

Arbeitspapier

zum Workshop „Verwaltungskosten senken für Unternehmen“ im Bereich Wasserrecht

1. Allgemeines:

„Verwaltungskosten senken für Unternehmer“¹ ist eine von der österreichischen Bundesregierung im Jahr 2006 gestartete Initiative, die das Ziel verfolgt, die Verwaltungskosten für Unternehmen aus der Erfüllung von bundes- und gemeinschaftsrechtlichen Informationsverpflichtungen bis 2012 zu senken. Am Ende sollen die mit die mit 4,3 Mrd. Euro bemessenen Verwaltungslasten um 25 Prozent reduziert sein, womit eine Entlastung der österreichischen Wirtschaft um mehr als 1 Mrd. Euro bewirkt wäre. Bei Erreichung des Einsparungsziels wäre ein Wirtschaftswachstumseffekt von rund 1 Prozent des BIP möglich.

Die Vorteile der geplanten Maßnahmenumsetzung für die Unternehmen liegen auf der Hand. Eine signifikante Entlastung und die damit frei werdenden Ressourcen ermöglichen nicht nur eine höhere Arbeitsproduktivität, sondern auch eine verbesserte und vereinfachte Abwicklung des Informationsaustauschs zwischen der Wirtschaft und der Verwaltung geschaffen.

Die Entbürokratisierung soll Unternehmen gerade in wirtschaftlich schwierigen Zeiten helfen, ihre Ressourcen für produktivitätssteigernde Aktivitäten zu nutzen, ihre Behördenwege einfacher und zeitsparender zu erledigen, zusätzliche Investitionen leichter abzuwickeln und so letztlich die Beschäftigung zu steigern.

An der Initiative nehmen alle Bundesministerien teil, wobei jedes Bundesministerium für die Durchführung der Initiative in seinem Aufgabenbereich verantwortlich ist. Die Gesamtkoordination der Initiative liegt in der Verantwortung der des Bundesministeriums für Finanzen. Ende März 2008 hat das Bundesministerium für Finanzen eine Liste von 133 Maßnahmen zur Reduktion von Unternehmer treffenden Verwaltungskosten publiziert. Dadurch soll das Ziel die Verwaltungskosten für Unternehmer zu senken erreicht und eine Entlastung der österreichischen Wirtschaft bewirkt werden. Die vorgelegten Maßnahmen befinden sich in unterschiedlichen Umsetzungsstadien. Während einige bereits realisiert wurden, befinden sich andere derzeit in Umsetzung oder erst in der Planungsphase. Insgesamt ist festzuhalten, dass der Planungsstand bereits deutlich fortgeschritten ist, der konkrete Umsetzungsstand mit 20 Prozent jedoch deutlich hinterherhinkt, was eine Zielerreichung bis 2012 schwierig erscheinen lässt. Die rasche Operationalisierung der Maßnahmenplanung ist somit notwendig.

Die Wirtschaftskammer Österreich war als Interessenvertretung der österreichischen Wirtschaft in die Arbeiten zur Kostenanalyse bestehender Informationsverpflichtungen

¹ www.verwaltungskosten senken.at.

eingebunden und lieferte in den vergangenen Jahren wichtige Inputs um Unternehmen, vor allem in Bezug auf den Verwaltungsaufwand zu entlasten.

2. Verwaltungskosten, Informationsverpflichtungen, Sowieso-Kosten, Verwaltungslasten

Derzeit sehen sich Unternehmen einer Vielzahl von staatlichen Vorschriften gegenüber, bei deren Erfüllung **Verwaltungskosten** anfallen. Damit sind jene Kosten gemeint, die Unternehmen entstehen, wenn sie den rechtsverbindlichen Informationsverpflichtungen nachkommen. Davon zu unterscheiden sind die Erfüllungspflichten (etwa die zur Einhaltung von Emissionsgrenzwerten ergriffenen Reinhaltungsmaßnahmen bzw. deren Betriebskosten).

Informationsverpflichtungen (IVP) sind dabei jene rechtsverbindlichen Pflichten, Informationen zusammenzustellen bzw. bereitzuhalten und diese unaufgefordert oder auf Verlangen einer Behörde, anderen Personen oder Institutionen zur Verfügung zu stellen. Im Bereich der Umweltpolitik sind dies etwa Genehmigungsanträge, Messberichte, Aushangpflichten über Umweltgefahren, Emissionsbilanzen, Aufbewahrungs- und Bereithaltungspflichten etc.

Dabei fallen auch **Sowieso-Kosten** an, das sind Verwaltungskosten für Tätigkeiten, die Unternehmen auch dann weiterführen, wenn die gesetzliche Verpflichtung wegfällt. Beispiele dafür sind die Buchführung, das Führen eines Patientenverzeichnisses, Preisauszeichnung oder das Zurverfügungstellen von Gebrauchsinformationen. Diese Tätigkeiten sind für das Unternehmen im normalen Wirtschaftsverkehr notwendig oder werden aufgrund ihres internen Nutzens sowieso im Unternehmen durchgeführt und können daher von Seiten des Bundes nicht beeinflusst werden.

Verwaltungskosten abzüglich der Sowieso-Kosten ergeben die so genannten **Verwaltungslasten**. Dies sind jene Verwaltungskosten, die nur aufgrund der rechtlichen Verpflichtung anfallen.

3. Grundsätzliche Maßnahmenansätze für den Verwaltungskostenabbau

Im Rahmen des staatenübergreifenden Informationsaustauschforums sowie der Arbeiten der Europäischen Kommission wurden folgende Ansätze für mögliche Reduktionen von Verwaltungskosten ins Auge gefasst:

- **Beseitigung, Reduktion, Zusammenfassung oder Verbesserung bestehender gesetzlicher Informationsverpflichtungen:**
Beseitigen der IVP, Verwenden von Alternativen, z.B. freiwillige Übereinkünfte, Beseitigen von IVP in Gesetzen (Verordnungen, Bescheiden), Ausnahmeregelungen für bestimmte Wirtschaftskreise, Konsolidierung (Streamlining) von bestehenden IVP, Vereinfachung der Terminologie der IVP
- **Prozessvereinfachung zur Erhaltungserleichterung**
Beseitigung unnötiger Formulare, Inspektions- oder Meldeverpflichtungen, Vereinfachung von Meldeformularen mit dem Ziel der Zeitersparnis (z.B. durch Erhöhung der Klarheit, Aufbau), Ressourcenpriorisierung (z.B. weniger Inspektionen jener Wirtschaftskreise mit geringerem Risiko (risk-based-inspections)), Senken der Frequenz von Meldeverpflichtungen bzw. Datenerhebungen (z.B. Vornahme einer Emissionsmessung nur mehr alle drei Jahre statt jährlich), Harmonisierung der IVP mit anderen Informationsverpflichtungen

- **Daten-Pooling der Verwaltung**
Sammlung der benötigten Daten zunächst von anderen Verwaltungsstellen als von der Wirtschaft selbst, Sammlung der Daten direkt von IKT-Systemen der Wirtschaft (z.B. ERP-Systeme), Einführung von One-stop-shop-Systemen für Stakeholder, Entwicklung von standardisierten Definitionen in den gesetzlichen Bestimmungen
- **Entwicklung von IKT- Lösungen und -Dienstleistungen**
Zurverfügungstellen von Formularen und anderen Datenanfragen im Internet; Vorausgefüllte Formulare; "Intelligente Formulare", die irrelevante Daten gar nicht erst abfragen, Einheitliche Web-Portale für mehrere Meldeverpflichtungen.
- **Zurverfügungstellen verbesserter Leitfäden und Begleitinformationen**
Entwicklung von verbesserten und einfacher zugänglichen Leitfäden (z.B. durch Verfügbarkeit im Internet), Sprachliche Verbesserungen, Trennung verpflichtender von freiwilligen von verpflichtenden Anforderungen in den Leitfäden, Veröffentlichung der entsprechenden Regelungen im Internet

Wie ersichtlich, können die Reduktionen durch rechtssetzende, prozessuale bzw. organisatorische, technische oder unterstützende Maßnahmen erzielt werden. In jedem Fall ist es aber wichtig, auch die potentiellen Reduktionswirkungen einer beabsichtigten Maßnahme zu bewerten. So kann der Umstieg auf eine E-Government oder IKT-Lösung zwar sehr fortschrittlich erscheinen, in der Praxis aber sogar zu einer Steigerung der Verwaltungskosten führen

4. Reduktionsmaßnahmen im Umweltrecht allgemein und deren Grenzen im Rahmen der Initiative „Verwaltungskosten senken für Unternehmen“

Das österreichische Umweltrecht hat sich seit Mitte der siebziger Jahre rasant entwickelt. Es kann daher zu Recht davon ausgegangen werden, dass Österreich einen der höchsten umweltrechtlichen Standards in der Europäischen Union verfügt. Dies zeigen in eindrucksvoller Weise nicht zuletzt die von der Wirtschaftskammer Österreich durchgeführten Vergleiche mit anderen Mitgliedstaaten bei der Erreichung zentraler Umweltziele. Diese Entwicklung hat jedoch auch einen entsprechenden bürokratischen Aufwand mit sich gebracht. Fast jede umweltrechtliche Norm enthält eine Genehmigungs-, Aufzeichnungs-, Überwachungs- oder Übermittlungsvorschrift. Die zur Erfüllung dieser Vorschriften benötigte Zeit belastet die betroffenen Unternehmen und verzögert deren Wachstum. Viele der umweltrechtlichen Informationsverpflichtungen tragen zum Funktionieren des Systems bei (Vollzug der Rechtsvorschriften, Basis für die Planung von Bewirtschaftungsmaßnahmen) und sind nicht in Frage zu stellen, andere wiederum erscheinen jedoch oder in der derzeitigen Form unnötig.

Klein- und Mittelbetriebe werden durch überzogene bürokratische Anforderungen besonders hart getroffen. Gerade für diesen Sektor sollten Reduktionen oder Vereinfachungen überlegt werden. Dabei ist anzumerken, dass deren Umweltauswirkungen im Regelfall geringer sind, was auch eine angemessene Erleichterung bei den Informationsverpflichtungen erlauben sollte.

Natürlich kann die Lösung nicht primär darin bestehen, dem Staat die Informationsgewinnung zu übertragen. Daher ist am Anfang immer zu fragen, ob die Information überhaupt benötigt wird. Erst im Anschluss ist zu überlegen, an welcher Stelle und durch welche Methode am effizientesten vorgegangen werden kann.

Das Umwelt- und Gesundheitsschutzniveau, und dies ist im Bereich umweltbezogener Informationsverpflichtungen besonders zu beachten, steht im Rahmen des Projekts nicht zur Debatte. Statt dessen sollen die rechtlich verbindlichen Informationsverpflichtungen beseitigt, reduziert oder deren Anwendung vereinfacht und dadurch Entlastungen für den Wirtschaftsstandort erreicht werden. Dabei ist „Schutzniveau“ aber grundsätzlich eher weit zu verstehen, insbesondere werden davon auch zur Vollziehung oder Bewirtschaftungsplanung notwendige Daten gemeint sein. Bei der Frage, ob das Schutzniveau gesenkt wird, wird von einer Durchschnittsbetrachtung auszugehen sein.

5. Anknüpfungspunkte für Vereinfachungen wasserrechtlicher IVP

NB: Paragraphenangaben in diesem Abschnitt ohne Nennung einer Rechtsvorschrift beziehen sich auf das Wasserrechtsgesetz 1959.

5.1. Bestehende wasserrechtliche IVP

Das Wasserrechtsgesetz und seine Durchführungsverordnung enthalten zahlreiche kostenintensive² IVP. Dazu zählen insbesondere die für gewerbliche und industrielle Unternehmen relevanten gesetzlichen **Bewilligungs-(Anzeige-)vorbehalte** nach:

§ 9 - Benutzung von Oberflächengewässer

§ 10 - Benutzung des Grundwassers

§ 27 - Mitteilung Nachsorgeaufgaben

§ 31c - Vorsorge gegen Wassergefährdung

§ 32 - Bewilligungspflichtige Maßnahmen

§ 32b - bewilligungspflichtige Indirekteinleitungen bzw. die Meldepflichten nach IndirekteinleiterVO

§ 40 - Bewilligung von Entwässerungsanlagen

§ 121 - Kollaudierungsanzeige

Für den Umfang der im Bewilligungsverfahren einzubringenden Unterlagen ist § 103 zu beachten.

Hinzu kommen aber noch insbesondere die **Maßnahmen der Eigenüberwachung bzw. qualifizierten Eigenüberwachung** (§ 134 Abs. 2). Diese Verpflichtungen ergeben sich in erster Linie aus den Vorschreibungen in den Bewilligungsbescheiden selbst. Dabei sind wiederum zahlreiche Durchführungsverordnungen (in erster Linie Abwasseremissionsverordnungen) zu beachten. Anders ist dies bei den nicht bewilligungspflichtigen Indirekteinleitungen, für welche die Indirekteinleiterverordnung unmittelbar einzuhaltende Überwachungs- und Meldepflichten vorgibt.

² Dies ergab die Bürokratiekostenmessung 2007.

5.2. Bisherige Reduktionsbemühungen im Wasserrecht

In den vergangenen zehn Jahren wurden bereits einige Schritte zur Entbürokratisierung im Wasserrecht gesetzt. Dazu zählen vor allem die im Zuge der Novelle 1997 verabschiedeten Maßnahmen (Indirekteinleiter, Vorkehrungen für Bewilligungsfreistellungen, Typgenehmigungen).

Dazu gibt es zahlreiche „weiche“ Maßnahmen mit positiven Auswirkungen auf die Verwaltungslasten wie eine umfangreiche _Bereitstellung an Informationen. Dabei sind vor allem das WKO-Portal³, das Angebot Beratungs- und Serviceleistungen (inklusive spezifischer Info-Kampagnen) der WKO, die Informationen der Verwaltung⁴, etc. zu nennen. Kostenpflichtige Informationsveranstaltungen, auch zur Erfüllung von Informationsverpflichtungen, bietet etwa der Österreichische Wasser- und Abfallwirtschaftsverband⁵ an.

5.3. Mögliche weitere Maßnahmen

Aus den bisherigen Vorarbeiten und in der WKO geführten Diskussionen haben sich vor allem die Indirekteinleiterverordnung sowie die Überwachungspflichten bei bewilligungspflichtigen Abwassereinleitungen als Anknüpfungspunkte für weitere Maßnahmen herauskristallisiert.

Nicht-Gegenstand der jetzt anstehenden Überlegungen ist das Emissionsregister Chemie für Oberflächengewässer (EMREGOW), da dieses erst 2009 fertiggestellt wurde und eine Revision für 2012 ohnehin vorgesehen ist.

- **Indirekteinleiterverordnung (IEV)**

Die [Indirekteinleiterverordnung](#) hat die wasserwirtschaftliche Verantwortung in hohem Maße von der Wasserrechtsbehörde zu den Gemeinden und Abwasserverbänden als Kanalisationsunternehmen verlagert und damit einen Schritt zur Entbürokratisierung gesetzt. Wo bisher die Wasserrechtsbehörde für die Erteilung der Einleitungsgenehmigung für Abwässer in die Kanalisation zuständig war, wird diese Situation nun vertraglich zwischen den einleitenden Betrieben und dem Kanalisationsunternehmen geregelt. Ein behördliches Verfahren fällt weg.

Grundsätzlich fallen unter die Bestimmungen der Indirekteinleiterverordnung jene Betriebe, die Abwässer in die Kanalisation einleiten, die von ihrer Beschaffenheit her mehr als geringfügig von häuslichem Abwasser abweichen. In der Folge geht mit Ausnahme von häuslichen und diesen ähnlichen Abwässern mit jeder Indirekteinleitung die Mitteilung an das Kanalisationsunternehmen einher.

Im Zuge der Novelle der IEV im Jahr 2006 setzte der Verordnungsgeber, aufbauend auf den Erkenntnissen des Vollzugs des neuen Ansatzes seit Ende der 90er Jahre, weitere Schritte

³ www.wko.at, siehe dort vor allem den Service-Bereich Umwelt unter http://portal.wko.at/wk/startseite_ch.wk?dstid=0&chid=24.

⁴ So zB die Informationen des Landes Oberösterreich http://www.land-oberoesterreich.gv.at/cps/rde/xchg/SID-95B1CC9A-7122FD35/ooe/hs.xsl/12990_DEU_HTML.htm.

⁵ www.oewav.at, die Schulungskosten erhöhen natürlich wieder die Verwaltungslasten.

zur Reduktion der Verwaltungslasten. So wurden über § 4 Abs. 2 IEV bestimmte Tätigkeiten von der Pflicht zur Fremdüberwachung ausgenommen.

- Als Maßnahmen für Verwaltungsvereinfachungen bei der IEV kommen unter anderem in Betracht:

Weitere Befreiungen von Fremdüberwachungspflichten (zB weitere Tätigkeiten wie Fruchtsafterzeugung bis zu gewissen Schwellen oder falls nur bestimmte Stoffe eingesetzt werden, Einhaltung einer vorausbestimmten Temperatur, Vorhandensein bestimmter genormter Abscheideranlagen in der Gastronomie), Anhebung der Schwellenwerte, Präzisierung der Überwachungspflichten, Veröffentlichung von laufenden Zulauf- und Ablaufanalysen der Kläranlagen durch Kanalisationsunternehmen und damit Unterstützung der Meldung durch den Indirekteinleiter;

Zu beachten ist dabei, dass neben dem öffentlich-rechtlichen Verhältnis auch ein zivilrechtliches Verhältnis besteht. Die Einschränkung öffentlich-rechtlich statuerter Verpflichtungen könnte zu einem stärkeren Druck der Kanalisationsunternehmen führen, sich zivilrechtlich abzusichern.

1. Erscheinen Ihnen solche Maßnahmen zielführend zu sein, d.h. ist dadurch tatsächlich eine Einschränkung der Bürokratie zu erwarten? Wie beurteilen Sie die Möglichkeit, dass die in der IEV reduzierten Verpflichtungen sich im Einleitungsvertrag wiederfinden?

2. Welche weiteren Schritte (siehe auch oben bei 3.) zur Reduktion der Verwaltungslasten für überwachungspflichtige Indirekteinleiter sind vorstellbar?

- **Abwasseremissionsverordnungen (AEV)**

Auf bundesrechtlicher Ebene sind im Rahmen der Einleitungsbewilligung für Abwasser in Gewässer vor allem die Abwasseremissionsverordnungen zu beachten. Seitens der Behörde werden meist die branchenspezifischen Grenzwerte der Abwasseremissionsverordnungen vorgeschrieben, sofern nicht aufgrund einer Vorbelastung des Gewässers ein niedrigerer Grenzwert erforderlich ist. Die Branchen-Abwasseremissionsverordnungen sind in Ergänzung zur Allgemeinen Abwasseremissionsverordnung (AAEV) zu sehen. Deren spezifischere Regelungen, sofern vorhanden, verdrängen die AAEV.

Die Einhaltung der entsprechenden Emissionsgrenzwerte ist im Rahmen der Eigen- und der Fremdüberwachung regelmäßig nachzuweisen und zu dokumentieren. Der Aufwand für die Erfüllung der Informationsverpflichtungen ergibt sich dabei in erster Linie aus den jeweils ausgewählten und somit zu überwachenden Parametern, der bei der Prüfung der Einhaltung der Emissionsbegrenzungen anzuwendenden Methodik (Analyse) und der Häufigkeit der Überwachung. Während die Methodik in den Verordnungen (als Anlage) selbst festgelegt ist, verbleibt die Auswahl der Parameter sowie die Konkretisierung der Überwachungshäufigkeit der Behörde (§ 7 Abs. 8 AAEV).

Zu beachten ist aber auch, dass Wasserberechtigte und Betreiber von Anlagen zur Lagerung oder zur Leitung wassergefährdender Stoffe neben den Berichtspflichten aus den AEV auch

zu Überwachungs- und Berichtspflichten gemäß § 134 WRG verpflichtet sind, die für die Betreiber einen hohen Bürokratieaufwand darstellen.

- Als Maßnahmen für Verwaltungsvereinfachungen bei AEV kommen in Betracht:

Revision und Vereinheitlichung der Überwachungsbedingungen (Frequenz der Überwachungen, Methodik): Angedacht werden kann dazu insbesondere eine „Methodikregelung“ auf die andere Regelungen verweisen. Die Maßnahmen müssten so gestaltet werden, dass ihnen bestehende Auflagen in Bewilligungsbescheiden nicht entgegenstehen.

Einen Ansatz für eine weiterführende Diskussion in Form einer aktuellen Liste von Überwachungshäufigkeiten und einer Methodik enthält beispielsweise Anlage C der Verordnung zur Aufstellung eines Emissionsregisters für Oberflächengewässer (EMREGOW). Denkbar wäre etwa bei der Festlegung der Häufigkeit auf den Grundsatz des § 33b Abs. 6 übernehmen, wonach die Behörde nur in bestimmten Fällen (z.B. öffentliche Interessen) von der allgemeinen Häufigkeit abweichen kann.

3. Erscheinen Ihnen Revisionen betreffend der Überwachungsmethodik bzw. der Überwachungshäufigkeit zielführend zu sein, d.h. ist dadurch tatsächlich eine Einschränkung der Bürokratie zu erwarten?

4. Inwieweit könnte Anlage C der Emissionsregisterverordnung herangezogen werden? Würde dies eine kostenreduzierende Änderung gegenüber der bestehenden Rechtslage mit sich bringen?

- Sonstige Maßnahmen zur Reduktion wasserrechtlicher Bürokratie

Neben Reduktionsmaßnahmen im Bereich der Indirekteinleiterverordnung bzw. der Abwasseremissionsregelungen sind unterschiedliche weitere Vereinfachungen denkbar. Dazu zählen beispielsweise allgemeine Festlegungen des Standes der Technik (§ 12a Abs. 2), Bewilligungs- und/oder Typenfreistellungen nach den §§ 12b, 12c oder § 31c Abs. 5 sowie eine Vereinheitlichung der Einreichunterlagen nach § 103 Abs. 2.

Neben diesen „harten“ Maßnahmen (rechtssetzende Aktivitäten) sind natürlich auch jegliche „weiche“ Schritte zu überlegen, wie oben bei 3. dargestellt. Dazu zählt etwa der weitere Ausbau von E-Government-Tools oder verbesserte Informationen (Leitfäden und dgl.). Zu denken ist dabei natürlich auch an das im Aufbau befindliche „Unternehmensserviceportal“, zu erreichen unter www.usp.gv.at.

5. Sehen sie weitere sinnvolle Maßnahmen zum Rückbau unnötiger wasserrechtlicher Bürokratie?

6. Sammlung von Reduktionsmaßnahmen

Bitte spielen Sie Ihre Reduktionsvorschläge im Bereich Wasserrecht mit folgenden Angaben

- Art der Maßnahme (Rechtssetzungsaktivität, Informationsmaßnahme, E-Government-Tool).
- Beschreibung der Maßnahme; bei rechtssetzenden Maßnahmen, die zur Änderung einer bestehenden Vorschrift führen sollen, wäre die Fundstelle der bestehenden Norm anzugeben.
- Betroffene Unternehmen: Von den Einsparungen betroffene Unternehmen bzw. Sektoren
- (Wenn möglich) Erwarteter Einsparungseffekt gemäß dem Standardkostenmodell⁶ (Reduzierter Zeitbedarf im Unternehmen, reduzierte Kosten (etwa durch einen Wegfall der Beauftragung eines externen Labors, reduzierte Häufigkeit). Sollten keine Daten ermittelbar sein, so wäre eine qualitative Beschreibung der erwarteten Einsparungen vorzunehmen

bis einschließlich XX in die Mappe „Rückmeldungen“ zum Begleitschreiben ein.

⁶ Eine Anleitung dazu enthalten die §§ 5 ff in den entsprechenden Richtlinien (<http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20006427>).