



Kosten kumulativer Auswirkungen der Einhaltung von EU-Gesetzen für KMU

Zusammenfassung

EUROPÄISCHE KOMMISSION

Generaldirektion Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und KMU
Directorate H — COSME Programm
Unit H.1 — COSME Programmkoordination, KMU-Beauftragte und Beziehungen zu EASME

Ansprechpartner: Artur Romanek

E-mail: GROW-H1@ec.europa.eu

*Europäische Kommission
B-1049 Brüssel*

Kosten kumulativer Auswirkungen der Einhaltung von EU-Gesetzen für KMU

Zusammenfassung

***Europe Direct soll Ihnen helfen, Antworten auf Ihre
Fragen zur Europäischen Union zu finden***

**Gebührenfreie Telefonnummer (*):
00 800 6 7 8 9 10 11**

(*). Sie erhalten die bereitgestellten Informationen kostenlos, und in den meisten Fällen entstehen auch keine Gesprächsgebühren (außer bei bestimmten Telefonanbietern sowie für Gespräche aus Telefonzellen oder Hotels).

IMPRESSUM

Dieses Dokument wurde von Centre for Strategy & Evaluation Services für die Europäische Kommission erstellt. Die hierin dargelegten Sichtweisen und Informationen sind die der Autoren und geben nicht zwangsläufig den offiziellen Standpunkt der Kommission wieder. Die Kommission übernimmt keine Gewähr für die Richtigkeit der in dieser Studie enthaltenen Daten. Weder die Kommission, noch Personen, die im Auftrag der Kommission handeln, können für die etwaige Verwendung der darin enthaltenen Daten verantwortlich gemacht werden.

Zahlreiche weitere Informationen zur Europäischen Union sind verfügbar über Internet, Server Europa (<http://europa.eu>).

Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2015

ISBN 978-92-79-49567-0
doi: 10.2873/890591

© Europäische Union, 2015
Nachdruck mit Quellenangabe gestattet.

Gedruckt in Belgien

ZUSAMMENFASSUNG

Im Folgenden werden die wesentlichen Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Empfehlungen der Studie „Kosten kumulativer Auswirkungen der Einhaltung von EU-Gesetzen für kleine und mittlere Unternehmen (KMU)“ zusammengefasst, die 2014/15 im Auftrag der Europäischen Kommission durchgeführt wurde.

Die Studie kam zu dem Schluss, dass **es keine allein gültige und universelle Methode gibt, um die Kosten kumulativer Auswirkungen der Einhaltung von Gesetzen der Europäischen Union (EU) einzuschätzen.** Zwar liefern das Standardkostenmodell (SKM) und der kostenorientierte Ansatz zur regulatorischen Belastung (*Cost driven Approach to Regulatory burden* – CAR) die verlässlichsten Ergebnisse, doch die Nachforschungen müssen (bezüglich der Anzahl an Rechtsvorschriften) deutlich eingegrenzt und fokussiert werden. Und selbst dann können die Fragen, welche durch Studien zu kumulativen Kosten aufgeworfen werden, nur zum Teil beantwortet werden. In der Tabelle auf Seite 25 der Studie wird übersichtsartig dargestellt, wann und in welcher Studie das Standardkostenmodell, die CAR-Methodik und andere Instrumente am besten eingesetzt werden könnten.

Eine Untersuchung verschiedener Wirtschaftszweige ergab, dass **kumulative Kosten eine Vielzahl an Unternehmensvorgängen beeinflussen, etwa durch steigende Kosten für Innovation, den Einsatz flexibler Beschäftigungspraktiken sowie Markteintritt und -expansion.** Dennoch erachteten Befragte und Studienteilnehmer die **kumulativen Kosten infolge der EU-Gesetzgebung oftmals als akzeptabel, da die Vorgaben der EU-Gesetze im Allgemeinen den gesunden Menschenverstand oder bewährte Unternehmensverfahren widerspiegeln und kodifizieren.** Zudem **stellen die Praktiken der Mitgliedstaaten bezüglich Auslegung, Umsetzung und Geltendmachung von Rechten eine bedeutende Quelle kumulativer Kosten dar** und untergraben die Wettbewerbsgleichheit der EU.

Diese Zusammenfassung erläutert zunächst die Ziele, die Definitionen und den Umfang der Studie. Anschließend werden die wirtschaftliche Bedeutung und die regulatorischen Rahmenbedingungen für KMU in Europa dargelegt. Es folgt eine Erklärung des Studienansatzes. Die letzten drei Abschnitte präsentieren die Ergebnisse bezüglich der drei Studienziele.

1. STUDIENZIELE, WICHTIGSTE DEFINITIONEN UND UMFANG

Die **Ziele** der Studie waren:

- Entwicklung **einer angemessenen Methode** zur Bewertung der Kosten **kumulativer Auswirkungen der Einhaltung** von EU-Gesetzen für kleine und mittlere Unternehmen (KMU);
- Bemessung und Analyse der **Kosten für KMU in Europa, die sich aus der Einhaltung von EU-Gesetzen und deren nationaler Umsetzung ergeben,** sowie Anwendung in fünf Wirtschaftszweigen;
- Bewertung der **kumulativen Auswirkungen der Einhaltung von Rechtsvorschriften verschiedener Art und verschiedenen Geltungsbereichs auf einzelne KMU** in bestimmten Wirtschaftszweigen und Vergleich der Kosten in verschiedenen Ländern.

In den nachstehenden Abschnitten vier, fünf und sechs werden die Ergebnisse zu den drei Studienzielen zusammengefasst.

Die wichtigsten Begriffe werden wie folgt **definiert**:

„EU-Gesetze“ bezieht sich in diesem Kontext **auf EU-Richtlinien und -Verordnungen**. Richtlinien müssen in nationales Recht umgesetzt werden und erfordern die Entwicklung von Maßnahmen zur nationalen Implementierung. Dazu können Maßnahmen zur Ergänzung oder Änderung von regulatorischen Verpflichtungen auf nationalem und subnationalem Niveau gehören.

Der Begriff **„kumulative Auswirkungen“** bezieht sich im Rahmen dieser Studie auf die Einhaltung mehrerer EU-Rechtsvorschriften und beschreibt, wie diese Einhaltung zu kumulativen Auswirkungen und Kosten für Unternehmen führt (im Unterschied zu Kosten, die im Zusammenhang mit der Einhaltung einzelner Rechtsvorschriften direkt entstehen) und wie dies das Verhalten von KMU beeinflusst. Zweitens berücksichtigt die Definition, wie nationale und subnationale Behörden EU-Gesetze umsetzen, d. h. das Ausmaß, zu dem Rechtsvorschriften auf verschiedenen rechtlichen Ebenen zur Kumulation führen. Drittens und letztens bezieht sich die Definition von kumulativen Kosten auf die Gesamtzahl der (EU-) Rechtsvorschriften und die entsprechenden Auswirkungen auf KMU im Laufe der Zeit.

Anwendung findet die **Definition von KMU gemäß** EU-Empfehlung 2003/61, die auf der **Mitarbeiterzahl** und entweder dem **Umsatz** oder der **Bilanzsumme** basiert. **In dieser Studie bestimmt die Mitarbeiterzahl, ob ein Unternehmen als KMU zählt und ob es ein Kleinunternehmen, ein kleines oder ein mittleres Unternehmen ist.**

2. KONTEXT – KMU IN DER EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFT

KMU tragen maßgeblich zu Wachstum und Beschäftigung in der Europäischen Union (EU) bei¹. Aufgrund ihrer Bedeutung stehen sie im Mittelpunkt der EU-Politik. Zu den wichtigen regulatorischen Instrumenten zur Unterstützung von KMU, die für diese Studie von Bedeutung sind, zählen der „Small Business Act“ (SBA) von 2008, die Strategie „Europa 2020“ und das Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (*Regulatory Fitness and Performance Programme* – REFIT).

Ein zentraler Aspekt, der sich durch diese Politik zieht, ist die Notwendigkeit, sicherzustellen, dass KMU durch die rechtlichen Rahmenbedingungen unterstützt und ihr Wachstum und ihre Entwicklung nicht behindert werden. Diese Grundüberzeugung wurde im Prinzip „Vorfahrt für KMU“ im SBA festgeschrieben. Durch dieses Prinzip soll sichergestellt werden, dass die Gesetzgeber bei der Erarbeitung neuer Gesetze die Auswirkungen auf KMU berücksichtigen (der „KMU-Test“). Von zentraler Bedeutung ist dieses Prinzip auch bei der Kombination regulatorischer Verbesserungen mit einem neuen Fokus in bedeutenden EU-Förderprogrammen („SMART growth“) und in „Fitness-Checks“ im Rahmen von REFIT, wodurch die EU-Gesetzgebung weniger komplex, einfacher, weniger mühsam und kostspielig in der Umsetzung und generell gebrauchstauglich werden soll.

¹ 99,8 % der nichtfinanziellen Unternehmen in der EU sind KMU und 66,9 % der Beschäftigung in der nichtfinanziellen Branche wird durch KMU gewährleistet (Quelle: Europäische Kommission: Eine teilweise und zerbrechliche Erholung, *Jahresbericht über europäische KMU, 2013/2014, S. 15.*) Ausführlichere Informationen sind in Abschnitt 1.4 unten zu finden.

3. STUDIENANSATZ

Die Studie stützt sich auf eine Kombination aus Sekundärliteratur (eine Literaturstudie ist in Anhang A beigefügt), 54 Interviews mit Branchenverbänden, Regulierungsbehörden sowie Beamten der Europäischen Kommission und einem Interview-Programm mit 250 KMU.

Die Kosten wurden anhand des Standardkostenmodells (SKM) kategorisiert², d. h.:

- **Einarbeitungskosten** (entstehen, während ein Verständnis der Rechtsvorschriften entwickelt wird);
- **Verabschiedungskosten** (Kosten der benötigten Veränderungen, um der Gesetzgebung nachzukommen);
- **Verwaltungskosten** (Ausführung der administrativen Verpflichtungen, welche die Gesetzgebung erforderlich macht). Eine zentrale Aufgabe im Rahmen der Nachforschungen war es, zwischen Kosten zu unterscheiden, welche auch ohne die Gesetzgebung anfallen, d. h. den „üblichen Geschäftskosten“, und denen, die nur anfallen, um gesetzlichen Anforderungen nachzukommen, also dem „Verwaltungsaufwand“.

Die Studie unterscheidet zwischen **Rechtsvorschriften, die branchenspezifisch („vertikal“) sind, und solchen, die für Unternehmen im Allgemeinen gelten („horizontal“)**, wie beispielsweise die Unternehmens- oder Arbeitsgesetzgebung. In Anhang C werden die entsprechenden allgemeinen EU-rechtlichen Rahmenbedingungen und die Gesetzgebung für die ausgewählten Wirtschaftszweige zusammengefasst und beschrieben.

Um einen genaueren Einblick in die Auswirkungen kumulativer Kosten zu erlangen, untersucht die Studie, wie sich Kosten akkumulieren, wenn Unternehmen **spezifische geschäftliche Entscheidungen fällen („Geschäftsereignisse“), und welchen Einfluss kumulative Kosten auf diese „Geschäftsereignisse“ haben.** Diese „Geschäftsereignisse“ sind: **Beschäftigung; Export an EU-Mitgliedstaaten, an die zuvor nicht exportiert wurde; Entwicklung neuer Produkte; Investition in neue Gebäude, Anlagen, Maschinen oder Ausrüstung und „Sonstiges“, d. h. Geschäftsereignisse, welche die Befragten für wichtig hielten.**

Die Studie **konzentrierte sich auf neun EU-Mitgliedstaaten und fünf Wirtschaftszweige.** Die Mitgliedstaaten sind Estland, Deutschland, Irland, Italien, Polen, die Slowakische Republik, Slowenien, Spanien und Schweden. Die Wirtschaftszweige sind die Herstellung von Backwaren (Herstellung von Nahrungs- und Futtermitteln), das Baugewerbe (Bau von Gebäuden), die Herstellung von elektrischen Ausrüstungen, die Erbringung von Dienstleistungen der Informationstechnologie und der Einzelhandel (mit Backwaren). Die Gründe für die Auswahl dieser Länder und Wirtschaftszweige werden in Anhang B erläutert.

² SCM Network, International Standard Cost Manual [Internationales Standardkostenhandbuch]; Europäische Kommission (2009), Leitlinien zur Folgenabschätzung, Anhang III

4. METHODOLOGISCHER RAHMEN FÜR ZUKÜNFTIGE STUDIEN

Bezüglich des ersten Ziels der Studie wurde die Schlussfolgerung getroffen, dass es keine einheitliche und universelle Methode für Studien über die Kosten kumulativer Auswirkungen der Einhaltung von EU-Gesetzen gibt. Nur sehr wenig wurde bisher zu kumulativen Kosten und Auswirkungen veröffentlicht. Im Rahmen einer Literaturstudie wurde festgestellt, dass vier verschiedene Studientypen zur Bewertung der Kosten und Auswirkungen, welche infolge der Gesetzgebung entstehen, herangezogen wurden: Umfragen zur Unternehmenswahrnehmung, länderübergreifende Vergleiche, Kosten-Nutzen-Studien bezüglich der Einhaltung sowie qualitative Studien.

Die Literaturstudie führte zu dem Schluss, dass die Studienkategorie „Kosten-Nutzen-Studie bezüglich der Einhaltung“ der geeignetste Ansatz ist. Dazu zählen auch das von der Kommission angewandte Standardkostenmodell (SKM) sowie der jüngst entwickelte kostenorientierte Ansatz zur regulatorischen Belastung (CAR). Benötigt werden dafür detaillierte quantitative Informationen des KMU zu den Maßnahmen, die zur Einhaltung der einzelnen Rechtsvorschriften ergriffen werden. Dazu ist ein langwieriges und ausführliches Interview (oder mehrere Interviews) mit jedem Unternehmen erforderlich. Viele KMU sind nicht gewillt, die notwendige Zeit für diese Art von Nachforschung zu opfern.

Zudem deuteten vorangegangene Forschungsergebnisse darauf hin, dass ein Ansatz basierend auf vertiefenden Interviews für einige längerfristige dynamische Auswirkungen von Rechtsvorschriften eine geeignetere Betrachtungsgrundlage darstellt. Dies gilt insbesondere für Aspekte von KMU-Aktivitäten wie etwa Marktzugang, Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit, Innovation, Unternehmenswachstum und Entwicklung. Auch die Auswirkungen zukünftiger regulatorischer Anforderungen werden dabei berücksichtigt. Insgesamt ließen sich mit einer Kombination eines Ansatzes zur Erfüllungskostenanalyse und eines qualitativen Ansatzes bei zukünftigen Studien die besten Ergebnisse erzielen.

Basierend auf der Literaturstudie und diesen Forschungsergebnissen lautet die Schlussfolgerung, dass es keine allein gültige und universelle Methode gibt, um all die Fragen zu behandeln, die mit den Kosten kumulativer Auswirkungen verbunden sind. Vorzugsweise sollte ein übergreifender methodischer Rahmen Anwendung finden. Innerhalb dieses Rahmens können je nach Art der Nachforschung verschiedene Studientypen durchgeführt werden. Im Einzelnen richtet sich die Ausgestaltung einer bestimmten Methode für eine bestimmte Aufgabe nach der Art der Studie und den Nachforschungsinstrumenten, die jeweils am besten für das Thema geeignet (Abschnitt 2.2.5 stellt diesbezüglich Leitlinien für das einzusetzende Instrumentarium bereit). Gleichzeitig sollte es einheitliche Elemente geben, sodass die Ergebnisse verschiedener Studien verglichen werden können.

Der vorgeschlagene **methodische Rahmen bietet einen flexiblen Ansatz, der der Heterogenität von KMU und größeren Unternehmen gerecht wird.** So wird eine Kombination verschiedener Studientypen und Nachforschungsinstrumente vorgeschlagen, um die verschiedenen Formen der Nachforschung zu den Kosten kumulativer Auswirkungen zu berücksichtigen. Wie diese Kombination im Einzelnen aussieht, richtet sich dabei nach den jeweiligen Fragestellungen.

Der vorgeschlagene methodische Rahmen besteht aus **13 Hauptschritten**, wobei je nach Art der durchgeführten Studie unterschiedliche Schwerpunkte auf die verschiedenen Schritte gelegt werden. Zusammenfassend gibt es:

Hauptschritte – Methodischer Rahmen

1. Den Gegenstand und spezifischen Studienumfang klar identifizieren, wobei es sich um eine einzelne Rechtsvorschrift, Rechtsvorschriften in einer bestimmten Branche oder Teilbranche(n), eine bestimmte Art von Rechtsvorschriften (z. B. zum Thema Umwelt), eine Tätigkeit (z. B. Produktion), Produkte oder Dienstleistungen handeln kann.
2. Die Rechtsvorschriften, welche für die Studie von Bedeutung sind, identifizieren, auflisten und abbilden, um die Verpflichtungen zu ermitteln.
3. Eine detaillierte Branchen- (oder Teilbranchen-) Analyse durchführen (je nach Umfang und Zielen der Studie).
4. Quellen zusätzlicher Kosten ermitteln, welche aus nationalen/regionalen Rechtsvorschriften entstehen.
5. Entsprechende Durchsetzungsbestimmungen, -arten und verbundene Kosten identifizieren.
6. Je nach Art und Umfang der Studie eine Auswahl an maßgeblichen „Geschäftsereignissen“, Bereichen, Tätigkeiten oder Produktgruppen wählen, bezüglich derer ausreichend zahlreiche Rechtsvorschriften vorliegen, die betrachtet werden können.
7. Die potenziellen Auswirkungen der Rechtsvorschriften bezüglich aller gewählten Fokusbereiche analysieren.
8. Zwischen direkten Finanzkosten, Erfüllungskosten (darunter erhebliche Erfüllungskosten, Verwaltungskosten und Belastungskosten) und langfristigen Strukturkosten unterscheiden.
9. Zwischen Kosten des anfänglichen Einflusses – Anpassungen, wenn das Gesetz eingeführt wird – und laufenden Routinekosten unterscheiden.
10. Kumulative Kosten einschätzen und feststellen, wo diese Kosten zusätzlichen Einfluss, abnehmenden Grenzeinfluss und zunehmenden Grenzeinfluss haben.
11. Potenzial für eine Reduktion der Erfüllungskosten ermitteln.
12. Sofern es für die Studie angemessen ist, die Ergebnisse nach Bedarf aufskalieren.
13. Die Ergebnisse der Studie durch Beratung mit Experten bestätigen.

Um die praktische Anwendbarkeit des empfohlenen methodischen Rahmens zu unterstützen, werden in einer "Toolbox" in Abschnitt 2.2.5 (Tabelle 2.4)

Leitlinien im Hinblick auf die spezifischen Studienarten, die Nachforschungsmethoden zur Bewertung verschiedener Arten kumulativer Kosten und die entsprechenden Nachforschungsinstrumente bereitgestellt:

- Zur Bewertung kumulativer Kosten auf Unternehmensniveau sind Interviews auf Unternehmensniveau unter Anwendung von Erfüllungskostenstudien (z. B. SKM oder CAR) gemeinsam mit vertiefenden Interviews mit Unternehmen, Regulierungsbehörden und Branchenverbänden von größerer Bedeutung.
- Für Studien, welche sich mit nationalen kumulativen Kosten bezüglich der Umsetzung befassen, sollte der Schwerpunkt auf Sekundärliteraturstudien und vertiefende Interviews mit Regulierungsbehörden, Verbänden und Experten der Branche gesetzt werden.
- Für Studien, die die Auswirkungen der Erfüllungskosten im zeitlichen Verlauf betrachten, sind eventuell Sekundärliteraturstudien und vertiefende Interviews mit Experten und Unternehmen am angemessensten.

Zentrale Aspekte

Einige **Aspekte müssen hervorgehoben werden, wenn es um die Anwendung des übergreifenden methodischen Rahmens geht:**

Zunächst wird eine eindeutige Definition des Begriffs „kumulative Auswirkungen“ benötigt, da es dafür bei Unternehmen, Branchenverbänden und öffentlichen Behörden verschiedene Auslegungen gibt. Dies wird in dieser Studie erreicht, indem dem Begriff drei Hauptdimensionen zugeordnet werden: (i) die Auswirkungen, welche aus der Notwendigkeit einer Umsetzung verschiedener Rechtsvorschriften entstehen; (ii) die Auswirkungen, welche mit multiplen Regierungsschichten in Verbindung gebracht werden können; und (iii) die Akkumulation der Auswirkungen im Laufe der Zeit (siehe Abschnitt 1.2).

Zweitens ist aufgrund der Komplexität des Gegenstands eine ausschließlich auf Umfragen beruhende Methode ungeeignet. Hierfür gibt es mehrere Gründe. Es gestaltet sich schwierig, von Unternehmen und insbesondere von KMU zufriedenstellende Antworten zu erlangen. Für viele Fragen, die im Zusammenhang mit Untersuchungen der Kosten kumulativer Auswirkungen aufgrund von EU-Gesetzen aufgeworfen werden, können kaum Nachforschungen angestellt werden, ohne sie im Detail mit den Unternehmen zu diskutieren. In der Regel verfügen KMU zudem nicht über das erforderliche Wissen über Rechtsvorschriften und ihre Herkunft, um zwischen EU- und nationalen Gesetzen unterscheiden zu können. Dies gilt ganz besonders für „Grauzonen“, in denen zur EU-Gesetzgebung möglicherweise weitere nationale Gesetzes Elemente hinzukommen. Wie die Literaturstudie aufgezeigt hat, weisen viele der alternativen Ansätze außerdem Mängel auf, wenn sie allein angewandt werden. Aus diesen und anderen Gründen hat diese Studie **einen Ansatz geprüft, der verschiedene Studientypen und Nachforschungsinstrumente kombiniert, den Schwerpunkt aber auf vertiefende Nachforschungen durch ein Interview-Programm mit KMU legt (siehe Abschnitt 2.2.2).**

Drittens ist ein groß angelegtes Auswahlverfahren erforderlich, um genug KMU-Kontakte für ein vertiefendes Interview-Programm zu erreichen. Für diese Aufgabe mussten für 250 Interviews 16.000 KMU kontaktiert werden. Eine Selektion dieser Art ist notwendig, insbesondere dann, wenn bei der Identifizierung geeigneter KMU für die Studie keine Unterstützung von Branchenverbänden bereitgestellt wird (siehe Abschnitt 2.1).

Viertens muss stärker herausgestellt werden, dass Unternehmen unterschiedlicher Größe auf unterschiedliche Weise mit der Einhaltung gesetzlicher Auflagen umgehen. Es sollte ein Unterschied zwischen Kleinst-, kleinen und mittleren Unternehmen gemacht werden, statt sie hinsichtlich ihrer Fähigkeit, sich mit regulatorischen Anforderungen vertraut zu machen und administrativen und rechtlichen Verpflichtungen nachzukommen, homogen als KMU zu behandeln (siehe Abschnitt 2.2.2).

Fünftens muss ein zeitlicher Rahmen betrachtet werden, der über die Gegenwart hinausreicht, um die Kosten kumulativer Auswirkungen der Einhaltung bewerten zu können. Zusätzliche Kosten und Auswirkungen (positive und negative), welche für die Entwicklung eines Unternehmens oder die Zukunft einer Branche oder Teilen davon unter Umständen von maßgeblicher Bedeutung sind, kommen möglicherweise erst im Laufe der Zeit zum Vorschein und sind im Rahmen einer statischen Kostenstudie nicht unmittelbar sichtbar (siehe Abschnitt 2.2.3).

Sechstens sollte die SKM-Methode um bestimmte dynamische Elemente ergänzt werden, um verhaltensbezogene Reaktionen auf Rechtsvorschriften (Feedback-Schleifen) ermitteln zu können, und „psychologische“ Kosten sollten nicht vernachlässigt werden. Wenn auch dynamische Elemente identifiziert werden, kann die Beurteilung von kumulativen Kosten nicht völlig unabhängig von der Beurteilung der Auswirkungen sein. Mit der Zeit können die Auswirkungen entweder negative Aspekte kumulativer Kosten verstärken (z. B. Marktentwicklung und -wachstum behindern), was zu weiteren Kosten führt, oder sie können zur Entwicklung beitragen (z. B. Exporte ermöglichen) und somit kumulative Kosten mildern (siehe Abschnitt 2.2.3).

Sonstige Aspekte

Vor dem Hintergrund der praktischen Herausforderungen, die im Hinblick auf Studien zur Bewertung der Kosten kumulativer Auswirkungen bestehen, umfasst der empfohlene methodische Rahmen auch praktische Vorschläge für die Durchführung von Studien (siehe Abschnitt 2.5). Die wichtigste Empfehlung besteht hierbei darin, den Umfang solcher Studien ganz klar zu definieren und bestimmte Themenbereiche in den Fokus zu stellen, in denen durch die Nachforschungen aussagekräftige Ergebnisse erzielt werden können. Mit der Erweiterung des Umfangs und der Inklusion mehrerer Rechtsvorschriften wird es wahrscheinlicher, dass die Belastbarkeit der Studienergebnisse abnimmt (siehe auch Fallstudie 2.1). Es besteht ein Spannungsverhältnis zwischen dem Umfang der Studie und der Zuverlässigkeit der Ergebnisse, da es bei einem zunehmend weit gefassten Umfang zu immer komplexeren Wechselwirkungen zwischen Rechtsvorschriften kommt.

Der vorgeschlagene methodische Rahmen bietet gewisse Stärken. Zu diesen Stärken gehören die detaillierten Nachforschungen, die viel darüber aufzeigen können, wie kumulative Kosten entstehen, woraus diese Kosten bestehen und wie sie das Unternehmensverhalten und die Entwicklung der Branche insgesamt beeinflussen können. Zudem bietet der übergeordnete Rahmen Spielraum für Flexibilität, sodass verschiedene Arten von Studien durchgeführt, verschiedene Nachforschungsinstrumente eingesetzt und somit die vielen unterschiedlichen Fragen in Bezug auf kumulative Kosten untersucht werden können.

Zu den Schwächen zählt die Problematik der Robustheit und Repräsentativität der Ergebnisse, wenn diese auf einer relativ kleinen Anzahl an vertiefenden Interviews basieren. Das SKM zielt nicht darauf ab, statistisch repräsentativ zu sein. In manchen Situationen könnte es möglich sein, Ergebnisse mit einer größeren Umfrage-Gruppe zu bestätigen. Wenn die größere Umfrage-Gruppe jedoch kein besseres Verständnis des Gegenstands hat als die kleinere Gruppe, erbringt diese Folgestudie unter Umständen auch keine robusteren Ergebnisse als die bereits auf Grundlage der kleineren Auswahl erzielten Ergebnisse. Bestätigt eine Expertengruppe die Ergebnisse, so besteht weiterhin der Kritikpunkt hinsichtlich der mangelnden Repräsentativität.

Die Problematik der Repräsentativität von Ergebnissen, die auf einer kleinen Auswahl innerhalb einer großen Gruppe basieren, wird durch Probleme bei der Datenerhebung noch verstärkt. Es kann sehr schwierig sein, Antworten von KMU zu erhalten, und die Forscher, die die Daten erheben, müssen äußerst umfassende Kenntnisse im Bereich der Gesetzgebung und der KMU-Geschäftsabläufe besitzen. Dies stellt aufgrund der großen Menge an Rechtsvorschriften, die Unternehmen (oder andere Organisationen) beeinflussen, eine besondere Herausforderung dar. Zudem muss damit gerechnet werden, dass sich der Befragte nicht über alle Rechtsvorschriften gänzlich im Klaren ist. Um gründlich vorzugehen, müssten eventuell vor Ort Interviews bei den Unternehmen durchgeführt werden, wobei dies je nach Art und Komplexität der Organisation und des Untersuchungsthemas unterschiedlich viel Zeit – von einigen Stunden bis hin zu einem ganzen Tag pro Unternehmen – in Anspruch nehmen kann.

5. KMU IN EUROPA UND DIE ERFÜLLUNGSKOSTEN INFOLGE VON EU-GESETZEN UND DEREN NATIONALER UMSETZUNG SOWIE ANWENDUNG IN FÜNF WIRTSCHAFTSZWEIGEN

In diesem Abschnitt werden die Ergebnisse zum zweiten Ziel zusammengefasst. Wir **identifizieren und analysieren, wie unterschiedliche Arten kumulativer Kosten für KMU in Europa durch die Einhaltung der EU-Gesetze und deren nationale Umsetzung in den gewählten Wirtschaftszweigen entstehen und welche branchenbezogenen Faktoren kumulative Kosten beeinflussen.**

5.1 Wie verschiedene Arten kumulativer Kosten entstehen

Die Studie deutet darauf hin, dass kumulative Auswirkungen verbunden mit EU-Gesetzen auf verschiedenem Wege entstehen:

Erstens können kumulative Auswirkungen aus der Notwendigkeit der Einhaltung verschiedener Rechtsvorschriften oder Gesetzesarten entstehen. Dies schließt die branchenspezifische, Produktsicherheits-, Arbeits-, Arbeitsschutz-, Umwelt- und unternehmensbezogene Gesetzgebung ein. Kumulative Kosten entstehen, weil einzelne KMU vielen verschiedenen Rechtsvorschriften nachkommen müssen. Zudem ist es notwendig, den Veränderungen der Gesetzgebung und harmonisierter technischer Standards nachzukommen, welche zwar freiwillig sind, aber häufig Anwendung finden, um Konformität mit „wesentlichen Anforderungen“ innerhalb der EU-Gesetzgebung zu erreichen.

Zweitens treten kumulative Auswirkungen auch aufgrund unterschiedlicher Verfahren bei der Umsetzung, Überwachung und Durchsetzung von Rechtsvorschriften auf. Zwar wurden im Laufe der Nachforschungen nur wenige Beispiele der Vergoldung³ ermittelt, doch es treten andere Arten von Erfüllungskosten auf. Mitgliedstaaten führen zusätzliche oder abweichende Anforderungen für die Verfahren der öffentlichen Auftragsvergabe ein (z. B. beeinflussen diese die IT- und Baubranche). Abweichungen zwischen Ländern aufgrund von unterschiedlichen Auslegungen der gesetzlichen Bestimmungen der EU entstehen im Laufe der Umsetzung europäischer Richtlinien in nationales Recht (z. B. maximale oder minimale Harmonisierung).

Zusatzlasten können auch durch die **Art der Überwachung und Durchsetzung der Umsetzung von EU-Verordnungen auf nationaler Ebene** entstehen. KMU- und Branchenverbände erkennen den Fortschritt an, der in Richtung einer vollständig harmonisierten Rechtslandschaft im Binnenmarkt gemacht wurde (beispielsweise durch Annahme eines gemeinsamen EU-Rahmens für stärkere Marktüberwachung im Jahre 2008⁴ und 2013⁵). Dennoch ist die Wahrscheinlichkeit zusätzlicher Überprüfungen von KMU in manchen Ländern höher als in anderen, was den Gedanken der Wettbewerbsgleichheit in gewissem Sinn untergräbt.

Drittens führen Rechtsvorschriften im Laufe der Zeit zur Kumulation und die Art, wie diese die Unternehmen beeinflussen, kann sich im Laufe der Zeit verändern. Regulatorische Anforderungen können im Laufe der Zeit eingeführt werden, doch während sich Unternehmen an die neuen Umstände anpassen, werden eventuelle neue Aspekte der Gesetze anwendbar, wodurch neue Lasten entstehen. Im Gegenzug werden routinemäßige Abläufe angepasst und die Einhaltung wird in alltägliche Verfahren integriert, was den gefühlten Einfluss reduziert.

Es bestehen auch branchenspezifische Faktoren, welche das Auftreten von kumulativen Auswirkungen und Kosten beeinflussen. Diese resultieren aus der Branchenstruktur und -integration, der Firmengröße und der Neigung zur Einhaltung. Auch das Umfeld des jeweiligen Landes spielt eine Rolle (siehe 5.3 unten).

Die Quantifizierung der Kosten kumulativer Auswirkungen von EU-Gesetzen ist schwierig, da sie auf EU-Ebene entstehen, jedoch national auf verschiedenen Kontrollebenen umgesetzt werden. Desweiteren wird dies in manchen Mitgliedstaaten und Branchen trotz der kumulativen Auswirkungen, die zu höheren Erfüllungskosten führen, positiv gesehen (z. B. finden in Deutschland im Gebäudebau anspruchsvollere Standards Anwendung, als unter EU-Gesetzgebung notwendig wären). In anderen Mitgliedstaaten werden ähnliche kumulative Auswirkungen negativ betrachtet (z. B. gelten dieselben EU-Standards im spanischen Gebäudebau als negativ).

³ In dieser Studie bezieht sich der Begriff „Vergoldung“ („Gold-Plating“, Einführung überflüssiger Durchführungsvorschriften) auf Situationen, in welchen die nationalen Anforderungen von den Anforderungen der EG-Richtlinien abweichen, und bezeichnet das „kostensteigernde“ und nicht das neutrale oder kostensenkende Vergolden (Bertelsmann Stiftung, 2006, International benchmark of administrative burdens related to selected EC Directives in the Netherlands, Germany and Denmark [Internationaler Richtwert für Verwaltungslasten in Verbindung mit ausgewählten EG-Richtlinien in den Niederlanden, Deutschland und Dänemark, S. 10).

⁴ Verordnung (EG) Nr. 765/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über die Vorschriften für die Akkreditierung und Marktüberwachung im Zusammenhang mit der Vermarktung von Produkten.

⁵ Vorschlag einer Verordnung über die Marktüberwachung von Produkten (COM(2013)75).

5.2 Kumulative Kosten auf KMU- und Branchenebene

In diesem Teilabschnitt werden die Studienergebnisse zu den kumulativen Kosten und Auswirkungen aus Branchensicht zusammengefasst. Dies erfolgt anhand der drei Typen oder Dimensionen kumulativer Auswirkungen und Kosten: jene, die aus der Einhaltung multipler Rechtsvorschriften entstehen; jene, die aus verschiedenen Arten der Umsetzung von EU-Gesetzen durch nationale und subnationale Behörden resultieren; und jene, die sich aus der immer größeren Gesamtzahl von EU-Rechtsvorschriften im Laufe der Zeit ergeben. Diese werden nacheinander erläutert.

5.2.1 Erste Dimension – kumulative Auswirkungen und Kosten der Einhaltung

Die folgenden Absätze enthalten eine Zusammenfassung der Ergebnisse bezüglich der **Einhaltung mehrerer EU-Rechtsvorschriften (im Gegensatz zu Kosten, die sich aus der Einhaltung einzelner Rechtsvorschriften ergeben), wie dies zu kumulativen Auswirkungen und Kosten für Unternehmen führt** und wie sich dies auf das Verhalten von KMU auswirkt.

Bei der Höhe der Erfüllungskosten, die den jeweiligen KMU entstehen, sowie der Art und Weise, wie diese auf Rechtsvorschriften reagieren, bestehen beträchtliche Unterschiede. Diese Kosten hängen von den Rechtsvorschriften in der Branche, der Branchenstruktur, der Unternehmensgröße, der Neigung des Unternehmens zur Einhaltung und den herrschenden nationalen Durchsetzungsbestimmungen ab. Diese miteinander verwobenen Faktoren schaffen ein breites Spektrum an Verhaltensweisen von sehr strenger bis sehr lockerer Einhaltung.

Auf der Branchenebene zeigen die Wirtschaftszweige Herstellung von Backwaren, Einzelhandel mit Backwaren und Erbringung von Dienstleistungen der Informationstechnologie ein geringes Bewusstsein und kaum Bedenken in Bezug auf kumulative Kosten (außer bei den Bedenken in Bezug auf die Durchsetzung in Spanien). Es besteht ein gewisses Bewusstsein im Zweig der elektrischen Ausrüstungen und mehr Bewusstsein im Gebäudebau. Insgesamt tendieren Unternehmen und Branchenverbände dazu, andere Faktoren (wie etwa die Verfügbarkeit von geeignetem Personal, die Finanzierung und den Stand der Besteuerung) als deutlich relevanter für ihre Geschäftsabläufe einzustufen als die kumulativen Kosten infolge der Gesetzgebung.

Eine Vielzahl verschiedener KMU nehmen positive Auswirkungen von EU-Gesetzen wahr. Es wird die Auffassung vertreten, dass die EU-Gesetze die Standards für zahlreiche KMU angehoben haben – von Baufirmen in der Slowakei bis hin zu Bäckern in Irland. Es wird auch deutlich, dass in gewissen Bereichen aller Branchen in dieser Studie (die Wirtschaftszweige Herstellung elektrischer Ausrüstungen, Gebäudebau, Dienstleistungen der Informationstechnologie und Herstellung von Backwaren sind Paradebeispiele) das Marktverhalten höhere und kostspieligere Anforderungen in Bezug auf die Einhaltung vorgibt als die EU-Gesetze. In diesen Fällen müssen Firmen, die Zugang zum Markt eines anderen EU-Mitgliedstaats erhalten möchten, Branchenstandards nachkommen, die bei Weitem über den Vorgaben der EU-Gesetzgebung liegen.

Ein weiterer Faktor besteht darin, dass die KMU für viele der Kosten, welche aufgrund der EU-Gesetze entstehen, sowieso aufgekommen wären. In der Umfrage wurden Teilnehmer gefragt: „Welche Auswirkungen haben die Kosten infolge der Gesetzgebung Ihrer Auffassung nach auf Ihr Unternehmen?“ Die meisten KMU, die auf die Umfrage antworteten, sagten, dass sie die verschiedenen Anforderungen sowieso umgesetzt hätten (33 % stimmten „sehr stark“, 28 % „stark“ zu). Zwischen den Branchen bestehen hier Unterschiede. Die Ergebnisse der Umfrage weisen darauf hin, dass ein großer Teil der Kosten, darunter jene für kumulative Auswirkungen von Rechtsvorschriften, Teil der normalen Geschäftsausgaben ist.

Viele KMU sehen die Einhaltung der EU-Gesetze schlicht als gute

Geschäftspraxis an. Zum Beispiel wird in Bäckereien „das Tragen von Haarnetzen und Handschuhen und die Gewährleistung von Sauberkeit und Hygiene“, wie ein Teilnehmer es formulierte, als eine vernünftige Geschäftspraxis angesehen, die auch durch das Gesetz gefordert wird. Viele kleine Unternehmen tendieren dazu, nicht alle Schritte zu dokumentieren, die zur Einhaltung der EU-Gesetze unternommen werden, außer sie werden kontrolliert und aufgefordert, dies zu tun, da diese Praxis in ihren alltäglichen Geschäftsverfahren integriert ist. Viele Elemente der Überprüfung der Produktsicherheit zählen in der Branche der elektrischen Ausrüstungen zu den „üblichen Geschäftskosten“, da sie ein wesentlicher Bestandteil der Qualitätssicherung und -prüfung sind. Viele Unternehmen würden diese Maßnahmen unabhängig von etwaigen EU-Vorgaben ergreifen, um das Risiko einer Rufschädigung einzudämmen.

5.2.2 Zweite Dimension – EU/Mitgliedstaaten

Die zweite Dimension der kumulativen Kosten und Auswirkungen berücksichtigt, **wie nationale und subnationale Behörden EU-Gesetze umsetzen, d. h. das Ausmaß, zu dem Rechtsvorschriften auf verschiedenen rechtlichen Ebenen zur Kumulation führen.**

Kumulative Kosten können durch eine unterschiedliche Implementierung von EU-Gesetzen durch nationale Behörden im Laufe der nationalen Umsetzung entstehen.

Die Kosten variieren, weil Ansätze minimaler und maximaler Harmonisierung umgesetzt werden, was die Wettbewerbsgleichheit des EU-Binnenmarktes untergraben könnte. In der IT-Branche bestehen Unterschiede bei der nationalen Auslegung der Datenschutz-Gesetzgebung, was Auswirkungen auf IT-Firmen in den meisten Ländern der Studie hat. Verschiedene Regierungsebenen verfügen in den einzelnen Mitgliedstaaten möglicherweise über unterschiedliche Kompetenzen in Bezug auf bestimmte Aspekte einer Rechtsvorschrift. Dies hat zur Folge, dass die Erfüllungskosten variieren. Die nationalen Behörden setzen die Rechtsvorschriften eventuell unterschiedlich durch, wodurch die Häufigkeit von Prüfungen und Kontrollen in den einzelnen Mitgliedstaaten variiert.

Die Mitgliedstaaten und nicht etwa die EU sind oft der Ursprung weiterer regulatorischer Lasten für KMU infolge der EU-Gesetzgebung.

Dies kann aufgrund einer „Vergoldung“ im Laufe der nationalen Umsetzungsverfahren der Fall sein (z. B. Auslegung von Rechtsvorschriften auf starre oder unbeabsichtigte Art und Weise und Abweichungen bei den Standards, wie im Falle der Produkte des Gebäudebaus). **In die nationalen Rechtsvorschriften zur öffentlichen Auftragsvergabe werden zusätzliche Anforderungen integriert und im Rahmen der Verfahren zur Vergabe von Einzelaufträgen kommen weitere Abweichungen hinzu.** Ausgehend von den Nachforschungen scheint dies insbesondere im Gebäudebau der Fall zu sein (obwohl auch im Bereich der elektrischen Ausrüstungen und der Dienstleistungen der Informationstechnologie entsprechende Fälle zu finden sind). Über das „Vergoldungspotenzial“ im Rahmen der nationalen Umsetzungsverfahren hinaus existieren auch andere Faktoren, die zu Kosten infolge der kumulativen Auswirkungen von Rechtsvorschriften führen. Dies schließt die Möglichkeit ein, dass in Mitgliedstaaten weitere Anforderungen eingeführt werden, wenn Rechtsvorschriften mehrere Regierungsebenen passieren müssen (z. B. aufgrund einer regionalisierten nationalen Regulierungsstruktur).

Verschiedene Rechtsvorschriften beeinflussen das Ausmaß von kumulativen Auswirkungen und Kosten. Aus der Sicht der EU könnte die Umsetzung von mehr Rechtsvorschriften in Form von Verordnungen statt Richtlinien von Vorteil sein. Dadurch könnte der Spielraum für Abweichungen bei der nationalen Umsetzung innerhalb und unter den Ländern reduziert werden.

Eine Veränderung dieser Art würde die Unterschiede bei der nationalen Umsetzung jedoch nicht gänzlich auslöschen. Auch mit Verordnungen kann es zu Meinungsverschiedenheiten in Bezug auf die Auslegung kommen, welche durch den

Europäischen Gerichtshof ausgeräumt werden müssen (z. B. im Falle der REACH-Verordnungen und der Definition von „Artikeln“). Regulatorische Abweichungen beziehen sich dabei nicht nur auf die „Vergoldung“, sondern können auch durch eine unterschiedliche Auslegung von Rechtsvorschriften hervorgerufen werden. Verordnungen minimieren jedoch die Verwaltungslasten für KMU, da sie unnötige Komplikationen aufgrund verschiedener Auslegungen unter den Mitgliedstaaten reduzieren.

Durch die Auferlegung aufwändiger, übermäßig häufiger nationaler Prüfungen und Kontrollen zur Überwachung der Einhaltung der EU-Gesetze werden die kumulativen Auswirkungen und Kosten mitunter noch erhöht.. In unseren Nachforschungen führte dieses Problem zu größeren Lasten als die „Vergoldung“ von EU-Gesetzen im Rahmen der Umsetzungsverfahren. Die Gesetze stammen zwar vielleicht von der EU, die politischen Entscheidungsträger der EU sind jedoch mit der Herausforderung konfrontiert, dass die Mitgliedstaaten für die nationalen Dienst- und Kontrollsysteme verantwortlich sind (z. B. Überprüfung und Durchsetzung von Arbeits-, Arbeitsschutz- und Produktsicherheitsgesetzen).

5.2.3 Dritte Dimension – Kumulative Auswirkungen der EU-Gesetze im Laufe der Zeit

Die dritte Dimension kumulativer Kosten und Auswirkungen bezieht sich auf **die Gesamtzahl der (EU-) Rechtsvorschriften und Auswirkungen auf KMU im Laufe der Zeit.**

Die Kosten kumulativer Auswirkungen von EU-Gesetzen können im Laufe der Zeit zur Kumulation führen, doch die Belege dazu, ob die Kosten der Einhaltung von EU-Gesetzen aufgrund ihrer allmählichen Zunahme ansteigen, ist sehr gemischt. Drei wichtige Punkte kristallisieren sich bei diesem Forschungsaspekt heraus.

Erstens gab ein großer Prozentsatz der befragten KMU an, dass sie nicht wussten, ob die Anforderungen, die sie einhalten müssen, im Laufe der Zeit zu größeren oder geringeren Lasten geführt oder mehr (oder weniger) kostspielig geworden sind. Dies liegt entweder daran, dass sie die Gesetzgebung nicht ausreichend gut kennen, um eine Aussage dazu zu treffen, oder sie sind noch nicht lange genug im Geschäft, um einen Überblick über die Entwicklungen im Laufe der Zeit zu haben.

Zweitens denkt eine relativ kleine Anzahl der KMU, dass die EU-Gesetzgebung weniger belastend und kostspielig geworden ist. Im Wirtschaftszweig der Herstellung von Backwaren wurden diesbezüglich die „Hazard Analysis and Critical Control Points“-Systeme (Gefahrenanalyse und kritische Kontrollpunkte, HACCP) erwähnt, die die Einhaltung leichter machten und Kosten reduzierten. Außer bei der Arbeitsgesetzgebung besteht ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Zahl der KMU, die der Auffassung sind, dass die Rechtsvorschriften der EU belastender und kostspieliger geworden sind, und jenen, die meinen, es sei keine Veränderung festzustellen. Im Falle der Arbeitsgesetzgebung herrscht die Auffassung, dass sie weniger belastend und kostspielig geworden sei.

Drittens nehmen die Kosten der Einhaltung einzelner Rechtsvorschriften tendenziell ab, wenn KMU besser mit den Anforderungen vertraut sind. Die EU-Erfüllungskosten erreichen tendenziell circa innerhalb der ersten fünf Jahre nach dem Inkrafttreten eines Gesetzes ihren Höhepunkt. Somit treten einerseits zwar mehr Rechtsvorschriften in Kraft, andererseits schwächen sich die kumulativen Auswirkungen jedoch ab. Es ist generell leichter und weniger belastend, gut etablierten Gesetzen nachzukommen, wenn die KMU Erfahrung im Umgang mit früheren Gesetzen gewinnen.⁶

5.3 Branchenfaktoren, die kumulative Kosten beeinflussen

Die Branchenanalysen zeigen auf, dass **dem Auftreten, dem Ausmaß und den Auswirkungen von kumulativen Kosten verschiedene branchenspezifische Faktoren zugrunde liegen.** Diese lauten:

Erstens ist die Struktur und die Art der Branche, darunter das Ausmaß an Integration – vertikale und horizontale – ein wichtiger Faktor, der den Umfang kumulativer Kosten beeinflusst. Das Maß an Kontrolle und Einhaltung ist in Branchen mit vielen Kleinstunternehmen zum Beispiel tendenziell geringer (z. B. Herstellung von oder Einzelhandel mit Backwaren). Andererseits sind Unternehmen im Wirtschaftszweig der Herstellung elektrischer Ausrüstungen tendenziell größer und es besteht eine stärkere Exponiertheit und Wahrscheinlichkeit für Kontrollen.

Zweitens sind die Branchelieferketten und ihr Maß an Integration ein weiterer Faktor, der den Umfang und die Auswirkungen von kumulativen Kosten beeinflusst. In der Branche der elektrischen Ausrüstungen sind die Lieferketten relativ lang und werden vom Integrator überwacht, der für die Sicherung eines gänzlich konformen Produkts verantwortlich ist. Ähnliche Kräfte spielen auch in einigen Bereichen des Einzelhandels und Gebäudebaus eine Rolle, sodass Marktkräfte unabhängig von Eingriffen der öffentlichen Hand die Einhaltung stark antreiben. Für einen kleinen regionalen Hersteller von Backwaren in einem Land mit vielen solchen Unternehmen kann es hingegen möglich sein, sich unauffällig zu verhalten und Kontrollen und der Durchsetzung von Vorgaben zu entgehen. Ist das Unternehmen Teil einer hochintegrierten Lieferkette, kann dies nicht passieren.

Drittens beeinflusst die Firmengröße die Erfüllungskosten. Mittlere Unternehmen sind auf dem Markt stärker exponiert und werden deshalb tendenziell regelmäßiger von Behörden kontrolliert als Kleinst- oder kleine Unternehmen. Größere KMU sind zudem aus Sicht des Risiko- und Rufmanagements generell stärker auf die Einhaltung von Rechtsvorschriften bedacht, da die Nichteinhaltung zu großen Verlusten führen kann. Infolge eines negativen Ergebnisses einer Prüfung oder Kontrolle könnte es beispielsweise zu Produktionsunterbrechungen oder Rufschädigungen kommen. Dies wiederum könnte Folgewirkungen in Bezug auf die Kunden und den zukünftigen Absatz haben. Unternehmen entwickeln und implementieren Systeme, um die Einhaltung von EU-Gesetzen zu sichern. So werden beispielsweise Leitlinien und Risikomanagement-Tools erarbeitet und Überwachungsverfahren entwickelt, die Einhaltung der Arbeitszeitrichtlinie wird sichergestellt, Schulungen im Bereich Hygiene und Arbeitsschutz werden durchgeführt und Dokumentationsunterlagen werden erstellt.

⁶ Zum Beispiel wurde die Überwachung der Arbeitsstunden für die Arbeitszeitrichtlinie als äußerst belastend angesehen, als sie eingeführt wurde, doch viele KMU sind mit dem Gesetz vertraut und verfügen für interne Verwaltungszwecke über elektronische Arbeitszeitsysteme. Somit ist die Rechtsvorschrift im Laufe der Zeit wohl weniger belastend geworden.

Zusätzlich tendieren größere Firmen dazu, über höher entwickelte interne Systeme zu verfügen. Das Geschäft erfolgt auf einer weniger persönlichen und stärker marktbezogenen Basis als in Kleinst- oder kleinen Unternehmen (oft Familienunternehmen), wo im Laufe der Zeit entwickelte persönliche Beziehungen oftmals eine größere Rolle spielen.

Kleinst- und kleine Unternehmen haben generell eine weniger formalisierte Prädisposition zur Einhaltung von Rechtsvorschriften als mittlere oder große Unternehmen. Aufgrund der komplexen Einarbeitung und der Notwendigkeit einer detaillierten Dokumentation sehen viele Kleinst- und kleine Unternehmen ein „peinlich genaues“ Einhalten von EU-Gesetzen für sich nicht als realistische Option. Stattdessen versuchen sie entweder, das zu tun, was sie für angemessen halten, um ein minimales Einhaltungsniveau zu erreichen, oder sie unternehmen gar keine Anstrengungen im Hinblick auf die Einhaltung. Dies gestaltet sich in manchen Branchen jedoch schwieriger als in anderen. Die befragten KMU gaben an, dass die Erfüllungskosten dort, wo sie sich um Einhaltung bemühen, vergleichsweise hoch sind. Dies liegt daran, dass sie bestimmte Erfüllungskosten (z. B. Produktprüfung und Konformitätsbeurteilung) nicht wie größere Unternehmen über große Stückzahlen verteilen können. Daher sollten die Erfüllungskosten pro Einheit in zukünftigen Studien zu kumulativen Kosten stärkere Berücksichtigung finden.

Zudem haben die spezifischen Gegebenheiten der Länder einen Einfluss auf das Ausmaß der kumulativen Kosten, die den KMU entstehen. Zu den wesentlichen Faktoren zählen hierbei die Landesgröße (die einen Einfluss auf die Größe und Struktur der Branche, die Menge der verfügbaren Arbeitskräfte und den Umfang des örtlichen und regionalen Marktes hat), die Art der Umsetzung von Rechtsvorschriften (verschiedene Regierungsebenen) und die Durchsetzung (Unternehmenskultur, Risikobewertung). Bei der Ermittlung der kumulativen Kosten in einem bestimmten Land könnten jedoch andere treibende Faktoren von entscheidenderer Bedeutung sein. In der Stahl- und Aluminiumindustrie ist zum Beispiel die Rolle von Energiehandelssystemen und Stromverträgen entscheidend. Bedeutende Unterschiede bei den Kosten kumulativer Auswirkungen der Einhaltung von EU-Gesetzen zwischen Branchen und Ländern ergeben sich innerhalb dieser Studie aus den vorstehenden Faktoren.

6. KUMULATIVE AUSWIRKUNGEN DER EINHALTUNG VON RECHTSVORSCHRIFTEN AUF EINZELNE KMU IN BESTIMMTEN WIRTSCHAFTSZWEIGEN UND VERGLEICH DER KOSTEN IN VERSCHIEDENEN LÄNDERN

In diesem Abschnitt werden die Ergebnisse zum dritten Studienziel zusammengefasst: **Bewertung der kumulativen Auswirkungen der Einhaltung von Rechtsvorschriften verschiedener Art und verschiedenen Geltungsbereichs auf einzelne KMU in bestimmten Wirtschaftszweigen und Vergleich der Kosten in verschiedenen Ländern.** Zunächst werden die kumulativen Auswirkungen der Einhaltung bewertet und anschließend die Wirtschaftszweige verglichen und die Ländervergleiche kommentiert.

6.1 Kumulative Auswirkungen – positive und negative Folgen

Einzelne KMU von vergleichbarer Größe können ganz unterschiedlich von Erfüllungskosten beeinflusst werden, wie die Fallstudien zur Branche der Backwarenherstellung deutlich aufzeigen. Wie jedoch bereits unter 5.3 erwähnt wurde, gibt es branchenspezifische Faktoren, die das Ausmaß an Unterschieden bei den Erfüllungskosten zwischen ähnlichen Unternehmen innerhalb einer bestimmten Branche begrenzen.

Es existieren nicht nur negative sondern auch positive Folgen kumulativer Kosten.

Bezüglich der negativen Auswirkungen verdeutlichte die Studie, dass nicht nur die Problematik der tatsächlichen Kosten an sich und ihres Einflusses auf das Kostenniveau in der Branche (und möglicherweise die Wettbewerbsfähigkeit) besteht, sondern dass es zudem auch viele Fälle gibt, in denen Arbeitszeit von Führungskräften für Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Einhaltung aufgewendet wird. Aufgrund von Tätigkeiten wie der Einarbeitung (Informationssuche), Anpassung (Weiterbildung) und Verwaltung (darunter belastende Tätigkeiten wie die Dokumentation und die öffentliche Berichterstattung) verringert sich die zur Verfügung stehende „produktive“ Zeit innerhalb einer Firma.

Kumulative Kosten können KMU beim Ausbau ihres Marktes, bei ihrem Wachstum und bei der Entwicklung einschränken. Einige Beispiele wurden in den Branchenstudien identifiziert. Darunter waren: Kleinsthersteller von Backwaren in Irland, die wachsen möchten; IT-Dienstleister, die ihre Beschäftigung auf Teilzeitarbeit von Zuhause erweitern möchten; Backwarenhersteller, die eigene Einzelhandelsfilialen aufbauen möchten; Hersteller elektrischer Ausrüstungen, die in andere EU-Märkte eintreten möchten; IT-Dienstleister, die sich in anderen EU-Ländern für öffentliche Aufträge bewerben und Ingenieursunternehmen, die im Bereich des Baus von Wohngebäuden Fuß fassen möchten.

Kumulative Kosten können auch zu den Kosten der Produktentwicklung bei KMU beitragen, die auf kurzfristige Markttrends reagieren wollen, aber zeitaufwendige und kostspielige Prüfungen durchführen müssen. Auch lokale Entscheidungen bezüglich der Durchsetzung können in manchen Mitgliedstaaten – oder sogar in verschiedenen Teilen eines einzelnen Mitgliedstaates – zu höheren Erfüllungskosten führen als in anderen. Diese Kosten schränken die Flexibilität von KMU ein und begrenzen ihre Expansionsfähigkeit. Die mittel- und langfristigen Konsequenzen solcher Einschränkungen können einen negativen Einfluss auf die Entwicklung der Wirtschaftszweige haben.

Die am weitesten verbreitete positive Auswirkung der Einhaltung von Rechtsvorschriften auf KMU ist die Verbesserung der Arbeitsbedingungen, der Hygiene, der Standards und des Konsumentenvertrauens gegenüber den Produkten und Dienstleistungen. Die Auswirkung der Kosten variiert zwischen den Branchen (insbesondere bezüglich der kurzfristigen Anpassungen). Dennoch gaben 45 % der Unternehmen in allen Branchen an, dass die langfristigen Kosten vernachlässigt und in die Produktentwicklung integriert werden können. Positive Auswirkungen entstehen auch durch klarere regulatorische Rahmenbedingungen und einen einfacheren Zugang zu den EU-Exportmärkten für konforme Unternehmen.

6.2 Branchenvergleiche

Bezüglich der Branchenvergleiche zeigt die folgende Tabelle unsere Einschätzungen darüber auf, wie sie bezüglich der Kosten kumulativer Auswirkungen der Einhaltung von EU-Gesetzen einzustufen sind (wobei 5 am höchsten und 1 am niedrigsten ist).

Rangordnung der Branchen – Kosten kumulativer Auswirkungen der Einhaltung von EU-Gesetzen		
Branche	Rang	Begründung
Elektrische Ausrüstungen	5 Hoch	Die Erfüllungskosten können hoch sein, sind aber oftmals einmalig und ergeben sich aus EU-Rechtsvorschriften, die eigens auf elektrische Ausrüstungen anzuwenden sind („vertikal“), etwa durch vorgeschriebene Verfahren zur Kontrolle der Einhaltung im Bereich der Produktsicherheitsprüfung, Ökodesign-Anforderungen usw. Da die Branche in hohem Maße integriert gestaltet ist und Gefahren involviert sind (Strom), besteht kein großes Potenzial für Nichteinhaltung. Die Unternehmen sind tendenziell relativ groß, was zu einem größeren Maß an Einhaltung und Rechtsvorschriften führt, sodass die Branche tendenziell die höchsten Kosten kumulativer Auswirkungen durch Einhaltung aufweist.
Gebäudebau	4 Hoch	Die Erfüllungskosten ergeben sich tendenziell aus „horizontalen“ Rechtsvorschriften, etwa im Bereich Arbeitsschutz, Abfallentsorgung und Transport. Kosten entstehen auch aus „vertikalen“ Rechtsvorschriften, etwa in Bezug auf Bauprodukte und die Gestaltung von Gebäuden (z. B. Energieeffizienz). Diese Kombination schafft eine breit gefächerte Mischung aus Erfüllungskosten, die leicht zur Kumulation führen. Es bestehen Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, was die Umsetzung und Durchsetzung anbetrifft, wodurch sich weitere Auswirkungen ergeben. Gesetze zur öffentlichen Auftragsvergabe und unternehmensbezogene Gesetze zu Zahlungsbedingungen steigern die kumulativen Kosten ebenso.
Herstellung von Backwaren	3 Moderat	Insgesamt sind die Erfüllungskosten moderat bis gering. Es existiert keine große Zahl aufwändiger branchenspezifischer Rechtsvorschriften (Hygiene, Kennzeichnung). Die Kosten entstehen weitgehend aus der Einhaltung von EU-Arbeitsschutz- und

Rangordnung der Branchen – Kosten kumulativer Auswirkungen der Einhaltung von EU-Gesetzen		
Branche	Rang	Begründung
		Beschäftigungsstandards. HACCP kann bedeutende Kosten verursachen, wenn das System dokumentiert und vollständig umgesetzt wird, aber bei einer Vielzahl an Kleinstunternehmen in dieser Branche besteht offenbar Potenzial für eine nicht komplette Einhaltung.
Einzelhandel mit Backwaren	2 Gering	Die Erfüllungskosten sind in dieser Branche gering. Wie auch bei der Herstellung von Backwaren betreffen die meisten Arten der Gesetzgebung Firmen aller Branchen und es gibt wenige branchenspezifische Gesetze. Es existiert kein branchenspezifisches Gesetz, das besonders belastend ist, außer vielleicht gänzlich dokumentierte HACCP-Systeme.
Dienstleistungen der Informations-technologie	1 Gering	Die Erfüllungskosten sind gering, da es keine branchenspezifische Gesetzgebung gibt. Die Kosten entstehen meist aus EU-Arbeitsschutz- und Beschäftigungsvorschriften, wobei die meisten Firmen aller Branchen betreffen. Dennoch verursacht die Datenschutzrichtlinie (darunter sichere Aufbewahrung von Daten und sichere Übertragung) einige Kosten, die weiterreichende Anpassungskosten mit sich bringen könnten. Kleinst- und kleine Unternehmen sind eventuell nicht immer konform.

6.3 Ländervergleiche

Im Rahmen der Studie wurden **vier Faktoren identifiziert, die das Kostenniveau der kumulativen Auswirkungen der Einhaltung unter den Mitgliedstaaten bestimmen.**

- **Der erste Faktor ist das Kostenniveau innerhalb der Mitgliedstaaten selbst, das sich im Preisniveau ihrer Produkt-, Dienstleistungs- und Faktormärkte widerspiegelt.** Zum Beispiel gibt es Länderunterschiede beim Preis der Hotelunterbringung von Mitarbeitern, die eine externe Schulung zum Thema Lebensmittelhygiene als Teil eines viertägigen Workshops absolvieren, oder bei den Kosten eines IT-Serviceberaters in Estland (im Vergleich mit Schweden oder Slowenien).
- **Der zweite Faktor bezieht sich auf Landesniveau auf das Ausmaß, zu dem nationale und subnationale Behörden in die Veränderung von ursprünglich europäischen Gesetzen involviert sind.** Es kann angeführt werden, dass Länder mit mehreren Verwaltungsebenen (wie Spanien) höhere kumulative Kosten verursachen. Im Rahmen der Studie wurde jedoch festgestellt, dass es auch in zentraler regierten Ländern wie Irland oder der Slowakei Belege für kumulative Kosten in Bereichen wie der öffentlichen Auftragsvergabe gibt. Somit neigen größere Mitgliedstaaten mit mehreren Verwaltungsebenen zwar dazu, höhere kumulative Kosten zu generieren, doch dies bedeutet nicht, dass kleinere Mitgliedstaaten mit weniger Verwaltungsebenen zwangsläufig weniger Kosten verursachen.

- **An dritter Stelle ist darauf hinzuweisen, dass Mitgliedstaaten unterschiedliche Ansätze zur Durchsetzung verfolgen, was ebenfalls eine potenzielle Quelle kumulativer Kosten ist.** Belege aus der Studie verstärken die Schlussfolgerung: **Je mehr Regierungsebenen an der Durchsetzung beteiligt sind (z. B. in Spanien – die Branchen Herstellung von Backwaren und elektrischen Ausrüstungen), desto höher fallen die kumulativen Kosten der Rechtsvorschriften aus.**
- **Ein weiterer Faktor, der die Höhe der kumulativen Kosten beeinflusst, ist die Branchenstruktur bezüglich der Aufgliederung von Firmen in Größenkategorien und der Integration innerhalb der Lieferketten der Branche.** Die Einhaltung variiert je nach Firmengröße und Branche, integrierte Branchen mit relativ großen durchschnittlichen Unternehmensgrößen (gemessen an der Beschäftigung) weisen jedoch ein höheres Einhaltungsniveau auf (z. B. elektrische Ausrüstungen). Ein höheres Maß an Einhaltung bedeutet höhere Kosten und kumulative Kosten.
- **Basierend auf den vorstehenden Überlegungen ist es nicht möglich, das Niveau der kumulativen Erfüllungskosten unter den Mitgliedstaaten zu pauschalisieren. Es kann lediglich festgestellt werden, dass die Länder mit größeren Unternehmen und zahlreicheren Regierungsebenen tendenziell höhere Kosten verzeichnen.** Die Branchenergebnisse in Abschnitt drei des Berichts stellen Vergleiche zwischen den Ländern auf Branchenniveau vor.

WO ERHALTE ICH EU-VERÖFFENTLICHUNGEN?

Kostenlose Veröffentlichungen:

- Einzelexemplar:
über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- mehrere Exemplare/Poster/Karten:
bei den Vertretungen der Europäischen Union
(http://ec.europa.eu/represent_de.htm),
bei den Delegationen in Ländern außerhalb der Europäischen Union
(http://eeas.europa.eu/delegations/index_de.htm),
über den Dienst Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_de.htm)
oder unter der gebührenfreien Rufnummer 00 800 6 7 8 9 10 11 (*).

(*) Sie erhalten die bereitgestellten Informationen kostenlos, und in den meisten Fällen entstehen auch keine Gesprächsgebühren (außer bei bestimmten Telefonanbietern sowie für Gespräche aus Telefonzellen oder Hotels).

Kostenpflichtige Veröffentlichungen:

- über EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).



Publications Office

doi: 10.2873/890591