



Brüssel, den 24.1.2007
SEK(2007) 85

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Anhang zur

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT, DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT, DEN EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS
UND DEN AUSSCHUSS DER REGIONEN**

**Aktionsprogramm zur Reduzierung
Verwaltungsaufwandes in der Europäischen Union**

Zusammenfassung der Folgenabschätzung

{KOM(2007) 23 endgültig}
{SEK(2007) 84}

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Folgenabschätzung für das "Aktionsprogramm zur Reduzierung Verwaltungsaufwandes in der Europäischen Union"

Zusammenfassung

Ein Hauptziel der Lissabon Strategie für Wachstum und Beschäftigung ist die Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der EU. Bessere Rechtsetzung wurde als ein Hauptbeteiligter zur Erreichung dieses Zieles bestimmt. Die Reduzierung des Verwaltungsaufwands, der manchmal auch als Bürokratiekosten bezeichnet wird, ist eine entscheidende Komponente. Mit ihrer Hilfe können förderlichere Rahmenbedingungen für die Wirtschaft geschaffen werden, ohne das erforderliche Gesetzgebungsniveau auf dem Gebiet des Umwelt-, Verbraucher- oder Gesundheitsschutzes gefährdet wird. Die vorliegende Folgenabschätzung begleitet die Mitteilung der Kommission über das *Aktionsprogramm zur Verringerung des Verwaltungsaufwandes in der Europäischen Union*. Das Ziel von dieser Folgenabschätzung besteht darin, den effizientesten und wirksamsten Weg zu bestimmen, um den Verwaltungsaufwand zu verringern. Dies beinhaltet nicht die Analyse der Auswirkungen einzelner Verwaltungsaufwand-Reduzierungsmaßnahmen. Solch eine Analyse müsste, falls erforderlich, fallweise durchgeführt werden.

Die Antwort auf den zunehmenden Wettbewerb von Niedrig-Lohnwirtschaftssystemen in Asien ist in der Förderung von Wettbewerbsfähigkeit, Produktivität und hochwertiger Produktion zu sehen. Die Verbesserung des ordnungspolitischen Bereiches ist eine Art und Weise, wie die Wettbewerbsfähigkeit verbessert werden kann. Viele administrative Informationspflichten erfüllen eine sehr nützliche Rolle und werden von Behörden gebraucht, um die öffentliche Ordnung zu implementieren und/oder um Informationen zu sammeln.

Für administrative Informationspflichten gilt jedoch, dass ihre anfänglichen, direkten Auswirkung auf die Geschäftstätigkeit negativ sind, da die Arbeitnehmer Zeit dazu verwenden müssen, die Formulare auszufüllen und nicht für das Unternehmen produktiv arbeiten können. Ein Problem für die Wirtschaft entsteht, wenn diese Pflichten ineffizient implementiert werden oder sie überflüssig geworden sind, aber nicht widerrufen worden sind. Dann können sie unnötigerweise die Geschäftstätigkeit hemmen. Dies ist der Ansatzpunkt der Aktionsprogramms.

Studien, die vom Zentralen-Plan-Büro (CPB) der Niederlande durchgeführt wurden weisen darauf hin, dass der Verwaltungsaufwand in Prozent des BIP von 6,8 % in Griechenland, Ungarn und den baltischen Staaten bis hinzu 1,5 % im Vereinigten Königreich und Schweden variiert. Es ist sicher nicht der Fall, dass diese Belastung in jenen Ländern allgemein niedriger ist, die ein höheres BIP haben. Für eine Gruppe von Ländern mit relativ harmonisierten Normen von Rechtsvorschriften werfen diese Unterschiede durchaus Fragen über entsprechende Unzulänglichkeiten und die generelle Implementierung auf.

Die bestehenden Verwaltungsbelastungen sind ein Ergebnis der Gesetzgebung auf EU-Ebene und auf nationaler und regionaler Ebenen. Daher muss wenigstens teilweise, und wo möglich, auf der Gemeinschaftsebene gehandelt werden.

Das Hauptziel der Verringerung des Verwaltungsaufwands besteht darin, die EU-Wettbewerbsfähigkeit zu unterstützen, durch ein besseres ordnungspolitisches Umfeld, wobei der Schutz für die Bürger und die Umwelt weiterhin aufrechterhalten wird. Dies soll durch eine Reduzierung des Verwaltungsaufwands um 25% geschehen und durch die Zusammenarbeit der Kommission mit den Mitgliedstaaten und den Mit-Gesetzgebern über einen Zeitraum von fünf Jahren bis 2012. Es stehen nur begrenzte Ressourcen zur Verfügung, mit denen diese Reduzierung bewirkt werden kann (20 Millionen Euro). Daher besteht ein weiteres Ziel darin, die Effizienz und Rentabilität zu gewährleisten.

Das Ziel, den Verwaltungsaufwand zu verringern involviert nicht die Verringerung von Informationspflichten, die nützliche und wichtige Informationen für Entscheidungsträger und Dritte liefern. Vielmehr geht es um die Bestimmung jener Anforderungen, die veraltet geworden sind, und dem Finden von Wegen, die Benutzer solcher Informationsanforderungen effizienter mit den Informationen zu versorgen, die sie wirklich benötigen.

Die vorliegende Folgenabschätzung präsentiert Ergebnisse aus den Mitgliedstaaten, die schon ihre eigenen Messungen durchgeführt haben (Dänemark, Niederlande, Vereinigtes Königreich und Tschechische Republik). Außerdem basiert sie auf ökonomischen Modellen, die zeigen, dass die wahrscheinlichen Gewinne einer Verringerung administrativer Belastungen von 25% im Hinblick auf das BIP und die Beschäftigung erheblich sein können. Verschiedene Studien, die verschiedene ökonomische Modelle verwenden, weisen auf eine potenzielle Zunahme des BIP zwischen 1,4% zu 1,8% hin. Wo Beschäftigungsauswirkungen berücksichtigt worden sind, gibt es einen Hinweis, dass die Auswirkung auf die Beschäftigung positiv sein wird, solange man eine Zunahme des Wettbewerbs zulässt.

Gelauff und Lejour (2006)¹ berechnen, dass eine Reduzierung des Verwaltungsaufwands um 25% schließlich zu einer Zunahme des BIP von bis zu 1,4% führen könnte. Sie nehmen an, dass der Verwaltungsaufwand sich hauptsächlich aus Löhnen zusammensetzt. Dies bedeutet, dass die Verringerung des Verwaltungsaufwands in einer Zunahme der Arbeitseffizienz und somit der Produktivität resultieren würde. Interne Berechnungen der Kommission, die auf der gleichen Methodologie und dem gleichen Modell, nämlich dem allgemeinen Gleichgewichtsmodell WORLDSCAN, basieren, liefern, mit einigen Änderungen an den Annahmen, ein ähnliches Ergebnis. Ein weiteres ökonometrisches Modell (QUEST) suggeriert, dass das BIP um bis zu 1,8% zunehmen könnte. Dieses Modell berücksichtigt auch Beschäftigungsauswirkungen, wobei es voraussagt, dass es eine positive Auswirkung auf die Beschäftigung geben würde, wenn man neue Unternehmen zuließe, die in den Markt wegen der höheren Gewinne eintreten würden. Außerdem weist die spezifische sektorale Analyse über die wahrscheinlichen wirtschaftlichen Auswirkungen aus Dänemark ebenfalls auf erhebliche Vorteile hin.

Da die Reduzierung auf unnötige Informationspflichten abzielen wird, gibt es keine zu erwartenden negativen Auswirkungen auf die Umwelt oder im Sozialbereich. Tatsächlich könnte eine solche Reduzierung sogar Vorteile durch eine erhöhte Einhaltung der Vorschriften produzieren. Darüber hinaus wird weitere Folgenabschätzungsarbeit zu konkreten Reduzierungsvorschlägen ausgeführt werden müssen, sobald diese existieren. Bis dahin würden dann alle unwahrscheinlichen negativen Auswirkungen bestimmt werden.

¹ Gelauff, G.M.M. and A.M. Lejour (2006). "Five Lisbon highlights: The economic impact of reaching these targets". CPB Document 104. CPB, The Hague, prepared for DG ENTR.

Die vorliegende Folgenabschätzung betrachtet vier Optionen und liefert eine ausführliche Analyse ihrer positiven und negativen Auswirkungen. Option 1 (die Basisoption) bedeutet, alles so zu lassen, wie es ist. Option 2 berücksichtigt die Maßnahmen der Mitgliedstaaten, wobei die Kommission nur dann den Mitgliedstaaten hilft, wenn sie dazu aufgefordert wird. Die dritte Option sieht vor, dass die Arbeit der Kommission auf den Teil des Verwaltungsaufwands zielt, der wenigstens teilweise von der Gemeinschaftsebene und aus gewählten Prioritätsbereichen generiert wird. Die letzte Option betrachtet schließlich die Kommission, die den gesamten Verwaltungsaufwand angeht, unabhängig davon, ob er bei der EU, aufgrund von internationalen Verpflichtungen oder aufgrund nationaler / regionaler Ebene entsteht.

Alle vier Optionen würden zu einer Reduzierung des Verwaltungsaufwands führen, aber es hat sich herausgestellt, dass Option 3 eine wirkliche und schnelle messbare Reduzierung garantieren würde. Die Basisoption sah einige Formen von administrativer Lastreduzierung vor, da mehr und mehr Mitgliedstaaten ihre eigenen, nationalen Messungs- und Reduzierungsprogramme vorantreiben. Diese Reduzierung würde jedoch von der Tatsache gehemmt, dass die Beteiligung der EU-Ebene für die Gewährleistung optimaler Ergebnisse entscheidend ist, besonders angesichts der Tatsache, dass ein Teil der Lasten auf Rechtsvorschriften der Gemeinschaft zurückgeht. Diese Option würde der Kommission natürlich die Ausgaben in Höhe von 20 Millionen Euro ersparen, die sie für die Aufgabe sonst verbrauchen würde. Im Hinblick auf die wahrscheinlichen positiven Vorteile, die oben erwähnt wurden, wäre diese Investition vollständig gerechtfertigt. Option 2 würde wieder zu Ressourceneinsparungen für die Kommission führen. Es gibt jedoch Bedenken über die Vergleichbarkeit, wenn jeder Mitgliedstaat mehr oder weniger für sich eine eigene Messung vornimmt, und wie man eine wirksame und effiziente Beteiligung der EU-Ebene für Rechtsvorschriften der Gemeinschaft gewährleistet. Darüber hinaus ist es wahrscheinlich, dass diese Option keine Ressourcen einsparen würde, wenn man die Auswirkungen auf alle Mitgliedstaaten kumuliert. Option 4 wäre andererseits enorm teuer für die Kommission. Zusätzlich ist die Kommission nicht einmal die beste Stelle, um den Teil des Verwaltungsaufwands zu messen und darzustellen, der seine Ursprünge in nationalen oder regionalen Rechtsvorschriften hat. Ein gezieltes Konzept, das auf bestimmten Prioritätsbereichen basiert, wäre nicht möglich ohne den ganzen Verwaltungsaufwand zu messen.

Unter Option 3 sind Verordnungen und Richtlinien und Informationsverpflichtungen, die auf ihre Durchsetzung zurückgehen, das Ziel des Reduzierungsprogramms der Kommission, und das nur für ausgewählte Prioritätsbereiche. Die gewählten Prioritätsbereiche werden auf der Grundlage der verfügbaren Daten der vier Mitgliedstaaten bestimmt, die schon Messungen durchgeführt haben. Diese Daten zeigen, dass eine relativ kleine Anzahl von Prioritätsbereichen über 75% des Verwaltungsaufwands abdeckt, der auf Rechtsvorschriften der Gemeinschaft zurückgeht. Die Kommission wird alle Informationsverpflichtungen bestimmen, die in den Prioritätsbereichen auf EU-Gesetzgebung zurückgeht und die Belastung in diesen Bereichen messen. Die Mitgliedstaaten können sich auf den Teil konzentrieren, der "rein" ein Ergebnis von nationalen Rechtsvorschriften ist. Die Kommission wird mit den Mitgliedstaaten dort zusammenarbeiten, wo ein gemeinsames Handeln erforderlich ist, insbesondere im Hinblick auf die nationale Umsetzung und Durchsetzung der Maßnahmen, die durch die Kommissionsgeführte Übung in den Prioritätsbereichen gemessen werden.

Der Vorteil dieses Konzepts ist, dass er die Messung auf Gebieten mit klaren Synergien potentiell deutlich beschleunigt und die Zeit verringert, die es braucht, um die unnötige

Informationspflichten zu beseitigen. Dieses Konzept würde Ressourcen freisetzen, die es den Mitgliedstaaten ermöglichen, sich auf ihre eigenen, nationalen Rechtsvorschriften zu konzentrieren. Die Illustration von Rechtsvorschriften, die Anforderungen für Informationen produzieren, kann von der Kommission mit Hilfe von Beratern und in Konsultation mit den Mitgliedstaaten erledigt werden. Die tatsächliche Messung wird von externen Beratern durchgeführt werden, die für die Kommission auf der Grundlage einer vereinbarten Methodologie arbeiten, welche auf den Erfahrungen der Mitgliedstaaten beruhen, die schon ihre eigenen Messungen durchgeführt haben. Diese Informationen ermöglichen es der Kommission, die Politikbereiche zu bestimmen, in denen der Verwaltungsaufwand eine spezielle Rolle spielt. Sie geben somit der Kommission die Gelegenheit, nicht vom Anfang anzufangen zu müssen, sondern erlauben es, die Ressourcen auf jene Gebiete zu konzentrieren, die die größten Vorteile versprechen.

Diese Option löst auch Fragen im Hinblick auf die Vergleichbarkeit zwischen verschiedenen Datenbanken für die Messung, indem sie eine vollständige Harmonisierung hinsichtlich der von der EU-Gesetzgebung resultierenden Rechtsvorschriften und deren Verwaltungsaufwand gewährleistet. Sie beachtet auch die Messung des Verwaltungsaufwands, der sich aus nationalen Rechtsvorschriften ergibt. Indem die Informationsverpflichtungen zentral dargestellt werden, wird es garantiert, dass die gleichen Kriterien für alle Mitgliedstaaten verwendend werden. Es wird auch die Art und Weise harmonisieren, wie Informationsverpflichtungen den einzelnen Richtlinien zugeschrieben werden. Wenn die Erfassung national für die Implementierungsmaßnahmen der Richtlinien durchgeführt werden sollte, so könnte es eine Divergenz geben, wie die Informationsverpflichtungen zugeschrieben werden (ob zu Rechtsvorschriften der EG oder zur nationalen Umsetzungsmaßnahme).

Sehr viele Informationen sind bereits von den Ländern verfügbar, die schon ihre Basismessungen durchgeführt haben. Aus dem Pilotprojekt ist es bekannt, dass die Kosten größtenteils auf eine begrenzte Anzahl von Informationsverpflichtungen zurückzuführen sind. Dieses Pilotprojekt basierte weitgehend auf den Messungen, die von Dänemark, den Niederlanden, dem Vereinigten Königreich und der Tschechischen Republik durchgeführt wurden. Gemäß diesem Pilotprojekt scheint es eine relevante Konzentration von Kosten in einer begrenzten Anzahl von Politikbereichen zu geben. In Dänemark stellen die 10 am meisten belastenden Rechtsvorschriften in jedem Ministerium jeweils 89,2% der Gesamtlast dar. Die Daten aus den Niederlanden und Vereinigten Königreich unterstützen diese These einer besonders hohe Konzentration. Für wenigstens eine erste EU-weite Messung heißt dies, dass es vernünftig wäre, prioritär in jenen Bereichen Messungen durchzuführen, die basierend auf den derzeitigen nationalen Messungen und auf der Grundlage anderer Informationen, als sehr belastend gelten.

Es wurden daher Prioritätsbereiche (siehe Anhang II) hinsichtlich der EU-Gesetzgebung identifiziert, die auf die Ergebnisse dieses Pilotprojektes zurückgehen, das im Oktober 2006 abgeschlossen wurde. Zusätzlich gehen sie auf Konsultationen zum rollenden Vereinfachungsprogramm und den Ergebnissen einer Konsultation zurück, die mit dem Arbeitspapier der Kommission gestartet wurde, das am 14. November angenommen wurde.

Die große Messungsaufgabe der Kommission wird im Frühjahr von 2007 beginnen und im vierten Quartal von 2008 beendet werden. Die Aufgabe wird auch mögliche Verwaltungsaufwand-Reduzierungsoptionen bestimmen und periodisch über die Ergebnisse informieren. Um eine Bewertung der Zielerreichung zu gewährleisten, werden periodische Messungen des Verwaltungsaufwands oder Berechnungen über seine Reduzierung durchgeführt werden. Die Berichterstattung wird auch durch das Vereinfachungsprogramm

durchgeführt werden (in einem gesonderten Kapitel), das schon mehrere wichtige Vorschläge enthält, um den Verwaltungsaufwand zu reduzieren.

Solange alle betroffenen Akteure, also die EU-Institutionen und die Mitgliedstaaten, sich engagieren, so wird der Frühjahresgipfel des Europäischen Rates 2012 diese Übung abschließen können.