

Hochrangige Gruppe  
im Bereich Verwaltungslasten




# Bürokratieabbau in Europa

Resümee und Ausblick

Abschlussbericht

Brüssel, 24. Juli 2014



A large stack of papers and folders is piled high in a yellow wire basket. The papers are of various colors, including white, yellow, and blue. The basket is positioned in the lower right corner of the frame. The background is a clear, light blue sky. A dark grey rectangular box is overlaid on the left side of the image, containing white text.

„Nutzlose Gesetze  
entkräften nur  
die notwendigen“

Montesquieu



## DIE HOCHRANGIGE GRUPPE (HLG)

Die Hochrangige Gruppe im Bereich Verwaltungslasten wurde im Jahr 2007 eingesetzt, um die Kommission bei der Umsetzung des Aktionsprogramms zur Verringerung der Verwaltungslasten in der Europäischen Union zu unterstützen. Sie steht unter Leitung des ehemaligen bayrischen Ministerpräsidenten Edmund Stoiber und hat 15 Mitglieder, die aufgrund ihrer Sachkenntnis im Bereich der besseren Rechtsetzung und der unter das Aktionsprogramm fallenden Politikfelder ausgewählt wurden.

Das Mandat der Hochrangigen Gruppe wurde 2010 und 2012 zweimal verlängert und erweitert und endet am 31. Oktober 2014. Das vorliegende Dokument ist ihr Abschlussbericht. Die Gruppe hat mehr als 45 Stellungnahmen

und Berichte angenommen, in denen der Kommission mehrere Hundert Vorschläge zur Verringerung der Verwaltungslasten vorgelegt und bewährte Verfahrensweisen für eine möglichst unbürokratische Umsetzung von EU-Rechtsvorschriften in den Mitgliedsstaaten aufgezeigt wurden. Viele dieser Vorschläge wurden der HLG von Interessenträgern wie einzelnen Unternehmen oder Unternehmensverbänden, nationalen, regionalen und lokalen Regierungen und Verwaltungen oder von Bürgern unterbreitet. Aus sämtlichen Empfehlungen der Hochrangigen Gruppe ergibt sich ein Abbaupotenzial in Bezug auf die Verwaltungslasten von schätzungsweise 41 Mrd. EUR pro Jahr.

Weitere Informationen sind auf der Website der Hochrangigen Gruppe abrufbar:

➔ [http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin\\_burden/high\\_level\\_group\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin_burden/high_level_group_en.htm)

## DIE MITGLIEDER DER HLG SIND:

STOIBER Edmund (Vorsitzender)  
ALMGREN Gunilla  
BERGER Roland  
CARVALHO GOUCHA Gabriel Côte-Real de  
CASADO NAVARRO-RUBIO Jesús  
GIBBONS Michael  
KOSINSKA Monika  
LEITÃO MARQUES Maria Manuel

LUDEWIG Johannes  
MURRAY Jim  
PESONEN Pekka  
RENSHAW Nina  
RØNNE MØLLER Heidi  
STARCZEWSKA-KRZYSZTOSZEK Małgorzata  
TEN HOOPEN Jan

## VORWORT VON EDMUND STOIBER



Nach siebenjähriger Arbeit legt die Hochrangige Gruppe im Bereich Verwaltungs- lasten ihren Abschlussbericht mit weitreichenden Empfehlungen zur intelligenten Regulierung und zum Abbau der

Bürokratie in der EU vor.

Mit Blick auf den Amtsantritt der neuen Kommission am 1. November 2014 möchte ich auf die folgenden künftigen Herausforderungen aufmerksam machen:

Die Bedeutung der europäischen Rechtsetzung für unseren Alltag, vor allem in den Bereichen Gesundheits-, Verbraucher- und Umweltschutz, aber auch in Sachen Unternehmensrecht, Arbeitsrecht und im Finanzsektor wird weiter zunehmen. In unserer komplexen und komplizierten Welt wollen die Menschen mehr Sicherheit nach dem Vorsorgegrundsatz – gewährt vom Staat. Das entsprechende Instrument dafür ist die Formulierung neuer Rechtsvorschriften. Darum ist es so wichtig, dass diese Vorschriften so bürokratiearm wie möglich für Unternehmen und Bürger gestaltet werden.

Bisher war das leider nicht immer der Fall. Vorrang hatte vielmehr das politische Ziel des jeweiligen Rechtsakts, während die sich daraus ergebenden bürokratischen Lasten kaum Berücksichtigung fanden. Immer detailliertere Vorschriften, die sich auf den Alltag der Bürgerinnen und Bürger auswirken, haben das Ansehen der EU in der Öffentlichkeit beschädigt und dazu geführt, dass die Union als „bürokratisches Monster“ wahrgenommen wird. Wie europaweite Meinungsumfragen immer wieder zeigen, denkt ein Viertel der Befragten bei der EU zuallererst an Bürokratie. Auch der Präsident der Europäischen Kommission, José Manuel Barroso, verwies in seiner Rede zur Lage der Union 2013 darauf, dass 74 % der Europäer der Auffassung sind, die EU erzeuge zu viel Bürokratie.

Mit der Verringerung des bürokratischen Aufwands und einer intelligenten Regulierung sendet die Europäische Kommission somit ein wichtiges Signal an Unternehmen und Bürger, das besagt: „Wir haben verstanden.“ Präsident Barroso hat einen grundlegenden Wandel eingeleitet, auf den die Öffentlichkeit noch nicht ausreichend hingewiesen wurde. Mit dem Start des Aktionsprogramms zur Verringerung der Verwaltungslasten am 24. Januar 2007 hat die Kommission zum ersten Mal damit begonnen,

systematisch Bürokratie abzubauen. Die Hochrangige Gruppe im Bereich Verwaltungslasten als einer der Grundpfeiler des Aktionsprogramms hat die Kommission mit mehreren Hundert konkreten Vorschlägen zur Reduzierung des bürokratischen Aufwands, die ein geschätztes Einsparpotenzial von ca. 41 Mrd. EUR pro Jahr haben, nach besten Kräften unterstützt.

Mit dem neuen Konzept für eine intelligente Regulierung und dem Start des REFIT-Programms für Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (Mitteilung der Kommission vom 2. Oktober 2013) haben Präsident Barroso und die Kommission insgesamt einen tiefgreifenden Wandel im Rechtssetzungsprozess der EU eingeleitet. Nach meiner Überzeugung stellt diese Neuausrichtung, die zu einer Änderung der Arbeitsmethoden innerhalb der Kommission geführt hat, einen wirklichen „Quantensprung“ dar.

Dies unterstreicht, dass die EU-Organe und die Mitgliedstaaten gemeinsam die Verantwortung für eine intelligente Regulierung tragen, vor allem bei der Umsetzung europäischer Vorschriften in nationales Recht. Denn häufig sind Mängel in diesem Bereich ein Hauptgrund für unnötige Bürokratie.

Damit die Arbeit und die Erfolge der Kommission in der Öffentlichkeit besser wahrgenommen und verstanden werden, muss die Kommission politischer werden und die Kommunikation ihrer Tätigkeit in Brüssel und in den Mitgliedstaaten erheblich verbessern. Wie schon Aristoteles sagte: „Nicht die Taten sind es, die die Menschen bewegen, sondern die Worte über die Taten“.

**Dr. Edmund Stoiber**

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Edmund Stoiber', with a large, stylized flourish at the end.



## ZUSAMMENFASSUNG

Unnötige Bürokratie schadet dem Image der Europäischen Union und stellt eine Belastung für die Unternehmen und die Bürger dar. Außerdem behindert sie das Wirtschaftswachstum und die Schaffung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten. Damit sich das ändert, nimmt die „intelligente Regulierung“ einen zentralen Platz in der künftigen EU-Rechtsetzung ein. Wo immer Regulierungsbedarf besteht, müssen die Vorschriften so gestaltet sein, dass die politischen Ziele auf effektivste Weise und mit geringstmöglichem Kostenaufwand für die Gesellschaft, den Bürger und die Wirtschaft erreicht werden können. Rechtsvorschriften dürfen nicht zu unnötigen Beschränkungen für die Wirtschaft führen.

Zwar hat die Kommission bedeutende Fortschritte in Richtung Bürokratieabbau und intelligente Regulierung gemacht, doch kann und

muss nach Ansicht der HLG noch viel mehr getan werden. Die Kommission, die anderen EU-Organe und die Mitgliedstaaten müssen gemeinsam ein ambitioniertes Programmpaket aus Vorschlägen, Zielvorgaben und Mechanismen für eine Beseitigung des bürokratischen Dickichts schnüren, damit Europa mehr Raum für Wachstum erhält. Alle am Legislativprozess beteiligten Akteure müssen sich entschiedener um die Senkung der Regelungskosten bemühen, ohne dabei den Verbraucher- und Arbeitnehmerschutz sowie gesundheitliche und ökologische Belange aus dem Blickfeld zu verlieren.

Daher unterbreitet die HLG ausgehend von den Schlussfolgerungen dieses Berichts und den Erfahrungen aus ihrer bisherigen Tätigkeit die folgenden Empfehlungen<sup>1</sup>:

### DIE HLG EMPFIEHLT DER KOMMISSION

- (1) die Annahme eines neuen EU-Aktionsprogramms und die Stärkung vorhandener EU-Programme (wie REFIT) zur Senkung der Regelungskosten insgesamt, die Festsetzung einer Nettozielvorgabe für die Senkung der Regelungskosten und die Veröffentlichung jährlicher Erklärungen zur Gesamtheit der Nettokosten bzw. Nutzeffekte neuer Legislativvorschläge;
- (2) die Einführung eines Systems zum Ausgleich neuer, durch EU-Vorschriften bedingter Belastungen für die Unter-

nehmen durch anderweitige Entlastungen innerhalb des Acquis;

- (3) eine verstärkte Zusammenarbeit mit den Interessenträgern, indem vor der Annahme eines Legislativvorschlags durch die Kommission umfassende öffentliche Konsultationen zum Vorschlagsentwurf und zur dazugehörigen Folgenabschätzung durchgeführt werden;
- (4) die konsequente Anwendung des Prinzips „Vorfahrt für KMU“, die Prüfung aller Legislativvorschläge unter dem Aspekt der Wettbewerbsfähigkeit sowie die besondere Beachtung der Bedürfnisse von KMU und Kleinunternehmen. KMU und Kleinunternehmen sollten von EU-Auflagen ausgenommen

<sup>1</sup> Die Empfehlungen des Berichts wurden mit 11:3 Stimmen verabschiedet. Weitere Informationen finden sich in Fußnote 84.



werden, sofern dies möglich ist und das politische Ziel der Rechtsvorschrift nicht gefährdet wird;

- (5) die Entwicklung einer einheitlichen EU-Methodik zur Ermittlung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses regulatorischer Maßnahmen sowie die Einführung der Pflicht, vor der Unterbreitung eines Überarbeitungs- oder Legislativvorschlags anhand dieser einheitlichen Methodik eine obligatorische Evaluierung aller EU-Rechtsvorschriften vorzunehmen, bei der die eigentlichen Ziele den tatsächlichen Auswirkungen gegenübergestellt werden;
- (6) eine wesentliche Verbesserung der medialen Darstellung ihrer Aktivitäten in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten, um das Verständnis und die Unterstützung der Öffentlichkeit für die Arbeit der EU zu fördern und Vorurteilen zu begegnen, die das Ansehen und die Tätigkeit der EU-Organe beeinträchtigen.

#### DIE HLG EMPFIEHLT ALLEN EUROPÄISCHEN ORGANEN

- (7) die Abgabe einer politischen Verpflichtung zur Beschränkung auf Maßnahmen, die unbedingt auf EU-Ebene verabschiedet werden müssen, die zur Wirksamkeit und Effizienz der EU-Rechtsetzung beitragen und die im Vergleich mit nationalen oder regionalen Maßnahmen den größten Mehrwert hervorbringen;
- (8) die Beauftragung einer unabhängigen Stelle, die die Folgenabschätzung der

Kommission überprüft, ehe diese einen Legislativvorschlag vorlegt, und die vor der Verabschiedung der Rechtsvorschrift beurteilt, ob das Datenmaterial und das Kosten-Nutzen-Verhältnis für eine Gesetzesänderung durch das Europäische Parlament und den Rat sprechen;

- (9) die Einsetzung eines Europäischen Bürgerbeauftragten als EU-weite Anlaufstelle für Beschwerden und für Empfehlungen zum Bürokratieabbau;
- (10) die Beschleunigung des Legislativverfahrens, soweit dies ohne Nachteile für die umfassende Einbeziehung und Konsultation der Interessenträger oder für den demokratischen Prozess möglich ist.

#### DIE HLG EMPFIEHLT ALLEN MITGLIEDSTAATEN

- (11) die Annahme ehrgeiziger nationaler Zielvorgaben für die Gesamtreduzierung der Regelungskosten, die Beschleunigung der nationalen Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften und die Sicherstellung der Transparenz im Falle von „gold-plating“, indem erläutert wird, wo und warum bestimmte Umsetzungsmaßnahmen über die Anforderungen des EU-Rechts hinausgehen;
- (12) den Austausch bewährter Verfahren zur Umsetzung von EU-Vorschriften in nationales Recht, die Förderung der Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien und die Anwendung des „nur einmal“-Grundsatzes, indem vorgelegte Daten unter den Verwaltungsbehörden weitergegeben werden.

## INHALTSVERZEICHNIS

## 1

## EINLEITUNG

1. Kontext: Von „Bessere  
Rechtsetzung“ bis „REFIT“ ..... 13
2. Einsetzung der Hochrangigen  
Gruppe im Bereich  
Verwaltungslasten ..... 14

## 2

## BLICK ZURÜCK

1. Wichtigste Leistungen der HLG ..... 17
  - a. Erstes Mandat: Beratung zum  
Aktionsprogramm ..... 17
  - b. Zweites Mandat: Bericht über  
bewährte Praktiken ..... 20
  - c. Drittes Mandat: Fallstudien  
zu ABRplus ..... 22
2. Weitere Leistungen der HLG ..... 23
3. Aktivitäten des Vorsitzenden und  
der Mitglieder der HLG ..... 25

## 3

DAS AKTIONSPROGRAMM  
ZUR VERRINGERUNG DER  
VERWALTUNGSLASTEN IN  
DER EU

1. Parameter des  
Aktionsprogramms ..... 27
  - a. Begünstigte: Unternehmen ..... 27
  - b. Schwerpunkt: Verwaltungskosten  
und lasten aufgrund von  
EU-Informationspflichten ..... 28
  - c. Geltungsbereich: 72 Rechtsakte  
in 13 vorrangigen Bereichen ..... 29
2. Ergebnisse des Aktionspro-  
gramms – Analyse der HLG ..... 33
  - a. Überblick ..... 33
  - b. Die Ergebnisse des Aktionspro-  
gramms im Einzelnen ..... 34
    - I. Am stärksten belastete Bereiche ..... 34
    - II. Ursache des Verwaltungs-  
aufwands ..... 35
    - III. Dauer des Legislativverfahrens ..... 35
    - IV. Einsparpotenzial ..... 36
3. Allgemeine Schlussfolgerungen  
zum Aktionsprogramm ..... 38

## 4

## ABRPLUS-PROGRAMM

1. Umfang der Mitwirkung der HLG an ABRplus.....41
2. Feststellungen der HLG zu ABRplus .....42
3. Allgemeine Schlussfolgerungen der HLG zu ABRplus .....44

## 5

## REGULATORISCHE EIGNUNG: REFIT – FIT FÜR WACHSTUM

1. Das Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung .....47
2. Allgemeine Schlussfolgerungen zu REFIT .....48

## 6

## EIN BLICK IN DIE ZUKUNFT: EMPFEHLUNGEN FÜR WEITERE VERBESSERUNGEN

1. Empfehlungen an die Kommission ..... 51
2. Empfehlungen an alle europäischen Organe..... 52
3. Empfehlungen an die Mitgliedstaaten ..... 52
4. Erläuternde Anmerkungen ..... 53

## 7

## ANHÄNGE

## EINLEITUNG

1. Kontext: Von „Bessere  
Rechtsetzung“ bis „REFIT“ ..... 13
2. Einsetzung der Hochrangigen  
Gruppe im Bereich  
Verwaltungslasten ..... 14

# 1 EINLEITUNG

Das vorliegende Dokument stellt den Abschlussbericht der Hochrangigen Gruppe im Bereich Verwaltungslasten (HLG) am Ende ihres dritten Mandats dar. In den sieben Jahren ihres Bestehens hat die HLG die Europäische Kommission zu Fragen der Verringerung der Verwaltungslasten beraten. In diesem Bericht geht die HLG auf ihre wichtigsten Leistungen und die gewonnenen Erkenntnisse ein und gibt Empfehlungen für die Zukunft.


## 1. Kontext: Von „Bessere Rechtsetzung“ bis „REFIT“

Die Europäische Union ist einer der größten Wirtschaftsräume der Welt. Entsprechend den Verträgen besteht ein Hauptzweck der EU-Rechtsvorschriften in der Schaffung eines Binnenmarktes für den freien Verkehr von Kapital, Waren und Dienstleistungen sowie für die Freizügigkeit. Eine wesentliche Voraussetzung für die Erreichung dieses Ziels und die Aufrechterhaltung eines günstigen Unternehmensumfelds ist ein eindeutiger, stabiler und qualitativ hochwertiger Rechtsrahmen, der gleichermaßen in allen 28 Mitgliedstaaten gilt, gleiche Bedingungen für Unternehmen bietet und die Rechte der Verbraucher, Arbeitnehmer und Bürger nach gemeinsamen Standards in allen Mitgliedstaaten schützt. In vielen Fällen harmonisieren oder ersetzen die EU-Rechtsvorschriften unterschiedliche Vorschriften in den 28 Mitgliedstaaten, so dass nationale Märkte gegenseitig und gleichberechtigt zugänglich sind und die Verwaltungskosten

insgesamt gesenkt werden, um einen voll funktionsfähigen Binnenmarkt für in verschiedenen Mitgliedstaaten tätige Unternehmen zu verwirklichen.

Wenngleich Rechtsvorschriften für die Erreichung von Politikzielen und die Schaffung von Vorteilen für Unternehmen und die Gesellschaft unerlässlich sind, können sie auch Regelungskosten und -lasten verursachen. Diese Lasten können zum Beispiel entstehen, wenn Unternehmen gesetzlich verpflichtet sind, Informationen an Dritte bereitzustellen oder bestimmte Bücher zu führen. Um die Wettbewerbsfähigkeit in einer globalisierten Welt zu gewährleisten, auf neue soziale Herausforderungen einzugehen und den eigentlichen Zweck einer Politik effizienter und effektiver zu erreichen, müssen die Rechtsvorschriften und die dadurch entstehenden Regelungskosten und -lasten ständig überprüft und verbessert bzw. gesenkt werden.

Als Reaktion darauf hat die Europäische Kommission in den letzten Jahren gezielte Anstrengungen zur Vereinfachung der Rechtsvorschriften und zur Verringerung des regelungsbedingten Aufwands unternommen. Im Jahr 2002 nahm sie ein ehrgeiziges Programm mit dem Titel „Bessere Rechtsetzung“ zur Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds in Angriff. Dabei wurden u. a. eine Bewertung der Auswirkungen wichtiger Kommissionsvorschläge und die Berücksichtigung der Ergebnisse von Konsultationen bei allen Kommissionsinitiativen eingeführt<sup>2</sup>.

2 Broschüre: „Bessere Rechtsetzung“ – einfach erklärt,  [http://ec.europa.eu/smart-regulation/better\\_regulation/documents/brochure/brochure\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/better_regulation/documents/brochure/brochure_de.pdf).



Im Rahmen dieses Programms sowie der Maßnahmen für mehr Wachstum und Beschäftigung in Europa schlug die Kommission im November 2006 eine Strategie zum Abbau unnötiger Verwaltungslasten für Unternehmen aufgrund vorhandener EU-Rechtsvorschriften vor. Dieses sogenannte „Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten in der Europäischen Union“<sup>3</sup> (Aktionsprogramm) wurde im März 2007 vom Europäischen Rat gebilligt und legte das gemeinsam von der EU und den Mitgliedstaaten zu erreichende Ziel fest, die den Unternehmen auferlegten Verwaltungslasten bis 2012 um 25 % zu verringern<sup>4</sup>. Flankiert wurde das Aktionsprogramm im Jahre 2010 von einer Politik der intelligenten Regulierung<sup>5</sup>. „Intelligente Regulierung“ bedeutet, politische Maßnahmen und Gesetze der EU zu erarbeiten, die den Menschen und den Unternehmen auf wirksamste Weise den größtmöglichen Nutzen bringen.

Im Dezember 2012 verstärkte die Kommission ihre Bemühungen im Bereich der intelligenten Regulierung weiter und brachte das Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT)<sup>6</sup> auf den Weg, das darauf ausgerichtet ist, unnötige regelungsbedingte Lasten zu beseitigen und dafür zu sorgen, dass die

EU-Rechtsvorschriften auch weiterhin zielführend sind. Im Rahmen von REFIT werden die geltenden Rechtsvorschriften der EU auf Hindernisse, Lücken und Ineffizienzen geprüft, und falls sich bei den Analysen Handlungsbedarf erweist, werden entsprechende Änderungen eingeleitet. REFIT enthält darüber hinaus ein Zusatzprogramm (ABRplus), mit dem geprüft wird, wie die Mitgliedstaaten ausgewählte Maßnahmen aus dem Aktionsprogramm in einzelstaatliche Rechtsvorschriften umgesetzt haben<sup>7</sup>.

## **2. Einsetzung der Hochrangigen Gruppe im Bereich Verwaltungslasten**

Die Kommission kündigte an, dass sie bei der Verwirklichung des Aktionsprogramms auf Transparenz setzt, indem sie Interessenträger aus der gesamten EU einbindet und damit ständig von ihren Beiträgen profitiert.<sup>8</sup> Diesem Konzept folgend setzte die Kommission am 31. August 2007 die Hochrangige Gruppe im Bereich Verwaltungslasten (HLG) als unabhängige Sachverständigengruppe zur Unterstützung der Umsetzung des Aktionsprogramms ein.<sup>9</sup> Am 14. September 2007 wurde der scheidende Ministerpräsident

3 KOM(2007) 23 – Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten in der Europäischen Union. Auf das Aktionsprogramm wird in Kapitel III dieses Berichts ausführlich eingegangen.

4 KOM(2006) 691: „Berechnung der Verwaltungskosten und Verringerung der Verwaltungslasten in der Europäischen Union“; KOM(2006) 689: „Strategische Überlegungen zur Verbesserung der Rechtsetzung in der Europäischen Union“.

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

6 COM(2012) 746 – Regulatorische Eignung der EU-Vorschriften.

7 Das Programm ABRplus wird in Kapitel IV und das REFIT-Programm in Kapitel V dieses Berichts behandelt.

8 KOM(2007) 23 – Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten in der Europäischen Union.

Bayerns, Edmund Stoiber, zum Vorsitzenden ernannt. Die anderen 14 Mitglieder wurden am 19. November 2007 ernannt. Dabei handelte 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 Europäische Parlament, der Ausschuss der Regionen, der Schwedische Rat für Bessere Rechtsetzung (Regelrådet) und

der Tschechische Ausschuss für Gesetzesfolgenabschätzung verfolgten die Arbeit der Gruppe als Beobachter.<sup>10</sup> Ihre erste Sitzung hielt die HLG am 17. Januar 2008 ab, und ihr Mandat wurde von der Kommission zweimal – im August 2010 und im Dezember 2012 – verlängert und erweitert.

Sämtliche Stellungnahmen, Fallstudien, Präsentationen und Sitzungsprotokolle sind auf der Website der HLG<sup>11</sup> veröffentlicht.



9 Beschluss der Kommission vom 31. August 2007, C(2007)4063, siehe Anhang 1 dieses Berichts.

10 Anhang 2 dieses Berichts enthält eine vollständige Liste der Mitglieder und Beobachter der HLG.

11 Eine Liste der von der HLG angenommenen Stellungnahmen und Berichte, von Präsentationen der HLG und bilateralen Gesprächen finden sich in den Anhängen 3-7 dieses Berichts. HLG-Website: [http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin\\_burden/high\\_level\\_group\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin_burden/high_level_group_en.htm).



## BLICK ZURÜCK

<b>1. Wichtigste Leistungen der HLG.....</b>	<b>17</b>
a. Erstes Mandat: Beratung zum Aktionsprogramm.....	17
b. Zweites Mandat: Bericht über bewährte Praktiken.....	20
c. Drittes Mandat: Fallstudien zu ABRplus.....	22
<b>2. Weitere Leistungen der HLG .....</b>	<b>23</b>
<b>3. Aktivitäten des Vorsitzenden und der Mitglieder der HLG .....</b>	<b>25</b>

## 2 BLICK ZURÜCK

### 1. Wichtigste Leistungen der HLG

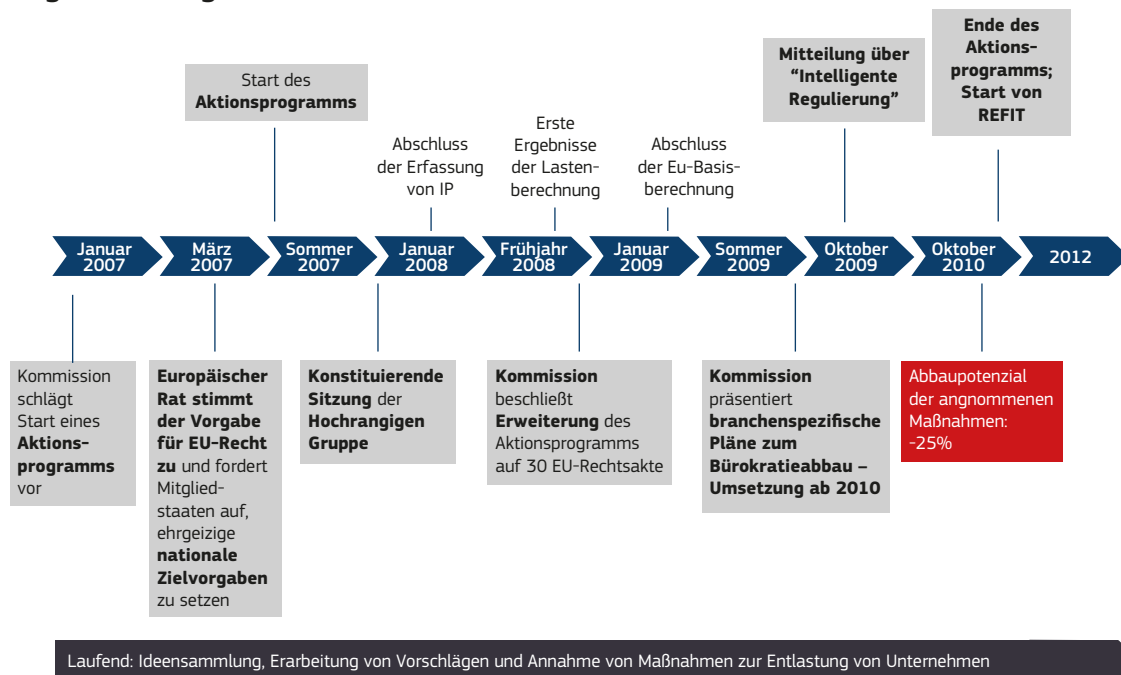
#### a. Erstes Mandat: Beratung zum Aktionsprogramm

Beim ersten Mandat<sup>12</sup> (31. August 2007 – 31. August 2010) bestand die Hauptaufgabe der Hochrangigen Gruppe darin, die Kommission in Fragen der Maßnahmen zur Verringerung der Verwaltungslasten im Rahmen des Aktionsprogramms zu beraten und Vorschläge

dahingehend zu unterbreiten, welche weiteren bestehenden Rechtsvorschriften in die Maßnahmen einbezogen werden könnten.

Im Rahmen des Aktionsprogramms erfasste die Kommission den gesamten Rechtsbestand der EU und berechnete mithilfe eines Beraterkonsortiums die Verwaltungskosten für Unternehmen aufgrund von Informationspflichten aus EU-Rechtsvorschriften.

#### Chronologie der Ereignisse im Rahmen des ersten Mandats:



Im Rahmen ihres ersten Mandats bestand die Hauptarbeit der HLG darin, die Berichte des Konsortiums zu verfolgen und zu bewerten und Maßnahmen zur weiteren Verringerung der Verwaltungslasten zu ermitteln. Dabei erörterte die HLG die Ergebnisse der Berechnungen mit den Beratern, Beobachtern der HLG, Vertretern von Regierungen und nationalen Behörden der Mitgliedstaaten und des Europäischen Rechnungs-

hofes sowie Interessenträgern. Auf der Grundlage dieser Arbeiten unterbreitete die HLG mehr als 300 konkrete Vorschläge für Maßnahmen zur Senkung der Verwaltungslasten<sup>13</sup>. Dabei überlappen sich ihre Anregungen mit Vorschlägen der Kommission. Mit Unterstützung der HLG wurden bislang Maßnahmen mit einem jährlichen Einsparungspotenzial von 33,4 Mrd. EUR vom Europäischen Parlament und vom Rat angenommen<sup>14</sup>.

<sup>12</sup> Beschluss der Kommission vom 31. August 2007, C(2007)4063, siehe Anhang 1 dieses Berichts.

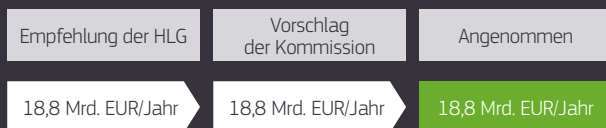
<sup>13</sup> Eine Übersicht über alle Vorschläge der HLG und die daraufhin ergriffenen Maßnahmen enthält Anhang 8 dieses Berichts.

<sup>14</sup> Zu den Ergebnissen des Aktionsprogramms siehe Kapitel III dieses Berichts.

## DIE WICHTIGSTEN HLG-EMPFEHLUNGEN UND IHR WERDEGANG IM GESETZGEBUNGSVERFAHREN

Da das Mandat der Hochrangigen Gruppe auf insgesamt 7 Jahre verlängert wurde, konnte sie der Kommission wichtige Vorschläge zur Vereinfachung unterbreiten und deren Annahme durch das Europäische Parlament und den Rat aktiv unterstützen. Dabei handelte es sich insbesondere um folgende:

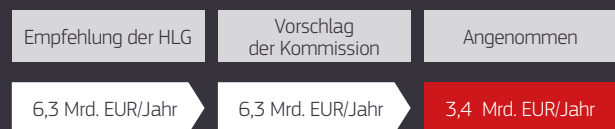
### (1) Steuern (MwSt.)/Zoll – Elektronische Rechnungsstellung



Das Konsortium hatte bereits Berechnungen der Verwaltungslasten in Bezug auf mehrwertsteuerspezifische Kosten angestellt und Ideen für eine Überarbeitung der Rechnungsstellungsregeln in der MwSt.-Richtlinie vorgestellt. Die HLG legte der Kommission im Oktober 2008 nahe, die derzeitigen Rechnungsstellungsregeln sorgfältig zu überprüfen und gegebenenfalls abzuändern. Insbesondere forderte die Gruppe die Kommission auf, durch eine elektronische Organisation der Abrechnung zwi-

schen Unternehmen eine breitere Nutzung der elektronischen Rechnungsstellung zu fördern.<sup>15</sup> Aufgrund der Vielzahl von Rechnungen, die von einem Unternehmen zum anderen geschickt werden, wurde das Potenzial dieses Vorschlags für die Verringerung des Verwaltungsaufwands auf **18,8 Mrd. EUR pro Jahr** geschätzt.<sup>16</sup> Die Kommission übernahm die HLG-Empfehlung und legte im Januar 2009 den entsprechenden Legislativvorschlag vor. Die Richtlinie 2010/45/EU zur Vereinfachung des Mehrwertsteuersystems in Bezug auf die Vorschriften für die Rechnungsstellung, insbesondere die elektronische Rechnungsstellung, wurde im Juli 2010 angenommen und trat am 1. Januar 2013 in Kraft.<sup>17</sup>

### (2) Jahresabschlüsse/ Gesellschaftsrecht – Ausnahme von Kleinunternehmen



Im Bereich des Gesellschaftsrechts empfahl die HLG der Kommission im Juli 2008, Kleinunternehmen, d. h. Unternehmen mit weniger als 10 Mitarbeitern, einer Bilanzsumme von weniger als 500 000 EUR und einem Umsatz von weniger als 1 Mio. EUR, vom Anwendungsbereich der europäischen Rechnungslegungs- und Rechnungsprüfungsvorschriften auszunehmen<sup>18</sup>. Im Februar

15 Stellungnahme der HLG vom 22. Oktober 2008 zur Reform der Regeln für die Rechnungsstellung und elektronische Rechnungsstellung in Richtlinie 2006/112/EG (MwSt.-Richtlinie), [http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin\\_burden/docs/enterprise/files/opinion\\_on\\_va\\_invoicing\\_reform\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin_burden/docs/enterprise/files/opinion_on_va_invoicing_reform_en.pdf).

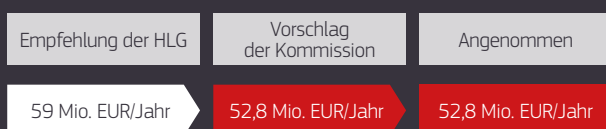
16 SWD(2012) 423 – Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten in der EU, Abschlussbericht.

17 Das realisierte Einsparungspotenzial hängt von der Umsetzung in den Mitgliedstaaten ab. Weitere Informationen zu dieser Maßnahme und dem erreichten Abbaupotenzial enthält die ABRplus-Fallstudie zur elektronischen Rechnungsstellung. Siehe Anhang 10 dieses Berichts.

18 Stellungnahme der HLG vom 10. Juli 2008 zum vorrangigen Bereich Gesellschaftsrecht/Jahresabschlüsse, [http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin\\_burden/docs/enterprise/files/080710\\_hlg\\_op\\_comp\\_law\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin_burden/docs/enterprise/files/080710_hlg_op_comp_law_final_en.pdf). Das realisierte Einsparungspotenzial hängt von der Umsetzung in den Mitgliedstaaten ab. Weitere Informationen zu dieser Maßnahme und dem erreichten Abbaupotenzial enthält die ABRplus-Fallstudie zur Freistellung der Kleinunternehmen von den Bilanzierungsvorschriften. Siehe Anhang 10 dieses Berichts.

2009 legte die Kommission einen Legislativvorschlag vor, der eine vorbehaltlose Freistellung der Kleinunternehmen von sämtlichen Rechnungslegungsvorschriften der EU zum Ziel hatte. Angesichts der Vielzahl von Kleinunternehmen in Europa wurde geschätzt, dass dieser Vorschlag potenziell zu Einsparungen von **6,3 Mrd. EUR pro Jahr** führen kann<sup>19</sup>. Das Europäische Parlament und der Rat nahmen jedoch im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens Änderungen am Kommissionsvorschlag vor. So wurden minimale Rechnungslegungsanforderungen beibehalten, und durch die Senkung der Schwellenwerte für Bilanzsumme und Umsatz profitierten weniger Unternehmen als ursprünglich erwartet von der Maßnahme, was das Einsparungspotenzial auf **3,4 Mrd. EUR pro Jahr** verringert. Der geänderte Vorschlag wurde am 14. März 2012 als Richtlinie 2012/6/EU angenommen. Die Umsetzung der Ausnahmeregelungen ist für die Mitgliedstaaten fakultativ.

### (3) Verkehr – Freistellung der Handwerksbetriebe von der Pflicht zur Verwendung digitaler Fahrten-schreiber



Im Januar 2009 schlug die HLG der Kommission die Erwägung vor<sup>20</sup>, mehr Unternehmen, vor allem Handwerksbetriebe, bei Fahrten in einem Radius von mindestens 150 km vom Betriebssitz (bisher: 50 km) von der Fahrten-schreiberpflicht unter der Bedingung auszunehmen, dass das Lenken des Fahrzeugs für den Fahrer nicht die Haupttätigkeit darstellt (**geschätzte Entlastung: bis zu 59 Mio. EUR pro Jahr**)<sup>21</sup>. Obgleich das Einsparungspotenzial dieses Vorschlags gering ist, kommt ihm erhebliche politische Bedeutung zu, da er auch mit dem ersten Preis in einem von der HLG 2008/2009 veranstalteten europaweiten Wettbewerb<sup>22</sup> ausgezeichnet wurde. Fast zwei-einhalb Jahre später, am 19. Juli 2011, schlug die Kommission vor, den Mitgliedstaaten zu gestatten, bestimmten Benutzern wie z. B. Handwerkern, die nur in einem (nun einheitlich vergrößerten) Radius von 100 km unterwegs sind, zu gestatten, auf Fahrten-schreiber zu verzichten (geschätzte Verringerung des Verwaltungsaufwands: **52,8 Mio. EUR pro Jahr**). Der Vorschlag wurde vom Europäischen Parlament am 15. Januar 2014 nach einer informellen Vereinbarung zwischen Parlament und Rat gebilligt und trat am 1. März 2014 in Kraft<sup>23</sup>.

19 KOM(2009) 544 Anhang – Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten in der EU – branchenspezifische Pläne zur Verringerung der Verwaltungslasten und Maßnahmen für das Jahr 2009.

20 Der Vorschlag wurde vom Gewinner des 2008 von der HLG ausgeschriebenen Preises der EU für die beste Idee zum Bürokratieabbau eingereicht. Siehe Abschnitt 2 „Weitere Leistungen der HLG“.

21 Stellungnahme der HLG vom 20. Januar 2009 zu Vorschlägen der Interessenträger, [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/admin\\_burden/docs/enterprise/files/090114\\_finver\\_hlg\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/docs/enterprise/files/090114_finver_hlg_en.pdf); Stellungnahme der HLG vom 9. März 2009 zum vorrangigen Bereich Verkehr, [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/admin\\_burden/docs/enterprise/files/hlg\\_opinion\\_transport\\_050309\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/docs/enterprise/files/hlg_opinion_transport_050309_en.pdf).

22 Siehe Abschnitt 2 „Weitere Leistungen der HLG“.

23 Das realisierte Einsparungspotenzial hängt von der Umsetzung in den Mitgliedstaaten ab. Weitere Informationen zu dieser Maßnahme und dem erreichten Abbaupotenzial enthält die ABRplus-Fallstudie zum digitalen Fahrten-schreiber, Siehe Anhang 10 dieses Berichts.



## b. Zweites Mandat: Bericht über bewährte Praktiken

Während des zweiten Mandats<sup>24</sup> (September 2010 – Dezember 2012) erhielt die Hochrangige Gruppe den Auftrag, bis November 2011 über bewährte Praktiken in den Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von EU-Rechtsakten auf möglichst unbürokratische Weise zu berichten. Im erweiterten Mandat wurde die HLG zudem ersucht, die Kommission weiter bei Vorschlägen für die Verringerung der Verwaltungslasten sowie bei ihrem fortlaufenden Vereinfachungsprogramm zu beraten und somit einen strukturierteren Meinungs- und Erfahrungsaustausch mit dem Ausschuss der Kommission für Folgenabschätzung<sup>25</sup> zu führen.

Die herausragendste Leistung des zweiten Mandats ist der Bericht „Was Europa besser machen kann“<sup>26</sup> vom 15. November 2011, der Beispiele für bewährte Praktiken für eine möglichst unbürokratische Umsetzung von EU-Rechtsvorschriften enthält. Wie die Arbeiten im Rahmen des Aktionsprogramms zeigen, gehen schätzungsweise 32 % der von den Unternehmen in den Mitgliedstaaten der EU beigemessenen Verwaltungslasten nicht auf EU-Rechtsvorschriften an sich zurück, sondern auf die von einigen Mitgliedstaaten

gewählte Vorgehensweise, sogar strengere Anforderungen als die der EU-Vorschriften einzuführen („gold-plating“), oder auf eine ineffiziente nationale, regionale oder lokale Umsetzung von EU-Auflagen in den Mitgliedstaaten („gold-plating“ 4 %, ineffiziente Umsetzung 28 %, insgesamt 32 %)<sup>27</sup>: So ergab beispielsweise eine von der Kommission 2011 vorgenommene Bewertung der EU-Vorschriften über die öffentliche Auftragsvergabe, dass die typische Dauer eines Auftragsvergabeverfahrens (gerechnet vom Zeitpunkt der Ausschreibungsveröffentlichung bis zum Zeitpunkt der Auftragserteilung) zwischen 77 Tagen in Lettland und 241 Tagen in Malta liegt.<sup>28</sup> Wenn alle Mitgliedstaaten die EU-Vorgaben so – und ohne „gold-plating“ – in nationales Recht umsetzen würden wie der Mitgliedstaat, der dies am effizientesten macht, könnten die Verwaltungslasten um 32 % verringert werden.<sup>29</sup> Ausgehend von Verwaltungslasten in Höhe von insgesamt 124 Mrd. EUR pro Jahr, wie sie im Rahmen des Aktionsprogramms errechnet wurden, ergibt sich daraus ein Abbaupotenzial von annähernd 40 Mrd. EUR pro Jahr.

Für den Bericht über bewährte Praktiken trug die HLG für eine erste Sichtung mehr als 300 Beispiele von nationalen Regierungen,

24 Beschluss der Kommission vom 17 August 2010, 2010/C 223/03 – vgl. Anhang 1 dieses Berichts.

25 Weitere Informationen zum Ausschuss für Folgenabschätzung finden sich unter [http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/iab/iab\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/iab/iab_en.htm).

26 „Was Europa besser machen kann – Bericht über bewährte Praktiken in den Mitgliedstaaten für eine möglichst unbürokratische Umsetzung von EU-Rechtsvorschriften“ vom 15. November 2011, [http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin\\_burden/best\\_practice\\_report/docs/bp\\_report\\_signature\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin_burden/best_practice_report/docs/bp_report_signature_de.pdf) – Anhänge zum Bericht: [http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin\\_burden/high\\_level\\_group\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin_burden/high_level_group_en.htm).

27 KOM(2009) 544, „Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten in der EU – Sektorielle Pläne zur Verringerung der Verwaltungslasten und Maßnahmen für das Jahr 2009“, S. 6.

28 Was Europa besser machen kann – Bericht über bewährte Praktiken in den Mitgliedstaaten für eine möglichst unbürokratische Umsetzung von EU-Rechtsvorschriften“ vom 15. November 2011, S. 13.

29 KOM(2009) 544, „Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten in der EU – Sektorielle Pläne zur Verringerung der Verwaltungslasten und Maßnahmen für das Jahr 2009“, S. 6.

dem Ausschuss der Regionen, Interessenträgern wie z. B. Unternehmensverbänden aus Österreich, Dänemark, Finnland, Deutschland, Luxemburg, den Niederlanden und Spanien sowie aus vorhandenen Quellen, wie z. B. Informationen bei den Kommissionsdienststellen,

zusammen. Im Bericht schilderte die HLG 74 konkrete Beispiele für bewährte Praktiken bei der Umsetzung des EU-Rechts in den Mitgliedstaaten auf möglichst unbürokratische Weise, wobei eine Vielzahl von Bereichen sowie sämtliche Mitgliedstaaten erfasst wurden.

## ANSCHAULICHE BEISPIELE AUS DEM BERICHT ÜBER BEWÄHRTE PRAKTIKEN

**Vereinigtes Königreich - Umsetzungsrahmen:** Die britische Regierung hat verbindliche Richtlinien aufgestellt, die von allen Regierungsstellen bei der Umsetzung von EU-Recht einzuhalten sind. Dazu gehören die Prüfung, ob bereits existierende britische Standards beibehalten werden, die höher sind als von den EU-Rechtsvorschriften gefordert, oder die Rechtfertigung von etwaigem „goldplating“ in Folgenabschätzungen.

**Dänemark - Obligatorische digitale Kommunikation:** Seit 2013 müssen gemäß der dänischen eGovernment-Strategie alle Anschreiben an Unternehmen digital versandt werden, und ausgewählte digitale Berichtssysteme werden bis 2015 verpflichtend. Sämtliche von Unternehmen an die dänischen Behörden zu übermittelnden Berichte werden auf einer einzigen Website zentralisiert.

**Portugal - Digitalisierung des öffentlichen Auftragswesens:** Seit 2009 müssen Ausschreibungen in Portugal über eine elektronische Plattform erfolgen. Der elektronische Anteil bei Ausschreibungen in Portugal liegt bei 75 % (2010), während er im EU-Durchschnitt schätzungsweise weniger als 5 % beträgt.

**Österreich, Tschechische Republik, Deutschland – „Grenzoffensive“:** grenzüberschreitende Initiative für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) zum Abbau und zur Ausräumung bürokratischer Hemmnisse, wenn KMU ihre Aktivitäten auf die andere Seite der Grenze in die Nachbarregionen von Oberösterreich, Südböhmen und Bayern ausweiten möchten. Die „Grenzoffensive“ erleichtert grenzüberschreitende Dienstleistungen und insbesondere Verfahren im Zusammenhang mit der Entsendung von Arbeitnehmern. Auf einer Website werden die einschlägigen Rechtsvorschriften vorgestellt, Verfahren erläutert und alle erforderlichen Formulare in elektronischer Form bereitgestellt, und es werden Weiterbildungsseminare und Beratungen für KMU durchgeführt.

Auf der Grundlage der bei der Erarbeitung des Berichts analysierten Beispiele präsentierte die HLG eine Checkliste für die gute Umsetzung von EU-Rechtsvorschriften und gab die folgenden wesentlichen Empfehlungen ab:

- Die Mitgliedstaaten sollten mit Unterstützung der Kommission einen Rahmen für den regelmäßigen und strukturierten Austausch bewährter Verfahren bei der Umsetzung von EU-Recht entwickeln.
- Die Checkliste für die gute Umsetzung von EU-Rechtsvorschriften sollte von den dafür zuständigen Behörden verwendet werden, um belastende Elemente bei der Umsetzung so weit wie möglich zu vermeiden.<sup>30</sup>

### c. Drittes Mandat: Fallstudien zu ABRplus

Im Januar 2013 wurde das Mandat der Hochrangigen Gruppe zum zweiten Mal verlängert. Im Rahmen des dritten Mandats<sup>31</sup> (Januar 2013 – Oktober 2014) wurde die HLG u. a. beauftragt, die Kommission bei der Verringerung des Verwaltungsaufwands für Unternehmen, insbesondere KMU und Kleinstunternehmen, sowie bei Maßnahmen zu beraten, die auf nationaler Ebene zur Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der möglichst unbürokratischen Anwendung der im Rahmen des Aktionsprogramms angenommenen EU-Rechtsvorschriften ergriffen werden können.

Wichtigster Bestandteil des dritten Mandats waren die Bewertung und der Vergleich, wie wirksam ausgewählte Maßnahmen zur Verringerung der Verwaltungslasten, deren Annahme im Rahmen des Aktionsprogramms erfolgte,

von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Im Zuge des Aktionsprogramms hatten die EU-Gesetzgeber Rechtsvorschriften verabschiedet, die – so die Schätzung – die Verwaltungslasten von Unternehmen aufgrund von EU-Rechtsvorschriften um 25 % senken würden. Nach dem Ende des Aktionsprogramms startete die Kommission ein Nachfolgeprogramm („ABRplus“) für 12 ausgewählte gesetzgeberische Maßnahmen aus dem Aktionsprogramm. Da die Vorteile des Aktionsprogramms erst nach erfolgreicher Umsetzung in den Mitgliedstaaten zum Tragen kommen, ist ABRplus auf Folgemaßnahmen in den Mitgliedstaaten gerichtet, um auszuwerten, ob das für diese 12 Rechtssetzungsmaßnahmen prognostizierte Abbaupotenzial nach der nationalen Umsetzung tatsächlich vor Ort erzielt wurde. Die HLG wurde beauftragt, diese Folgemaßnahmen mit Rat und Tat zu begleiten und dazu die voraussichtlichen Ergebnisse mit den ursprünglichen Schätzungen zu vergleichen und den Austausch bewährter Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten zu erleichtern.<sup>32</sup>

Dabei wählte die HLG acht der 12 ABRplus-Elemente aus und analysierte deren Umsetzung in den Mitgliedstaaten in Form von Fallstudien<sup>33</sup>. In den einzelnen Fallstudien werden auf der Basis von Berichten der Mitgliedstaaten, Rückmeldungen von Akteuren und Informationen der Kommissionsdienststellen bewährte Verfahren der Umsetzung ausgewiesen und Empfehlungen für weitere Maßnahmen zum Bürokratieabbau gegeben.

Auf das ABRplus-Programm wird in Kapitel IV dieses Berichts ausführlicher eingegangen.

30 Was Europa besser machen kann – Bericht über bewährte Praktiken in den Mitgliedstaaten für eine möglichst unbürokratische Umsetzung von EU-Rechtsvorschriften“ vom 15. November 2011, S. 71 ff.

31 Beschluss der Kommission vom 5. Dezember 2012, 2010/C 223/03, siehe Anhang 1 dieses Berichts.

32 COM(2012) 746 – Regulatorische Eignung der EU-Vorschriften, S. 5.

33 Alle Fallstudien sind in Anhang 10 dieses Berichts beigefügt.



## 2. Weitere Leistungen der HLG

Die Interessenträger hatten jederzeit die Möglichkeit, der HLG Vorschläge zur Verringerung der Verwaltungslasten vorzulegen. Daher sind beim Vorsitzenden als einer Art „Bürgerbeauftragten“ Hunderte Zuschriften von Bürgern, Verbänden, Unternehmen und Mitgliedstaaten eingegangen. Die HLG griff diese Vorschläge in ihren Stellungnahmen auf und forderte die Kommission oder gelegentlich die Mitgliedstaaten auf, sich dieser Belange anzunehmen.<sup>34</sup>

Im Jahr 2008 veranstaltete die HLG mit Unterstützung der Kommission einen Wettbewerb für die beste Idee zum Bürokratieabbau („Best Idea for Red Tape Reduction Award“), um so zu neuen Vorschlägen für die Verringerung der Verwaltungslasten anzuregen. Bis zum Einsendeschluss gingen nahezu 500 Beiträge aus ganz Europa und aus allen Politikbereichen des Aktionsprogramms ein. Die Auswertung

der Ideen erfolgte anhand von Kriterien wie Originalität, Machbarkeit und Abbaupotenzial insgesamt vor allem für KMU, und der Gewinner sowie der zweite und dritte Platz wurden von einer unabhängigen Jury ausgewählt. Am 13. Mai 2009 erhielt der Zentralverband des deutschen Handwerks (ZDH) den Preis für die beste Idee zum Bürokratieabbau für seinen Vorschlag, mehr Handwerksbetriebe bei Kurzstreckenfahrten von der Fahrtenschreiberpflicht zu entbinden. Auf den Plätzen folgten der schwedische Bauernverband LRF, der vorschlug, dass Lebensmittelerzeuger kleiner Mengen (wie z. B. Bienezüchter) sich nicht als Nahrungsmittelbetriebe registrieren lassen müssen, wenn sie kleine Mengen an Großhändler oder Verpackungsbetriebe liefern, sowie die mittelständische Kutsam GmbH & Co. KG aus Österreich, die anregte, dass statistische Daten für den innergemeinschaftlichen Handel künftig nur vom Exporteur statt sowohl vom Exporteur als auch vom Importeur erfasst werden sollten („Einstromverfahren“).

### BEISPIELE FÜR ERFOLGREICH VON DER HLG AUFGEGRIFFENE VORSCHLÄGE VON INTERESSENTRÄGERN

**Umwelt – REACH:** Die Verordnung zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH) ist ebenso umfangreich wie kompliziert, und große Teile der für die Nutzer bereitgestellten Leitfäden sind nur in Englisch verfügbar.

Interessenträger hatten um Übersetzungen der Leitfäden sowie um Freistellungen von den REACH-Regelungen für KMU gebeten. In ihrer Stellungnahme vom 20. Januar 2009 forderte die HLG die Europäische Chemikalienagentur (ECHA) nachdrücklich auf, so bald wie möglich Übersetzungen bereitzustellen, und rief die Kommission auf, sich eingehender mit einer möglichen weiteren Verringerung der Verwaltungslasten, insbesondere für KMU, zu befassen.<sup>35</sup> Mittlerweile hat die ECHA die meisten Teile der

<sup>34</sup> Anhang 8 dieses Berichts enthält eine Übersicht über die Vorschläge von Interessenträgern an die HLG und die Folgemaßnahmen.

<sup>35</sup> Stellungnahme der HLG vom 20. Januar 2009 zu Vorschlägen der Interessenträger, [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/admin\\_burden/docs/enterprise/files/090114\\_finver\\_hlg\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/docs/enterprise/files/090114_finver_hlg_en.pdf).

Leitfäden in alle Amtssprachen übersetzt und einen „KMU-Botschafter“ als Ansprechpartner für die besonderen Belange der KMU ernannt. Die Überprüfung von REACH durch die Kommission vom Februar 2013 enthielt ein Dutzend Empfehlungen speziell für KMU, die jetzt von der ECHA nachbereitet werden.

**Landwirtschaft – freiwillige Etikettierung von Rindfleisch:** Mit der Verordnung (EG) Nr. 1760/2000 vom 17. Juli 2000 wurde ein System zur Kennzeichnung und Registrierung von Rindern und zur Etikettierung von Rindfleisch und Rindfleischerzeugnissen eingeführt, um das Vertrauen der Verbraucher zu fördern und Tiere zwecks Bekämpfung ansteckender Krankheiten zurückverfolgen zu können. Sie enthält zudem Vorschriften für ein freiwilliges Rindfleischetikettierungssystem, das die Zulassung bestimmter Kennzeichnungsspezifikationen durch die zuständige Behörde des Mitgliedstaats vorsieht, was zu bürokratischen Lasten für die Akteure führt. Auf Anregung der Interessenträger schlug die HLG daher eine Abschaffung der Mitteilungspflicht in Bezug auf die Verwendung zusätzlicher freiwilliger Angaben neben der für Rindfleisch obligatorischen Etikettierung vor.<sup>36</sup> Die Kommission folgte

dem Rat der HLG und schlug eine Streichung dieser Auflagen vor. Im Mai 2014 wurde der Vorschlag vom Europäischen Parlament und vom Rat angenommen.

**Statistik – Einführung eines Einstromverfahrens:** Statistische Daten für den Intra-EU-Handel werden derzeit sowohl von ausführenden als auch von einführenden Unternehmen erfasst. Im Zusammenhang mit dem Preis für die beste Idee zum Bürokratieabbau schlugen Interessenträger vor, nur Daten vom Exporteur zu erfassen und die Daten für die Einfuhrstatistik durch Erfassung der Daten zu Ausfuhren aus den anderen Mitgliedstaaten zu pflegen, so dass eine doppelte Meldung von Ausfuhren und Einfuhren zwischen den Mitgliedstaaten entfällt („Einstromverfahren“). In ihrer Stellungnahme vom 7. Juli 2009 zum vorrangigen Bereich Statistik<sup>37</sup> griff die HLG diesen Vorschlag auf und ersuchte die Kommission, sich mit weiteren Bereichen für eine Vereinfachung zu befassen, um innerhalb von fünf Jahren ein Einstromverfahren einzuführen. Daraufhin brachte die Kommission im Januar 2013 das Projekt SIMSTAT auf den Weg, das die Einrichtung eines Systems für den Austausch von Mikrodaten zwischen den Mitgliedstaaten im Einstromverfahren zum Ziel hat.

36 Stellungnahme der HLG vom 5. März 2009 zum vorrangigen Bereich Landwirtschaft / Agrarsubventionen, [http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin\\_burden/docs/enterprise/files/hlg\\_opinion\\_agriculture\\_050309\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin_burden/docs/enterprise/files/hlg_opinion_agriculture_050309_en.pdf)

37 Stellungnahme der HLG vom 7. Juli 2009 zum vorrangigen Bereich Statistik, [http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin\\_burden/docs/enterprise/files/hlg\\_opinion\\_070709\\_statistics.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin_burden/docs/enterprise/files/hlg_opinion_070709_statistics.pdf)

Die HLG beriet die Kommission außerdem in Fragen ihres Konzepts der intelligenten Regulierung, so zur Erweiterung des Aktionsprogramms um 30 zusätzliche Rechtsakte<sup>38</sup> und zu einer Konsultation der Interessenträger zum Konzept der intelligenten Regulierung<sup>39</sup>. Im Laufe ihres Mandats erörterte die HLG mit Kommissionspräsident Barroso, einzelnen Kommissionsmitgliedern und -dienststellen<sup>40</sup>, dem Europäischen Parlament und Vertretern verschiedener Mitgliedstaaten den Stand des Bürokratieabbaus auf EU- und Mitgliedstaatenebene. Die Gespräche mit dem Vorsitzenden des Ausschusses für Folgeabschätzung sowie mit Unternehmensverbänden und Eigentümern von Kleinunternehmen<sup>41</sup> wurden zu einer ständigen Einrichtung.

### 3. Aktivitäten des Vorsitzenden und der Mitglieder der HLG

Außerhalb der Plenarsitzungen der Hochrangigen Gruppe fanden verschiedene Aktivitäten statt, um die Verringerung der Verwaltungslasten bei der Kommission, anderen EU-Organen und in den Mitgliedstaaten zu fördern. Der Vorsitzende und die HLG-Mitglieder erörterten

die Frage des Bürokratieabbaus mit verschiedenen Gremien und Interessenträgern. In diesem Zusammenhang fanden öffentliche Sitzungen der HLG in Stockholm (2009), Amsterdam (2011), Warschau (2011), Lissabon (2012) und Berlin (2013) statt. Insbesondere setzte sich der Vorsitzende in Fraktionen, Ausschüssen und anderen Gremien des Europäischen Parlaments sowie beim Wettbewerbsrat für die Arbeit der Kommission zum Bürokratieabbau ein. Anlässlich von Besuchen bei Regierungen von Mitgliedstaaten sowie bei Veranstaltungen und Gesprächen mit Verbänden, Interessenträgern und Journalisten forderte er diese Einrichtungen auf, dazu beizutragen, dass der Bürokratieabbau ein Erfolg wird.<sup>42</sup>

Alles in allem hat die Hochrangige Gruppe einen wesentlichen Beitrag dazu geleistet, nicht nur die europäischen Organe, sondern auch die Mitgliedstaaten auf die Frage der Verringerung der Verwaltungslasten aufmerksam zu machen. Somit ist es schwieriger geworden, Belege für den häufig in den Medien erhobenen Vorwurf zu finden, die EU verursache einen Wust von Bürokratie.

38 Stellungnahme der HLG vom 20. Mai 2010 zur Erweiterung des Geltungsbereichs des Aktionsprogramms um 30 zusätzliche Rechtsakte, [http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin\\_burden/docs/enterprise/administrative-burdens/high-level-group/files/2010\\_05\\_20\\_hlg\\_ab\\_opinion\\_january\\_2009\\_extension\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin_burden/docs/enterprise/administrative-burdens/high-level-group/files/2010_05_20_hlg_ab_opinion_january_2009_extension_en.pdf).

39 Stellungnahme der HLG vom 8. Juli 2010 zur Konsultation der Interessenträger zum Konzept der intelligenten Regulierung, [http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin\\_burden/docs/enterprise/administrative-burdens/high-level-group/files/10\\_07\\_08\\_final\\_opinion\\_smart\\_reg\\_consultation\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin_burden/docs/enterprise/administrative-burdens/high-level-group/files/10_07_08_final_opinion_smart_reg_consultation_en.pdf).

40 Anhang 5 dieses Berichts enthält eine Aufstellung der Gespräche der HLG mit Kommissionsmitgliedern und -dienststellen.

41 Die Gespräche mit Eigentümern von kleinen und mittleren Unternehmen sind in Anhang 6 dieses Berichts aufgeführt.

42 Anhang 7 dieses Berichts enthält eine Aufstellung der bilateralen Gespräche des Vorsitzenden.

# DAS AKTIONSPROGRAMM ZUR VERRINGERUNG DER VERWALTUNGSLASTEN IN DER EU

<b>1. Parameter des Aktionsprogramms</b> .....	27
a. Begünstigte: Unternehmen.....	27
b. Schwerpunkt: Verwaltungskosten und lasten aufgrund von EU-Informationspflichten.....	28
c. Geltungsbereich: 72 Rechtsakte in 13 vorrangigen Bereichen.....	29
<b>2. Ergebnisse des Aktionsprogramms – Analyse der HLG</b> .....	33
a. Überblick.....	33
b. Die Ergebnisse des Aktionsprogramms im Einzelnen.....	34
I. Am stärksten belastete Bereiche.....	34
II. Ursache des Verwaltungsaufwands.....	35
III. Dauer des Legislativverfahrens.....	35
IV. Einsparpotenzial.....	36
<b>3. Allgemeine Schlussfolgerungen zum Aktionsprogramm</b> .....	38

### 3 DAS AKTIONSPROGRAMM ZUR VERRINGERUNG DER VERWALTUNGSLASTEN IN DER EU

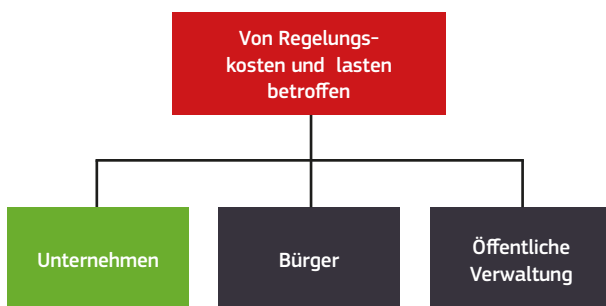
Im „Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten in der Europäischen Union“<sup>43</sup> (Aktionsprogramm) vom März 2007 wurde als gemeinsam von der EU und den Mitgliedstaaten zu erfüllende Zielvorgabe festgelegt, die Verwaltungslasten für Unternehmen bis 2012 um 25 % zu reduzieren. Im Folgenden möchte die HLG das Konzept, den Geltungsbereich und die Ergebnisse des Aktionsprogramms kritisch analysieren.

#### 1. Parameter des Aktionsprogramms

##### a. Begünstigte: Unternehmen

Von Regelungskosten und -lasten können Unternehmen, Bürger und Verwaltungsbehörden betroffen sein. Die Kommission hat sich dafür entschieden, beim Geltungsbereich des Aktionsprogramms Unternehmen in den Mittelpunkt zu stellen.

##### *Begünstigte des Aktionsprogramms:*



Das Hauptargument für die Ausrichtung des Aktionsprogramms auf Unternehmen lautete, dass unnötige Verwaltungskosten die Wirt-

schaftstätigkeit behindern können: Bei einer Abschaffung unnötiger Berichtspflichten könnten die Mitarbeiter eines Unternehmens wieder mehr Zeit auf geschäftliche Kerntätigkeiten verwenden; auf diese Weise können Produktionskosten gesenkt und mehr Möglichkeiten für Investitionen und Innovationen geschaffen werden, die ihrerseits die Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit steigern.

Nach Angaben der Kommission könnte die Erfüllung der Zielvorgabe des Aktionsprogramms zu wirtschaftlichem Wachstum und mittelfristig zu einem Anstieg des BIP der EU in der Größenordnung von etwa 1,4 % bzw. 150 Mrd. EUR pro Jahr<sup>44</sup> führen und würde deutliche Verbesserungen für Verbraucher, wie z. B. niedrigere Preise, mit sich bringen. Für die Gesellschaft würden sich somit indirekte Vorteile ergeben.<sup>45</sup>

#### SCHLUSSFOLGERUNGEN DER HLG

Die HLG erkennt an, dass das Aktionsprogramm auf **Unternehmen** gerichtet war, und unterstützt diesen Ansatz, da er sich gut in das Bekenntnis der Kommission zur Strategie für Wachstum und Beschäftigung und ähnliche Programme einiger Mitgliedstaaten<sup>46</sup> einordnet. Zum Startzeitpunkt des Aktionsprogramms gab es politische Unterstützung für eine Senkung der Belastung von Unternehmen, um das Wachstum anzukurbeln.

43 KOM(2007) 23 – Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten in der Europäischen Union.

44 SWD(2012) 423 – KOM(2007) 23 – Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten in der EU, Abschlussbericht, S. 3.

45 KOM(2007) 23 – Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten in der Europäischen Union, S. 3.

46 Zum Beispiel legte Deutschland ein entsprechendes Programm auf Bundesebene auf: <http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Buerokratieabbau/Programm/Programm-Ueberblick.html>.



Gleichzeitig nimmt die HLG das lebhaftere Engagement von Bürgern während dieses Programms zur Kenntnis, das zeigt, wie wichtig es ist, **die mit Rechtsvorschriften verbundenen Verwaltungslasten für die Bürger ins Visier zu nehmen**. Daher empfiehlt die HLG, dass **sich künftige Strategien zum Bürokratieabbau nicht nur auf Unternehmen, sondern auch auf Bürger und öffentliche Verwaltungen konzentrieren**.

## b. Schwerpunkt: Verwaltungskosten und -lasten aufgrund von EU- Informationspflichten

Die Einhaltung von Rechtsvorschriften beinhaltet für den Adressaten des Rechtsakts verschiedene Arten von Kosten (die sogenannten Regelungskosten). Im Sinne des Aktionsprogramms wurden diese Kosten wie folgt ausgewiesen<sup>47</sup>:

- **Verwaltungskosten** sind die Kosten, die Unternehmen, Behörden und Bürgern dadurch entstehen, dass sie rechtlich verpflichtet sind, Behörden oder Privatpersonen Informationen über ihre Tätigkeiten zu liefern (Informationspflichten);
- Verwaltungskosten sind die Summe aus **Verwaltungslasten** (d. h. Informationen, die ausschließlich aufgrund einer rechtlichen Verpflichtung erhoben werden) und Kosten des üblichen Geschäftsbetriebs („**Business-as-usual-Kosten**“) (d. h. Informationen, die von den Unternehmen auch dann erhoben und verarbeitet würden, wenn keine gesetzliche Verpflichtung dazu bestünde);

- **Erfüllungskosten** sind von Verwaltungskosten und -lasten zu unterscheiden. Sie ergeben sich aus der Erfüllung gesetzlicher Bestimmungen, z. B. Kosten für die Entwicklung neuer Produkte oder Verfahren, die neuen sozialen und ökologischen Standards entsprechen müssen.

Die Kommission entschied sich dafür, die Berechnung der Verwaltungskosten und die Verringerung der Verwaltungslasten in den Mittelpunkt des Aktionsprogramms zu stellen, die sich für Unternehmen aufgrund des EU-Rechts ergeben, d. h. die Verringerung der Kosten, die Unternehmen bei der Einhaltung von EU-Rechtsvorschriften entstehen, nach denen sie zur Lieferung von Informationen an Behörden oder Privatpersonen verpflichtet sind.<sup>48</sup> Folglich waren die Bürokratieabbaumaßnahmen im Rahmen des Aktionsprogramms darauf beschränkt, Berichts- und Meldepflichten zu vereinfachen, und sollten nicht die eigentliche Ausgestaltung der zugrunde liegenden Rechtsvorschriften berühren.

### Schwerpunkt des Aktionsprogramms:



47 KOM(2006) 691: Berechnung der Verwaltungskosten und Verringerung der Verwaltungslasten in der Europäischen Union, S. 3f. Definition der Verwaltungs-, Erfüllungs- und Regelungskosten vgl. OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance, [http://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-regulatory-compliance-cost-assessment-guidance\\_9789264209657-en](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-regulatory-compliance-cost-assessment-guidance_9789264209657-en).

48 KOM(2009) 544 – Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten in der EU – Sektorielle Pläne zur Verringerung der Verwaltungslasten und Maßnahmen für das Jahr 2009, S. 3; KOM(2006) 691: Berechnung der Verwaltungskosten und Verringerung der Verwaltungslasten in der Europäischen Union, S. 4.

## SCHLUSSFOLGERUNGEN DER HLG

Die Entscheidung, **das Aktionsprogramm auf** (die Berechnung der) **Verwaltungskosten und** (die Senkung der) **Verwaltungslasten zu beschränken, war für die HLG nachvollziehbar.** Den Ansatz, sich auf die Verwaltungslasten zu konzentrieren, hatten bereits einige Mitgliedstaaten gewählt. Diese Beschränkung hatte folgende Vorteile:

Erstens musste die Kommission kein völlig neues Berechnungsinstrument entwickeln, da die Arbeiten auf dem bereits vorhandenen Standardkostenmodell für Kostenberechnungen aufbauten.

Zweitens bereiteten die Ergebnisse den Weg für Reduzierungspläne und führten zur Ermittlung von vorrangigen Bereichen.

Drittens ermöglichte die Beschränkung einen faktenorientierten Ansatz für die möglichst unbürokratische Erreichung der Ziele der jeweiligen Politik.

Da die Kommission entschlossen ist, im Rahmen des REFIT-Programms<sup>49</sup> nicht nur Verwaltungslasten, sondern auch unnötige Regelungslasten abzubauen, **rät die HLG der Kommission, die Strategie auch auf eine Verringerung unnötiger Erfüllungskosten auszudehnen und die Verringerung der Verwaltungslasten bei künftigen intelligenten Regulierungen fortzusetzen.**

### c. Geltungsbereich: 72 Rechtsakte in 13 vorrangigen Bereichen

Das Aktionsprogramm erstreckte sich nicht auf sämtliche geltende EU-Rechtsvorschriften. Es wurden 13 vorrangige Bereiche ausgewählt, in denen die mit dem größten Aufwand verbundenen Informationspflichten ermittelt und berechnet wurden:

1. *Landwirtschaft und Agrarsubventionen*
2. *Jahresabschlüsse / Gesellschaftsrecht*
3. *Kohäsionspolitik*
4. *Umwelt*
5. *Finanzdienstleistungen*
6. *Fischerei*
7. *Lebensmittelsicherheit*
8. *Arzneimittelrecht*
9. *Öffentliches Auftragswesen*
10. *Statistik*
11. *Steuern (MwSt.) / Zoll*
12. *Verkehr*
13. *Arbeitsumgebung / Beschäftigungsverhältnisse*

Die Wahl der 13 vorrangigen Bereiche basierte auf einer Pilotstudie zu Verwaltungslasten von 2006 sowie auf Informationen der Mitgliedstaaten und Interessenträger.<sup>50</sup>

Die Kommission beschloss, vor der Auswahl geeigneter Maßnahmen zur Erreichung der angestrebten Verringerung den Rechtsbestand der EU zu erfassen und die daraus resultierenden Verwaltungslasten zu bewerten. Dies erfolgte durch teilweise Basisberechnungen<sup>51</sup> der tatsächlichen Verwaltungskosten von Informationspflichten für Unternehmen nach

49 Kapitel V dieses Berichts enthält eine ausführliche Analyse des REFIT-Programms.

50 „Pilot project on Administrative Burden – Final Report“ von WiFo und CEPS für die Europäische Kommission, [http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin\\_burden/docs/enterprise/files/pilot-study\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin_burden/docs/enterprise/files/pilot-study_en.pdf).

51 Eine Basisberechnung ist eine Ex-post-Berechnung, in diesem Fall der Verwaltungskosten, die Unternehmen zu einem bestimmten Zeitpunkt durch die Befolgung bestimmter Regeln entstehen.

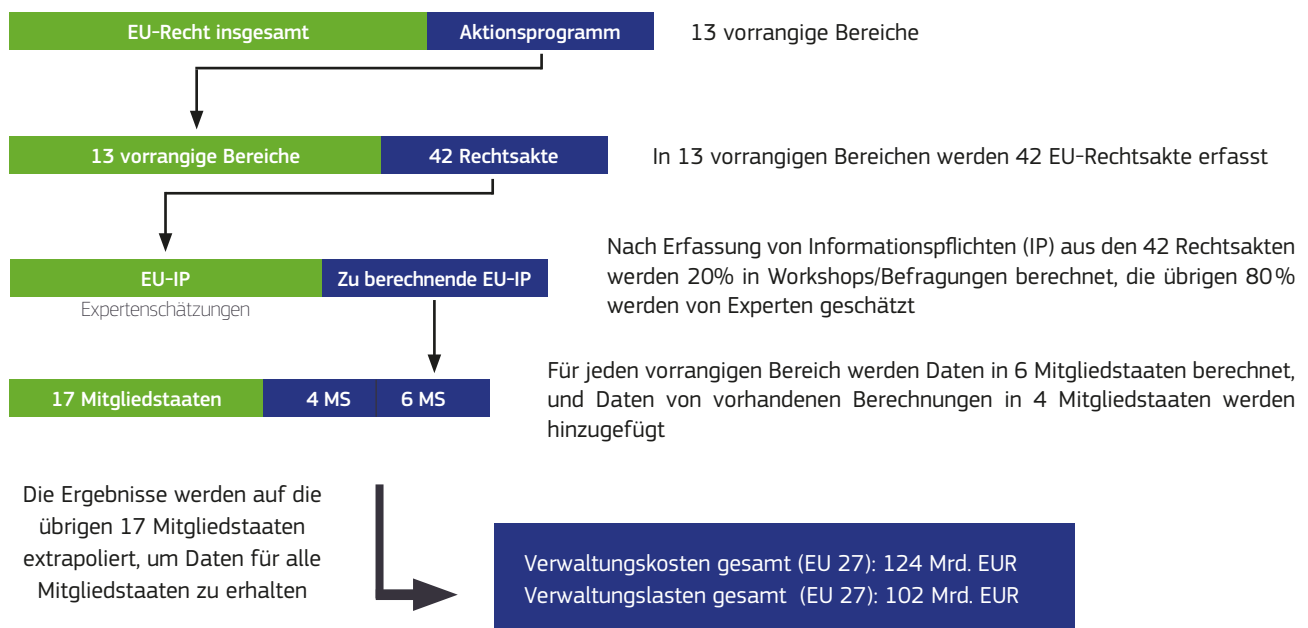


dem in den Niederlanden entwickelten Standardkostenmodell (SKM)<sup>52</sup>. Für die Unterstützung bei diesen Berechnungen beauftragte die Kommission ein Konsortium externer Berater.<sup>53</sup>

Daten für die Berechnung wurden in erster Linie über Workshops und Befragungen einer Auswahl von Unternehmen in sechs Mitglied-

staaten gesammelt. Ergänzt wurden diese Daten mit vorhandenen Daten der lediglich vier Mitgliedstaaten (Tschechische Republik, Dänemark, Niederlande und Vereinigtes Königreich), die bereits zuvor SKM-Berechnungen angestellt hatten.<sup>54</sup> Die Daten für die übrigen EU-Mitgliedstaaten wurden anschließend durch Extrapolation geschätzt.

### Das Basisberechnungsverfahren<sup>55</sup>:



52 Weitere Informationen zum Standardkostenmodell:

➔ [http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin\\_burden/scm\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin_burden/scm_en.htm).

53 Capgemini, Deloitte, Rambøll Management.

54 Den Stand in anderen Ländern, die Verwaltungskosten berechnet haben, veranschaulicht die Studie „Pilot project on Administrative Burden – Final Report“ von WiFo und CEPS für die Europäische Kommission, ➔ [http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin\\_burden/docs/enterprise/files/pilot-study\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin_burden/docs/enterprise/files/pilot-study_en.pdf).

55 Quelle: Präsentation von Capgemini, Deloitte, Rambøll Management vor der HLG am 26. Februar 2008, ➔ [http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin\\_burden/docs/enterprise/files/presentations\\_to\\_hlg\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin_burden/docs/enterprise/files/presentations_to_hlg_en.pdf).

Die wichtigsten Ergebnisse der vom Konsortium für die Kommission angestellten Basisberechnung lauteten wie folgt:<sup>56</sup>

- Ein sehr hoher Anteil der Verwaltungslasten lässt sich auf eine begrenzte Anzahl von Informationspflichten in einigen wenigen Politikbereichen zurückführen (so entfallen über 80 % der ermittelten Gesamtbelastung auf die Bereiche Steuerrecht und Gesellschaftsrecht, und die Belastung durch die zehn wichtigsten Informationspflichten macht über 77 % der mit EU-Rechtsvorschriften verbundenen Belastung aus).<sup>57</sup>
- Im Allgemeinen belasten die Informationspflichten die kleinen und mittleren Unternehmen verhältnismäßig stärker.
- Der Grad der Irritation, den eine bestimmte Informationspflicht bei Unternehmen auslöst, steht sehr häufig in keinem Verhältnis zu den auferlegten Verwaltungslasten.
- Schätzungen zufolge gehen 32 % der mit EU-Rechtsvorschriften verbundenen Verwaltungslasten zum einen auf Entscheidungen einiger Mitgliedstaaten zurück, über das vom Gemeinschaftsrecht vorgegebene Mindestmaß hinauszugehen („gold-plating“),

und zum anderen auf die Ineffizienz ihrer nationalen Verfahren.

Die Legislativvorschläge zur Erreichung der im Aktionsprogramm gesetzten Zielvorgabe, bis 2012 eine Verringerung der Verwaltungslaste um 25 % zu erreichen, wurden von der Kommission in mehreren Stufen vorgelegt. Ursprünglich konzentrierte sich das Aktionsprogramm 2007 auf 42 EU-Rechtsakte in den 13 vorrangigen Bereichen. Zwei Jahre später erweiterte die Kommission das Aktionsprogramm um 30 zusätzliche EU-Akte in den gleichen Politikbereichen.<sup>58</sup> Insgesamt erstreckte sich das Programm somit auf 72 Rechtsakte. Es wurde geschätzt, dass diese 72 Rechtsakte 80 % der Gesamtverwaltungslasten (etwa 124 Mrd. EUR pro Jahr) verursachten, die sich für Unternehmen aus Informationspflichten aufgrund von EU-Rechtsvorschriften ergaben, während sie nur 20 % des gesamten Rechtsbestands der EU ausmachten.

Einige Vorschläge wurden in sogenannte „Eilpakete“ (fast-track packages) integriert, im Rahmen derer die Kommission Sofortmaßnahmen vorschlug, mit denen schon durch technische Änderung bestehender Vorschriften bedeutende Erfolge erzielt werden könnten.

56 KOM(2009) 544 – Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten in der EU – Sektorielle Pläne zur Verringerung der Verwaltungslasten und Maßnahmen für das Jahr 2009, S. 4 mit weiteren Hinweisen auf die veröffentlichten Konsortiumsstudien.

57 Präsentation von Capgemini, Deloitte, Rambøll Management vor der HLG am 26. Februar 2008, [http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin\\_burden/docs/enterprise/files/presentations\\_to\\_hlg\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin_burden/docs/enterprise/files/presentations_to_hlg_en.pdf)

58 KOM(2009) 16 – Verringerung der Verwaltungslasten in der Europäischen Union – Anhang zu den Dritten Strategischen Überlegungen zur Verbesserung der Rechtsetzung in der Europäischen Union.

## SCHLUSSFOLGERUNGEN DER HLG

Die Hochrangige Gruppe betont, dass **der genaue Anteil der potenziellen Verwaltungslasten für Unternehmen insgesamt unklar geblieben ist, da das Aktionsprogramm** nicht den gesamten durch EU-Rechtsvorschriften entstehenden Verwaltungsaufwand berechnen konnte, sondern **sich vielmehr auf die Ermittlung der Bereiche und Rechtsakte mit dem höchsten geschätzten Verwaltungsaufwand und damit mit dem höchsten Reduzierungspotenzial konzentriert hat.** Aufgrund der Extrapolation von Berechnungen einer begrenzten Zahl von Ländern auf die (damals) 27 Mitgliedstaaten handelt es sich bei den Zahlen dem Charakter nach um Schätzungen und nicht um genaue Berechnungen. Wenngleich Gesamtschätzwerte auf EU-Ebene von großer Bedeutung sind, gelangte das Konsortium selbst zu dem Schluss, dass verlässliche Daten nur in geringem Umfang vorhanden sind.<sup>59</sup> Allerdings vermitteln die Berechnungen wichtige Anhaltspunkte für die vorhandenen Lasten, so dass es möglich ist, Prioritäten zu setzen.

Die **HLG unterstützt den Ansatz, sich auf Reduzierungsvorschläge innerhalb ausgewählter vorrangiger Bereiche zu konzentrieren** und Vorschläge zu unterbreiten, mit denen die Reduzierungsvorgaben leicht zu erreichen sind. Darüber hinaus würdigt die HLG das Konzept der ersten Auswahl: Die 42 Vorschläge wurden auf der Grundlage einer vorhandenen Übersicht ausgewählt. **Die HLG unterstreicht die Bedeutung eines**

**faktengestützten Ansatzes bei der Auswahl von Bereichen mit hoher Belastung. Des Weiteren stellt die HLG fest, dass in Bereichen mit relativ niedrigen Kosten eine große Wirkung zu erzielen ist, wenn eine kleine Zielgruppe betroffen ist.**

Die HLG begrüßt insbesondere, **dass vor der Annahme der ersten 42 Vorschläge zur Verringerung der Verwaltungslasten Unternehmen als Interessenträger konsultiert wurden.** Daher sieht es die HLG auch als einen Schwachpunkt an, dass bei der Erweiterung des Programms auf 30 weitere Maßnahmen **weder mit Interessenträgern noch mit der HLG Rücksprache genommen wurde. Daher rät die HLG der Kommission, auch weiterhin Interessenträger wie Unternehmen sowie Gewerkschaften, Verbraucher und Umweltorganisationen zu konsultieren.**

Insgesamt bildete das Aktionsprogramm einen vielversprechenden Anfang für den Abbau der Verwaltungslasten. Allerdings wurden über die ausgewählten vorrangigen Bereiche hinaus **andere Bereiche mit hohen Verwaltungslasten nicht hinreichend ausgewiesen.** Daher kommt es in hohem Maße darauf an, die Dynamik zur Verringerung unnötiger Verwaltungslasten beizubehalten und **nach weiteren möglichen Abbaumaßnahmen im gesamten Rechtsbestand der EU zu suchen. Die HLG unterstützt deshalb das Ziel der REFIT-Strategie der Kommission, Regelungslasten, Hindernisse und Ineffizienzen aufzuspüren<sup>60</sup>, und fordert die Kommission auf, geeignete Maßnahmen zur Entlastung vorzuschlagen.**

59 Präsentation von Capgemini, Deloitte, Rambøll Management vor der HLG am 26. Februar 2008, [http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin\\_burden/docs/enterprise/files/presentations\\_to\\_hlg\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin_burden/docs/enterprise/files/presentations_to_hlg_en.pdf).

60 COM(2013) 685 - Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT): Ergebnisse und Ausblick.

## 2. Ergebnisse des Aktionsprogramms – Analyse der HLG

### a. Überblick

Die nachstehende Tabelle vermittelt einen Überblick über die Initiativen, die die Kommission im Rahmen des Aktionsprogramms vorgeschlagen hat, und deren weiteren Werdegang im Gesetzgebungsverfahren:

Vorrangiger Bereich	Verwaltungslasten (in Mio. EUR)	Vorschläge der Kommission (sektorale Verringerung in Mio. EUR)	Angenommen (sektorale Verringerung in Mio. EUR*)	Erzielte Verringerung (in % der Verwaltungslasten)*
Landwirtschaft / Agrarsubventionen	5 289.7	-1 891.4	-1 891.4	-36%
Jahresabschlüsse / Gesellschaftsrecht	14 589.1	-10 043.5	-6 631.3	-45%
Kohäsionspolitik	929.1	-234.9	-234.9	-25.3%
Umwelt	1 180.6	-302.7	-302.7	-25.6%
Finanzdienstleistungen	939.6	+29.5	-141.5 <sup>61</sup>	-15%
Fischerei	73.9	-33.4	-25.9 <sup>62</sup>	-35%
Lebensmittelsicherheit	4 073.3	+78.8	+78.8	+1.9%
Arzneimittelrecht	943.5	-368.5	-368.5	-39%
Öffentliches Auftragswesen	216.3	-216.6	-216.6	-100.14%
Statistik	779.5	-329.6	-329.6	-42%
Steuern / Zoll	87 005.3	-26 334.3	-21 936.9	-25%
Verkehr	3 861.7	-1 263.3	-1 163.3	-27%
Arbeitsumgebung / Beschäftigungs- verhältnisse	3 879.2	-232.5	-232.5	-6%
<b>Insgesamt</b>	<b>123 760.8</b>	<b>-41 142.4</b>	<b>-33 396.3</b>	<b>-26.98%</b>

\*= Die tatsächlichen Ergebnisse der angenommenen Vorschläge können noch nicht gemessen werden, da die Frist für das Inkrafttreten der Maßnahmen auf EU-Ebene und/oder die Frist für die Umsetzung in nationales Recht noch nicht abgelaufen ist.

61 Noch nicht angenommen: COM(2012) 352 – Vorschlag für eine Verordnung über Basisinformationsblätter für Anlageprodukte; hierdurch würde sich die Verwaltungslast im vorrangigen Bereich Finanzdienstleistungen um 171 Mio EUR erhöhen – derzeitiger Stand des Legislativverfahrens vgl. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/HIS/?uri=CELEX:52012PC0352&qid=1404736056552>.

62 Bereits vor dem Aktionsprogramm war ein Rechtsakt mit einem geschätzten Verringerungspotenzial von 19,0 Mio. EUR verabschiedet worden (siehe Anhang 9 dieses Berichts).

Wie aus der Tabelle ersichtlich, bringen die bisher verabschiedeten Maßnahmen auf EU-Ebene den Unternehmen jährliche Einsparungen von schätzungsweise 33,4 Mrd. EUR. Diese Ersparnis entspricht 27 % der durch EU-Recht verursachten Verwaltungslasten, die mit insgesamt 123,8 Mrd. EUR<sup>63</sup> veranschlagt wurden. Es handelt sich um das erste derartige Programm im EU-Maßstab. Umso wertvoller war die Mitwirkung der HLG, die die Kommission bei der Koordinierung des Verfahrens unterstützte und Anregungen für Reduzierungsmaßnahmen gab.

## b. Die Ergebnisse des Aktionsprogramms<sup>64</sup> im Einzelnen

### 1. Am stärksten belastete Bereiche

Der Verwaltungsaufwand fällt in den 13 genannten Bereichen sehr unterschiedlich aus. Um die angestrebte Senkung um 25 % zu erreichen, mussten vor allem Maßnahmen in denjenigen Bereichen festgelegt werden, die besonderen Einfluss auf die Wirtschaftstätigkeit haben.

Auf die drei am stärksten belasteten Bereiche, Steuern/Zoll, Jahresabschlüsse/Gesellschaftsrecht und Landwirtschaft/Agrarsubventionen, entfielen 86 % der Gesamtbelastung für die Unternehmen, die im Zuge des Aktionsprogramms ermittelt wurde. Von diesen drei vorrangigen Bereichen wiederum wurde Steuern und Zoll für besonders wichtig erachtet, da sich 70 % der Gesamtbelastung darauf zurückführen lassen. Die Verwaltungskosten aufgrund der sieben Rechtsakte im vorrangigen Bereich Umwelt wurden dagegen auf rund 1,2 Mrd. EUR pro Jahr geschätzt, d. h. weniger

als 1 % des veranschlagten Gesamtwerts. Von den Unternehmen wird diese Belastung jedoch viel höher wahrgenommen.

Die HLG war in den drei am stärksten belasteten Bereichen besonders aktiv und unterstützte die Kommission bei der Erarbeitung von Vorschlägen. Hier gelang es, mit einer begrenzten Anzahl von Vorschlägen ein erhebliches Verringerungspotenzial zu erschließen:

- Im Bereich Steuern (MwSt.)/Zoll kann die Mitwirkung der HLG als besonders erfolgreich gelten: Auf ihre Anregung hin schlug die Kommission einen Rechtsakt mit dem Ziel vor, die Möglichkeit zusätzlicher Auflagen für die Rechnungsstellung abzuschaffen und eine breitere Nutzung der elektronischen Rechnungsstellung zu ermöglichen. Allein dieser Legislativvorschlag entsprach einem Verringerungspotenzial von **18,8 Mrd. EUR pro Jahr**, womit er alle anderen Vorschläge in puncto Ersparnis übertraf. Dieser Erfolg ist von besonderer Tragweite, hat doch das Mehrwertsteuerrecht einen maßgeblichen strategischen Einfluss auf die Funktionsweise des Binnenmarkts, die Schaffung von Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätzen sowie die Wettbewerbsfähigkeit von KMU. Jedes Unternehmen in Europa, das Waren oder Dienstleistungen verkauft und dafür Rechnungen ausstellt, ist vom Verwaltungsaufwand in diesem Bereich betroffen - KMU allerdings ungleich stärker als größere Unternehmen.
- Im Bereich Jahresabschlüsse/Gesellschaftsrecht schlug die HLG vor, den Mitgliedstaaten zu gestatten, Kleinstunternehmen vom Geltungsbereich der europäischen

63 SWD(2012) 423 – Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten in der EU, Abschlussbericht.

64 Weitere Einzelheiten zum Aktionsprogramm vgl. Anhang 9 dieses Berichts.

Rechnungslegungs- und Rechnungsprüfungsvorschriften auszunehmen. Mit einem Einsparungspotenzial von **6,3 Mrd. EUR** pro Jahr hatte dieser Vorschlag den mit Abstand größten Anteil an der Verringerung der Verwaltungsbelastung, die mit den Vorschlägen in diesem Bereich erzielt werden sollte (insgesamt 10 Mrd. EUR jährlich).

- Die bereits 2009 angenommenen Legislativvorschläge im Bereich Landwirtschaft/Agrarsubventionen senkten den Verwaltungsaufwand um ca. **1,9 Mrd. EUR pro Jahr**, d. h. um 36 %.

## II. Ursache des Verwaltungsaufwands

Wie die Arbeiten im Rahmen des Aktionsprogramms<sup>65</sup> zeigten, gehen schätzungsweise 32 % der von den Unternehmen in den Mitgliedstaaten der EU beigemessenen Verwaltungslasten nicht auf EU-Rechtsvorschriften an sich zurück, sondern auf die von einigen Mitgliedstaaten gewählte Vorgehensweise, sogar strengere Anforderungen als die der EU-Vorschriften einzuführen („gold-plating“), oder auf eine ineffiziente nationale, regionale oder lokale Umsetzung von EU-Auflagen in den Mitgliedstaaten („gold plating“ 4 %, ineffiziente Umsetzung 28 %, insgesamt 32 %).

## III. Dauer des Legislativverfahrens

Bei einem wichtigen Reduzierungsvorschlag im Bereich Verkehr kam es zu starken Verzögerungen. Am 20. Januar 2009 schlug die HLG der Kommission vor, die Ausnahme von der Pflicht zur Nutzung eines digitalen Fahrtenschreibers so auszuweiten, dass sie für alle Fahrzeuge von Handwerksbetrieben ohne Gewichtsbeschränkung in einem Radius von mindestens 150 km um den Betriebssitz gilt.<sup>66</sup> Am 19. Juli 2011, also fast zweieinhalb Jahre später, schlug die Kommission vor, den Mitgliedstaaten die Gewährung von Ausnahmen bis zu einem Radius von lediglich 100 km zu gestatten. Nach weiteren drei Jahren, nämlich am 15. Januar 2014, wurde dieser Vorschlag vom Europäischen Parlament in zweiter Lesung gebilligt, tritt aber erst am 2. März 2016 in Kraft (einige Artikel am 2. März 2015). Das Legislativverfahren zog sich extrem in die Länge, weil der Vorschlag unter den Interessenträgern und im Rat stark umstritten war. Vom Vorschlag der HLG bis zur endgültigen Annahme durch die Mitgesetzgeber vergingen also fünf Jahre – und alle drei Mandatszeiten der HLG –, und bis zum vollständigen Inkrafttreten werden noch weitere zwei Jahre vergehen. Für die HLG war dies eine äußerst negative Erfahrung.

65 KOM(2009) 544 – Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten in der EU – branchenspezifische Pläne zur Verringerung der Verwaltungslasten und Maßnahmen für das Jahr 2009, S. 6.

66 Stellungnahme der HLG vom 20. Januar 2009 zu den Vorschlägen der Interessenträger, [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/admin\\_burden/docs/enterprise/files/090114\\_finver\\_hlg\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/docs/enterprise/files/090114_finver_hlg_en.pdf); Stellungnahme der HLG vom 9. März 2009 zum vorrangigen Bereich Verkehr, [http://ec.europa.eu/dgs/secretariat\\_general/admin\\_burden/docs/enterprise/files/hlg\\_opinion\\_transport\\_050309\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/docs/enterprise/files/hlg_opinion_transport_050309_en.pdf). Weitere Informationen zu dieser Maßnahme siehe ABRplus-Fallstudie zum digitalen Fahrtenschreiber, Anhang 10 dieses Berichts.



#### IV. Einsparpotenzial

Das Aktionsprogramm führte nicht zur vollständigen Realisierung aller Einsparmöglichkeiten, die das Konsortium im Voraus errechnet hatte.<sup>67</sup>

Einige Empfehlungen der HLG wurden entweder von der Kommission nicht zur Gänze aufgegriffen, oder sie wurden zwar von ihr übernommen, aber durch die Mitgesetzgeber abgeändert. Ersteres galt beispielsweise für die Ausnahme von der Tachographenpflicht (vorrangiger Bereich Verkehr): Während der Vorschlag der HLG besagte, dass alle gewerblichen Fahrten in einem Radius von mindestens 150 km um den Betriebssitz ausgenommen werden sollten (geschätzte Verringerung des Verwaltungsaufwands: bis zu 59 Mio. EUR pro Jahr), schlug die Kommission lediglich einen Radius von 100 km vor (geschätzte Aufwandsverringerung: 52,8 Mrd. EUR pro Jahr). Letzterer Fall lässt sich an einem Beispiel aus dem Bereich Jahresabschlüsse/Gesellschaftsrecht illustrieren: Obwohl die Kommission der Empfehlung der HLG folgte, den Mitgliedstaaten die Ausnahme von Kleinstunternehmen vom Geltungsbereich der europäischen Rechnungslegungs- und Rechnungsprüfungsvorschriften zu gestatten, nahmen Parlament und Rat Änderungen vor, durch die sich die potenziellen Einsparungen erheblich reduzierten, nämlich von den eigentlich vorgesehenen 6,3 Mrd. EUR auf 3,4 Mrd. EUR pro Jahr.<sup>68</sup>

In wieder anderen Fällen musste die Kommission Legislativvorschläge zurückziehen, weil im Zuge des Legislativverfahrens unüberwindliche Hindernisse auftraten. So zog sie letztlich aufgrund mangelnder Zustimmung im Rat einen Vorschlag im Bereich Jahresabschlüsse/Gesellschaftsrecht zurück, der die Vereinfachung der Pflicht zur Veröffentlichung und Übersetzung von Finanzinformationen betraf<sup>69</sup> und jährliche Einsparungen von 660 Mio. EUR ermöglicht hätte. Am 21. Mai 2014 zog die Kommission notgedrungen einen Vorschlag zur Einrichtung einer einzigen Anlaufstelle für die Mehrwertsteuer (Bereich Steuern/Zoll, geschätzte Aufwandsverringerung: 4,4 Mrd. EUR)<sup>70</sup> zurück, weil der Rat zu bestimmten Aspekten keine Einigung erzielte; andere Elemente wurden im Rahmen eines anderen Vorschlags angenommen. Die fehlende Einigung im Rat ist besonders bedauerlich, weil der vorrangige Bereich Mehrwertsteuer strategische Bedeutung für das Funktionieren des europäischen Binnenmarkts sowie für die Wettbewerbsfähigkeit von KMU hat.

Nicht alle Vorschläge, die im Zuge des Aktionsprogramms unterbreitet wurden, hatten bereits konkrete Entlastungen zur Folge. Besonders in den Bereichen Öffentliches Auftragswesen und Umwelt werden einige Vorschläge erst 2014 oder danach in Kraft treten bzw. zur Anwendung kommen, so dass derzeit noch keine Aussage zu den tatsächlichen Auswirkungen möglich ist.

67 Für eine umfassende Beschreibung der angenommenen Maßnahmen, die zu einer Verringerung der Verwaltungslasten führten, vgl. SWD(2012) 423 – Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten in der EU, Abschlussbericht.

68 Beide Fälle werden eingehend in ABRplus-Fallstudien behandelt, siehe Anhang 10 dieses Berichts.

69 KOM(2008) 194 vom 17. April 2008.

70 KOM(2004) 728-1 vom 29. Oktober 2004.

Das Aktionsprogramm erfasste auch Bereiche, in denen sich bereits abzeichnete, dass es im Zeitraum 2007-2012 zu einem Anstieg der Verwaltungsbelastung kommen würde. Dies gilt für die vorrangigen Bereiche Lebensmittelsicherheit und Finanzdienstleistungen, auch wenn der Verwaltungsaufwand letzten Endes in beiden Bereichen unter dem Strich verringert werden konnte. Bei der Berechnung des Verringerungspotenzials im Bereich Lebensmittelsicherheit hatte die Kommission bereits die zusätzlich entstehenden Verwaltungskosten von ca. 104 Mio. EUR berücksichtigt, die sich aus ihrem Vorschlag für die Information der Verbraucher über Lebensmittel ergaben, mit dem sie vor allem auf Forderungen von Interessen- und Branchenvertretern reagiert hatte. Der angenommene Text führte

jedoch zu einer wesentlichen Vereinfachung und Modernisierung der Vorschriften für die Lebensmittelkennzeichnung.<sup>71</sup> Im Bereich Finanzdienstleistungen konnten die ursprünglich geschätzten Einsparungen nicht realisiert werden, was zum Teil an der Finanzkrise lag: Kleinanleger hatten finanzielle Einbußen durch Investitionen erlitten, deren Risiken für sie nicht immer durchschaubar waren. Daraufhin erhöhten die politischen Entscheidungsträger die Anforderungen an die Transparenz für Anleger, wodurch wiederum die Verwaltungsbelastung zunahm. Der Vorschlag der Kommission für Basisinformationsblätter für Anlageprodukte<sup>72</sup> dürfte Schätzungen zufolge zu einer Erhöhung des Verwaltungsaufwands um ca. 171 Mio. EUR pro Jahr führen.

71 Verordnung (EG) Nr. 1169/2011 vom 25. Oktober 2011. Da die Verordnung erst im Dezember 2014 in Kraft tritt, können die tatsächlichen Auswirkungen momentan noch nicht berechnet werden.

72 COM(2012) 352 vom 3. Juli 2012.

### 3. Allgemeine Schlussfolgerungen zum Aktionsprogramm

Die HLG beglückwünscht die Kommission zu ihren Vorschlägen, die Verhandlungsführer des Europäischen Parlaments und des Rates zu den erzielten Einigungen sowie sie alle **zur Erreichung des Ziels, die Verwaltungsbelastung in den 13 vorrangigen Bereichen im Zeitraum 2007-2012 im EU-Maßstab um 25 % zu verringern.**

Die HLG begrüßt es, dass die Kommission den **Fokus auf Bereiche mit einem besonders hohen Anteil an den Verwaltungslasten gerichtet hat.** Insgesamt kann das Fazit gezogen werden, dass das Aktionsprogramm in diesen Politikbereichen erhebliche Einsparungen für die Unternehmen mit sich brachte.

Die HLG stellt fest, dass nicht alle Vorschläge für mögliche Aufwandssenkungen aufgegriffen wurden. Somit besteht **noch Raum für die weitere Reduzierung der durch Rechtsvorschriften bedingten Belastungen** für Unternehmen und andere Betroffene, die nicht zur Zielgruppe des Aktionsprogramms gehörten. Daher fordert die HLG die Kommission und die anderen am Legislativverfahren beteiligten Organe nachdrücklich auf, ihre Bemühungen zur Senkung unnötiger Regelungskosten und Belastungen für die Unternehmen, aber auch für die Bürger und die öffentlichen Verwaltungen fortzusetzen und dabei **in erster Linie die Politikbereiche in Angriff zu nehmen, die von strategischer Bedeutung für die Erreichung der Ziele der europäischen Verträge sind.**

Ohne den **Beitrag der HLG**, insbesondere in Bereichen mit hoher Verwaltungsbelastung, wäre es wohl nicht möglich gewesen, mit den Vorschlägen und dem Programm insgesamt derartige Ergebnisse zu erzielen. Sowohl durch ihre Einsparungsvorschläge als auch durch das persönliche Engagement all ihrer Mitglieder brachte die HLG die Kommission in positivem Sinne in Zugzwang.

Bei den angenommenen Vorschlägen gibt es zahlreiche Fälle, in denen die Frist für die Umsetzung bzw. Anwendung der verabschiedeten Maßnahmen noch nicht abgelaufen. Daher **können die Auswirkungen der angenommenen HLG-Vorschläge noch nicht vollständig ermittelt werden.** Nach Ansicht der HLG muss deshalb das Ende des Aktionsprogramms als **Startsignal für weitere Untersuchungen und Bewertungen zu den erreichten Entlastungen** angesehen werden.

In einigen Fällen kamen die Zielgruppen aufgrund der **langen Dauer der Legislativverfahren** erst spät in den Genuss der vorgesehenen Erleichterungen. So zog sich die Änderung der Vorschriften zum Fahrtenschreiber fast fünf Jahre hin. **Die HLG fordert die Kommission und die politischen Entscheidungsträger auf, sich bewusst zu machen,** dass derart langwierige Verfahren die Glaubwürdigkeit der europäischen Institutionen **in den Augen der europäischen Bürger** stark untergraben. Überdies wird so die Möglichkeit zur raschen Überprüfung derjenigen Rechtsvorschriften beeinträchtigt, die nicht die erhoffte Wirkung erzielen.



## ABRPLUS-PROGRAMM

1. Umfang der Mitwirkung  
der HLG an ABRplus.....41
2. Feststellungen der HLG  
zu ABRplus.....42
3. Allgemeine Schlussfolgerungen  
der HLG zu ABRplus .....44



## 4 ABRPLUS-PROGRAMM

### 1. Umfang der Mitwirkung der HLG an ABRplus

Am 12. Dezember 2012 verkündete die Kommission ein Nachfolgeprogramm zum Aktionsprogramm („ABRplus“), das sich auf die Frage konzentriert, ob und wie die Mitgliedstaaten ausgewählte Maßnahmen des Aktionsprogramms zur Verringerung der Verwaltungsbelastung in nationales Recht umgesetzt haben.<sup>73</sup> Da das im Aktionsprogramm gesetzte Reduktionsziel von 25 % nur in enger Zusammenarbeit zwischen der EU und den Mitgliedstaaten realisiert werden kann, werden die Vorteile aus den betreffenden EU-Rechtsvorschriften erst nach erfolgreicher Umsetzung der Maßnahmen in den Mitgliedstaaten zum Tragen kommen. Im Rahmen von ABRplus ersuchte

die Kommission die Mitgliedstaaten sowie Wirtschaftsverbände um Berichte über die Umsetzung. Sie beauftragte die HLG, dabei Rat und Unterstützung zu leisten und speziell die Umsetzung in den Mitgliedstaaten zu vergleichen, die erzielten Ergebnisse den ursprünglichen Schätzungen gegenüberzustellen und bewährte Umsetzungspraktiken zu ermitteln.

Zu diesem Zweck wählte die HLG acht ABRplus-Maßnahmen für eine eingehende Untersuchung in Form von Fallstudien aus. Es wurden jeweils bewährte Umsetzungspraktiken ermittelt, Rückinformationen von Beteiligten eingeholt und ausgehend davon Empfehlungen erarbeitet. Alle Stellungnahmen der HLG zu ABRplus wurden am 22. September 2014 angenommen und sind diesem Bericht im Anhang beigelegt.

Liste der von der HLG betrachteten ABRplus-Themen

Vorrangiger Bereich	Maßnahme
Jahresabschlüsse / Gesellschaftsrecht	1. Ausweitung der vereinfachten Rechnungslegungs- / Buchprüfungsregeln auf mehr KMU 2. Möglichkeit der Mitgliedstaaten, Kleinunternehmen von bestimmten Rechnungslegungspflichten auszunehmen
Öffentliches Auftragswesen	3. Beschränkung der Pflicht zur Vorlage von Originalunterlagen zum Nachweis der Auftragsvoraussetzungen auf den erfolgreichen Bieter
Statistik	4. Verringerung der Erhebungsbasis in Statistiken über den Handel im Binnenmarkt 5. Reduzierung der Berichtspflichten über die industrielle Produktion in der EU
Steuern / Zoll	6. Wegfall der Möglichkeit zusätzlicher Auflagen für die Rechnungsstellung sowie Ermöglichung einer breiteren Nutzung der elektronischen Rechnungsstellung 7. Wegfall der Pflicht zum Ausfüllen von Papierformularen in der Sprache des Erstattungsmitgliedstaats im Verfahren zur Mehrwertsteuererstattung
Verkehr	8. Digitale Fahrtenschreiber (insbesondere Einführung digitaler Fahrtenschreiber und Vereinfachung ihrer Verwendung mit Blick auf eine künftige Ausweitung der Freistellungen kleiner Handwerksunternehmen und weitere Vereinfachungen)

73 COM(2012) 746 – Regulatorische Eignung der EU-Vorschriften.



## 2. Feststellungen der HLG zu ABRplus

Auf der Grundlage ihrer Tätigkeit im Rahmen von ABRplus konnte die HLG folgende Schlussfolgerungen ziehen<sup>74</sup>:

Wie die Rückinformationen aus den Mitgliedstaaten bestätigt haben, erfolgt in Europa ein kontinuierlicher Abbau von Verwaltungslasten. Die ausgewählten EU-Legislativmaßnahmen wurden – soweit sie auf EU-Ebene bereits Rechtskraft erlangt haben und daher umsetzungspflichtig sind – von den meisten Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt. Die übrigen Mitgliedstaaten bekundeten ihre Absicht zur baldigen Durchführung dieser Maßnahmen. Die Wirtschaftsvertreter haben die Bemühungen zur Verringerung des Verwaltungsaufwands generell begrüßt und spüren erste positive Auswirkungen in ihrer täglichen Arbeit.

Eine wichtige Erkenntnis aus den ABRplus-Fallstudien lautet, dass es an einer Quantifizierung des in vielen Mitgliedstaaten genutzten Entlastungspotenzials fehlt, auf deren Grundlage Vergleiche mit den Vorabschätzungen auf EU-Ebene gezogen werden könnten. Dennoch lässt die Auswertung der Umsetzungsberichte der Mitgliedstaaten erkennen, dass in den meisten Bereichen eine wesentliche Senkung des Verwaltungsaufwands zu verbuchen ist:

- **Steuern (MwSt.)/Zoll, Wegfall der Möglichkeit zusätzlicher Auflagen für die Rechnungsstellung sowie Ermöglichung einer breiteren Nutzung der elektronischen Rechnungsstellung** (EU-weites Verringerungspotenzial 18,8 Mrd. EUR pro Jahr): Allein in Deutschland beläuft sich das realisierte Einsparpotenzial auf 4,05 Mrd. EUR pro Jahr. Aus den Niederlanden wurde ein realisiertes Einsparpotenzial von schätzungsweise 300 Mio. EUR vermeldet, aus der Slowakei von 63,5 Mio. EUR.
- **Jahresabschlüsse/Gesellschaftsrecht, Ausweitung der vereinfachten Rechnungslegungs-/Buchprüfungsregeln auf mehr KMU** (EU-weites Verringerungspotenzial: 862,6 Mio. EUR): Den konkreten Zahlenangaben zufolge verzeichnete Deutschland eine Reduzierung um 300 Mio. EUR, das Vereinigte Königreich um 45 Mio. EUR und Österreich um 20 Mio. EUR.
- **Statistik, Verringerung der Erhebungsbasis in Statistiken über den Handel im Binnenmarkt** (EU-weites Verringerungspotenzial: 134,3 Mio. EUR): Elf Mitgliedstaaten übermittelten Zahlenwerte, darunter Österreich 1,4 Mio. EUR, Deutschland 19 Mio. EUR, Rumänien 2,4 Mio. EUR, Vereinigtes Königreich 3,8 Mio. EUR und Slowenien 2,9 Mio. EUR.

Die Einsparungen dürften sich als noch wesentlich höher erweisen, nachdem die Mitgliedstaaten die Umsetzung der Verringerungsmaßnahmen vollendet und die Ergebnisse quantifiziert haben.

74 Näheres dazu ist den jeweiligen ABRplus-Fallstudien in Anhang 10 dieses Berichts zu entnehmen.

Dennoch stellte die HLG auch die folgenden Mängel fest:

- Die Mitgliedstaaten verfolgen unterschiedliche Ansätze bei der Umsetzung von EU-Rechtsvorschriften in den nationalen Rechtsrahmen: Einige von ihnen nutzen nicht alle der im EU-Recht eingeräumten Optionen, obwohl deren Anwendung die Unternehmen stark entlasten würde (z. B. die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, KMU und Kleinstunternehmen von bestimmten Rechnungslegungsvorschriften auszunehmen).
- Es besteht nach wie vor eine erhebliche Differenz zwischen den Schätzungen der Kommission zum Entlastungspotenzial des Aktionsprogramms und den Einsparungen, die die Mitgliedstaaten nach erfolgter Umsetzung der Maßnahmen verzeichneten. Die Schätzungen der Kommission beruhen auf Berechnungen im Rahmen des Aktionsprogramms, bei denen vorhandene Daten aus sechs Mitgliedstaaten auf alle Mitgliedstaaten extrapoliert wurden.<sup>75</sup> Aufgrund der Unsicherheiten bei diesen Berechnungen konnte das im Aktionsprogramm ermittelte Einsparpotenzial natürlich nur ein Schätzwert sein. Der Mangel an belastbaren Daten zu Beginn des Aktionsprogramms schlug sich in Fehlschätzungen beim ABRplus nieder. In einigen Fällen war der Umfang der Belastung falsch angesetzt worden. Beispielsweise offenbarte die Berichterstattung der Mitgliedstaaten über die Umsetzung der ABRplus-Maßnahme „Abschaffung der Meldepflicht von Beförderungstarifen/Lockerung der Pflicht zur Mitführung von Nachweisen an Bord“ (vorrangiger Bereich Verkehr), dass der geschätzte Verwaltungsaufwand im Falle der betreffenden Legislativmaßnahme nie wirklich existiert hatte – die ursprüngliche Rechtsvorschrift, die im Zuge des Aktionsprogramms aufgehoben wurde (geschätztes Einsparpotenzial: 114,7 Mio. EUR), war von den Mitgliedstaaten gar nicht erst umgesetzt und von den Beteiligten niemals angewandt worden. Daher spielte ihr Wegfall für die Unternehmen keine wesentliche Rolle, waren doch die ursprünglichen Bestimmungen nichts als „unnützer Ballast“.
- Die Qualität der Berechnung des Verwaltungsaufwands fällt in den Mitgliedstaaten unterschiedlich aus. Einige Mitgliedstaaten haben Schwierigkeiten mit der Ermittlung von Regelungskosten oder keine Kapazitäten dafür. Folglich fehlt es an Daten zur tatsächlich eingetretenen praktischen Entlastung.
- Wenn eine EU-Richtlinie Optionen enthält, deren Anwendung den Mitgliedstaaten freisteht, werden die Interessenträger meist nicht ausdrücklich über diese Optionen informiert. Dies kann die Herbeiführung einer Debatte über Umsetzungsmöglichkeiten in den Mitgliedstaaten erschweren. Außerdem arbeiten die Interessenträger ständig an der Ermittlung weniger aufwändiger Umsetzungsalternativen sowie unnötiger Belastungen durch Maßnahmen, die im Zuge des Aktionsprogramms angenommen wurden. Daran zeigt sich die Bedeutung eines aktiven Austauschs zwischen der Kommission, den Mitgliedstaaten und den Interessenträgern.

<sup>75</sup> Das beim Aktionsprogramm verwendete Berechnungsverfahren und das geschätzte Einsparpotenzial in den einzelnen vorrangigen Bereichen werden in Kapitel III dieses Berichts näher erläutert.

### 3. Allgemeine Schlussfolgerungen der HLG zu ABRplus

Das Projekt ABRplus hat gezeigt, dass der Verwaltungsaufwand in ganz Europa kontinuierlich gesenkt wird und bereits erhebliche Einsparungen zu verzeichnen sind.

Andererseits ist das veranschlagte Einsparpotenzial des Aktionsprogramms noch nicht vollständig realisiert worden. Das liegt zum einen an den programmspezifischen Hochrechnungen zur Ermittlung des Verwaltungsaufwands und zum anderen daran, dass viele Mitgliedstaaten die Einsparungen nicht quantifiziert haben. Aussagekräftige Daten sind jedoch ein wichtiges Fundament für wirksame Rechtsvorschriften. Momentan gibt es keine strukturierte Methode für den Datenaustausch zwischen Mitgliedstaaten und Kommission über die praktische Umsetzung und die tatsächlichen Auswirkungen der EU-Rechtsvorschriften.

Die HLG unterstreicht, **dass die Programme von Beginn an auf einer soliden quantifizierten Datenbasis beruhen müssen**, da die veranschlagten Einsparpotenziale bei den Interessenträgern eine Erwartungshaltung hervorrufen. Außerdem muss den geschätzten Einsparungen jeweils der geschätzte Aufwand aufgrund neuer Pflichten aus derselben Maßnahme gegenübergestellt werden, d. h. **die Betonung sollte auf den Nettoeffekten liegen**. Daher ruft die HLG die **Kommission und die Mitgliedstaaten** auf, **gemeinsame eine einheitliche und verbindliche Methodik für die Bewertung und Berechnung aller Regelungskosten zu erarbeiten**, um die Ermittlung der beschwerlichsten Pflichten

und eine Priorisierung bei den Abhilfemaßnahmen zu ermöglichen. Die Kommission und die Mitgliedstaaten sollten dazu einen Erfahrungsaustausch führen, wobei sie sich auch die Arbeit der OECD in diesem Bereich zunutze machen könnten.<sup>76</sup>

Die HLG fordert die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, der Kommission die benötigten Daten zur Überarbeitung oder Bewertung von EU-Rechtsvorschriften zur Verfügung zu stellen. Die **Überwachungsfunktion der Kommission** im Rahmen der Verträge **muss gestärkt werden**, damit sie konkrete, aktuelle Informationen zu den praktischen Auswirkungen der EU-Rechtsvorschriften einfordern kann. Allerdings darf dies **nicht zu einer doppelten Datenerhebung führen**. Vielmehr kommt es auf eine bessere Nutzung der grundsätzlichen Informationen an, die ohnehin an Eurostat und an die Kommission übermittelt werden.

Die HLG ruft alle **Mitgliedstaaten zur Nutzung sämtlicher im EU-Recht gebotenen Optionen auf, damit die Unternehmen** und insbesondere die KMU so weit wie möglich von unnötigem bürokratischem Aufwand **entlastet werden**. Wenn den Mitgliedstaaten in einer Rechtsvorschrift verschiedene Durchführungsmöglichkeiten geboten werden, sollte die Kommission die Interessenträger über diese Optionen und ihre jeweiligen Folgen aufklären, indem sie zusammen mit der Legislativmaßnahme eine Übersicht oder Entsprechungstabelle veröffentlicht. Die Mitgliedstaaten sollten für Transparenz sorgen, wenn sie bei ihren Umsetzungsmaßnahmen über die Anforderungen der EU-Rechtsvorschriften hinausgehen („gold-plating“).

76 Beispielsweise OECD Regulatory Compliance Cost Assessment Guidance, [http://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-regulatory-compliance-cost-assessment-guidance\\_9789264209657-en](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/oecd-regulatory-compliance-cost-assessment-guidance_9789264209657-en).

Die HLG fordert sowohl die Kommission als auch die Mitgliedstaaten nachdrücklich auf, den **Austausch bewährter Verfahren zwischen den Mitgliedstaaten zu stärken und auszuweiten**, um das vorhandene Potenzial zur Verringerung der Verwaltungslasten voll auszuschöpfen, und **einen dauerhaften und strukturierten Dialog mit**

**den Interessenträgern über eventuelle Entlastungsvorschläge aufzunehmen.**

Im Rahmen des Mandats der HLG könnten sich die Interessenträger mit ihren Belangen auch an sie wenden. Diese Funktion sollte auf europäischer Ebene dauerhaft eingerichtet werden, vorzugsweise in Form einer unabhängigen Institution.



## REGULATORISCHE EIGNUNG: REFIT – FIT FÜR WACHSTUM

1. Das Programm zur  
Gewährleistung der Effizienz  
und Leistungsfähigkeit der  
Rechtsetzung .....47
2. Allgemeine Schlussfolgerungen  
zu REFIT .....48



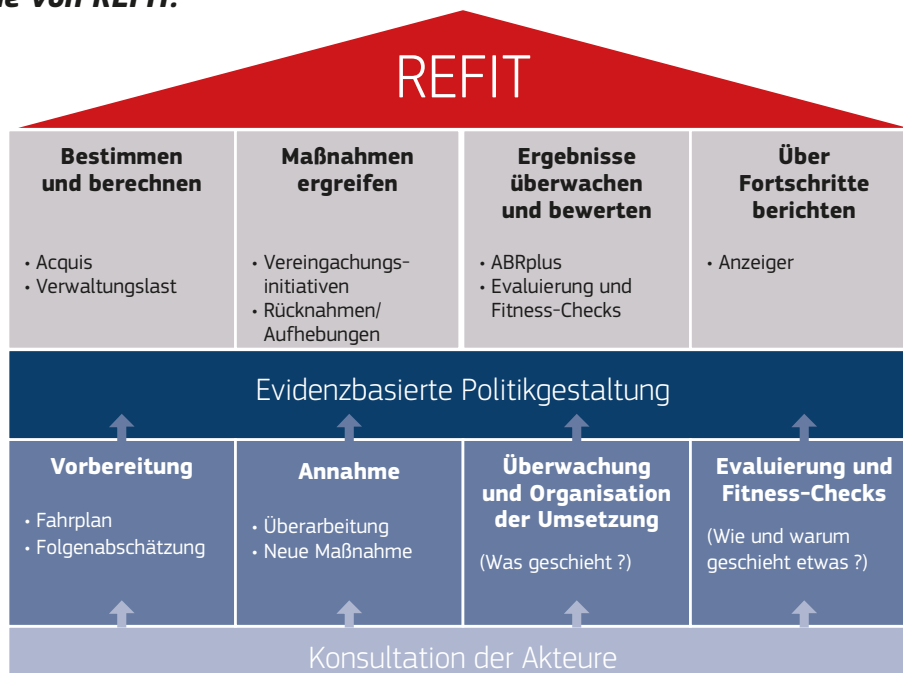
## 5 REGULATORISCHE EIGNUNG: REFIT – FIT FÜR WACHSTUM

### 1. Das Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung

Im Zuge des kontinuierlichen Prozesses der intelligenten Regulierung verabschiedete die Kommission am 12. Dezember 2012 das Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT).<sup>77</sup> Ziel ist die Vereinfachung von EU-Vorschriften und die Senkung von Verwaltungskosten in allen Bereichen der EU-Regulierung, so u. a.

durch die Aufhebung oder Rücknahme nicht mehr benötigter Rechtsvorschriften oder Vorschläge. REFIT ist ein fortlaufendes Jahresprogramm, in dessen Rahmen die Kommission regelmäßig den gesamten Bestand an EU-Rechtsvorschriften kontinuierlich und systematisch auf Verwaltungslasten, Unstimmigkeiten, Lücken oder wirkungslose Maßnahmen überprüft und mögliche Korrekturmaßnahmen ermittelt.<sup>78</sup> Es geht darum, die politischen Ziele und die Vorteile der EU-Rechtsetzung so kostengünstig und unbürokratisch wie möglich zum Tragen zu bringen.

#### Die Bausteine von REFIT:



In ihrer zweiten REFIT-Mitteilung vom 2. Oktober 2013<sup>79</sup> führte die Kommission mehr als 100 Einzelmaßnahmen auf, so beispielsweise Legislativvorschläge zur Vereinfachung und

Verringerung der regulatorischen Belastung, Initiativen zu Aufhebung vorhandener bzw. Rücknahme neu vorgeschlagener Rechtsvorschriften, Fitness-Checks und Evaluierungen

77 COM(2012) 746 – Regulatorische Eignung der EU-Vorschriften.

78 Die Ergebnisse der ersten Runde dieser Überprüfung im Rahmen von REFIT wurden veröffentlicht in SWD(2013) 401 – „Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT): Initial Results of the Mapping of the Acquis“ vom 1. August 2013.

79 COM(2013) 685 - Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT): Ergebnisse und Ausblick.



zur Bewertung der Effizienz und Wirksamkeit vorhandener sowie zur Vorbereitung künftiger Initiativen; ferner benannte sie Bereiche, in denen vorgesehene Initiativen nicht weiterverfolgt werden sollten.<sup>80</sup> Die unterschiedlichsten Interessengruppen leisteten Zuarbeit. Ferner gab die Kommission ihre Absicht bekannt, einen Anzeiger zu veröffentlichen, um die Fortschritte der REFIT-Initiativen im Gesetzgebungsverfahren mitzuverfolgen und (später) den Stand der Umsetzung in den Mitgliedstaaten zu überwachen.

In ihrer dritten REFIT-Mitteilung vom 18. Juni 2014<sup>81</sup> berichtete die Kommission über die Fortschritte bei der Durchführung von REFIT und schlug neue Initiativen zur Vereinfachung, Aufhebung und Rücknahme vor. Außerdem hat sie inzwischen die erste Ausgabe des jährlichen Anzeigers<sup>82</sup> veröffentlicht, der eine Auswertung von 133 Initiativen der Kommission im Rahmen des REFIT-Programms, ihrer KMU-Politik und des ABRplus-Programms enthält und einen Überblick über die Vereinfachungsbemühungen und mögliche künftige REFIT-Maßnahmen gibt.

## 2. Allgemeine Schlussfolgerungen zu REFIT

Die HLG **spricht der Kommission ihre Anerkennung für die Agenda zur „intelligenten Regulierung“ aus**, die in alle Phasen des Politikzyklus hineinwirkt. Mit der Einführung dieses strukturierten Ansatzes hat die Kommission innerhalb der EU einen Vorstoß unternommen, der von ebensolcher Tragweite ist wie die Auswirkungen des EU-Rechts auf die Unternehmen in Europa.

Die HLG **begrüßt REFIT als neues Rahmenwerk** innerhalb der Agenda für intelligente Regulierung. Die Kommission hat mit REFIT einen **wichtigen Schritt in die richtige Richtung unternommen**, und der Umfang der vorgeschlagenen Maßnahmen zeugt von ihrem Ehrgeiz bei dieser Initiative, die **jedoch künftig weiter gestärkt werden muss**. Die HLG **unterstützt den Ansatz, eine Auswahl von Maßnahmen zu treffen, nachdem der gesamte Bestand an EU-Rechtsvorschriften überprüft worden ist**, und fordert die Kommission **zur Darlegung der konkreten Auswahlkriterien auf**. Eines dieser Kriterien sollte die Höhe der regulatorischen Kosten sein, mit denen sich die Unternehmen und insbesondere die KMU konfrontiert sehen.

Die REFIT-Mitteilung von 2014 zeigt, dass die Kommission erste Parameter für das Rahmenwerk festgelegt und erste Evaluierungen in Angriff genommen hat. Insbesondere begrüßt die HLG die am 21. März 2014 erfolgte Rücknahme von 53 Legislativvorschlägen, die den Wunsch der Kommission nach raschen Ergebnissen erkennen lässt. Dennoch fordert die HLG **die Kommission nachdrücklich auf, dem REFIT-Programm durch eine beschleunigte Durchführung zu mehr Glaubwürdigkeit zu verhelfen**: Alle im Arbeitsprogramm der Kommission für 2014 angekündigten Rücknahmen sollten schnellstmöglich in Angriff genommen werden. Im Interesse der Glaubwürdigkeit ist außerdem der Eindruck zu vermeiden,

80 Pressemitteilung der Kommission MEMO/13/833 vom 2. Oktober 2013, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-833\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-833_de.htm).

81 COM(2014) 368 - Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT): Bestandsaufnahme und Ausblick.

82 SWD(2014) 192 vom 18. Juni 2014, [http://ec.europa.eu/smart-regulation/docs/scoreboard\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/docs/scoreboard_en.pdf)

dass zurückgenommene Vorschläge nach einigen Jahren wieder aufgegriffen werden können, wie es derzeit beim Vorschlag für eine Richtlinie über den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten und beim Vorschlag für eine Richtlinie zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für den Bodenschutz der Fall ist.

Die HLG betont die **Bedeutung eines konkreten Zeitplans für die Überarbeitung der einzelnen Maßnahmen**. Er ermöglicht es, zum einen die Interessenträger rechtzeitig zu informieren und zum anderen durch klare Aussagen zu den erhofften Entlastungen ihre Erwartungen zu steuern. Die **Einführung des Anzeigers ist ein wichtiger erster Schritt**. Allerdings sollten die Informationen **für die Interessenträger leichter zugänglich gemacht werden**, so beispielsweise über eine digitale Anwendung. Damit der Anzeiger den Bedürfnissen der Interessenträger entspricht, könnten sie um Mithilfe bei der Gestaltung ersucht werden.

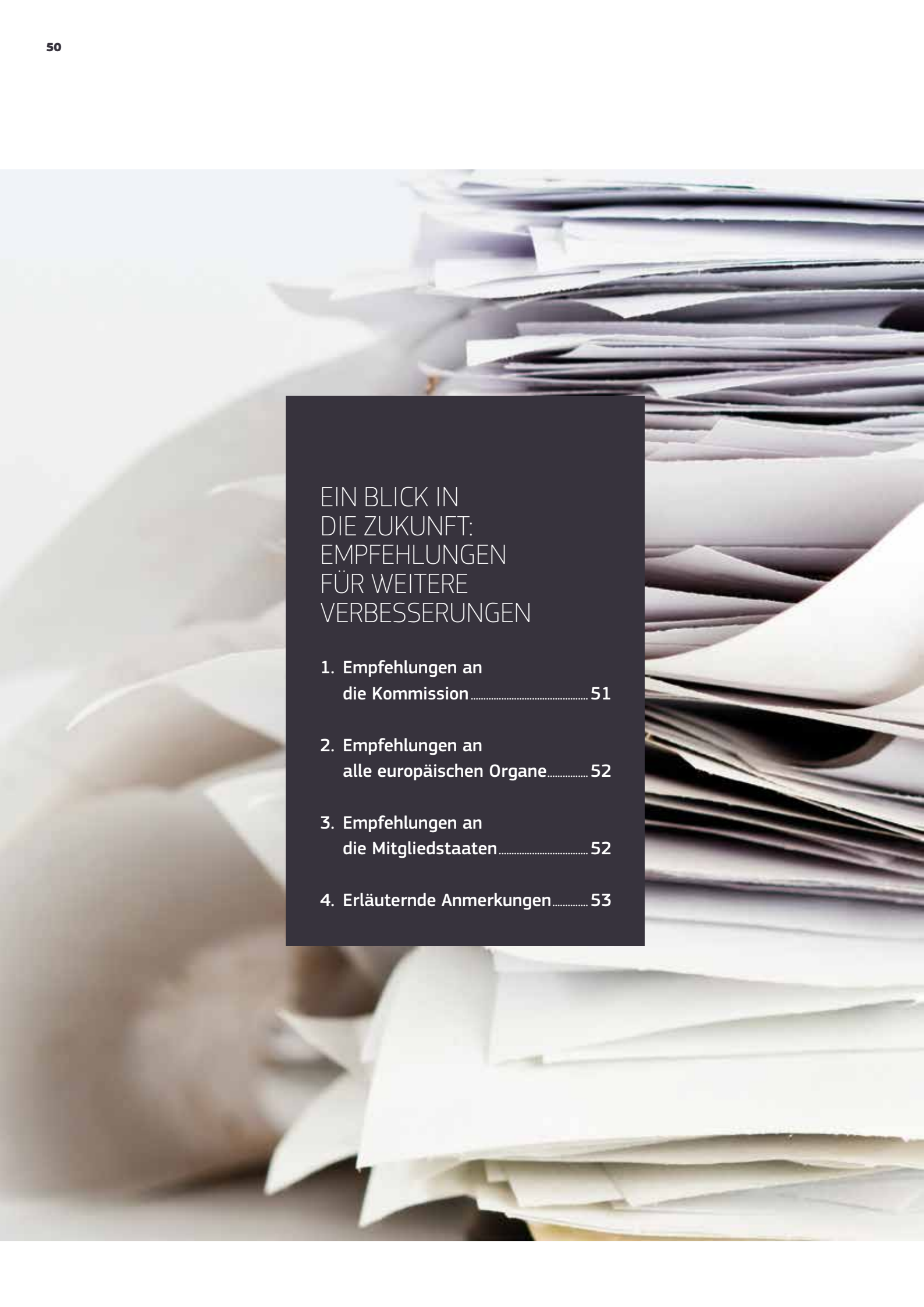
**Aus den Evaluierungen und Folgenabschätzungen zu REFIT** muss klar hervorgehen, welchen Belastungen die Interessenträger gegenwärtig ausgesetzt sind, durch **welche Änderungen die Regelungskosten gesenkt werden sollen und welche neuen Elemente diese Kosten erhöhen werden**. Etwaige Kostensteigerungen sind konkret zu ermitteln, ausdrücklich anzugeben und **durch anderweitige Kostensenkungen zu kompensieren**. Wenn außerdem die Kommission im Zuge der Überarbeitung von Rechtsvorschriften nicht die Alternativen wählt, die bei einer REFIT-Evaluierung als besonders belastungsarm herausgestellt wurden, sollte sie diese Entscheidung bei der Vorlage ihres Änderungsvorschlags begründen.

Letzten Endes wird sich der Erfolg von REFIT am Umfang der greifbaren Ergebnisse für die

Unternehmen bemessen. Obwohl das Aktionsprogramm zu einer Verringerung des Verwaltungsaufwands geführt hat, sind noch beträchtliche Anstrengungen erforderlich, um die Regelungskosten für die Unternehmen zu senken und so einen Beitrag zum Wachstumspotenzial und zur Wettbewerbsfähigkeit Europas zu leisten. **Die Berichte der Interessenträger über die täglichen Belastungen<sup>83</sup> müssen in die Agenda der Kommission einfließen**. Zwar hat REFIT einen Prozess in Gang gesetzt, doch fehlt es an konkret quantifizierten Zielvorgaben für die Nettoeinsparungen. Die HLG hebt hervor, dass **ein separates Aktionsprogramm unerlässlich ist, um greifbare Ergebnisse** zu erzielen und innerhalb der Kommission neue Anstöße für den Abbau unnötiger Belastungen zu geben. Das Aktionsprogramm 2007-2012 und die Erfahrungen in den Mitgliedstaaten haben gezeigt, dass **nur ein eigenständiges Programm mit einer starken Koordinierungsstelle Resultate hervorbringt und bei den Interessenträgern eine realistische Erwartungshaltung hervorruft**. Daher legt die HLG der Kommission dringend nahe, ein separates neues Aktionsprogramm mit konkreten Zielvorgaben für den Bürokratieabbau aufzustellen.

Die HLG weist darauf hin, dass ein integrativer Ansatz Grundbedingung für eine erfolgreiche Entlastung ist. Alle EU-Organe müssen sich für eine gemeinsame Zielvorstellung und eine enge Zusammenarbeit engagieren. Daher ruft die HLG **alle EU-Organe auf, mit gebündelten Kräften** an die Erarbeitung zielführender Regelungen zu gehen. In diesem Zusammenhang verlangt die HLG von allen EU-Organen mit Nachdruck eine **Überarbeitung der aus dem Jahr 2003 stammenden Interinstitutionellen Vereinbarung „Bessere Rechtsetzung“**.

83 Diese ersten REFIT-Maßnahmen und Belange der Interessenträger sind Gegenstand von Anhang 11 des vorliegenden Berichts.



## EIN BLICK IN DIE ZUKUNFT: EMPFEHLUNGEN FÜR WEITERE VERBESSERUNGEN

1. Empfehlungen an  
die Kommission ..... 51
2. Empfehlungen an  
alle europäischen Organe ..... 52
3. Empfehlungen an  
die Mitgliedstaaten ..... 52
4. Erläuternde Anmerkungen ..... 53

## 6 EIN BLICK IN DIE ZUKUNFT: EMPFEHLUNGEN FÜR WEITERE VERBESSERUNGEN

Die intelligente Regulierung nimmt einen zentralen Platz in der künftigen EU-Rechtsetzung ein. Wo immer Regulierungsbedarf besteht, müssen die Vorschriften so gestaltet sein, dass die politischen Ziele auf effektivste Weise und mit geringstmöglichem Kostenaufwand für die Gesellschaft, den Bürger und die Wirtschaft erreicht werden können.

Zwar hat die Kommission bedeutende Fortschritte in Richtung Bürokratieabbau und intelligente Regulierung gemacht, doch kann und muss nach Ansicht der HLG noch viel mehr getan werden. Die Kommission, die anderen EU-Organen und die Mitgliedstaaten müssen gemeinsam ein ambitioniertes Programmpaket aus Vorschlägen, Zielvorgaben und Mechanismen für die Ausdünnung des bürokratischen Dickichts schnüren, damit Europa mehr Raum für Wachstum erhält. Alle am Legislativprozess beteiligten Akteure müssen sich entschiedener um die Senkung der Regelungskosten bemühen, ohne dabei den Verbraucher- und Arbeitnehmerschutz sowie gesundheitliche und ökologische Belange aus dem Blickfeld zu verlieren.

Daher unterbreitet die HLG ausgehend von den Schlussfolgerungen dieses Berichts und den Erfahrungen aus ihrer bisherigen Tätigkeit die folgenden Empfehlungen<sup>84</sup>:

### 1. Empfehlungen an die Kommission

Die HLG empfiehlt der Kommission

- (1) die Annahme eines neuen EU-Aktionsprogramms und die Stärkung vorhandener EU-Programme (wie REFIT) zur Senkung der Regelungskosten insgesamt, die Festsetzung einer Nettozielvorgabe für die Senkung der Regelungskosten und die Veröffentlichung jährlicher Erklärungen zur Gesamtheit der Nettokosten bzw. Nutzeffekte neuer Legislativvorschläge;
- (2) die Einführung eines Systems zum Ausgleich neuer, durch EU-Vorschriften bedingter Belastungen für die Unternehmen durch anderweitige Entlastungen innerhalb des Acquis;
- (3) eine verstärkte Zusammenarbeit mit den Interessenträgern, indem vor der Annahme eines Legislativvorschlags durch die Kommission umfassende öffentliche Konsultationen zum Vorschlagsentwurf und zur dazugehörigen Folgenabschätzung durchgeführt werden;
- (4) die konsequente Anwendung des Prinzips „Vorfahrt für KMU“, die Prüfung aller Legislativvorschläge unter dem Aspekt der Wettbewerbsfähigkeit sowie die besondere Beachtung der Bedürfnisse von KMU und Kleinstunternehmen. KMU und Kleinstunternehmen sollten von EU-Auflagen ausgenommen werden, sofern dies möglich ist und das politische Ziel der Rechtsvorschrift nicht gefährdet wird;

<sup>84</sup> Drei Mitglieder, Monika Kosinska, Jim Murray und Heidi Rønne Møller, stimmen nicht allen Empfehlungen in diesem Bericht zu. Ihre abweichende Stellungnahme ist dem Bericht beigelegt. HLG-Mitglied Nina Renshaw war bei der Annahme des Berichts einschließlich des vorliegenden Kapitels nicht anwesend. Ihre Stellungnahme zu diesem Bericht ist der abweichenden Stellungnahme von Jim Murray, Monika Kosinska und Heidi Rønne Møller beigelegt.

- (5) die Entwicklung einer einheitlichen EU-Methodik zur Ermittlung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses regulatorischer Maßnahmen sowie die Einführung der Pflicht, vor der Unterbreitung eines Überarbeitungs- oder Legislativvorschlags anhand dieser einheitlichen Methodik eine obligatorische Evaluierung aller EU-Rechtsvorschriften vorzunehmen, bei der die eigentlichen Ziele den tatsächlichen Auswirkungen gegenübergestellt werden;
- (6) eine wesentliche Verbesserung der medialen Darstellung ihrer Aktivitäten in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten, um das Verständnis und die Unterstützung der Öffentlichkeit für die Arbeit der EU zu fördern und Vorurteilen zu begegnen, die das Ansehen und die Tätigkeit der EU-Organe beeinträchtigen.

## 2. Empfehlungen an alle europäischen Organe

Die HLG empfiehlt allen europäischen Organen

- (7) die Abgabe einer politischen Verpflichtung zur Beschränkung auf Maßnahmen, die unbedingt auf EU-Ebene verabschiedet werden müssen, die zur Wirksamkeit und Effizienz der EU-Rechtsetzung beitragen und die im Vergleich mit nationalen oder regionalen Maßnahmen den größten Mehrwert hervorbringen;
- (8) die Beauftragung einer unabhängigen Stelle, die die Folgenabschätzung der Kommission überprüft, ehe diese einen Legislativvorschlag vorlegt, und die vor der Verabschiedung der Rechtsvorschrift beurteilt, ob das Datenmaterial und das Kosten-Nutzen-Verhältnis für eine Gesetzesänderung durch das Europäische Parlament und den Rat sprechen;

- (9) die Einsetzung eines Europäischen Bürgerbeauftragten als EU-weite Anlaufstelle für Beschwerden und für Empfehlungen zum Bürokratieabbau;
- (10) die Beschleunigung des Legislativverfahrens, soweit dies ohne Nachteile für die umfassende Einbeziehung und Konsultation der Interessenträger oder für den demokratischen Prozess möglich ist.

## 3. Empfehlungen an die Mitgliedstaaten

Die HLG empfiehlt allen Mitgliedstaaten

- (11) die Annahme ehrgeiziger nationaler Zielvorgaben für die Gesamtreduzierung der Regelungskosten, die Beschleunigung der nationalen Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften und die Sicherstellung der Transparenz im Falle von „gold-plating“, indem erläutert wird, wo und warum bestimmte Umsetzungsmaßnahmen über die Anforderungen des EU-Rechts hinausgehen;
- (12) den Austausch bewährter Verfahren zur Umsetzung von EU-Vorschriften in nationales Recht, die Förderung der Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien und die Anwendung des „nur einmal“-Grundsatzes, indem vorgelegte Daten unter den Verwaltungsbehörden weitergegeben werden.



## 4. Erläuternde Anmerkungen

### **Empfehlung 1: Verstärkter Abbau der Regelungslasten insgesamt – Nettozielvorgabe für die Senkung – jährliche Erklärung**

#### **Die HLG empfiehlt der Kommission**

- > **die Annahme eines neuen EU-Aktionsprogramms und die Stärkung vorhandener EU-Programme (wie REFIT) zur Senkung der Regelungskosten insgesamt,**
- > **die Festsetzung einer Nettozielvorgabe für die Senkung der Regelungskosten,**
- > **die Veröffentlichung jährlicher Erklärungen zur Gesamtheit der Nettokosten bzw. Nutzeffekte neuer Legislativvorschläge.**

Das Aktionsprogramm der Kommission zur Verringerung der Verwaltungslasten lief 2012 aus. Nun müssen die europäischen Organe gemeinsam neue Schubkräfte freisetzen und dafür Sorge tragen, dass die intelligente Regulierung und die Verringerung unnötiger Belastungen für die Wirtschaft weiterhin einen Spitzenplatz auf der politischen Agenda der EU einnehmen. Die HLG begrüßt die Fortschritte der Kommission beim REFIT-Programm. Die Auswirkungen von Legislativvorschlägen werden von den Entscheidungsträgern auf EU-Ebene bereits viel ernster genommen, doch gibt es noch sehr viel zu tun. Zwar hat die HLG den Beginn eines Kulturwandels innerhalb der Kommission festgestellt, doch muss das Tempo des Wandels erhöht werden, um aussagekräftige Folgenabschätzungen auf der Grundlage eigener Regeln der Kommission zu erarbeiten, die durchgängig und mit gleicher Konsequenz auf alle Politikfelder angewandt

werden. Die Kommission sollte ein neues Aktionsprogramm zur Verringerung des Regelungsaufwands einleiten und dabei auch die Kosten und Belastungen für die Bürger und Behörden berücksichtigen, indem sie für jede Zielgruppe ein Netto-Reduktionsziel festlegt. Es sollte stärkerer Gebrauch von Auslaufklauseln gemacht werden.

Ehrgeizige Unterfangen müssen mit ehrgeizigen Zielvorgaben einhergehen, um die Motivation zu fördern und den Erfolg künftiger Maßnahmen messbar zu machen. Folglich kommt es auf die Festsetzung einer neuen Netto-Zielvorgabe für die Gesamtentlastung an. Die Kommission muss dabei die Lehren aus den Erfahrungen des Aktionsprogramms ziehen: Kosten und Nutzen von Rechtsvorschriften müssen so genau wie möglich auf der Grundlage einer EU-weit einheitlichen und verbindlichen Methodik berechnet werden, um den aktuellen Stand zu ermitteln und die Veränderungen im Belastungsgrad der Unternehmen präzise zu erfassen.

Daher muss die Kommission eine jährliche Aufstellung der Nettogesamtkosten (d. h. Gesamtkosten abzüglich des Gesamtnutzens) aller von ihr vorgelegten Legislativvorschläge veröffentlichen, wobei auch aktualisierte Angaben zu Kosten und Nutzen von Änderungsvorschlägen des Europäischen Parlaments und des Rates zu berücksichtigen sind.

### **Empfehlung 2: Einführung eines Mechanismus zum Ausgleich neuer Belastungen**

#### **Die HLG empfiehlt der Kommission**

- > **die Einführung eines Systems zum Ausgleich neuer, durch EU-Vorschriften bedingter Belastungen für die Unternehmen durch anderweitige Entlastungen innerhalb des Acquis.**



In Europa existieren verschiedene Methoden zum Ausgleich bzw. zur Kompensation neuer Verwaltungslasten, darunter z. B. der „One in - one-out“ – Grundsatz, der 2011 im Vereinigten Königreich eingeführt wurde. Andere Mitgliedstaaten wie die Niederlande und Frankreich verfügen über ähnliche Grundsatzregeln für die Kontrolle des Verwaltungsaufwands, wieder andere haben Interesse daran bekundet. Ein Mechanismus zur Kompensation von Verwaltungslasten ist wichtig für die Beibehaltung der Dynamik des Bürokratieabbaus und schafft Anreize für die weitere Überprüfung des Bestands an Rechtsvorschriften mit dem Ziel, die besten Optionen für neue Vorschriften zu ermitteln.

***Empfehlung 3: Öffentliche Konsultation zu den Entwürfen der Folgenabschätzungen und der Legislativvorschläge***

**Die HLG empfiehlt der Kommission**

- > **eine verstärkte Zusammenarbeit mit den Interessenträgern, indem vor der Annahme eines Legislativvorschlags durch die Kommission umfassende öffentliche Konsultationen zum Vorschlagsentwurf und zur dazugehörigen Folgenabschätzung durchgeführt werden.**

Die HLG unterstreicht den von ihr und auch vom Europäischen Rechnungshof vertretenen Standpunkt, dass der politische Entscheidungsprozess in der Kommission dazugewinnen und profitieren würde, wenn Konsultationen der Interessenträger sowohl zu den Entwürfen der Folgenabschätzungen als auch zu den konkreten Entwürfen aller Legislativvorschläge stattfänden.

Den Interessenträgern kommt eine wichtige Rolle zu: Sie unterstützen die Kommission bei der Beschaffung verlässlicherer Daten, äußern

ihre Meinung zu den gewonnenen Erkenntnissen, weisen auf Lücken im Datenmaterial – auch in den Kosten-Nutzen-Daten – hin, sorgen für eine eingehende Untersuchung ernstzunehmender Alternativlösungen und testen die Tragfähigkeit der Annahmen zu den wahrscheinlichen Auswirkungen der Vorschriften auf die beteiligten Akteure. Die Kommission hat wesentliche Schritte unternommen, um sicherzustellen, dass die Interessenträger durch ihr Arbeitsprogramm und ihre Fahrpläne besser über anstehende Legislativvorschläge informiert werden. Allerdings enthalten das Arbeitsprogramm und die Fahrpläne oft nur spärliche Angaben und Analysen zu den potenziellen Belastungen sowie zum Verfahren und Zeithorizont. Die öffentliche Konsultation zu den Fahrplänen ermöglicht höchstwahrscheinlich keine volle Ausschöpfung des Potenzials, das im Feedback der Interessenträger steckt.

Daher sollte die Kommission öffentliche Konsultationen zu den Entwürfen der Folgenabschätzungen für alle Legislativvorschläge – einschließlich Mandate für handelspolitische Verhandlungen – einführen, um die Zusammenarbeit der Interessenträger optimal zu nutzen. Sämtliche Folgenabschätzungen sollten nach einem einheitlichen Muster aufgebaut sein, eine zweiseitige Zusammenfassung des Vorschlags enthalten und eine Beurteilung der wahrscheinlichen monetären und nichtmonetären Kosten und Nutzeffekte für die Gesellschaft mit besonderem Blick auf die Wirtschaft einschließen.

Der Prozess der Politikgestaltung könnte enorm verbessert werden, wenn vor der Annahme eines Legislativvorschlags durch die Kommission eine öffentliche Konsultation zum konkreten Entwurf des Vorschlags stattfände – im Idealfall kombiniert mit einer Konsultation zum Entwurf der betreffenden Folgenabschätzung. In vielen Mitgliedstaaten ist dies eine seit

langem bewährte Praxis. Die öffentliche Anhörung der Interessenträger zum Entwurf des Legislativvorschlags sowie eine umfassende aktuelle Beurteilung der politischen Ziele, der Alternativen und der wahrscheinlichen Kosten und Vorteile verleihen dem Entscheidungsprozess innerhalb der Kommission mehr Transparenz und Glaubwürdigkeit und eröffnen allen Interessengruppen gleiche Chancen für die Mitwirkung am Rechtsetzungsprozess. Dadurch gewinnt der Prozess an Effizienz, denn die Zusammenstellung und Auswertung der Ansichten und Angaben der Interessenträger ermöglicht der Kommission den Aufbau einer Wissensbasis, auf die sie sich bei künftigen politischen Entscheidungen stützen kann.

Die Kommission muss sicherstellen, dass ein möglichst breites Spektrum von Interessenträgern auf die öffentlichen Konsultationen aufmerksam gemacht wird, und dazu alle verfügbaren Netzwerke und Kommunikationswege für eine flächendeckende Information nutzen. Umgekehrt müssen alle Antworten der Interessenträger und sonstigen externen Beiträge zur Entwicklung der EU-Politik transparent gemacht und nach Möglichkeit veröffentlicht werden.

**Empfehlung 4: Unterstützung von KMU: „Vorfahrt für KMU“, Wettbewerbsfähigkeitstest, Ausnahmen für KMU und Kleinstunternehmen**

#### **Die HLG empfiehlt der Kommission**

- > **die konsequente Anwendung des Prinzips „Vorfahrt für KMU“ und die Prüfung aller Legislativvorschläge unter dem Aspekt der Wettbewerbsfähigkeit,**
- > **die besondere Beachtung der Bedürfnisse von KMU und Kleinstunternehmen,**

- > **die Befreiung von KMU und Kleinstunternehmen von EU-Auflagen, sofern dies möglich ist und das politische Ziel der Rechtsvorschrift nicht gefährdet wird.**

Die HLG fordert die Kommission nachdrücklich auf, sich noch engagierter für die Begrenzung der durch EU-Recht verursachten Belastungen für KMU einzusetzen. Letztere bekommen die Folgen der Regulierung unverhältnismäßig stark zu spüren: Während ein größeres Unternehmen 1 EUR je Beschäftigten für die Regelkonformität ausgibt, können die Kosten bei kleineren Unternehmen durchaus das Zehnfache erreichen. Daher kommt es vor allem auf gezielte Vereinfachungsmaßnahmen für KMU an. Zwar haben etliche Maßnahmen erfolgreich zur Entlastung von KMU beigetragen (z. B. vollständige oder teilweise Ausnahmen, längere Übergangsperioden, Ermäßigungen und Einführung der De-minimis-Regelung), doch besteht noch kein Grund zur Zufriedenheit.

Die Kommission muss sich mit Nachdruck für die Anwendung des Grundsatzes „Vorfahrt für KMU“ einsetzen und weitgreifendere Vorschläge zur Verringerung unnötiger Regelungskosten im Falle kleiner Unternehmen vorlegen. Jede Rechtsvorschrift sollte so beschaffen sein, dass der betroffene Unternehmer sie für zweckdienlich erachtet. Alle Legislativvorschläge sollten einem Wettbewerbsfähigkeitstest unterzogen werden, um nachzuweisen, dass die Vorteile schwerer wiegen als die Kosten und dass die Umsetzung durch den Verzicht auf unnötige Komplexität und Bürokratie so leicht wie möglich gemacht wird. Für alle neuen Maßnahmen wird ein konkreter zeitlicher Rahmen benötigt, der sowohl für die Aktionen zur Verbesserung der EU-Vorschriften gilt, die nach Angaben der KMU eine besondere Belastung darstellen, als auch für

die Information der KMU über die erreichten Fortschritte. Die Auswirkungen der Legislativvorschläge auf die Wirtschaft müssen Gegenstand spezifischer Folgenabschätzungen sein, in denen jegliche unverhältnismäßige Belastungen für Kleinstunternehmen und KMU im Einzelnen dargelegt und erläutert werden.

Die HLG unterstützt die Verpflichtung der Kommission, weniger strenge Regeln für KMU sowie Ausnahmen für Unternehmen mit weniger als zehn Beschäftigten einzuführen. Nunmehr geht es darum, die Einhaltung dieses Prinzips zu gewährleisten und die Beweislastumkehr auf die KMU auszuweiten. Die Kommission sollte alle Kleinstunternehmen und KMU von den EU-Auflagen ausnehmen, soweit dies möglich und angesichts der politischen Ziele des Legislativvorschlags angemessen ist. Wenn eine solche Ausnahmeregelung die Ziele der betreffenden Maßnahme in Frage stellen würde, sollten die Auswirkungen auf Kleinstunternehmen und KMU zumindest so gering wie möglich gehalten werden.

***Empfehlung 5: Obligatorische Evaluierung, EU-weite Methodik zur Ermittlung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses von Rechtsvorschriften***

**Die HLG empfiehlt der Kommission**

- > **die Entwicklung einer einheitlichen EU-Methodik zur Ermittlung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses regulatorischer Maßnahmen,**
- > **die Einführung der Pflicht, vor der Unterbreitung eines Überarbeitungs- oder Legislativvorschlags anhand dieser einheitlichen Methodik eine obligatorische Evaluierung aller EU-Rechtsvorschriften vorzunehmen, bei der die eigentlichen Ziele den tatsächlichen Auswirkungen gegenübergestellt werden.**

Die Erfahrungen aus dem Aktionsprogramm und dem ABRplus-Programm haben gezeigt, dass am Anfang eines jeden ernstzunehmenden Entlastungsvorhabens eine gründliche Bestandsaufnahme des Acquis und die Ermittlung von Kosten und Nutzen der Regulierung stehen müssen. Es versteht sich von selbst, dass bei der Verringerung der aus EU-Recht erwachsenden Regulierungskosten die entsprechende Umsetzung in den Mitgliedstaaten berücksichtigt werden muss. Daher kommt es darauf an, dass die Mitgliedstaaten bei der Bestandsaufnahme und Ermittlung der Kosten und Belastungen ein und dieselben Berechnungsstandards anwenden und Daten von gleich guter Qualität erstellen. Aus diesem Grunde müssen die Kommission und die Mitgliedstaaten in enger Zusammenarbeit – auch mit Interessengruppen und Sachverständigen – eine einheitliche, EU-weit anzuwendende Methodik für die Berechnung der Gesamtheit der Kosten und Nutzeffekte entwickeln.

Ehe die Kommission die Überarbeitung einer Rechtsvorschrift vorschlägt, sollte sie stets eine auf dieser Methodik beruhende obligatorische Ex-post-Evaluierung vornehmen und die Interessenträger über die Ergebnisse informieren. Die Beurteilung der Auswirkungen von Rechtsvorschriften anhand einheitlicher Standardvorgaben für den Zeitpunkt und die Modalitäten solcher Evaluierungen ist ein wesentlicher Bestandteil des Entscheidungsprozesses. Sie schafft die nötige Faktengrundlage für die jeweils nächsten Vorschläge und ermöglicht den Vergleich der tatsächlichen Ergebnisse mit den anfänglichen Zielsetzungen und Schätzwerten in der Folgenabschätzung. Eine Evaluierung auf EU-Ebene kann auch zur Ermittlung und zum Austausch bewährter Umsetzungspraktiken beitragen.

### **Empfehlung 6: Verbesserung der Medienkommunikation**

#### **Die HLG empfiehlt der Kommission**

- > **eine wesentliche Verbesserung der medialen Darstellung ihrer Aktivitäten in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten, um das Verständnis und die Unterstützung der Öffentlichkeit für die Arbeit der EU zu fördern und Vorurteilen zu begegnen, die das Ansehen und die Tätigkeit der EU-Organe beeinträchtigen.**

Die in den letzten Jahren zunehmende Europaskepsis und sogar EU-Feindlichkeit kam auf alarmierende Weise im Ergebnis der Europawahlen vom Mai 2014 zum Ausdruck. Anscheinend nehmen viele europäische Bürger die EU und vor allem die Kommission als überflüssiges und teures bürokratisches Monster wahr, das nur ein Ziel hat – nämlich den Bürgern und Unternehmen das Leben schwerzumachen, indem es hinter verschlossenen Türen in einem undurchsichtigen Verfahren eine unerbittliche Flut von kleinlichen Vorschriften ersinnt. 65 Jahre nach der Schuman-Erklärung haben die Bürger Europas die Gründungsvisionen der Europäischen Union aus den Augen verloren und nehmen die europäischen Werte und Errungenschaften wie Frieden, Freizügigkeit und Sicherheit für gegeben hin. Bei näherer Betrachtung zeigt sich, dass viele EU-Kritiker die Mechanismen der EU-Entscheidungsfindung einfach nicht richtig verstehen – sie sehen nicht, dass der Vertreter ihrer Regierung, der der EU die Schuld an allen schlechten neuen Vorschriften gibt, im Rat an der Aufstellung dieser Vorschriften beteiligt war. Es kommt auch vor, dass Kritiker nicht über die Möglichkeiten zur Mitwirkung am EU-Rechtsetzungsprozess Bescheid wissen, sich aber über mangelnde Partizipation beschweren.

Die EU – und an erster Stelle die Kommission – müssen ihr Image verbessern, um die Europäer wieder auf ihre Seite zu ziehen und die Unterstützung und Akzeptanz der EU-Politikgestaltung zu fördern, damit Europa nicht in seinen Grundfesten erschüttert wird. Wichtig ist daher die positive Beeinflussung der öffentlichen Wahrnehmung durch eine gezielte Medienkampagne, die ein Schlaglicht auf die Fortschritte und Erfolge der EU wirft. Das Ziel einer bestimmten politischen Initiative, die Notwendigkeit eines Eingriffs auf EU-Ebene und die Vorteile der betreffenden Initiative für die Öffentlichkeit müssen wirksamer vermittelt werden. Dabei kommt es darauf an, alle Möglichkeiten der Medienkommunikation auszuschöpfen und ungerechtfertigte Anschuldigungen oder falsche Tatsachendarstellungen sofort zu widerlegen. Die EU und insbesondere die Kommission müssen sich bemühen, die Bürger und Unternehmen stärker zu erreichen und einen dauerhaften und transparenten Dialog mit allen Interessenträgern aufzunehmen. Dies ist nur in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten möglich.

### **Empfehlung 7: Politische Zurückhaltung und Konzentration auf das Wichtigste**

#### **Die HLG empfiehlt allen europäischen Organen**

- > **die Abgabe einer politischen Verpflichtung zur Beschränkung auf Maßnahmen, die unbedingt auf EU-Ebene verabschiedet werden müssen, die zur Wirksamkeit und Effizienz der EU-Rechtsetzung beitragen und die im Vergleich mit nationalen oder regionalen Maßnahmen den größten Mehrwert hervorbringen.**

Die HGL begrüßt es, dass innerhalb der Kommission ein Kulturwandel eingesetzt hat, doch geht dieser Wandel zu langsam vonstatten.

Die europäischen Organe müssen weitere Anstrengungen unternehmen, um unnötige Belastungen für Unternehmen und Bürger zu verringern, Vorteile zu maximieren und die politischen Ziele mit geringstmöglichem Kostenaufwand und auf effektivste Weise zu verwirklichen. Das Hauptaugenmerk der EU muss auf den großen Themen liegen, damit der größtmögliche Mehrwert und die größtmögliche Steigerung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit erzielt werden können. Wie Präsident Barroso 2013 in seiner Rede zur Lage der Union ausführte, muss nicht alles auf europäischer Ebene gelöst werden. Europa muss sich auf die Bereiche konzentrieren, in denen es den größten Zusatznutzen bewirken kann. Es sollte sich in großen Fragen stark engagieren und in kleineren Fragen zurückhalten. Nach Auffassung der HLG geht aus diesen Worten hervor, welche Denkweise sich die Kommission aneignen muss, um den Abbau der Hürden für die Wettbewerbsfähigkeit und das Wachstum Europas dynamischer in Angriff zu nehmen.

Alle Organe und insbesondere die Kommission mit ihrem alleinigen Initiativrecht müssen politische Zurückhaltung an den Tag legen und ihre Eingriffe auf EU-Ebene auf das beschränken, was zur Erreichung der politischen Ziele unbedingt nötig ist. Der Schwerpunkt muss auf der Verringerung des Gesamtumfangs der Rechtsvorschriften und der durch sie verursachten Nettobelastung liegen. Insofern empfiehlt sich eine Überarbeitung der interinstitutionellen Vereinbarung „Bessere Rechtsetzung“ zwecks Festlegung gemeinsamer Ziele aller EU-Organe mit Blick auf die intelligente Regulierung.

Die Kommission muss stärkere Betonung auf Alternativen zur Regulierung legen. Bei allen Folgenabschätzungen zu Legislativvorschlägen müssen Optionen beleuchtet werden, wie das angestrebte Ziel auch auf nichtlegislativem Wege erreicht werden könnte.

### **Empfehlung 8: Unabhängige Stelle zur Überprüfung von Folgenabschätzungen**

#### **Die HLG empfiehlt allen europäischen Organen**

- > die Beauftragung einer unabhängigen Stelle, die die Folgenabschätzung der Kommission überprüft, ehe diese einen Legislativvorschlag vorlegt, und die vor der Verabschiedung der Rechtsvorschrift beurteilt, ob das Datenmaterial und das Kosten-Nutzen-Verhältnis für eine Gesetzesänderung durch das Europäische Parlament und den Rat sprechen.**

Die HLG empfiehlt den EU-Organen, ein einzelne unabhängige Stelle für Folgenabschätzungen einzurichten, die die Kommission sowie das Europäische Parlament und den Rat bei der Überprüfung der Folgenabschätzungen zu allen Legislativvorschlägen und Änderungen der Vorschläge im Rechtsetzungsverfahren unterstützt. Wenn die Folgenabschätzung nicht von dem EU-Organ selbst erarbeitet wird, sollte die unabhängige Überprüfungsstelle die Auswirkungen des Vorschlags bzw. der Änderung beurteilen.

In den Niederlanden, in Deutschland, im Vereinigten Königreich sowie in Schweden und der Tschechischen Republik haben unabhängige Überprüfungsstellen einen Beitrag zur Steigerung der Qualität von Folgenabschätzungen und damit zur Vermeidung unnötiger Belastungen für Unternehmen geleistet. In anderen EU-Mitgliedstaaten wie Frankreich und Spanien ist die Einrichtung solcher unabhängiger Stellen momentan noch im Gange. Die EU-Organe sollten auf den Erfahrungen dieser Mitgliedstaaten aufbauen und sich sichtbar für eine höhere Qualität der Folgenabschätzungen engagieren, um ein besseres Verständnis für die Folgen vorgeschlagener rechtlicher Ände-



rungen zu erlangen und die Auswirkungen der Vorschriften auf die Unternehmen richtig und durchgängig zu erfassen.

Der Ausschuss für Folgenabschätzung der Kommission hat den Generaldirektionen wertvolle Hilfestellung geleistet, indem er ihre Folgenabschätzungen überprüfte. Dennoch muss bei der Überarbeitung der internen Leitlinien für die Folgenabschätzung gewährleistet werden, dass diese in allen Generaldirektionen und allen Politikfeldern einheitlich angewandt werden, damit tragfähige und hochwertige Folgenabschätzungen erarbeitet werden können. Die HLG begrüßte den Beschluss des Europäischen Parlaments zur Einrichtung eines eigenen Referats für Folgenabschätzungen, dessen Effektivität allerdings noch beurteilt werden muss. Der Europäische Rat dagegen hat sich diesem Trend noch nicht angeschlossen.

### ***Empfehlung 9: Europäischer Bürgerbeauftragter für Bürokratieabbau***

#### **Die HLG empfiehlt allen europäischen Organen**

- > **die Einsetzung eines Europäischen Bürgerbeauftragten als EU-weite Anlaufstelle für Beschwerden und für Empfehlungen zum Bürokratieabbau.**

Für die Bürger und Unternehmen ist es wichtig zu wissen, dass ihre Beschwerden über Bürokratie und unnötige Belastungen ernstgenommen werden. Daher empfiehlt die HLG die Einsetzung eines unabhängigen Europäischen Bürgerbeauftragten als europaweite Anlaufstelle für Beschwerden und für Empfehlungen der Öffentlichkeit in Fällen, in denen EU-Vorschriften unmittelbare nachteilige Auswirkungen haben und eine Verringerung des bürokratischen Aufwands möglich ist. Der Bürgerbeauftragte muss auch befugt sein, die

se Anliegen den EU-Organen zur Kenntnis zu bringen und die weitere Bearbeitung mitzuverfolgen.

### ***Empfehlung 10: Beschleunigung des Legislativverfahrens***

#### **Die HLG empfiehlt allen europäischen Organen**

- > **die Beschleunigung des Legislativverfahrens, soweit dies ohne Nachteile für die umfassende Einbeziehung und Konsultation der Interessenträger oder für den demokratischen Prozess möglich ist.**

Bislang kann es bis zu sieben Jahre dauern, ehe ein Legislativvorschlag Eingang in das Europarecht findet – und das ohne die Zeit, die für die Umsetzung in den Mitgliedstaaten benötigt wird. Derart langwierige Rechtssetzungsverfahren unterminieren die Glaubwürdigkeit der europäischen Organe in den Augen der europäischen Bürger und erschweren eine rasche Überarbeitung von Vorschriften, die nicht die beabsichtigte Wirkung entfalten.

Aus diesem Grunde sollten sich alle europäischen Organe mit der Frage auseinandersetzen, wie das Legislativverfahren beschleunigt werden kann, ohne die Einbeziehung der Interessenträger und die öffentliche Konsultation zu vernachlässigen oder den demokratischen Prozess außer Acht zu lassen. Eine umfassende Konsultation der Öffentlichkeit zu den Gesetzentwürfen parallel mit einer Folgenabschätzung würde auch zur Beschleunigung des Rechtssetzungsverfahrens beitragen, da die Kommission alle Beiträge und Stellungnahmen der Interessengruppen in einem einzigen Schritt auswerten könnte, so dass der Vorschlag von Anfang an besser fundiert, tragfähiger und ausgewogener ist.



**Empfehlung 11: Nationale Reduzierungsziele, Transparenz im Falle von „gold-plating“**

Die HLG empfiehlt allen Mitgliedstaaten

- > die Annahme ehrgeiziger nationaler Zielvorgaben für die Gesamtreduzierung der Regelungskosten,
- > die Beschleunigung der nationalen Umsetzung der EU-Rechtsvorschriften,
- > die Sicherstellung der Transparenz im Falle von „gold-plating“, indem erläutert wird, wo und warum bestimmte Umsetzungsmaßnahmen über die Anforderungen des EU-Rechts hinausgehen.

Der Bürokratieabbau kann nur dann gelingen, wenn die EU-Organe und alle Mitgliedstaaten an einem Strang ziehen. Daher sollten die europäischen Organe und die Mitgliedstaaten gleichermaßen ehrgeizige quantitative Nettozielvorgaben für die Verringerung unnötiger Belastungen festlegen. Besonderes Gewicht muss auf die Entlastung von KMU und Kleinunternehmen gelegt werden. Die Niederlande beispielsweise wollen den Verwaltungsaufwand für Unternehmen, Bürger und Gesellschaft bis 2017 um einen Nettobetrag von insgesamt 2,5 Mrd. EUR reduzieren.

Die Mitgliedstaaten sollten konkret angeben, welche nationalen Umsetzungsmaßnahmen im EU-Recht nicht obligatorisch vorgeschrieben sind, und deren Anwendung begründen. Im Falle von „gold-plating“ kommt es unbedingt auf Transparenz an.

Diese Empfehlung gilt auch für Regionen und Gemeinden mit gesetzgeberischer Befugnis.

**Empfehlung 12: Austausch bewährter Verfahren, Förderung der IKT-Nutzung und des „nur einmal“-Grundsatzes**

Die HLG empfiehlt allen Mitgliedstaaten

- > den Austausch bewährter Verfahren zur Umsetzung von EU-Vorschriften in nationales Recht,
- > die Förderung der Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien,
- > die Anwendung des „nur einmal“-Grundsatzes, indem vorgelegte Daten unter den Verwaltungsbehörden weitergegeben werden.

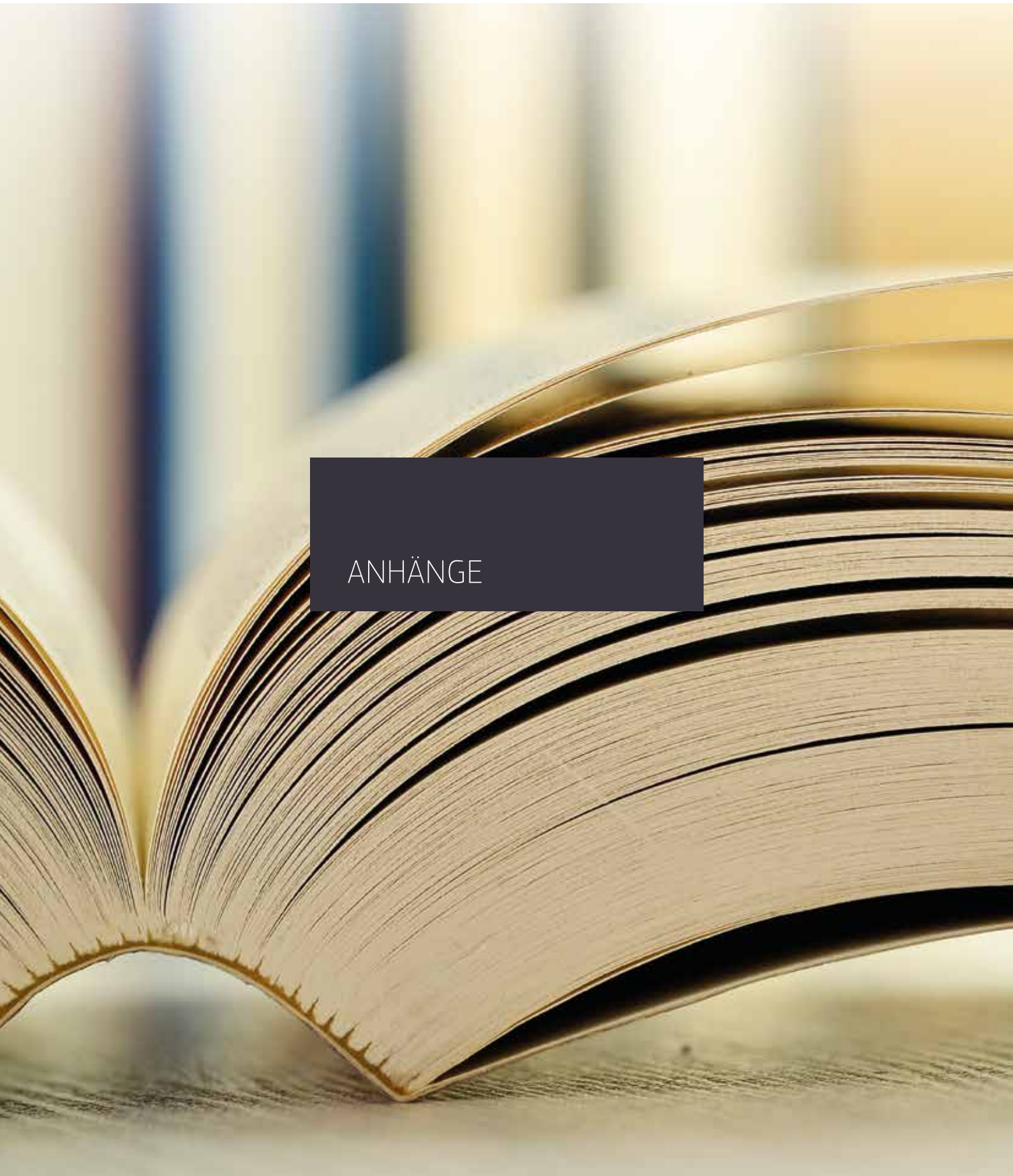
Der Bericht der HLG über bewährte Verfahren und die Erfahrungen mit dem ABRplus-Programm haben gezeigt, dass der Austausch vorbildlicher Praktiken eine Grundvoraussetzung für einen erfolgreichen Bürokratieabbau ist. Die Mitgliedstaaten sollten ein Forum für den Austausch bewährter Praktiken zwischen nationalen Agenturen und zuständigen Behörden einrichten. Dieses Forum sollte sich mit den verschiedensten politischen und praktischen Folgen der Umsetzung befassen, um der Kommission Vorschläge zur Verbesserung und Straffung der EU-Vorschriften und zur Reduzierung der Regelungslasten insgesamt unterbreiten zu können.

In einer Welt, die zunehmend auf den elektronischen Informationsaustausch setzt, sollten die Mitgliedstaaten die Nutzung der Informations- und Kommunikationstechnologie fördern (IKT – z. B. elektronischer Personalausweis, Interoperabilität, E-Zertifizierung), um unnötige Hürden weiter abzubauen. Im Interesse weiterer Entlastungen sollten die Mitgliedstaaten den Grundsatz „nur einmal und online“ anwenden, wenn es um solche Verwaltungsanforderungen

wie die Registrierung und Meldung von Unternehmen oder Bürgern bei öffentlichen Stellen geht: Die Verwaltungsbehörden sollten einmal übermittelte Daten untereinander weitergeben und für verschiedene Zwecke nutzen; es sollten einheitliche Anlaufstellen für bestimmte „Lebensereignisse“ geschaffen werden (z. B. „Unternehmensgründung oder –stilllegung“,

„Arbeitssuche“); und der gesamte Schriftverkehr zwischen öffentlicher Verwaltung und Gesellschaft sollte auf elektronischem Wege geführt werden.

Diese Empfehlung gilt auch für Regionen und Gemeinden mit gesetzgeberischer Befugnis.



ANHÄNGE

## 7 ANHÄNGE

1. Mandate der HLG
2. Liste der HLG-Mitglieder und ihrer Berichtsbereiche, Liste der Beobachter bei der HLG
3. Liste der von der HLG verabschiedeten Stellungnahmen und Berichte
4. Liste der externen Präsentationen auf HLG-Sitzungen \*nur online verfügbar
5. Liste der Präsentationen und Gespräche mit Präsident Barroso, den Vizepräsidenten, Kommissionsmitgliedern und Kommissionsdienststellen \*nur online verfügbar
6. Austausch mit Inhabern kleiner und mittlerer Unternehmen \*nur online verfügbar
7. Bilateraler Meinungs austausch des Vorsitzenden \*nur online verfügbar
8. Empfehlungen der HLG (unter Einbeziehung von Empfehlungen der Interessenträger) und Erfolgskontrolle \*nur online verfügbar
9. Nähere Ausführungen zum Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten in der EU
10. Fallstudien zu den nationalen Umsetzungsmaßnahmen im Rahmen des Aktionsprogramms zur Verringerung der Verwaltungslasten in der EU („ABRplus“) \*nur online verfügbar
11. Nähere Ausführungen zum REFIT-Programm – erste REFIT-Maßnahmen
12. Abweichende Stellungnahme

\* nur online verfügbar

**Der vollständige Wortlaut und die Anhänge des Berichts sind auf der Website der HLG abrufbar:**

➔ [http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin\\_burden/high\\_level\\_group\\_en.htm](http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/admin_burden/high_level_group_en.htm)

Hochrangige Gruppe  
im Bereich Verwaltungslasten

# **Bürokratie-** abbau in Europa

**Resümee und Ausblick**

Abschlussbericht