

Stellungnahme

**Anhörung „Bürokratieabbau“**

durch den Innenausschuss des Deutschen Bundestages

am 28. Juni 2004

Berlin

auf Grundlage der Anträge der Fraktion:

BT-Drs. 15/1707 (SPD u. Bündnis 90/Die Grünen)

BT-Drs. 15/1330 (CDU/CSU)

BT-Drs. 15/1006 (FDP)

Sachverständiger für das Institut der deutschen Wirtschaft Köln:

Dr. Rolf Kroker

Geschäftsführer und Leiter der Hauptabteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Köln, im Juni 2004

## 1. Wachstumsbremse Bürokratie

Zunehmende Bürokratie ist eine der Ursachen für die derzeitige strukturelle Wachstumsschwäche in Deutschland. Flexibilität und Reaktionsgeschwindigkeit sind in Zeiten global verflochtener Märkte zwei ganz wichtige Faktoren für erfolgreiches unternehmerisches Handeln. Um auf dem Weltmarkt alte Kunden zu halten und neue Kunden zu gewinnen, reicht es oft nicht aus, qualitativ hochwertige und preiswerte Produkte anbieten zu können, man muss auch als Erster am Markt sein. Unnötige bürokratische Regelungen gefährden unternehmerischen Erfolg somit auf zweierlei Weise:

1. Sie induzieren vermeidbare Kosten und schwächen dadurch die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen.
2. Sie reduzieren die Reaktionsgeschwindigkeit der Unternehmen, wirken also wie der sprichwörtliche Sand im Getriebe.

Die Unternehmen in Deutschland empfinden die staatliche Bürokratie als eine schwere Bürde. Dies hat eine im Frühjahr vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln durchgeführte Befragung von über 1.200 Unternehmen in West- und Ostdeutschland bestätigt :

- 52,6 Prozent der Unternehmen in den neuen Bundesländern fühlten sich durch staatliche Bürokratie stark behindert. Bei den kleinen und mittleren waren es 54,7 Prozent, aber bei den großen Unternehmen nur 48,1 Prozent.
- In Westdeutschland empfinden 55,7 Prozent der Unternehmen eine starke Behinderung durch Bürokratie. Auch hier liegt der Anteil mit 57,8 Prozent beim Mittelstand höher als mit 52,1 Prozent bei den größeren Unternehmen.

Auch andere Untersuchungen und Umfragen, u.a. des Ifo-Instituts München aus dem Jahr 2002, des Instituts für Mittelstandsforschung Bonn und der Henzler-Kommission (Deregulierungskommission der Bayerischen Staatsregierung) aus dem Jahr 2003 kommen zu dem Ergebnis, dass staatliche Bürokratie ein gravierendes Problem für die Unternehmen in Deutschland darstellt und ihrer Wettbewerbsfähigkeit schadet. Dabei zeigt sich übereinstimmend, dass sich kleine und mittelständische Unterneh-

men stärker als Großunternehmen von der staatlichen Bürokratie in ihrem unternehmerischen Handeln beeinträchtigt fühlen.

Aus einer EU-Untersuchung ist bekannt, dass viele Unternehmen der Meinung sind, dass die Gesetze und Verordnungen den Gegebenheiten am Markt nicht mehr gerecht werden. Dies zeigte eine Unternehmensbefragung der EU, die im September 2001 bei über 4.000 Unternehmen durchgeführt wurde (Binnenmarktanzeiger Nov. 2001, S. 23). 44 Prozent der deutschen Unternehmen stimmten der These zu, dass die Rechtsvorschriften veraltet oder nicht gut auf die Gegebenheiten am Markt und den technischen Fortschritt abgestimmt seien. Die Unzufriedenheit war in Deutschland und Frankreich am höchsten. Am unteren Ende rangieren die Länder Dänemark und Niederlande mit 24 bzw. 23 Prozent Zustimmung.

Man kann also festhalten, dass die Unternehmen in Deutschland in der staatlichen Bürokratie ein gravierendes Standort-Handikap sehen. Bürokratieabbau steht somit zurecht auf der Reformagenda. In einem Reformkonzept zur nachhaltigen Wiederbelebung der Wachstumskräfte in Deutschland ist die Reduktion von Bürokratie unverzichtbar.

## **2. Die einzel- und gesamtwirtschaftlichen Kosten der Bürokratie**

Die gesamtwirtschaftlichen Kosten der Bürokratie kann man in zwei Komponenten zerlegen:

- Betriebswirtschaftliche Kosten: Sie entstehen in den Unternehmen durch die Erfüllung der staatlichen Vorschriften und von statistischen und anderen Meldepflichten. Dies bindet in den Unternehmen Ressourcen, die einer produktiven Verwendung entzogen sind.
- Volkswirtschaftliche Folgekosten: In dem Maße wie staatliche Bürokratie zur Innovations- und Investitionsbremse wird, behindert sie den Strukturwandel und kostet wirtschaftliche Dynamik. Die Folgen sind in der Arbeitsmarktstatistik abzulesen.

Über die betriebswirtschaftlichen Kosten gibt es Informationen aus verschiedenen Quellen.

Im Jahr 2003 hat das Institut für Mittelstandsforschung Bonn in einer Studie einen erneuten Anstieg der Bürokratiebelastung gegenüber den Ergebnissen der viel zitierten Untersuchung aus dem Jahr 1994 konstatiert. Die Gesamtkostenbelastung der Unternehmen durch Bürokratie wurde auf 46 Milliarden Euro geschätzt; hiervon entfallen 84 Prozent auf kleine und mittlere Unternehmen. Unterschieden wurden fünf Bereiche: Statistik, Arbeitsrecht, Sozialversicherungen, Steuern und Umweltschutz. Besonders stark empfanden die Unternehmen die bürokratischen Belastungen bei den Steuern und Abgaben mit fast 20 Milliarden Euro, gefolgt vom Sozialrecht mit 13,5 Milliarden und der Statistik mit 5,4 Milliarden, knapp vor dem Arbeitsrecht mit 5,2 Milliarden Euro. Auf den Umweltbereich entfielen knapp 2 Milliarden Euro Bürokratiekosten.

<b>Zeitliche und finanzielle Bürokratiebelastung der Unternehmen</b>			
Beschäftigte	Jahr	Stunden pro Jahr und Beschäftigten	Kosten je Beschäftigten <sup>1)</sup>
1 – 9	2003	63,8	4.361
	1994	61,9	3.496
10 – 19	2003	37,1	2.727
	1994	33,2	1.558
20 – 49	2003	22,2	1.858
	1994	16,4	860
50 – 99	2003	14,9	1.354
	1994	13,0	621
100 – 499	2003	14,0	976
	1994	10,0	424
500 und mehr	2003	5,6	354
	1994	5,5	158

<sup>1)</sup> Kosten durch unternehmensinterne und -externe Bürokratiebearbeitung

Quelle: Institut für Mittelstandsforschung Bonn, 2003

Der administrationsbedingte Zeitaufwand je Beschäftigten und Jahr ist gegenüber 1994 noch einmal angestiegen, wobei die Belastungen in Abhängigkeit von der Unternehmensgröße stark streuen: Die Spanne reicht von 5,6 Stunden in Unternehmen mit 500 und mehr Beschäftigten bis zu 63,8 Stunden in Kleinbetrieben mit 1 bis 9 Mitarbeitern. Umgerechnet in Euro ergeben sich Kosten je Mitarbeiter und Jahr von

354 Euro in den Unternehmen mit 500 und mehr Mitarbeitern bis zu 4.361 Euro in den Kleinbetrieben bis 9 Mitarbeitern.

Im Binnenmarktanzeiger vom November 2001 weist die EU darauf hin, dass ihre Erhebung zeigt, dass die europäischen „Unternehmen durchschnittlich 15 Prozent der Gesamtkosten für die Erfüllung von Vorschriften einsparen könnten, wenn die geltenden Gesetze besser konzipiert wären.“ Weiter heißt es dort, dass in mehreren Untersuchungen die Gesamtkosten, die Unternehmen durch die Erfüllung von Vorschriften entstehen, auf 4 bis 6 Prozent des Bruttoinlandsprodukts geschätzt werden. Schon bei statischer Betrachtung errechnet sich nach EU-Angaben daraus ein Kosteneinsparungspotenzial von bis 50 Mrd. Euro. Der auf Deutschland entfallende Anteil lässt sich auf rund 12 Mrd. Euro schätzen; das entspricht immerhin der Wertschöpfung von umgerechnet rund 225.000 Erwerbstätigen. Die EU weist zu Recht darauf hin, dass die BIP-Effekte durch Bürokratieabbau aufgrund der dadurch induzierten Wachstumseffekte noch deutlich höher als mit 50 Mrd. Euro zu veranschlagen wären.

In ihrem Report „Doing Business in 2004 – Understanding Regulation“ untersucht die Weltbank die Einflüsse staatlicher Regulierung und Bürokratie sowie der unterschiedlichen Ausgestaltung der Rechtssysteme auf die wirtschaftliche Performance in circa 150 Industrie- und Entwicklungsländern. Neben anderen Bereichen wurde der Marktzugang für Existenzgründer analysiert. Generell fällt auf, dass viele Entwicklungsländer sich durch überkomplizierte und sehr teure Genehmigungsverfahren für potenzielle Jungunternehmer selbst ein Bein stellen. Doch auch unter den hoch entwickelten Ländern variieren die Regulierungsintensität und die Höhe der Bürokratielasten und -kosten für Existenzgründer stark. So müssen in Australien und Kanada nur zwei Anträge gestellt werden, um ein Unternehmen der verbreitetsten international vergleichbaren Rechtsform (Limited Company) zu gründen. Die Registrierung lässt sich online über das Internet abwickeln, nach einer Stunde erhält der Gründer die Unternehmensnummer, mit der beim Finanzamt alle weiteren Vorgänge (Steuer Nummer, Anmeldung der Beschäftigten, Ein- und Ausfuhr genehmigungen) beantragt werden. Nach zwei bis drei Tagen ist das Unternehmen gegründet. Die Kosten liegen im Bereich von 130 (Kanada) bis 400 (Australien) US-Dollar; ein Mindestkapital ist nicht erforderlich. In Deutschland sind dagegen für eine vergleichbare GmbH neun

Genehmigungen einzuholen und Stellen anzulaufen, was im Durchschnitt 45 Tage in Anspruch nimmt. Die Kosten liegen bei circa 1.300 Euro (1.341 US-Dollar, Anfang 2003); hinzu kommt das Mindestkapital von 25.000 Euro.

<b>Gründungsbarrieren und Kosten für Existenzgründer</b>			
Länder	Zeit (Tage)	Anzahl der Vorgänge <sup>1)</sup>	Kosten <sup>2)</sup>
Australien	2	2	2,0
Neuseeland	3	3	0,2
Kanada	3	2	0,6
Dänemark	4	4	0,0
USA	4	5	0,6
Niederlande	11	7	13,7
Irland	12	3	10,4
Schweden	16	3	0,8
Vereinigtes Königreich	18	6	1,0
Schweiz	20	6	8,5
Italien	23	9	24,1
Norwegen	24	4	3,9
Österreich	29	9	6,6
Japan	31	11	10,5
Finnland	33	4	3,1
Deutschland	45	9	5,9
Griechenland	45	16	69,6
Frankreich	53	10	3,0
Belgien	56	7	11,3
Portugal	95	11	12,5
Spanien	115	11	16,4

<sup>1)</sup> anzulaufende Stellen für Anträge, Genehmigungen, Verfahren etc. („Procedures“)  
<sup>2)</sup> in Prozent des durchschnittlichen jährlichen Pro-Kopf-Einkommens

Quelle: Worldbank, 2003, 118 ff.

Die Tabelle gibt die zeitlichen Hemmnisse und Kosten für Existenzgründer in den Industrieländern der Weltbank-Untersuchung wieder. Beim wichtigen Kriterium der Gründungsdauer kommt Deutschland nur auf den 16. Platz; bei der Anzahl der notwendigen Vorgänge sieht es nicht besser aus. Besonders angelsächsische und skandinavische Länder legen Jungunternehmern wenig Steine in den Weg. Bei den Kosten der Gründung schneidet Deutschland mit circa 6 Prozent des Durchschnittseinkommens je Einwohner (ohne Mindestkapitaleinlage) allerdings besser ab.

Im April 2000 hatte die OECD eine umfassende Studie zur staatlichen Regulierung im internationalen Vergleich vorgelegt. Besonders schlecht abgeschnitten hat Deutschland in diesem Vergleich bei der Arbeitsmarktregulierung (employment protection) und der staatlichen Bürokratie (administrative regulation).

<b>Regulierungsindex</b>				
	Bürokratie	Arbeitsmarkt	Durchschnitt	Erwerbstätigenquote
Vereinigtes Königreich	0,5	0,5	0,5	71,1
Kanada	0,9	0,6	0,8	70,1
Australien	1,1	1,1	1,1	68,2
Dänemark	1,1	1,5	1,3	76,5
USA	1,2	0,2	0,7	73,9
Norwegen	1,4	2,9	2,2	78,0
Irland	1,5	1,0	1,3	62,5
Niederlande	1,5	2,4	2,0	70,9
Portugal	1,5	3,7	2,6	67,3
Österreich	1,6	2,4	2,0	68,2
Schweden	2,0	2,4	2,2	72,9
Finnland	2,2	2,1	2,2	66,0
Spanien	2,3	3,2	2,8	53,8
Schweiz	2,6	1,3	2,0	79,7
Deutschland	2,7	2,8	2,8	64,9
Japan	2,7	2,6	2,7	68,9
Belgien	3,0	2,1	2,6	58,9
Italien	3,0	3,3	3,2	52,5
Frankreich	3,1	3,1	3,1	59,8
Türkei	3,5	3,6	3,6	51,9

Regulierungsindex: Stand Ende 90er Jahre  
 Erwerbstätigenquote: Erwerbstätige in Prozent der Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren im Jahr 1999.

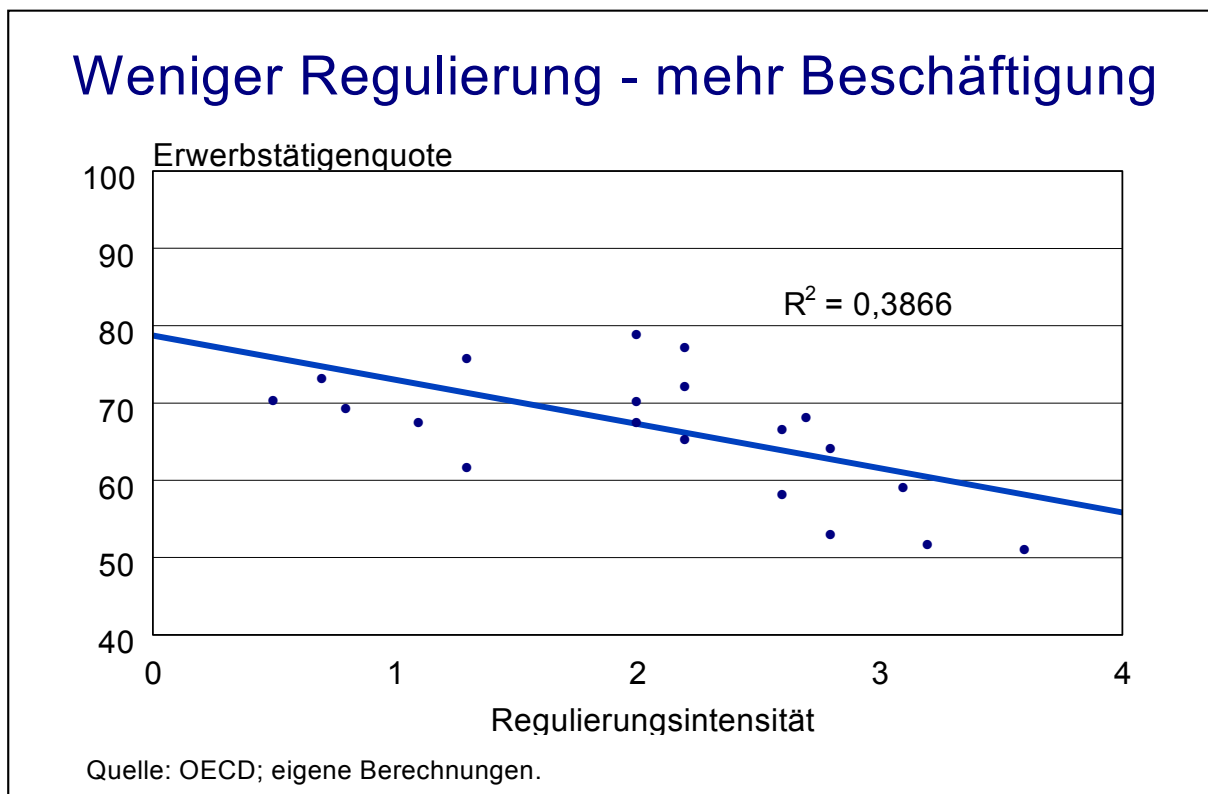
Quelle: OECD; eigene Berechnungen.

Letzterer Index setzt sich zusammen aus einem Index „Administrative Belastungen für Existenzgründer“ und „Kompliziertheit der Regulierungen“ (regulatory and administrative opacity). Der Regulierungsindex ist jeweils normiert auf Werte zwischen Null (keine Regulierung) und 6 (strenge Regulierung).

Bei der Arbeitsmarktregulierung belegte Deutschland mit einem Wert von 2,8 den 14. Platz unter 20 Industrieländern. Am wenigsten reguliert haben die USA (0,2) und das Vereinigte Königreich (0,5) ihren Arbeitsmarkt, am stärksten Portugal (3,7) und die Türkei (3,6).

Bei der staatlichen Bürokratie belegt Deutschland mit einem Wert von 2,7 den Platz 15 unter 20 Industrieländern. Am wenigsten stark von Bürokratie betroffen sind das Vereinigte Königreich (0,5) und Kanada (0,9).

Die Regulierungsindices korrelieren stark, was bedeutet, dass tendenziell die Länder mit einem hohen Bürokratisierungsgrad auch den Arbeitsmarkt stärker durchregulieren als andere Länder. Im kombinierten Index fällt Deutschland sogar noch einen Platz zurück und belegt Rang 16.



Bedeutsam ist, dass ein enger Zusammenhang zwischen Regulierungsintensität (Durchschnitt aus Bürokratie und Arbeitsmarktregulierung gemäß Tabelle) und arbeitsmarktpolitischem Erfolg besteht. Die Grafik zeigt: Je höher die Regulierungsintensität ist, um so weniger gelingt es einem Land, sein Beschäftigungspotenzial auszuschöpfen. Fast 40 Prozent der Streuung der Erwerbstätigenquote lassen sich durch Unterschiede in der Regulierungsintensität erklären. Deregulierung und Ent-



bürokratisierung sind deshalb unverzichtbare Elemente eines wirtschaftspolitischen Reformkurses.

### 3. Ansatzpunkte zum Bürokratieabbau

Die Entbürokratisierung durch Abschaffung und Vereinfachung bestehender Gesetze und Verordnungen reicht allein nicht aus, um das Problem dauerhaft zu lösen. Denn letztlich macht es keinen Sinn, wenn zum Zeitpunkt der Beendigung der Arbeit von Entbürokratisierungskommissionen mehr neue Gesetze und Verordnungen entstanden sind als abgeschafft wurden. Über diese zweifellos wichtige Arbeit der Durchforstung bestehender Gesetze und Verordnungen hinaus muss es Ziel sein, Mechanismen zu finden, die zukünftig das Entstehen neuer Bürokratie wirksam verhindern, die das Problem somit von der „Entstehungsseite“ her angehen. Bildlich gesprochen: Will man eine Badewanne leeren, muss man nicht nur den Stöpsel aus der Wanne ziehen, sondern auch den Wasserhahn abdrehen.

Dem Betrachter eröffnet sich ein janusköpfiges Bild. Auf der einen Seite gibt es eine kaum noch zählbare Anzahl von Initiativen zum Bürokratieabbau und eine Vielzahl von Kommissionen, die in der Vergangenheit bereits sehr interessante Vorschläge unterbreitet haben. Problembewusstsein ist also vorhanden.

Auf der anderen Seite werden von den gleichen Regierungen und Parlamenten neue „bürokratische Monster“ beschlossen, die doch Zweifel aufkommen lassen, ob es mit den „Masterplänen-Bürokratieabbau“ ernst gemeint sein kann. Die Riester-Rente, die Vorschläge zur Stoffpolitik der EU-Kommission mit einem Verordnungsentwurf von 1.200 Seiten oder das GKV-Modernisierungsgesetz sind Belege dafür.

Bürokratieabbau kann nur gelingen, wenn Politiker von vornherein eine Schere im Kopf haben: Es wird nichts beschlossen, was zu einer neuen Bürokratie führt und/oder zur Erhöhung der Komplexität der Regeln beiträgt. Vielleicht kann dann manche gute Idee nicht mehr umgesetzt werden, aber es wird die Gefahr gebannt, dass Deutschland wie einst Gulliver durch viele kleine Fesseln, die alle einzeln betrachtet keine große Wirkung zeigen, bewegungsunfähig wird.

Bürokratieabbau ist aber mehr als nur die Abschaffung von Einzelvorschriften. Das Institut der deutschen Wirtschaft Köln hat eine mittelfristige, ordnungspolitisch orientierte Strategie zum Bürokratieabbau entwickelt und dabei insgesamt 17 Maßnahmen drei Bausteinen zugeordnet:

Effizientere Verfahren: Dazu gehört die Befristung von Gesetzen und Verordnungen, feste Fristen bei Genehmigungsverfahren, Gesetzesfolgenabschätzung, Einführung von E-Administration, Bündelung von Kompetenzen in einer One-Stop-Agency und der Verzicht auf sachfremde Kriterien bei der Vergabe öffentlicher Aufträge.

Schaffung von Anreizen und Wettbewerb: Fehlender Wettbewerb und weniger Möglichkeiten für anreizkompatible Verträge sind die wesentlichen Ursachen, warum der Staat mit der Bürokratie noch weniger gut fertig wird als private Unternehmen. Zu den Empfehlungen des IW in diesem Bereich gehören deshalb Privatisierungen staatlicher Aufgaben, Kostenerstattungen bei staatlichen Auskunftspflichten, Verwaltungsbenchmarking, Modellregionen, Gewährung von Wahlrechten sowie Selbstverpflichtungen, leistungsorientierte Entlohnungssysteme im öffentlichen Dienst und vor allem mehr Wettbewerbsföderalismus in Deutschland.

Mut zur Generalisierung: Sehr wichtig ist auch der Baustein III, denn der Hang zu Einzelfallgerechtigkeit und Detaillösungen sind eine Hauptursache für Bürokratie. Hier ist grundsätzliches Umdenken notwendig. Pauschalierungen, Anpassungen von Schwellenwerten und Vereinheitlichung von Bemessungsgrundlagen sowie die Konzentration der Umverteilungspolitik auf wenige Instrumente gehören zu einer solchen Strategie.

Die nachstehende Tabelle fasst die Empfehlungen des Instituts der deutschen Wirtschaft zu den einzelnen Bereichen im Überblick zusammen.

## IW Empfehlungen zum Bürokratieabbau

Instrument	IW-Empfehlung
<i>Bürokratieabbau durch effizientere Verfahren</i>	
Befristungen (Sunset Clauses)	Verordnungen sollten prinzipiell mit einer Befristung versehen werden. Bei Gesetzen kann das nur die Ausnahme bleiben. Öffnungs- und Experimentierklauseln sollten generell befristet werden.
Feste Fristen	Einführung automatischer Genehmigungen nach Fristablauf. In sicherheitsrelevanten Bereichen, bei denen die Folgen einer fehlenden materiellen Prüfung schwerwiegend sind und die Dauer schwer abschätzbar ist, bleibt es bei der bisherigen Praxis (Einführung einer Positivliste).
Gesetzesfolgenabschätzung	Einrichtung eines Parlamentsausschusses „Bürokratieabbau“, der mit Hilfe eines kleinen Arbeitsstabes eine Kostenabschätzung neuer Gesetze und Verordnungen vorlegt. Dabei sind grobe Abschätzungen hinreichend. Schnelligkeit muss vor Detailgenauigkeit gehen.
E-Administration	Die vielfältigen Möglichkeiten der Effizienzsteigerung durch E-Government müssen genutzt werden. Um die Verwaltungsverfahren internetfähig zu machen, sind sie klarer zu strukturieren und zu vereinfachen. Dies muss als Chance und Anlass für eine Modernisierung der Verwaltung begriffen werden.
One-Stop-Agency	Zur Einführung von One-Stop-Agencies bei Genehmigungen müssen auf allen staatlichen Ebenen die Voraussetzungen geschaffen werden. Dazu gehören die Ausbildung des notwendigen fachlich hochqualifizierten Personals, interne Umorganisationen und die Bündelung von Gesetzen und Verordnungen in einem Band (Small-Business-Act).
Keine Doppelbürokratie – weniger Bürokratieintensität	Mehrfachzuständigkeiten und Doppelbürokratien sind abzuschaffen. Notwendig ist eine Abkehr von der Praxis der lückenlosen hoheitlichen Prüfungen und Genehmigungen. Geeignete Instrumente sind verlängerte Prüfindervalle, die stärkere Nutzung von Stichproben, freiwillige Zertifizierungen, privatrechtliche Vereinbarungen, Genehmigungsfreistellungen, Rahmengenutzungen oder (bei überschaubaren Risiken) der vollständige Verzicht auf Genehmigungen.
Keine vergabefremden Kriterien	Das Vergaberecht ist konsequent von vergabefremden Kriterien zu befreien. Landesgesetze in Bezug auf die Gleichstellungsförderung sind abzuschaffen; Bundesgesetze zur Vergabekoppelung an Gleichstellungsförderung und Tariftreue dürfen nicht eingeführt werden.
<i>Schaffung von Anreizen und Wettbewerb</i>	
Privatisierung	Die Verschlinkung des Staates durch Privatisierung ist ein wirksames Mittel gegen Bürokratisierung. Auch bei Genehmigungs- und Überwachungstätigkeiten muss das Privatisierungspotenzial genutzt werden. Der Begriff der Daseinsvorsorge ist eng auszulegen, damit den Gemeinden der Weg verbaut wird, sich „am Markt“ zu Lasten privater Unternehmen, speziell des örtlichen Mittelstandes, Geld zu verdienen.
Kostenerstattung	Der Staat sollte zukünftig die Kosten (teilweise) erstatten, die Unternehmen durch die Ausführung staatlicher Aufgaben entstehen (z.B. Steuer- und Sozialabgabenabführung für Arbeitnehmer). Dazu ist es notwendig, einen Katalog erstattungspflichtiger Dienstleistungen und deren Einzelpreise festzulegen. Dadurch wird ein Anreiz gesetzt, dass der Staat sich auf die wirklich notwendigen Informationen beschränkt.

Verwaltungs-benchmarking	Entwicklung von Kennzahlensystemen zum Leistungsvergleich öffentlicher Verwaltungen. Ein Teilindikator sollte den Grad an Bürokratie quantitativ vergleichen. Daraus ließen sich Bürokratie-Rankings ableiten. Sie sollten in einem festen Rhythmus veröffentlicht werden.
Mehr Wettbewerbsföderalismus	Der politische Wettbewerb muss intensiviert werden. Die politischen Verantwortlichkeiten sind neu zwischen den Gebietskörperschaften zu organisieren. Mischfinanzierungen sind weitestgehend abzubauen. Der Finanzausgleich muss anreizkompatibler ausgestaltet und das Konnexitätsprinzip, nach dem Entscheidungs- und Finanzierungshoheit in einer Hand liegen, vernünftig eingeführt werden.
Modellregionen	Es sollte einzelnen Regionen möglich sein, auf Antrag vom Bundesrecht abweichende Regelungen treffen zu können. Nur so lässt sich wirksam testen, ob eine bundesweite Deregulierung die erhofften Wachstumswirkungen mit sich bringen würde. Allerdings darf dieses Instrument nicht missbraucht werden, um die Dinge zu testen und damit auf die lange Bank zu schieben, die sofort bundesweit eingeführt werden sollten.
Wahlrechte und Selbstverpflichtungen	Bei Genehmigungsverfahren in Bereichen, in denen die Risiken nicht zu groß sind, sollte den Unternehmen ein Wahlrecht zwischen einer Genehmigung und einer Versicherung (Haftungslösung) eingeräumt werden. Bei besonders komplexen Zielsetzungen, in denen die Unternehmen selbst am besten wissen, was der günstigste Weg ist, sollte anstatt auf Ordnungsrecht auf freiwillige Selbstverpflichtungen gesetzt werden. Besonders wichtig ist dies im Umweltrecht.
Bessere Anreize und mehr Service	Anreizkompatible Verträge sind ein Kernelement bei einer Strategie zum Bürokratieabbau. Eine stärker leistungsorientierte Entlohnung und die Einführung moderner Methoden der Personalführung (z.B. Zielvereinbarungen, regelmäßige Leistungskontrollen, flachere Hierarchien mit höheren Ermessensspielräumen sowie erhöhter Budget- und Personalverantwortung) gehören dazu.
<b><i>Mut zur Generalisierung</i></b>	
Pauschalierungen	Vor allem das komplizierte Steuerrecht bietet sich für Pauschalierungen an. Teilweise existieren sie bereits; in diesen Fällen sollten die Pauschbeträge erhöht werden. Weitere Ansatzpunkte für erhöhte Pauschalierungen sind z.B. Fahrtkosten für Dienstreisen, Dienstwagenregelungen, Bewirtungskosten, Deputate und die Besteuerung von Kapitalerträgen (Abgeltungssteuer).
Schwellenwerte und Vereinheitlichungen	Im Sozialversicherungsrecht sollten Abgaben dann erhoben werden, wenn die Einkommen gezahlt werden (Zuflussprinzip), und nicht schon, wenn der Einkommensanspruch gegeben ist (Entstehungsprinzip). Der Schwellenwert im Kündigungsschutzgesetz sollte auf 20 Beschäftigte angehoben werden. Bei allen Schwellenwerten ist von der Kopf- auf die Arbeitsvolumenbetrachtung umzustellen.
Umverteilung	Streichung von allen sozialen Kriterien in Gesetzen und Verordnungen, die nicht primär die Umverteilung von Einkommen zum Ziel haben. Bündelung dieser Umverteilungsmaßnahmen in wenigen Instrumenten. Das wichtigste Einkommensumverteilungsinstrument ist die progressive Einkommensteuer. Sie kann bei Bedarf durch personenbezogene Transfers ergänzt werden.

#### 4. Internationale Erfahrungen mit Gesetzesfolgeabschätzungen („Bürokratie-TÜV“)

In den Anträgen der FDP (BT- Drs. 15/1006) und der CDU/CSU (BT-Drs. 15/1330) wird die Einrichtung eines „Bürokratiekosten-TÜV“ bzw. ein Kabinettsausschusses „Bekämpfung der Bürokratie“ gefordert. Ziel ist, frühzeitig im Gesetzgebungsprozess systematisch die Belastungen dieser Gesetze für Bürger und Unternehmen zu ermitteln, damit sie in eine Gesamtbeurteilung der Gesetzesfolgen adäquat berücksichtigt werden können.

Solche Ansätze sind zu begrüßen, da sie geeignet sind, wirksam das Entstehen von Bürokratie zu verhindern (Ex-ante-Kontrolle von Gesetzen und Verordnungen). Kostenträchtige Gesetzesvorlagen finden gar nicht erst den Weg ins Gesetzblatt. Hinzu kommt, dass ein solcher Bürokratie-TÜV erzieherisch wirkt: Bürokratielastige Gesetze werden gar nicht erst zur Prüfung vorgelegt, weil sie keine Chance haben, das „TÜV-Siegel“ zu bekommen.

Mit ähnlichen Instrumenten konnten in den USA, Großbritannien und den Niederlanden positive Erfahrungen gesammelt werden.

#### USA

Die amerikanische Vorgehensweise in der Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) wird von dem Gedanken geleitet, dass Kosten, die der Staat durch seine Gesetzgebung Unternehmen und Bürgern auferlegt, gleichrangig neben den budgetwirksamen internen Bürokratiekosten zu beachten sind. Der in Zeiten knapper Kassen nahe liegende Drang zur Kostenverlagerung auf Dritte soll eingeschränkt werden. Die amerikanische GFA konzentriert sich auf eine Kostenschätzung. Die Abwägung des Verhältnisses zu den erwarteten Nutzen der Gesetzgebung wird dem politischen Entscheidungsprozess überlassen. 1995 trat der „Unfunded Mandates Reform Act“ (UMRA) in Kraft, der eine Barriere gegen Kostenverlagerungen durch die Bundesgesetzgebung auf die Wirtschaft, aber auch auf die Bundesstaaten und andere Verwaltungsebenen bilden soll.

##### **Der Unfunded Mandates Reform Act**

Für die Umsetzung der Kostenabschätzung nach dem UMRA wurde keine neue staatliche Stelle geschaffen. Die Prüfung der verursachten Folgekosten übertrug man dem Budgetbüro des Kongresses (CBO), das 1975 zur Beratung des Parlaments in Haushaltsangelegenheiten eingerichtet wurde. Mit dem UMRA weiteten sich die Möglichkeiten der Einflussnahme durch das Kontrollorgan gegenüber der vorangehenden Regelung erheblich aus. Zu berücksichtigen sind allerdings nur direkt aus der Gesetzgebung abzuleitende Kosten. Indirekte Folgekosten und Auswirkungen auf Dritte werden zwar in der CBO-Stellungnahme angesprochen, aber nicht in die eigentliche Kostenabschätzung einbezogen. Diese Einschränkung reduziert die Komplexität des Verfahrens. Ein schnelles Ergebnis wird einer umfassenderen, aber zeitraubenderen Analyse vorgezogen. Angestrebt wird eher eine „Hausnummer“ bezüglich der Größenordnung der Kosten auf anderen staatlichen Ebenen und in den Unternehmen, die für die Kongressabgeordneten als Anhaltspunkt dienen kann, ob der erhoffte Nutzen des Gesetzes den Aufwand rechtfertigt.

### **Verfahrensablauf im UMRA**

Ins Parlament eingebrachte Gesetzentwürfe werden dem CBO vom jeweils befassten Kongressausschuss vorgelegt. Dieser muss bereits eine Einschätzung möglicher Folgekosten sowie eine Kosten-Nutzen-Abwägung abgeben. Anhand der mitgelieferten Daten prüft der Direktor des CBO, ob die Kosten eine Schwelle von gut 55 Millionen Dollar für andere Regierungsebenen oder 110 Millionen Dollar für Private übersteigen. Diese Schwellenwerte werden jährlich an die Inflationsentwicklung angepasst. Erwartet das CBO eine Überschreitung, nimmt es eine Kostenschätzung für einen Fünfjahreszeitraum vor. Dabei kann es auf die Zuarbeit anderer Bundesbehörden zurückgreifen; Unternehmen leisten nur auf freiwilliger Basis Hilfe. Generell sind die statistischen Berichtspflichten der Wirtschaft durch den „Paperwork Reduction Act“ von 1980 spürbar reduziert worden.

### **Die CBO-Analyse: knapp und schnell**

Die Stellungnahme des CBO zum Gesetzentwurf umfasst jeweils nur fünf bis zehn Seiten mit den entscheidenden Kernpunkten. Hierzu gehört die grobe Quantifizierung der Kosten und eine Beschreibung nicht quantifizierbarer Folgekosten. Angesichts der vielfältigen Wirkungsmöglichkeiten vieler Vorschriften ist ohnehin davon auszugehen, dass eine detailliertere Analyse letztlich nur eine Scheingenaugigkeit vorspiegelt. Anstelle eines Methodikapparats mit festgelegten Prozeduren für die Ermittlung von Folgekosten verlässt man sich auf den Erfahrungsschatz der beteiligten Beamten und externen Experten. Im Mittelpunkt steht die grundlegende Plausibilität der Ergebnisse.

Repräsentantenhaus und Senat können die Gesetzesvorlage nicht beraten, bis die Stellungnahme vorliegt, falls ein Abgeordneter dies verlangt. Liegt die CBO-Feststellung eines „Unfunded Mandates“ vor, so kann bei Belastung anderer staatlicher Ebenen im weiteren Beratungsverlauf wiederum jeder Abgeordneter die Diskussion der belastenden Regelung erzwingen. Durch Mehrheitsbeschluss ist zwar eine Fortsetzung des Verfahrens erreichbar, trotzdem geht von dieser Möglichkeit eine hemmende Wirkung auf die Kostenverlagerung durch Bundesgesetze aus. Ein entsprechendes Druckmittel besteht jedoch nicht, wenn Unternehmen von den Kosten betroffen sind. Eine diesbezügliche Ausdehnung der UMRA-Bestimmungen wurde 1999 mit dem Argument abgelehnt, dass aufgrund der fehlenden Auskunftspflicht der Unternehmen die Kostenschätzung für diesen Bereich zu vage sei.

### **Kritik**

Während dem UMRA im Bereich der Kostenverlagerung auf andere Regierungsebenen eine gute Wirksamkeit bescheinigt wird und eine sinkende Zahl von Feststellungen eines Unfunded Mandates durch das CBO Indiz für die frühzeitige Berücksichtigung der Folgekosten in den Gesetzentwürfen ist, bleibt es fraglich, ob eine ähnliche Wirkung auch bezüglich der in den Unternehmen verursachten Kosten erzielt werden konnte. Positiv ist anzumerken, dass das Bewusstsein für Gesetzgebungskosten, die bei Dritten anfallen, geschärft und der Föderalismus aufgrund der Sanktionen gegen Kostenverlagerungen auf die Bundesstaaten gestärkt wurde.

Problematisch ist der eingeschränkte Anwendungsbereich. Nur etwa drei Prozent aller Gesetzentwürfe unterliegen der Kostenkontrolle des Acts, da beispielsweise Gesetze ausgenommen sind, die der Sicherung von Grundrechten, der nationalen Sicherheit und der Einhaltung völkerrechtlicher Verpflichtungen dienen. Generell werden nur Gesetzentwürfe berücksichtigt, die tatsächlich ein „Mandate“ enthalten, durch das anderen Staatsebenen oder Privaten Pflichten auferlegt werden, für die der Bund nicht aufkommt.

## **Großbritannien**

Die Grundlagen der heutigen britischen Spitzenposition im Bereich der Deregulierung und des Bürokratieabbaus legte Premierministerin Thatcher nach ihrer Amtsübernahme 1979. Zu diesem Zeitpunkt galt das Vereinigte Königreich als der „kranke Mann Europas“ – die Nachkriegsentwicklung war durch eine Zurückdrängung wirtschaftlicher Entfaltungsmöglichkeiten und den kontinuierlichen Abstieg der führenden Industrienation des 19. Jahrhunderts geprägt worden. In den siebziger Jahren war Großbritannien schließlich Wachstumsschlusslicht in Europa – eine Parallele zur Situation, in die Deutschland inzwischen geraten ist. Und es gibt weitere Übereinstimmungen in Form von

Inflexibilitäten und bürokratischen Verkrustungen im mikroökonomischen Bereich. Die Regierung Thatcher machte dann die achtziger Jahre zu einem Jahrzehnt der Deregulierung und gab der Wirtschaft des Landes neue Impulse.

## **Maßnahmen**

Kernpunkt der Thatcher-Reformen war die Zurückdrängung des Staatseinflusses auf den Wirtschaftsprozess. Die Aufgabenverlagerung aus staatlicher in private Hand erfolgte nicht zuletzt aus der Erkenntnis des Staatsversagens in der Wirtschaftssteuerung heraus, wozu der berühmte „Winter of discontent“ 1978/1979 den letzten Anstoß gab: „The business of government is not the government of business“, wie es der spätere Schatzkanzler Nigel Lawson 1987 im Observer formulierte. Flankiert wurde die Privatisierungspolitik durch eine umfassende Deregulierung und Entbürokratisierung der Privatwirtschaft, um die Angebotsseite der Volkswirtschaft von Fesseln zu befreien.

1994 folgte unter Premier Major der „Deregulation and Contracting Out Act“ (DCOA), der dem Kabinett „Order-making power“ erteilte. Hierdurch erhielten die Minister die Möglichkeit, auf dem Verordnungsweg in das Primärrecht einzugreifen, um Bürokratielasten zu verringern. Damit die Kompetenz des Gesetzgebers nicht durch Sekundärrecht ausgehöhlt wird, sind gleichzeitig parlamentarische Kontrollmechanismen für ministerielle Verordnungen nach dem DCOA in Kraft getreten. Außerdem gibt es einschränkende Regeln, dass nur bestimmte definierte Bürokratie- und Regulierungslasten, aber keine wesentlichen Gesetzesinhalte auf dem Verordnungsweg verändert werden können. Seit 1994 wurden in circa 50 Fällen Regulierungen für Unternehmen und Bürger durch eine DCOA-Verordnung abgebaut.

Auch die Regierung Blair hat sich zum Bürokratieabbau mit dem Ziel einer Entlastung von Bürgern und Unternehmen bekannt. Seit 1997 wurde aber eine Reihe neuer Regulierungen beschlossen, deren geschätzte Kosten von 10 Milliarden Pfund jährlich Kritik auslösten. Die Regierung argumentiert, dass die Ausweitung von Leistungen wie Minimallohn und Urlaubsanspruch die Kosten verursachen, nicht zusätzliche Bürokratie.

## **Gesetzesfolgenabschätzung**

In der britischen GFA nimmt die „Regulatory Impact Unit“ (RIU) eine herausragende Stellung ein. Sie überprüft Gesetzesvorlagen und bestehende Gesetze auf ihre Folgen für Wirtschaft und Bürger. Es handelt sich um eine im „Cabinet Office“, dem britischen Äquivalent des Bundeskanzleramtes, angesiedelte Arbeitsgruppe. Die RIU soll einen Ausgleich zwischen notwendigen Regulierungen und einer Entlastung der Wirtschaft durch weniger Bestimmungen suchen und den Fachministerien und Behörden helfen, Gesetzesvorlagen sowie Verordnungen einfach und bürokratiearm zu entwerfen. Unterstützt wird die RIU durch die „Better Regulation Task Force“, einem unabhängigen Expertengremium zur Beratung der Regierung in Regulierungsfragen. Schwerpunkte der Beratungstätigkeit sind Angemessenheit, Rechenschaftslegung, Konsistenz, Transparenz und Zielorientiertheit der Gesetzgebung. Die Task Force hat ein Handbuch mit Prinzipien guter Regulierung entwickelt, deren Umsetzung die RIU sicherstellen soll

## **Regulatory Reform**

2001 wurde der „Regulatory Reform Act“ der Regierung Blair zur Reform des DCOA in Kraft gesetzt. Dieser weitet die Möglichkeiten zur Gesetzesänderung auf dem Verordnungsweg einerseits noch aus: Orders können nun auch umfangreichere Regulierungen und mehrere Gesetzeswerke gleichzeitig betreffen, wenn die Belastung aus einer Kombination von Gesetzen resultiert. Andererseits wird den Ministern nun aber das Recht eingeräumt, zusätzliche Belastungen einzuführen, wenn dies notwendig erscheint. Die im Rahmen des Acts vorgeschlagenen Verordnungen werden durch spezielle Regulatory-Reform-Ausschüsse von Unter- und Oberhaus geprüft.

Im Februar 2002 wurde in Ergänzung des Reform Acts der Aktionsplan zur Reform der Regulierung (Regulatory Reform Action Plan – RRAP) vorgelegt. Leitlinien der Politik sind demnach die Beschränkung der Gesetzgebung auf wirklich notwendige Bereiche, weitere Deregulierung und die Vereinfachung bestehender Gesetze. Die Regierung Blair erkennt damit an, dass der Abbau von Bürokratie eine fortdauernde Aufgabe ist, die kontinuierlicher Anstrengungen bedarf.

## **Bewertung**

Nach einer Vergleichsstudie für die 60 größten Volkswirtschaften der Welt durch die Economist Intelligence Unit, bei der 70 Faktoren einbezogen wurden, erreichte Großbritannien hinter den Niederlanden den zweiten Rang. Zu den bewerteten Kriterien gehörten unter anderem der

regulatorische Rahmen, die Belastungen durch Bürokratie, die Einfachheit der Bestimmungen für die Durchführung von Investitionen sowie die Flexibilität des Arbeitsmarktes. Im OECD-Ranking liegt das Land in den Bereichen staatliche Kontrolle und Regulierung der Wirtschaft sowie Barrieren für Existenzgründer sogar auf Platz eins. Der aktuelle „Economic Freedom Report“ des kanadischen Thinktanks Fraser Institute bestätigt die britische Führungsposition bei der freien Entfaltung der Wirtschaft in Europa. Weltweit kommt Großbritannien hinter Hongkong, Singapur und den USA auf Rang vier; Deutschland ist inzwischen auf Platz 20 zurückgefallen.

Die Maßnahmen zur Deregulierung in den letzten 20 Jahren sind von der Wirtschaft grundsätzlich sehr positiv bewertet worden. Der DCOA bildete ein weiteres Instrument, Belastungen aus bestehenden Gesetzen zu reduzieren. Der Regierung Blair wird bescheinigt, dass sie den Kurs des Vorrangs privater Leistungserstellung und der Deregulierung der Wirtschaft unter gewissen Akzentverschiebungen prinzipiell beibehalten hat. Die Novellierung des DCOA durch den Regulatory Reform Act eröffnet der Regierung aber auch Möglichkeiten zur vereinfachten Re-Regulierung von Wirtschaftsbereichen. Hierbei ist jedoch zu bedenken, dass New Labour aufgrund der Mehrheitsverhältnisse im Unterhaus politisch gewünschte Neuregelungen auch auf dem Gesetzeswege über das Parlament einführen kann und hierzu nicht auf das Instrument der Minister-Order angewiesen ist. Derzeit ist es noch zu früh für eine Beurteilung, wie sich der Reform Act und der Action Plan in der Praxis auswirken werden.

## Niederlande

Die niederländische Regierung hat 1998 eine Kommission aus Vertretern von Politik, Wirtschaft und Wissenschaft gebildet, die Potenziale zur Verringerung des Verwaltungsaufwands erschließen sollte. Gemeint sind vor allem Berichtspflichten, die mit der Erfüllung gesetzlicher Auflagen und Vorschriften in Zusammenhang stehen.

Für die Niederlande wird davon ausgegangen, dass nur 60 Prozent der Verwaltungskosten der Unternehmen aus der eigentlichen Geschäftstätigkeit resultieren, während 40 Prozent staatlich verursacht sind. Hiervon bringen wiederum 40 Prozent auch einen Mehrwert für das Unternehmen, so dass ein Viertel der in der Wirtschaft geleisteten Verwaltungsarbeit ohne staatliche Bürokratie und Regulierung verzichtbar wäre. Selbst unter dieser engen Definition des Begriffs summieren sich die jährlichen Bürokratiekosten für die niederländische Wirtschaft Schätzungen zufolge auf 10 Milliarden Euro oder circa zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts.

### Programm zur Reduktion der Verwaltungskosten

Der niederländische Ansatz zur Reduktion von Verwaltungslasten fügt sich in das übergeordnete Programm „Eine bessere Verwaltung für Bürger und Unternehmen“ ein, das vier Elemente enthält:

1. Generelle Bemühungen um Bürokratieabbau
2. Verringerung des Verwaltungsaufwands für Unternehmen durch bestehende Rechtsvorschriften
3. Begrenzung des Verwaltungsaufwands bei neuen Rechtsvorschriften
4. Konzept für die Entwicklung und Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologie in der Verwaltung

Die Strategie zur Verringerung des Verwaltungsaufwands koordiniert das Wirtschaftsministerium. Alle Ministerien müssen Aktionspläne erstellen und jährlich dem Parlament über ihre Fortschritte beim Bürokratieabbau Rechenschaft ablegen. Das Verfahren für die Prüfung des Verwaltungsaufwands entwickelte Actal, ein von der Regierung im Jahr 2000 eingesetztes unabhängiges Beratungsgremium.

### Beratungsgremium Actal

Actal überwacht die Aktivitäten der Regierung hinsichtlich des in den Unternehmen verursachten Verwaltungsaufwands, indem Gesetzentwürfe und Vorschriften überprüft werden. Der Auftrag ist auf sechs Jahre befristet. Actal führt die Messung der Verwaltungskosten nicht selbst durch, sondern fordert die Ministerien auf, diese zu quantifizieren und Alternativen zur Verringerung des Aufwands zu nennen. Actal prüft die Berechnungen der Ministerien und darf Verbesserungsvorschläge einreichen und Gesetzesvorhaben ablehnen. Letztlich entscheidet die Regierung, wie sie die Vorhaben ins Parlament einbringt. Seit Mai 2000 hat Actal bei der Prüfung von circa 500 geplanten



Rechtsvorschriften in einem Viertel der Fälle Empfehlungen erteilt. Daneben bewerten die Actal-Experten auch die Pläne der Ministerien zum Abbau bestehender Bürokratie.

## **Nullmessungsmodell**

Kern des niederländischen Konzepts ist die Entwicklung und der Einsatz von Instrumenten zur Messung des Verwaltungsaufwands, die auf Nullmessungen und Standardkostenmodellen beruhen. Mit diesen Instrumenten kann der Umfang des Verwaltungsaufwands ermittelt werden, um eine gezielte Verringerung der Belastung zu erreichen. Das Nullmessungsmodell Mistral erlaubt Ex-post- und Ex-ante-Messungen der durch Gesetzgebungen ausgelösten Verwaltungskosten in Unternehmen. Ausgangspunkt ist die Einzelschrift beziehungsweise das Gesetz. Der Standardkostenansatz kommt zum Zuge, um einen Durchschnittswert der Kosten je betroffenes Unternehmen zu bestimmen, der schließlich mit der Anzahl der Betroffenen multipliziert wird, um zur Gesamtbelastung zu gelangen. Einsatzgebiete von Mistral sind:

1. Abschätzung der Verwaltungskosten von Einzelschriften, Gesetzen und auch ganzen Politikbereichen
2. Ex-ante-Evaluierungen der Verwaltungskosten von Gesetzentwürfen und Alternativen
3. Herausarbeitung von Strategien zur Reduktion von Bürokratielasten
4. Erlangung von Selbstverpflichtungen und Unterstützung seitens der Politik und Verwaltung zur Verringerung der Bürokratie
5. Jährliche Überwachung der Entwicklung von Verwaltungslasten aus Gesetzen und Verordnungen

Neben der eingehenden Evaluierung ist das Verfahren auch geeignet, um in einem „Quick Scan“ eine schnelle Vorbeurteilung bei der Planung eines Gesetzes durchzuführen.

## **Reduktionsziel 20 Prozent**

Insgesamt soll der Verwaltungsaufwand für die Wirtschaft von 2002 bis 2006 um 20 Prozent verringert werden. Ziel ist besonders die Feststellung vermeidbarer Verwaltungs- und Informationskosten für die Einhaltung der Bestimmungen. In einem früheren Stadium vor Beginn des Gesetzgebungsverfahrens soll zukünftig bereits die Frage geklärt werden, ob Rechtsvorschriften tatsächlich das bestmögliche Instrument zur Verwirklichung der angestrebten Ziele sind oder ob es bessere Alternativen gibt.

Das niederländische Bewertungsverfahren konzentriert sich explizit auf die Messung der administrativen Informationskosten, die in den Unternehmen zum Beispiel im Sozial- und Arbeitsrecht anfallen, nicht aber auf die Kosten der Regulierungsinhalte selbst. Es handelt sich damit eher um eine Effizienzmessung, die die Suche nach der besten Umsetzung von Gesetzen erleichtert. Nützlich ist diese Vorgehensweise für ein „Fine-Tuning“ der Ausgestaltung von Gesetzen und die Vermeidung von Doppelerhebungen.

Die weiterführende Frage, ob bestimmte Regulierungen generell gestrichen werden sollten, da ihre Kosten für die Unternehmen ihren Nutzen übersteigen, soll zukünftig ebenfalls von Actal beurteilt werden. Mit Hilfe des Nullmessungs-Modells ist zu prüfen, ob das Ziel einer Verringerung des Verwaltungsaufwands um 20 Prozent netto bis 2006 eingehalten wird oder ob die Gewinne durch Abbau von Einzelbelastungen von neuen Vorschriften wieder „aufgefressen“ werden, wie es bislang – nicht nur in den Niederlanden – meist der Fall war. Wollen die Ministerien neue Regulierungen erlassen, müssen sie dafür sorgen, dass die Verringerung der Lasten aus bestehenden Vorschriften entsprechend größer ausfällt.

## **Bewertung**

Mit nur neun fest angestellten Beschäftigten ist Actal ein effizientes Gremium. Erfolge werden seiner Arbeit in den Bereichen Unternehmensbesteuerung, Sozialversicherung, Umweltschutzbestimmungen und Statistikanforderungen bescheinigt.

Problematisch ist die Ansiedlung der Stelle zur Verringerung der Bürokratie auf Ministerialebene, da hier keine unvoreingenommene Beurteilung der von der Regierung ausgehenden Gesetzgebungswünsche zu erwarten ist. Vor allem die Frage nach Sinn und Notwendigkeit ist hier schon (positiv) beantwortet, wenn eine Regelung auf den Weg gebracht wird. Dadurch besteht die Möglichkeit, dass nach Wegen zur Vereinfachung von Gesetzen gesucht wird, die besser abgeschafft oder durch grundlegend andere Bestimmungen ersetzt werden sollten. Die Einrichtung eines unabhängigen nicht-politischen Amtes, das dem Parlament anstelle der Regierung berichtet, käme einem umfassenderen Prüfauftrag entgegen.

Als Fazit der Erfahrungen aus den USA, Großbritannien und den Niederlanden mit einem „Bürokratie-TÜV“ lässt sich festhalten:

- Der Erfolg hängt vor allem davon ab, ob die betrauten Gremien von den Ministerien und Behörden unabhängig, flexibel und schnell arbeiten können. Hierfür ist kein großer administrativer Apparat notwendig. Vielmehr sollte eine kleine Gruppe von Experten mit den entsprechenden Mitteln und Befugnissen ausgestattet werden, um sowohl auf alle internen Unterlagen der Ministerien und des Parlaments zugreifen wie auch externe Fachkenntnisse aus Unternehmen und Wissenschaft nutzen zu können.
- Wichtig ist, dass Folgenabschätzungen und Empfehlungen schnell vorgelegt werden, um vor Beginn des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens Einfluss auf Gesetzentwürfe nehmen zu können.
- Eine grobe Abschätzung der zu erwartenden Kosten am Verfahrensanfang ist allemal besser als eine detaillierte Berechnung auf den letzten Euro, die nach erfolgter Verabschiedung des Gesetzes keine Wirkung mehr entfalten kann.
- Positiv ist am amerikanischen UMRA-Verfahren die Operation mit Schwellenwerten, so dass für die Unternehmen besonders belastende Vorschriften rechtzeitig erkannt und genauer geprüft werden können.
- Kontrovers diskutiert wird die Frage, ob eine Fokussierung auf die Kostenseite der Gesetzesfolgen ausreichend ist oder immer eine vollständige Kosten-Nutzen-Analyse angestrebt werden soll. Aus zeitlichen Gründen scheint eine reine Kostenschätzung vorzuziehen zu sein, da eine umfassende Kosten-Nutzen-Analyse die Gesetzgebung sehr verzögern oder aber keine Wirkung mehr entfalten könnte, wenn sie nicht aufschiebend angelegt ist.
- Eine detaillierte Festlegung des Prozedere der Gesetzesfolgenabschätzung in umfangreichen Handbüchern kommt den genannten Zielen nicht entgegen. Hierdurch wird zwar eine Scheingenaugigkeit vermittelt, doch sind die möglichen Folgen ganz unterschiedlicher Gesetzesvorhaben auf die Wirtschaft zu vielfältig, um durch solche starren Regelungen wirklich erfasst werden zu können. Außerdem muss die Beachtung mehrerer hundert Seiten starker Regelwerke zwangsläufig eine Verlangsamung des Prüfverfahrens nach sich ziehen. Sinnvoller ist es, sich auf das Fachwissen der betrauten Experten zu verlassen und auf ihr Urteilsvermögen, wann sie weiterführende Informationen einholen sollten. Im Mittelpunkt

haben dabei immer der Faktor Zeit und eine knappe und verständliche Formulierung der Ergebnisse zu stehen, um eine wirkliche Hilfe im parlamentarischen Prozess bieten zu können.

- Sowohl für Großbritannien wie für die USA ist die geringe Regulierung und Bürokratielast auch auf einen „angelsächsischen Pragmatismus“ zurückzuführen. Der Hang zur Einzelfallgerechtigkeit und Gleichbehandlung aller potenziell Betroffenen, der seinen Ausfluss in immer detaillierteren staatlichen Regelungen für alle Lebens- und Wirtschaftsbereiche findet, ist weniger stark ausgeprägt als in Kontinentaleuropa. Im direkten Vergleich zwischen Großbritannien und den USA fällt auf, dass die amerikanische Bundesgesetzgebung zwar weniger Bestimmungen enthält als die britische, aber die Bundesstaaten umfassende Regelungskompetenzen besitzen und diese auch oft nutzen, so dass das Vereinigte Königreich insgesamt mindestens ebenso gut abschneidet.

-----

Obige Ausführungen stützen sich im Wesentlichen auf folgende Veröffentlichung:

Rolf Kroker, Karl Lichtblau, Klaus-Heiner Röhl, 2004, Abbau von Bürokratie in Deutschland – Mehr als die Abschaffung von Einzelvorschriften, IW-Analysen, Forschungsberichte des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln, Köln.

Diese Studie basiert auf einem Gutachten, das für den Gemeinschaftsausschuss der Deutschen Gewerblichen Wirtschaft erstellt wurde. Dort werden auch die Vorschläge der Verbände detailliert, nach Themenbereichen aufbereitet, vorgestellt. Interessierte finden das vollständige Gutachten auf der Homepage des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln ([www.iwkoeln.de](http://www.iwkoeln.de)).