforderlich sind und welche Bestimmungen auf Initiative der nationalen Regierung vorgeschlagen werden, zusammen mit einer klaren Erläuterung der Gründe für die zusätzlichen Bestimmungen. Wenn Mitgliedstaaten beschließen, zusätzliche Verpflichtungen, die über EU-Verpflichtungen hinausgehen, anzufügen oder solche Verpflichtungen in bereits bestehender nationaler Gesetzgebung aufrecht zu erhalten, empfiehlt die Hochrangige Gruppe den „comply or explain“ (befolgen oder erklären)-Ansatz, wie er auch in der Unternehmensführung verwendet wird. Bei der Umsetzung von EU-Rechtsakten in nationale Gesetzgebung sollten die Regierungen entweder vollständig die Substanz des EU-Rechtsaktes übernehmen oder erklären, warum sie es für notwendig erachtet haben „draufzusatteln“. Gleiches sollte entsprechend für die regionale und lokale Gesetzgebung gelten. Im Fall von zusätzlichen Bestimmungen sollten Interessenträger und Endnutzer in eine offene und transparente öffentliche Konsultation des Gesetzesvorschlags einbezogen werden.

⁶⁹ Siehe KOM(2008)394 - Vorfahrt für KMU in Europa - Der „Small Business Act“ für Europa

5. Ausnahmen oder Vereinfachungen, insbesondere für KMU oder Kleinstunternehmen

In einigen Fällen enthält der umzusetzende EU-Rechtsakt ausdrücklich bestimmte fakultative Vereinfachungen oder Ausnahmen, insbesondere für KMU und/oder Kleinstunternehmen. Das ist z.B. im Gesellschaftsrecht der Fall bei verpflichtenden Rechnungsprüfungen des Jahresabschlusses. Die Hochrangige Gruppe appelliert an die Mitgliedstaaten, von diesen Optionen Kenntnis zu nehmen und ausdrücklich und transparent darzulegen, warum sie diese in der nationalen Rechtsetzung anwenden oder nicht. In diesem Fall empfiehlt die Hochrangige Gruppe, nach dem Grundsatz „comply or explain“ (befolgen oder erklären) zu verfahren. Auf jeden Fall sollte mindestens eine öffentliche Konsultation durchgeführt werden, die Endnutzer und andere Interessenträger einbezieht.

6. eGovernment und digitale Lösungen

a) eGovernment-Portale

Die Hochrangige Gruppe unterstützt den Gebrauch von digitalen Lösungen, wann immer er möglich ist. In verschiedenen Bereichen hat die neue Technologie die Möglichkeit geboten, Verwaltungslasten für Unternehmen zu verringern. Dies bedeutet jedoch, dass die Regierungen die neue Technologie bereitwillig annehmen und – in Partnerschaft mit Unternehmen und anderen relevanten Interessenvertretern – Lösungen entwickeln müssen, die es einfacher machen, die Berichtspflichten zu erfüllen, die notwendig sind, um die Ziele des Gesetzgebers zu erreichen.

b) Die Wiederverwendung von Daten

Digitale Lösungen machen die Wiederverwendung von bestehenden Daten in einem weit höheren Maße möglich als Papierquellen, da digitale Daten leichter abrufbar sind. Dies erleichtert auch Lösungen, bei denen Unternehmen rechtlich nur verpflichtet sind, dieselben Daten einmal bereitzustellen.

c) Anreize zur Digitalisierung bzw. obligatorische Digitalisierung

Einige Mitgliedstaaten haben die verbindliche Einführung der Digitalisierung in den Behörden dazu verwendet, Unternehmen zu einer stärkeren Digitalisierung zu bewegen. Verpflichtende Digitalisierung ist dort, wo sie machbar ist, auch ein sehr starkes Instrument, z.B. in solchen Mitgliedstaaten, wo realistischerweise verlangt werden kann, dass alle Unternehmen innerhalb einer bestimmten Frist in einem digitalen Umfeld arbeiten können.

Anstatt es ihnen vorzuschreiben, kann man die Unternehmen auch ermutigen, zu einer digitalen Plattform überzugehen. Das könnte z.B. mittels einer schnelleren Auszahlung von Beihilfen oder einer beschleunigten Behandlung von Anträgen geschehen.

7. Risiko-basierte Ansätze

Wo immer möglich, sollten risiko-basierte Ansätze gefördert werden. Risiko-basierte Ansätze belohnen solche Unternehmen, die sich zuverlässig an die relevante Gesetzgebung halten, und verringern dadurch ihre Verwaltungslasten. Zur selben Zeit werden solche Unternehmen, die sich in der Vergangenheit nicht an die Vorgaben gehalten haben, sanktioniert, was im Ergebnis ihre Verwaltungslasten erhöht.

Da ein hoher Grad an Rechtsbefolgung politisch erstrebenswert sein dürfte, ist ein risiko-basierter Ansatz es wert, weiterverfolgt zu werden.

8. Beispiele für gute Ratgeber für Unternehmen

So wie sie durch die nationale Gesetzgebung eingeführt worden sind, erweisen sich einige EU-Verpflichtungen für Unternehmen als schwer umsetzbar. Es ist deshalb wichtig für Behörden, z.B. mittels Evaluationen und eines engen Dialogs mit Endnutzern eine Bestandsaufnahme zu machen. Dies wird oft zu überraschenden Einsichten führen, wie eine Regelung wahrgenommen worden ist und wie sie von Unternehmen praktisch umgesetzt wurde. Das kann auf eine Weise geschehen sein, wie sie vom Rechtsetzer weder beabsichtigt noch erwartet worden war.

Die Hochrangige Gruppe empfiehlt den Gesetzgebern nachdrücklich, sich für einen solchen Dialog mit Unternehmen einzusetzen, auch nachdem EU-Vorgaben umgesetzt worden und in Kraft getreten sind. Dies ist eine effektive Art, das aktuelle Verhalten derjenigen, die durch die Regelung betroffen sind, zu sichten und – falls notwendig – Anpassungen vorzuschlagen und spezielle Ratgeber zu entwickeln, die gleichzeitig die Lasten für Unternehmen verringern können und den Grad der Befolgung erhöhen.

VI. CHECKLISTE FÜR DIE GUTE UMSETZUNG VON EU-RECHTSAKTEN

Die Hochrangige Gruppe hat die Erstellung dieses Berichts dazu genutzt, um eine Checkliste für die gute Umsetzung von EU-Rechtsakten, wie sie unten aufgeführt ist, zu verfassen. Die Gruppe empfiehlt, dass Behörden, die für die Umsetzung von EU-Gesetzgebung verantwortlich sind, sich einige Zeit mit der Checkliste befassen, um sicher zu gehen, dass unnötige bürokratische Elemente bei der Umsetzung so weit wie möglich vermieden werden.

1. Das Ziel der Rechtsetzung

Gibt es ein klares Verständnis vom Ziel des EU-Rechtsaktes und wurden die Unternehmen oder relevanten Interessenvertreter von diesem in Kenntnis gesetzt?

Abgesehen von dem Text der aktuellen EU-Gesetzgebung, konnte die Folgenabschätzung der Kommission (Zusammenfassung) für die Klärung dieser Ziele genutzt werden?

2. Länderübergreifender Austausch bewährter Umsetzungspraktiken – Der Blick über die Grenze

Ist die EU-Gesetzgebung bereits in anderen Mitgliedstaaten umgesetzt worden – und können daraus Schlüsse gezogen werden für die eigene Umsetzung? Gibt es Spielraum für künftige Verbesserungen durch einen regelmäßigen Austausch von bewährten Praktiken?

3. Der Nutzen von Folgenabschätzungen und Evaluierungen auf nationaler Ebene

Wurde eine Folgenabschätzung durchgeführt, die aufzeigt, wie hoch die Belastung durch Verwaltungslasten des vorgeschlagenen Rechtsaktes im Vergleich zu möglichen Alternativen wäre?

Können die Erfahrungen von früheren nachträglichen Evaluierungen in den Umsetzungsprozess einbezogen werden? Ist eine ordnungsgemäße Evaluation der Folgen der Rechtsetzung, wenn sie eingeführt ist, ausdrücklich vorgesehen, z.B. zwei oder drei Jahre nach dem Inkrafttreten?

4. Das Ausmaß an Spielraum für die Umsetzung

Wie viel Spielraum besteht für die nationalen Behörden bei der Umsetzung des EU-Rechtsaktes?

Abhängig vom Ausmaß des Spielraumes bei der Umsetzung:

- Gibt es bereits bestehende nationale Regelungen, die durch die EU-Rechtsetzung ersetzt werden können oder müssen?
- Können die Anforderungen in bereits bestehendes nationales Recht eingefügt werden? Gibt es Spielraum für Anpassungen von bestehenden nationalen Verpflichtungen in denselben oder anderen Bereichen?
- Wie können Endnutzer aktiv in die Vorbereitung der nationalen Rechtsetzung einbezogen werden? Noch spezieller, können Endnutzer in die Klärung des Umfangs und der Terminologie des Rechtsaktes aktiv einbezogen werden, um sicherzustellen, dass die Umsetzung sinnvoll für sie ist?

5. Der Nutzen von Ausnahmeregelungen und Vereinfachungsmöglichkeiten

Können Ausnahmen, die in der EU-Rechtsetzung vorgesehen sind, genutzt werden, um die Umsetzung weniger bürokratisch zu machen?

Sollten spezielle Vorkehrungen für neue Unternehmen oder Kleinstunternehmen oder andere Interessengruppen getroffen werden, um diese von den Verpflichtungen auszunehmen oder ihnen eine weniger belastende Alternative anzubieten?

6. „Aktives“ und „passives“ Verschärfen von Anforderungen (Gold-Plating)

Falls nationale Behörden beschließen, den EU-Rechtsakt in einer Weise umzusetzen, der über die Substanz der EU-Rechtsetzung hinausgeht – entweder verfahrensmäßig oder materiell – und somit das EU-Recht aktiv verschärfen, sollte dies ausdrücklich dargestellt werden, wenn der Rechtsakt im Entwurf ausgearbeitet wird. Endnutzer und andere Interessenträger sollten eingeladen werden, im Rahmen einer öffentlichen Konsultation Stellung zu nehmen.

In Fällen, in denen EU-Recht bestehendes nationales Recht ersetzt, sollten die Behörden prüfen, ob es zu weitgehende oder unnötige nationale Anforderungen gibt, die gleichzeitig abgeschafft werden können, um eine „passive Überfrachtung“ zu vermeiden. Für den Fall, dass zusätzliche Elemente beibehalten werden, sollte darüber ebenfalls ausdrücklich informiert werden, und eine Konsultation der Interessenträger und Endnutzer sollte durchgeführt werden.

7. Risiko-basierte Ansätze, wo immer zweckmäßig

Kann ein risiko-basierter Ansatz gewählt werden?

8. Umsetzung mit einem Augenmerk auf die Endnutzer

Gibt es einen weniger belastenden Weg, um die EU-Gesetzgebung gegenüber Endnutzern umzusetzen, z.B. in dem genügend Zeit zur Anpassung der Verfahren zur Verfügung

gestellt wird oder indem besondere zeitliche Beanspruchungen der Unternehmen berücksichtigt werden?

Wurden gemeinsame Zeitpunkte für das Inkrafttreten von Regelungen genutzt, um dadurch zu gewährleisten, dass Unternehmen Berichtsverfahren nur zu bestimmten Zeitpunkten ändern müssen?

Sind andere Empfehlungen, wie die Anwendung des KMU-Tests oder die Einrichtung einer einzigen, zentralen Anlaufstelle, aus dem Small Business Act der Kommission für diese Umsetzung von Bedeutung?

Können Branchenverbände, die die meisten betroffenen Endnutzer repräsentieren, eine aktive Rolle bei der Information und Einbeziehung ihrer Mitglieder spielen, um die Anwendung der neuen Gesetzgebung zu gewährleisten?

Können spezielle Anreize gesetzt werden, um sicherzustellen, dass die Endnutzer zu einem hohen Maße die neuen Regelungen anwenden? Dies könnte darin bestehen, dass man die frühzeitige Anwendung belohnt, dass man zusätzliche Ratgeber für Unternehmen zur Verfügung stellt, die an Pilotprojekten teilnehmen etc.

9. Digitale Lösungen und die Wiederverwendung von Daten

Existiert eine digitale Anwendung, mit der die Unternehmen ihre Berichtspflichten erfüllen können? Ist es möglich, eine kosteneffiziente Anwendung zu entwickeln, die Teil eines allgemeinen, bereits bestehenden Portals ist, damit die Anwendung für Unternehmen leichter auffindbar wird?

Gibt es Raum für die Wiederverwendung von Daten aus vorhandenen Quellen, um den Informationspflichten des Rechtsaktes zu genügen?

Gibt es Bestimmungen im Rechtstext, die die Verwendung von digitalen Instrumenten verhindern, wie z.B. handschriftliche Unterschriften oder die Anforderung, persönlich bei der Behörde zu erscheinen?

VII. WAS EUROPA BESSER MACHEN KANN – DER WEG NACH VORN

Europa kann tatsächlich einiges besser machen. Mit diesem Bericht hat die Hochrangige Gruppe gezeigt, dass die Mitgliedstaaten eine ganze Reihe hervorragender Instrumente nutzen, um EU-Recht erfolgreich in nationales Recht umzusetzen. Aus diesen Beispielen können und sollten in allen Mitgliedstaaten Lehren gezogen werden. Nach Auffassung der Hochrangigen Gruppe ist es von erheblicher Bedeutung, dass dies nicht der Endpunkt eines Weges ist, sondern sich der Kulturwandel, der sich in diesen Beispielen zeigt, verstetigt und neue Dynamik entfalten kann – innerhalb der Verwaltung durch beharrliche Bemühungen von engagierten Mitarbeitern, auf politischer Ebene durch das erforderliche politische Bekenntnis und mit Unterstützung der Interessenträger und Endnutzer, die aus ihrer Erfahrung wissen, wie spezifische Wege der Regulierung ihr tägliches Leben beeinflussen.

Die Hochrangige Gruppe appelliert an die Mitgliedstaaten und an die regionalen und kommunalen Verwaltungen, bei der Umsetzung von EU-Gesetzgebung die oben beschriebene Checkliste zu verwenden. Sie wird ihrerseits während der Restlaufzeit ihres Mandats eine oder mehrere neue Richtlinien in Zusammenarbeit mit der Kommission und den Mitgliedstaaten anhand dieser Checkliste prüfen, um etwaigen weiteren Verbesserungsbedarf zu identifizieren.

Die Hochrangige Gruppe fordert Interessenträger und Endnutzer auf, von den Beispielen aktiven Gebrauch zu machen, indem sie sie mit der Umsetzung in ihren Mitgliedstaaten vergleichen und für den Fall, dass die Umsetzung im eigenen Land hinter einer besseren Umsetzung in einem anderen Mitgliedstaat zurückbleibt, in Gespräche mit den verantwortlichen nationalen, regionalen oder kommunalen Verwaltungen über Möglichkeiten zur Verbesserung der entsprechenden Umsetzung eintreten.

Der Austausch von bewährter Praktiken muss gefördert werden, um ihnen zu einer größeren Verbreitung zu verhelfen, und die Hochrangige Gruppe fordert den Rat und die Mitgliedstaaten, das Europäische und die nationalen Parlamente, die Kommission, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der Regionen, die Interessenträgerverbände, die Nichtregierungsorganisationen und andere Akteure auf sicherzustellen, dass diese wichtigen Bemühungen fortgesetzt werden – zum Vorteil von Europa, seiner Unternehmen und Bürger.

Die Hochrangige Gruppe würde sich über Rückmeldungen zum Bericht unter der folgenden E-Mail-Adresse freuen: SG-HRG-AB@ec.europa.eu.

ANHÄNGE

1. Mitglieder der Hochrangigen Gruppe und ihre Berichtsbereiche
2. Fragebogen
3. Liste der Beispiele, die in den Bericht aufgenommen worden sind, und Link zur Webseite mit detaillierten Beiträgen
4. Liste der Präsentationen, die die Hochrangige Gruppe erhalten hat
5. Übersicht über Expertengruppen und Webseiten für den Austausch bewährter Praktiken
6. Literaturverzeichnis
7. Überblick über den institutionellen Rahmen für intelligente Rechtsetzung in den Mitgliedstaaten