

Unterrichtung
durch die Europäische Kommission

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen

Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen:

Intelligente Regulierung - Anpassung an die Bedürfnisse kleiner und mittlerer Unternehmen

COM(2013) 122 final

Der Bundesrat wird über die Vorlage gemäß § 2 EUZBLG auch durch die Bundesregierung unterrichtet.

Hinweis: vgl. Drucksache 486/08 = AE-Nr. 080511,
Drucksache 610/12 = AE-Nr. 120805,
Drucksache 771/12 = AE-Nr. 121050 und
AE-Nr. 110973



Brüssel, den 7.3.2013
COM(2013) 122 final

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

**Intelligente Regulierung - Anpassung an die Bedürfnisse kleiner und mittlerer
Unternehmen**

{SWD(2013) 60 final}

Intelligente Regulierung – Anpassung an die Bedürfnisse kleiner und mittlerer Unternehmen

1. Einleitung

Kleine und mittlere Unternehmen bilden das Rückgrat der europäischen Wirtschaft und leisten einen wichtigen Beitrag zu Innovation, Wachstum und Schaffung von Arbeitsplätzen. In der EU beschäftigen rund 20,7 Millionen KMU 67 % aller Arbeitnehmer in der Privatwirtschaft. Eine kürzlich durchgeführte Studie hat ergeben, dass 85 % der in der EU zwischen 2002 und 2010 netto neu geschaffenen Arbeitsplätze bei KMU entstanden sind. Dies zeigt deutlich, wie wichtig diese für Wachstum und Beschäftigung in Europa sind¹.

KMU gedeihen am besten in einem wirtschaftlichen Umfeld, in dem die Regulierung die konkreten Bedürfnisse von KMU berücksichtigt. Eine Regulierung braucht der Binnenmarkt, denn sie schafft gleiche Ausgangsbedingungen, indem sie einen fairen Wettbewerb gewährleistet, zu Gesundheit und Sicherheit der Menschen beiträgt und Umwelt, Arbeitnehmer und Verbraucher schützt. Einschlägige Regulierungsmaßnahmen dienen den Zielen der EU-Politik und damit den Interessen der Bürgerinnen und Bürger Europas und müssen mit Blick auf die KMU konzipiert werden.

Seit Annahme des „Small Business Act“ für Europa sind Bürokratieabbau und ein offenes Ohr für die Belange der KMU ein konstantes Anliegen der Kommission. Die Mitteilung der Kommission „Verringerung der Verwaltungslasten für KMU – Anpassung der EU-Rechtsvorschriften an die Bedürfnisse von Kleinstunternehmen“ aus dem Jahr 2011 hat diese Arbeiten noch einen Schritt weiter gebracht. Ausgangspunkt der Mitteilung ist der im „Small Business Act“ entwickelte Grundsatz „Vorfahrt für KMU“, dem zufolge bei der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften berücksichtigt werden muss, welche Auswirkungen diese auf KMU haben, und das bestehende Regelungsumfeld vereinfacht werden muss². Für Kleinstunternehmen ist die Möglichkeit einer – begründeten – Befreiung von Vorschriften und für KMU die Anwendung weniger strenger Vorschriften vorgesehen³. Unlängst wurde in der Mitteilung zur Industriepolitik⁴ eine Vereinfachung des regulatorischen und administrativen Umfelds empfohlen, von der vor allem KMU profitieren sollen, und auf die Bedeutung hingewiesen, die einem unkomplizierten, stabilen und vorhersehbaren langfristigen Regulierungsrahmen mit Blick auf Investitionen in neue Technologien und Innovation zukommt. Schließlich macht das Programm von Eignungs- und Leistungsfähigkeitstests für Rechtsvorschriften (REFIT) die Ermittlung von Vereinfachungsmöglichkeiten, von unnötigen regulatorischen Kosten und von Bereichen, in

¹ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/performance-review/files/supporting-documents/2012/do-smes-create-more-and-better-jobs_en.pdf

² KOM(2008) 394 endg., S. 7.

³ Bericht der Kommission „Verringerung der Verwaltungslasten für KMU – Anpassung der EU-Rechtsvorschriften an die Bedürfnisse von Kleinstunternehmen“ (KOM(2011) 803).

⁴ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Eine stärkere europäische Industrie bringt Wachstum und wirtschaftliche Erholung (COM(2012) 582 final.).

denen die Leistung verbessert werden könnte, zu einem integralen, festen Bestandteil von politischer Entscheidungsfindung und Programmplanung⁵.

In dieser Mitteilung werden die Fortschritte in folgenden Bereichen untersucht:

- Anwendung der Befreiung für Kleinstunternehmen;
- Einführung weniger strenger Vorschriften für KMU;
- Einführung des „KMU-Anzeigers“;
- Gewährleistung regulatorischer Eignung.

Ferner werden die nächsten KMU-freundlichen Maßnahmen in der Politikgestaltung und Programmplanung angekündigt.

2. Befreiung der Kleinstunternehmen von EU-Rechtsvorschriften

Die Europäische Kommission schlägt neue Initiativen oder Änderungen bestehender EU-Rechtsvorschriften erst nach sorgfältiger Vorbereitung vor. Dies beginnt mit der Veröffentlichung von „Fahrplänen“ (Roadmaps) zur Unterrichtung der Interessenträger über mögliche Initiativen der Kommission, verfügbare Daten und Fakten sowie geplante vorbereitende und beratende Arbeiten. Diese Roadmaps enthalten Angaben zum Ausgangsproblem, Ziele und Optionen sowie eine vorläufige Einschätzung der Auswirkungen und den vorgesehenen Zeitplan. Es handelt sich hierbei um öffentlich zugängliche Dokumente, so dass ein breites Spektrum von Akteuren – von KMU bis hin zu den Sozialpartnern – sich äußern kann und dies auch tut. In den Roadmaps wird auch angegeben, wann und in welcher Form die Interessenträger konsultiert werden⁶. Die Kommission bewertet bei all ihren Vorschlägen mit signifikanten Auswirkungen die möglichen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Auswirkungen in Form einer Folgenabschätzung. Darin werden verschiedene Optionen zur Lösung der Probleme geprüft, wobei eine immer die Beibehaltung des Status quo ist. Die Folgenabschätzungen werden, bevor die Kommission ihren Vorschlag annimmt, einer unabhängigen Qualitätskontrolle unterzogen.

Mit dem Prozess der Folgenabschätzung beabsichtigt die Kommission, unnötigen Verwaltungsaufwand zu vermeiden. Dabei wird auch geprüft, ob es möglich ist, Kleinstunternehmen vom Geltungsbereich der Initiative auszunehmen, ohne das Ziel des möglichen Vorschlags in Gefahr zu bringen.

Beispiel für eine Befreiung von KMU, die vom EU-Gesetzgeber bereits verabschiedet wurde und nun durch die Mitgliedstaaten umzusetzen ist:

- Kleine Geschäfte, die elektrische und elektronische Geräte verkaufen, müssen nicht eigens einen Raum vorsehen, um die Rücknahmeverpflichtungen der neuen Richtlinie über Elektro- und Elektronik-Altgeräte⁷ zu erfüllen. Die

⁵ COM(2012) 746 final. http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/com_2013_de.pdf

⁶ Im Bereich der Sozialpolitik beispielsweise müssen dem Vertrag zufolge erst die Sozialpartner konsultiert werden, bevor die Kommission Vorschläge unterbreiten kann.

⁷ Richtlinie 2012/19/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2012 über Elektro- und Elektronik-Altgeräte, ABl. L 197, S. 38 vom 24.7.2012.

Rücknahmepflicht gilt für Einzelhandelsgeschäfte, deren Fläche 400 m² überschreitet.

Beispiele für KMU-Befreiungen, die von der Kommission vorgeschlagen wurden und nun das EU-Gesetzgebungsverfahren durchlaufen:

- Fahrzeughersteller mit weniger als 500 Zulassungen *neuer Personenkraftwagen* pro Jahr sind von der Erfüllung des CO₂-Ziels gemäß dem Kommissionsvorschlag für eine Verordnung zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 443/2009 für Fahrzeugemissionen⁸ freigestellt.
- Für bestimmte Kategorien von Fahrzeugen, die innerhalb eines Umkreises von weniger als 100 km um ihren Standort eingesetzt werden, wird eine Befreiung von der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 und somit den Anforderungen des Fahrtschreibers vorgeschlagen⁹.
- In einer neuen allgemeinen Datenschutzverordnung¹⁰ wird vorgeschlagen, dass Unternehmen mit weniger als 250 Arbeitnehmern keinen Datenschutzbeauftragten einsetzen müssen und dass spezielle Maßnahmen für KMU zu prüfen sind, wenn die Kommission delegierte Rechtsakte zur Präzisierung der Kriterien für die Notwendigkeit einer Datenschutz-Folgenabschätzung verabschiedet.
- KMU mit weniger als 250 Beschäftigten sind von der Anforderung des Kommissionsvorschlags über Frauen in Unternehmensvorständen¹¹ befreit, dem zufolge Unternehmen, deren Frauenanteil an den nicht geschäftsführenden Direktoren/Aufsichtsratsmitgliedern weniger als 40 % beträgt, transparente Auswahlverfahren mit neutralen Auswahlkriterien anwenden müssen, um bis zum 1. Januar 2020 einen Anteil von 40 % zu erreichen.

Folgenabschätzungen haben aber auch gezeigt, dass eine Befreiung von Kleinstunternehmen nicht immer möglich ist. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn eine Befreiung eindeutig dazu führen würde, dass dadurch die Ziele der Maßnahme – z. B. der Schutz von Verbrauchern und Arbeitnehmern – nicht erreicht werden könnten. Auch bei Anforderungen des EU-Vertrags, die beispielsweise dem Schutz der Grundrechte dienen, sind keine Ausnahmen möglich. Schließlich können sie nicht freigestellt werden, wenn Rechtsvorschriften speziell auf kleine Unternehmen wie „Briefkastenfirmen“ abgestimmt sind, die der Umgehung von

⁸ Vorschlag der Kommission für eine Verordnung zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 443/2009 hinsichtlich der Festlegung der Modalitäten für das Erreichen des Ziels für 2020 zur Verringerung der CO₂-Emissionen neuer Personenkraftwagen, COM(2012) 393.

⁹ Vorschlag der Kommission zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 des Rates über das Kontrollgerät im Straßenverkehr und der Verordnung (EG) Nr. 561/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates, KOM(2011) 451.

¹⁰ KOM(2012) 11.

¹¹ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Gewährleistung einer ausgewogeneren Vertretung von Frauen und Männern unter den nicht geschäftsführenden Direktoren/Aufsichtsratsmitgliedern börsennotierter Gesellschaften und über damit zusammenhängende Maßnahmen vom 14.11.2012, COM(2012) XXX.

Rechtsvorschriften in Bereichen wie Dienstleistungen und Wettbewerb dienen¹². Wenn bei Legislativvorschlägen eine Befreiung von Kleinstunternehmen nicht möglich ist, muss die Folgenabschätzung die entsprechende Analyse enthalten und die Gründe angeben.

Grenzen für mögliche Befreiungen:

- Als im Rahmen der *Richtlinie über die Entsendung von Arbeitnehmern* das Problem der Umgehung von Mindeststandards für den Schutz der Arbeitnehmer durch „Briefkastenfirmen“¹³ angegangen wurde, war klar, dass Kleinstunternehmen nicht ausgeschlossen werden konnten. Briefkastenfirmen sind beinahe naturgemäß Kleinstunternehmen und eine Befreiung hätte das wichtigste Ziel der Maßnahme, nämlich die Unterbindung unlauterer Geschäftspraktiken und einer unfairen Behandlung der Arbeitnehmer, untergraben.
- Im Vorschlag der Kommission für eine neue *Verordnung über Drogenausgangsstoffe* war eine generelle Befreiung von Kleinstunternehmen nicht möglich, da damit ein einfacher Schlupfweg zur Umgehung der Ziele der Maßnahme geöffnet worden wäre. Schmuggler hätten sich als Kleinstunternehmen niederlassen können, um Kontrollen durch die Behörden zu vermeiden. Im bestehenden Rechtsrahmen ist den besonderen Bedürfnissen von Kleinstunternehmen bereits Rechnung getragen, da Unternehmen, deren Kauf- bzw. Verkaufsvolumen von Drogenausgangsstoffen eine bestimmte Menge nicht überschreitet, aufgrund der festgelegten Schwellenwerte die meisten Verpflichtungen nicht erfüllen müssen.

3. Weniger strenge Vorschriften für KMU

Sind Ausnahmen nicht möglich, wird versucht, Vorschläge für Rechtsvorschriften auf KMU abzustimmen, indem beispielsweise weniger strenge Anforderungen für kleinere Unternehmen formuliert oder niedrigere Gebühren vorgesehen werden¹⁴.

Beispiele weniger strenger Regelungen für KMU, die der EU-Gesetzgeber unlängst verabschiedet hat und die vor kurzem in Kraft getreten sind oder derzeit durch die Mitgliedstaaten umgesetzt werden:

- KMU werden zwar ermutigt, sind aber nicht verpflichtet, sich einem Energieaudit gemäß der neuen Energieeffizienzrichtlinie 2012/27/EU zu unterziehen. Die Mitgliedstaaten können Förderregelungen für KMU einführen, um bei Abschluss freiwilliger Vereinbarungen die Kosten eines Energieaudits und der Umsetzung der sehr kostenwirksamen Empfehlungen der Energieaudits zu decken.
- Kleinstunternehmen verfügen nunmehr über einfachere Möglichkeiten nachzuweisen, dass einmalige *Bauprodukte*, die sie in Verkehr bringen, den anwendbaren Normen der Verordnung (EG) Nr. 305/2011 entsprechen.

¹² „Briefkastenfirmen“ sind Unternehmen, die gegründet werden, um Gesetzeslücken auszunutzen. Sie erbringen selbst keine Dienstleistungen an Kunden, sondern dienen lediglich als Adresse für die Erbringung von Leistungen durch ihre Eigentümer. Solche Unternehmen sind in der Regel sehr klein und haben häufig nur einen Briefkasten; daher der Name.

¹³ Unternehmen mit offizieller Niederlassung in einem Mitgliedstaat, in dem sie nicht tätig sind, die gegründet wurden, um die Regulierung in einem anderen Mitgliedstaat zu vermeiden.

¹⁴ KOM(2011) 803, S. 6.

Beispiele weniger strenger Regelungen für KMU, die von der Kommission vorgeschlagen wurden und nun das EU-Gesetzgebungsverfahren durchlaufen:

- Die Kommission hat Vorschläge vorgelegt, die für KMU die Teilnahme an der öffentlichen Auftragsvergabe einfacher machen. Bieter können bei öffentlichen Ausschreibungen anstelle von Originaldokumenten oder Bescheinigungen zum Nachweis der Erfüllung der Zulassungskriterien auch Eigenerklärungen einreichen. Nur der erfolgreiche Bieter wird dazu aufgefordert, die Unterlagen im Original vorzulegen. Die Unterteilung von Angeboten in kleinere Lose wird gefördert. Diese modernisierten Bestimmungen der vorgeschlagenen *Richtlinie über die öffentliche Auftragsvergabe*¹⁵ würden im Zusammenspiel mit einem verstärkten Rückgriff auf die elektronische Auftragsvergabe die Beteiligung von KMU an Aufträgen im Wert von rund 18 % des BIP der EU erleichtern.

Einige Rechtsvorschriften der EU lassen den Mitgliedstaaten darüber hinaus die Möglichkeit, für KMU weniger strenge Regelungen einzuführen (z. B. in den Bereichen Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer¹⁶, Lebensmittelhygiene¹⁷, Abfälle¹⁸ und Jahresabschlüsse¹⁹).

4. Der KMU-Anzeiger

Die Kommission veröffentlicht einen jährlichen Anzeiger zur Mitteilung von Regulierungsinitiativen mit voraussichtlich erheblichen Auswirkungen auf KMU²⁰. Dank dieses Anzeigers können alle Interessenträger einschließlich des Netzes der nationalen KMU-Beauftragten feststellen, wo und wie auf EU-Ebene Fortschritte bei KMU-relevanten Vorschriften erzielt werden. Zudem können dem Anzeiger die Fortschritte im Gesetzgebungsverfahren vom Kommissionsvorschlag bis zur Umsetzung in den Mitgliedstaaten und die wichtigsten Fragestellungen und vorgebrachten Standpunkte über den gesamten Gesetzgebungszyklus hinweg entnommen werden. Hinzu kommt eine Kennzeichnung, falls sich der Verwaltungsaufwand in den verschiedenen Phasen von der Annahme durch die Kommission bis zur Umsetzung der Vorschriften vermehrt oder

¹⁵ KOM(2011) 896.

¹⁶ Richtlinie 2002/14/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2002 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer.

¹⁷ Verordnung (EG) Nr. 178/2002 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2002 zur Festlegung der allgemeinen Grundsätze und Anforderungen des Lebensmittelrechts, zur Errichtung der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit und zur Festlegung von Verfahren zur Lebensmittelsicherheit; Verordnung (EG) Nr. 852/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über Lebensmittelhygiene; Verordnung (EG) Nr. 853/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 mit spezifischen Hygienevorschriften für Lebensmittel tierischen Ursprungs; Verordnung (EG) Nr. 854/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 mit besonderen Verfahrensvorschriften für die amtliche Überwachung von zum menschlichen Verzehr bestimmten Erzeugnissen tierischen Ursprungs.

¹⁸ Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle.

¹⁹ Richtlinie 2012/6/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2012 zur Änderung der Richtlinie 78/660/EWG des Rates über den Jahresabschluss von Gesellschaften bestimmter Rechtsformen hinsichtlich Kleinbetrieben.

²⁰ Siehe die dieser Mitteilung beigefügte Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen.

verringert hat. Die Überwachung der Durchführung in den Mitgliedstaaten wird es ermöglichen, die Ergebnisse auf der Ebene, die direkte Auswirkungen auf die Unternehmen hat, mit der besten Praxis zu vergleichen und zu bewerten²¹. So wird gezeigt, wie unterschiedliche Umsetzungskonzepte das Gesamtergebnis beeinflussen.

Die wichtigsten, im KMU-Anzeiger verfolgten Rechtsakte und Legislativvorschläge wurden im Bericht „Verringerung der Verwaltungslasten für KMU – Anpassung der EU-Rechtsvorschriften an die Bedürfnisse von Kleinstunternehmen“ vom November 2011 beschrieben²². Von den 13 dort aufgeführten Initiativen hat die Kommission drei Vorschläge angenommen, die im KMU-Anzeiger diesen Jahres erscheinen werden²³. Der Anzeiger gibt auch Aufschluss über andere Initiativen des Jahres 2012 mit signifikanten Auswirkungen auf KMU.

5. Unterstützung und Konsultierung von KMU

5.1 Konsultation von KMU – Allgemeine Aspekte

KMU und ihre Interessenverbände wollen wissen, welche neuen regulatorischen Initiativen von der Kommission geprüft werden, welche Auswirkungen diese haben können und zu welchem Zeitpunkt der Vorbereitungsphase sie sich dazu äußern können. Sie begrüßen die Veröffentlichung von „Fahrplänen“, und viele KMU haben darum gebeten, früher über bevorstehende Konsultationen informiert zu werden. Die Kommission aktualisiert derzeit ihre Mindeststandards für Konsultationen und möchte auf der Website „Ihre Stimme in Europa“ einen fortlaufenden Kalender geplanter Konsultationen veröffentlichen. Sie hat zudem im Rahmen des Transparenzregisters ein Frühwarnsystem eingerichtet, um die Interessenträger über Roadmaps und anstehende Konsultationen zu informieren.

Mit dem „Small Business Act“ wurden starke Governance-Mechanismen geschaffen, die auf einer engen Zusammenarbeit mit Mitgliedstaaten und KMU-Akteuren basieren. Seine Umsetzung wird nun durch die KMU-Beauftragten, ein Netz hochrangiger Vertreter der Mitgliedstaaten, unterstützt. Die Benennung einer einzigen Anlaufstelle für Fragen zum „Small Business Act“ in den Mitgliedstaaten hat zu einer besseren Anwendung von dessen Grundsätzen beigetragen und ermöglicht den Mitgliedstaaten den Austausch bewährter Verfahren. Um eine direkte Einbeziehung der Interessenträger zu erreichen, nehmen repräsentative KMU-Verbände auf europäischer Ebene als Beobachter an den Sitzungen des Netzes teil. Durch diese Maßnahmen soll sichergestellt werden, dass die Verringerung des Verwaltungsaufwands in den Mitgliedstaaten Priorität erhält und zu diesem Zweck bewährte Verfahren verstärkt ausgetauscht werden. So hat das Netz beispielsweise eine wichtige Rolle dabei gespielt, den Zeitraum, der in Europa für eine Unternehmensgründung nötig ist, zu

²¹

http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/best_practice_report/best_practice_report_en.htm

²² Siehe Anhang II der Mitteilung der Kommission KOM(2011) 803.

²³ Vorschlag für eine überarbeitete Richtlinie zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten (COM(2012) 11) und Vorschlag für eine überarbeitete Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die öffentliche Auftragsvergabe (KOM (2011) 896). Der Vorschlag für eine überarbeitete Richtlinie über Elektro- und Elektronikaltgeräte hat bereits zur Überarbeitung der Richtlinie 2012/19/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2012 über Elektro- und Elektronik-Altgeräte geführt.

verkürzen²⁴. Ferner hat die Kommission vorgeschlagen, die Einsetzung eines KMU-Beauftragten und die Durchführung des KMU-Tests durch die Mitgliedstaaten als Kriterien für den Erhalt einer KMU-Förderung aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung einzuführen²⁵.

Von nun an finden auch regelmäßige jährliche Treffen zwischen KMU-Verbänden und der Kommission statt, um KMU-relevante prioritäre Initiativen aus dem Arbeitsprogramm der Kommission (siehe Anhang II der dieser Mitteilung beigefügten Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen) zu ermitteln und im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf KMU zu überwachen. Die Kommission nutzt das „Enterprise Europe Network“, um KMU einschließlich Kleinstunternehmen auf direktem Wege zu künftigen Rechtsvorschriften zu befragen („KMU-Panel-Konsultation“) und um ihre Rückmeldungen zu bestehenden EU-Rechtsvorschriften zu erfassen („KMU-Feedback-Datenbank“). Wirtschaftsverbände und Mitgliedstaaten haben diese Entwicklungen als wichtige Schritte der KMU-Politik begrüßt.

Darüber hinaus veranstaltete die Kommission im Jahr 2012 Konferenzen mit KMU aus Deutschland, den Niederlanden, Schweden, dem Vereinigten Königreich, Polen und Italien. Auf diesen Konferenzen konnten Unternehmer von KMU ihre Bedenken zu unterschiedlichen Themen äußern wie Arbeitsrecht, Regulierung der Produktvermarktung und die damit verbundene Festlegung europäischer Produktnormen zum Nachweis der Konformität der Produkte mit den rechtlichen Anforderungen, Gesundheit und Sicherheit, Umwelt, Mehrwertsteuer sowie Lebensmittelhygiene und Kennzeichnung. Gleichzeitig waren persönliche Gespräche und der Austausch detaillierter Informationen und Standpunkte möglich. Die gesammelten Informationen werden auch in die REFIT-Bestandsaufnahme und -Programmplanung einfließen.

Die Kommission konsultiert KMU-Arbeitgeberverbände regelmäßig im Rahmen von EU-Konsultationen der Sozialpartner und in den Ausschüssen für den europäischen sozialen Dialog. KMU-Verbände waren aktiv an der Ausarbeitung und Umsetzung des Arbeitsprogramms der europäischen Sozialpartner 2012-2014 beteiligt²⁶.

Schließlich ist die KMU-Dimension auch ein Schwerpunkt der hochrangigen Gruppe für Bürokratieabbau, einer im Jahr 2007 geschaffenen Sachverständigengruppe, die die Kommission dahingehend berät, wie die aus EU-Rechtsvorschriften erwachsenden Verwaltungslasten verringert werden können. Die Kommission hat das Mandat der Gruppe kürzlich bis Oktober 2014 verlängert²⁷. Die Gruppe berät zu regulatorischen EU-Maßnahmen, die das Europäische Parlament und der Rat im Rahmen des Programms zur Verringerung der Verwaltungslasten verabschieden, und prüft, wie die 27 Mitgliedstaaten diese Maßnahmen umsetzen. KMU werden befragt, inwieweit die ergriffenen Maßnahmen für sie tatsächlich einen Unterschied bewirkt haben. Diese Arbeiten werden den Informationsaustausch der Mitgliedstaaten über Möglichkeiten der Umsetzung des EU-Rechts vereinfachen und zu einem besseren Verständnis der Auswirkungen der getroffenen Maßnahmen beitragen.

²⁴ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/business-environment/start-up-procedures/progress-2011/index_en.htm

²⁵ KOM(2011) 615 endg., S. 2.

²⁶ http://www.ueapme.com/IMG/pdf/EUSD_work_prog_2012-2014.pdf

²⁷ http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/ind_stakeholders/ind_stakeholders_en.htm

5.2 Die „TOP 10-Konsultation“

In einer EU-weiten offenen Internet-Konsultation, die von Oktober bis Dezember 2012 lief, ersuchte die Kommission KMU und ihre Interessenverbände, die zehn Bereiche oder EU-Rechtsakte zu nennen, die ihrer Ansicht nach den größten Aufwand verursachen. Sie konnten dabei eine Auswahl aus einer nicht erschöpfenden Liste treffen oder Freitext eingeben. Eine Begründung oder Erklärung der Wahl wurde nicht verlangt, in einigen Fällen aber doch geliefert. Auch musste nicht im Detail angegeben werden, ob die Belastung aus dem EU-Recht oder aus nationalen Rechtsvorschriften resultierte. In dieser Konsultation konnten KMU ihre Bedenken direkt bei der Kommission geltend machen.

Die dieser Mitteilung beigefügte Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen fasst die Ergebnisse der Konsultation zusammen. Sämtliche Antworten werden geprüft; Folgemaßnahmen werden im Rahmen des Eignungs- und Leistungsprogramms der Kommission (siehe Punkt 6) formuliert²⁸.

Auf die „TOP 10-Konsultation“ gingen insgesamt 1000 Antworten ein²⁹, darunter Antworten von einzelnen KMU (über 600 Antworten von KMU mit Sitz in der EU, davon 40 % Kleinstunternehmen) und von ihren Interessenverbänden auf verschiedenen Ebenen in der EU (knapp 150 Antworten). Reaktionen kamen aus nahezu allen EU-Mitgliedstaaten (wobei mehr als die Hälfte auf drei Mitgliedstaaten entfiel - BE, DE und IT) und aus einigen Drittländern, vor allem der Türkei.

In Anhang III (siehe dieser Mitteilung beigefügte Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen) sind sowohl die Bereiche als auch die Maßnahmen des EU-Rechts genannt, zu denen die meisten Reaktionen von einzelnen KMU und ihren Interessenverbänden eingingen.

Unter den EU-Maßnahmen wurde REACH (Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe – Verordnung (EG) Nr. 1907/2006) sowohl von einzelnen KMU als auch ihren Interessenverbänden am häufigsten genannt. Ferner nannten beide die MwSt.-Bestimmungen³⁰, die Richtlinie 2001/95/EG über die allgemeine Produktsicherheit, die Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen und die Richtlinie 95/46/EG über den Schutz personenbezogener Daten. Auch wenn unterschiedliche Einzellegislativmaßnahmen angeführt wurden, verwiesen beide Kategorien von Befragten in diesem Zusammenhang auf das Abfallrecht³¹ und auf die Vorschriften über den Arbeitsmarkt³². Rechtsvorschriften über Ausrüstung für Lenk- und Ruhezeiten im

²⁸ COM(2012) 746 final. http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/com_2013_de.pdf

²⁹ Alle Resultate der Konsultation wurden auf der Website „Ihre Stimme in Europa“ veröffentlicht.

³⁰ Gemeinsames Mehrwertsteuersystem – Richtlinie 2006/112/EG des Rates, Erstattung der Mehrwertsteuer an nicht im Mitgliedstaat der Erstattung, sondern in einem anderen Mitgliedstaat ansässige Steuerpflichtige – Richtlinie 2008/9/EG des Rates.

³¹ Verbringung von Abfällen (Verordnung (EG) Nr. 1013/2006), Abfallrahmenrichtlinie (Richtlinie 2008/98/EG) und Abfallverzeichnis (Entscheidung 2000/532/EG der Kommission).

³² Die Richtlinie 89/391/EWG über Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit, die Richtlinie 96/71/EG über die Entsendung von Arbeitnehmern und die Richtlinie 2003/88/EG über die Arbeitszeitgestaltung wurden in den Antworten auf

Straßenverkehr (Verordnung (EWG) Nr. 3821/85), Verfahren für die Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge (Richtlinie 2004/18/EG) und der modernisierte Zollkodex (Verordnung (EG) Nr. 450/2008) erscheinen ebenfalls in der TOP 10-Liste.

6. Reaktion auf die KMU-Konsultationen

Die Kommission betrachtet die Ergebnisse der Konsultation als wichtiges Signal für die Besorgnis der KMU und wird in mehrerer Hinsicht reagieren.

Erstens laufen bereits Arbeiten zu mehreren in der TOP 10-Konsultation genannten Rechtsvorschriften:

- *Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (REACH)* – Verordnung (EG) Nr. 1907/2006: Eine Überarbeitung wurde im Jahr 2012 abgeschlossen und Anfang 2013 verabschiedet. Diese stützte sich auf zahlreiche thematische Studien mit Beiträgen von mehr als 1600 Unternehmen. Bei der Überarbeitung wurde der Schluss gezogen, dass REACH gut funktioniert und im Hinblick auf alle derzeit bewertbaren Ziele gute Ergebnisse liefert³³. Allerdings wird auch darauf verwiesen, dass KMU durch den zu erbringenden Verwaltungsaufwand unverhältnismäßig belastet werden und dass dieses Problem angegangen werden muss, da in der nächsten Phase der Registrierung von Stoffen bis 2018 viel mehr KMU beteiligt sein werden. Die Kommission hat in diesem Zusammenhang beschlossen, keine Änderungen des verfügbaren Teils der REACH-Verordnung vorzuschlagen, sondern Einzelempfehlungen zur Verringerung der Auswirkungen der Verordnung auf KMU zu formulieren. Es sei jedoch darauf hingewiesen, dass im Rahmen einer Änderung der Verordnung (EG) Nr. 340/2008 derzeit ein Vorschlag zur Differenzierung der an die Europäische Chemikalienagentur (ECHA) zu entrichtenden Gebühren geprüft wird, die sich an der Größe des Unternehmens orientieren sollen.
- *Gemeinsames Mehrwertsteuersystem – Richtlinie 2006/112/EG des Rates*: Die Kommission hat eine Mitteilung über ein einfacheres, robusteres und effizienteres Mehrwertsteuersystem, das auf den Binnenmarkt zugeschnitten ist,³⁴ veröffentlicht. Die Kommission hat 2012 ein Maßnahmenpaket zur Vereinfachung der Einführung einer Mini-One-Stop-Shop-Regelung im Jahr 2015 vorgeschlagen, um die Besteuerung von Telekommunikations-, Rundfunk- und elektronischen Dienstleistungen KMU-freundlicher zu gestalten und Dienstleistern zu diesem Zweck die Möglichkeit zu geben, durch Vorlage einer einzigen MwSt.-Erklärung und die Zahlung der Mehrwertsteuer im Mitgliedstaat ihrer Niederlassung ihre Verpflichtungen in der gesamten EU zu erfüllen. Die Kommission wird sich für eine Erweiterung dieser einzigen Anlaufstelle einsetzen. Dank einer unlängst erfolgten Verbesserung eines Rechtsakts³⁵ haben die Mitgliedstaaten seit

die Konsultation genannt. Bei der Einstufung durch einzelne KMU und durch ihre Interessenverbände in eine Rangliste belegten die Richtlinie 89/381/EG den 6. bzw. den 3. Platz, die Richtlinie 96/71/EG den 19. bzw. 8. Platz und die Richtlinie 2003/88/EG den 5. bzw. 7. Platz.

³³ KOM(2013) 49.

³⁴ KOM(2011) 851.

³⁵ Richtlinie 2010/45/EG.

Januar 2013 die Möglichkeit, im Rahmen einer fakultativen Regelung vorzusehen, dass Unternehmen mit einem Jahresumsatz von weniger als 2 000 000 EUR die Zahlung der Mehrwertsteuer an die zuständige Steuerbehörde bis zum tatsächlichen Eingang der Zahlung des Kunden aussetzen können („Kassenbuchführung“). Zudem hat die Kommission Verbesserungen der Erstattungsrichtlinie vorangetrieben, um zu gewährleisten, dass diese die beabsichtigte Wirkung entfaltet, und um eine einfachere elektronische Übermittlung von MwSt.-Erstattungsanträgen zu ermöglichen.

- *Richtlinie 2001/95/EG über die allgemeine Produktsicherheit*: Die Kommission schlägt im Rahmen des am 13. Februar 2013 verabschiedeten „Produktsicherheits- und Marktüberwachungspakets“ die Aufhebung der Richtlinien 2001/95/EG und 87/357/EWG über Lebensmittel-Imitate und deren Ersetzung durch eine Verordnung über die Sicherheit von Konsumgütern vor. Aufgrund des Gegenstands und des Ziels der vorgeschlagenen Verordnung können KMU nicht freigestellt werden, weil Vorschriften zum Schutz der Gesundheit und Sicherheit von Personen unabhängig von der Größe der Wirtschaftsteilnehmer gelten müssen. Im Paket wird jedoch eindeutig darauf verwiesen, welche Bedeutung die Kommission den Bedürfnissen kleiner Unternehmen zumisst, und werden die für die Einhaltung der Vorschriften erforderliche Beratung und Unterstützung angeboten.
- *Verfahren für die Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge – Richtlinie 2004/18/EG*: Die Kommission hat 2011 eine neue Richtlinie über die öffentliche Auftragsvergabe³⁶ vorgeschlagen, die derzeit das EU-Legislativverfahren im Europäischen Parlament und im Rat durchläuft. Die Richtlinie sieht eine erhebliche Vereinfachung der Verfahren, einschließlich Eigenerklärungen und Förderung kleinerer Lose, vor und würde damit die Beteiligung von KMU an Aufträgen erleichtern.
- *Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit – Richtlinie 89/391/EWG des Rates*: Die Kommission hat 2012 mit einer umfangreichen Bewertung von Relevanz, Wirksamkeit und Kohärenz der Hauptrichtlinie und der mehr als 20 Einzelrichtlinien begonnen. Die Ergebnisse werden 2015 erwartet.
- *EU-Abfallrecht*: Die Kommission wird ab 2013 eine umfassende Überprüfung von Abfallpolitik und Abfallvorschriften der EU unter Berücksichtigung der wichtigsten Ziele der Abfallrahmenrichtlinie, der Deponie-Richtlinie und der Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle vornehmen; hinzu kommen eine Ex-post-Bewertung („Fitness-Check“) von fünf Richtlinien über verschiedene Abfallströme und eine Bewertung der Möglichkeiten für eine bessere Lösung des Problems der Kunststoffabfälle.
- *Arbeitszeitgestaltung – Richtlinie 2003/88/EG*: Die Kommission hat diese Richtlinie 2010 umfassend geprüft und kam zu dem Schluss, dass eine Überarbeitung nötig ist. Die europäischen Sozialpartner haben sich in der Konsultation bereit erklärt, über die Bedingungen einer solchen Überarbeitung zu verhandeln, vor kurzem jedoch mitgeteilt, dass die betreffenden Verhandlungen ohne Einigung ausgesetzt wurden. Die Kommission prüft derzeit, wie nun vorzugehen ist.

³⁶ KOM(2011) 896.

- *Kontrollgerät für Lenk- und Ruhezeiten im Straßenverkehr – Verordnung (EWG) Nr. 3821/85*: Die Kommission hat 2011 eine neue *Verordnung* vorgeschlagen³⁷, über die derzeit in Parlament und Rat verhandelt wird. KMU würden davon profitieren, weil bei bestimmten Kategorien von Fahrzeugen, die innerhalb eines Umkreises von weniger als 100 km um ihren Standort eingesetzt werden, kein Fahrtenschreiber installiert werden müsste.
- *Anerkennung von Berufsqualifikationen – Richtlinie 2005/36/EG*: Die Kommission hat 2011 eine neue Richtlinie zur Modernisierung der aktuellen Richtlinie vorgeschlagen³⁸, die derzeit im Parlament und im Rat erörtert wird. KMU wäre geholfen, weil die Mobilität der Arbeitnehmer unter anderem durch die Einführung eines Europäischen Berufsausweises erleichtert würde. Durch den Berufsausweis würde das offizielle Verfahren zur Anerkennung von Berufsqualifikationen, die in anderen Mitgliedstaaten erworben wurden, für die Behörden von Mitgliedstaaten, die diese Tätigkeiten regulieren, einfacher und weniger zeitaufwändig. Erfolg und zeitliche Planung einzelner Einstellungen können für kleinere Akteure vergleichsweise stärkere Auswirkungen haben.

Zweitens werden die Ergebnisse bei der Bestandsaufnahme des EU-Rechts berücksichtigt, die im Rahmen des unlängst angekündigten Eignungs- und Leistungsfähigkeitstests für Rechtsvorschriften (REFIT)³⁹ vorgenommen wird. Dabei werden in einem ersten Schritt legislative und politische Bereiche erfasst, um übermäßige Belastungen, Unvereinbarkeiten, Lücken, wirkungslose Maßnahmen und kumulative Auswirkungen zu ermitteln und möglichst effektiv vorgehen zu können. Dabei wird geprüft, welcher Verwaltungsaufwand aufgrund der Art der Umsetzung von EU-Rechtsvorschriften auf nationaler und subnationaler Ebene entstehen kann, wobei im Einklang mit der in zahlreichen KMU-Konsultationen geäußerten Forderung die Besonderheiten von KMU und die Bedeutung eines stabilen Regulierungsrahmens berücksichtigt werden.

In einigen Fällen wird diese Bestandsaufnahme es möglich machen, Vorschläge zur Überarbeitung von Rechtsvorschriften rasch einzuleiten, weil die Notwendigkeit der Verringerung von Verwaltungskosten bzw. einer Vereinfachung eindeutig nachgewiesen wurde. In anderen Fällen kann eine ausführliche Bewertung erforderlich sein, da das Potenzial für eine Vereinfachung der Rechtsvorschriften und eine Verringerung der bürokratischen Belastung generell zwar gegeben ist, aber erst weiter geprüft werden muss. Mitunter sind gar keine unmittelbaren Folgemaßnahmen nötig, wenn z. B. Rechtsvorschriften/Rechtsbereiche als kosteneffizient betrachtet werden oder es für eine Bewertung ihrer Ergebnisse/Kosteneffizienz noch zu früh ist.

Durch REFIT wird sichergestellt, dass das 2011 in Angriff genommene Screening des EU-Besitzstands koordiniert wird und Prioritäten so gesetzt werden, dass das Prinzip der „Vorfahrt für KMU“ gestärkt wird und festgestellt werden kann, inwieweit weitere

³⁷ KOM(2011) 451.

³⁸ KOM(2011) 883 endg.

Ausnahmen oder eine Verringerung der Verwaltungslasten für KMU, insbesondere Kleinstunternehmen, möglich sind.

Die REFIT-Mehrjahrespläne werden veröffentlicht; Interessenträger und andere Beteiligte können sich dazu äußern. Dies wird dazu beitragen, dass Interessenträger, einschließlich KMU und Kleinstunternehmen, die Arbeit der Kommission besser verstehen und besser unterstützen können.

Bei der REFIT-Bestandsaufnahme und den Mehrjahresplänen werden Arbeiten berücksichtigt, die die Kommission bereits für Studien, Bewertungen und Berichte, die in bestehenden EU-Vorschriften verlangt werden, oder im Rahmen aktueller Bewertungsprogramme durchführen muss. Die Kommission hat sich generell dazu verpflichtet, regelmäßig zu bewerten, ob EU-Vorschriften ihre Ziele erreichen und ob es einfachere und kostengünstigere Möglichkeiten gibt, um die gleichen Vorteile und Ergebnisse zu erzielen⁴⁰. Sie wird in diesem Zusammenhang auch der Frage nachgehen, ob eine Rechtsvorschrift für KMU leicht zu verstehen und anzuwenden ist und was diesbezüglich verbessert werden könnte. Wird bei diesen Bewertungen ein Potenzial für weniger strenge Regelungen ausgemacht, könnte dies zu einer Überarbeitung hin zu KMU-freundlicheren Rechtsvorschriften unter Wahrung der im Vertrag verankerten Konsultationspflichten in bestimmten Politikbereichen und unter gebührender Berücksichtigung der Standpunkte anderer einschlägiger Interessenträger führen.

7. Die nächsten Schritte

Die Kommission wird bei der Aus- und Überarbeitung politischer Maßnahmen den KMU weiterhin größte Aufmerksamkeit schenken. Das REFIT-Programm wird schrittweise umgesetzt, und die Ergebnisse, einschließlich des KMU-Anzeigers, werden jährlich veröffentlicht, damit die Interessenträger Stellung nehmen können. Konsultation und Dialog zwischen KMU und Kommission werden weiter verbessert durch die KMU-Beauftragten, den verstärkten Rückgriff auf das Enterprise Europe Network, durch KMU-Konferenzen und im Rahmen der Konsultationen der Sozialpartner. Die Kommission wird bei der Überarbeitung ihrer Leitlinien für Evaluierungen und Folgenabschätzungen in den Jahren 2013 bzw. 2014 ihre Möglichkeiten zur Einholung von Daten und Meinungen der KMU weiter stärken. Diese analytische Arbeit muss sich auf gute faktische Grundlagen und statistische Daten stützen können, damit Auswirkungen auf KMU im vollen Umfang berücksichtigt werden können.

Die Governance- und Konsultationsmechanismen des „Small Business Act“ für Europa werden eine wichtige Rolle dabei spielen, den bürokratischen Aufwand für KMU möglichst gering zu halten und eine breit angelegte Konsultation und Beteiligung der KMU-Akteure unter Einbeziehung der Mitgliedstaaten zu gewährleisten. Das Netz der nationalen KMU-Beauftragten wird weiterhin einen wichtigen Beitrag leisten, um das Arbeitsprogramm der Kommission im Hinblick auf Folgen für KMU zu überwachen und zu gewährleisten, dass die Verringerung der Verwaltungslasten in den Mitgliedstaaten durch einen verstärkten Austausch bewährter Verfahren Priorität erhält. Die regelmäßigen Sitzungen mit KMU-Verbänden, die dem Ziel dienen, die Anwendung des Prinzips „Vorfahrt für KMU“ im Rahmen anstehender prioritärer Kommissionsinitiativen genau zu überwachen, werden fortgesetzt. Die Kommission wird das Enterprise Europe Network (EEN) weiter stärken, um

⁴⁰ KOM(2012) 746. Siehe Abschnitt 7.

dessen Kapazitäten zur Erläuterung des EU-Rechts auszubauen und um über KMU-Panels Stellungnahmen von KMU zu EU-Vorschriften einzuholen.

Die Berücksichtigung der KMU-Dimension ist eine gemeinsame Aufgabe. Das Europäische Parlament und der Rat werden ersucht, dafür zu sorgen, dass KMU in den Genuss der Vorteile von EU-Vorschriften kommen und ihnen durch den Legislativprozess der EU keine unnötigen zusätzlichen Belastungen entstehen. Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, die Möglichkeiten, die EU-Vorschriften bieten, im Sinne einer Verringerung jeglicher Belastung von KMU zu nutzen.

Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen

KMU-Anzeiger

Vorrangige KMU-Dossiers im Arbeitsprogramm 2013 der Kommission

Ergebnisse der Top 10-Konsultation