

**Schriftliche Stellungnahmen der Sachver-
ständigen zur Öffentlichen Anhörung: „Bü-
rokratieabbau - Bewertung institutioneller
und konkreter Maßnahmen“**

am 29. Mai 2006

Hier:

SV Michael Schorn, Institut für
Wirtschafts- und Politikforschung, Köln

Bürokratieabbau – Bewertung institutioneller und konkreter Maßnahmen

Stellungnahme zu der öffentlichen Anhörung des Wirtschaftsausschusses des Deutschen Bundestags am 29. Mai 2006

Michael Schorn¹

Wie der Titel schon andeutet, handelt es sich bei dem Gegenstand der Stellungnahme um zwei Blöcke. Den ersten bilden die institutionellen Maßnahmen, die Gegenstand der Bundestags-Drucksachen 16/1406 und 16/472 sind. Hierzu wird zuerst Stellung genommen. Zum zweiten Block, der Bewertung konkreter Maßnahmen, behandelt in den Bundestags-Drucksachen 16/1407 und 16/1167, erfolgen dann im Anschluss einige kurze Anmerkungen.

Institutionelle Maßnahmen

Zunächst zu den institutionellen Planungen und Vorschlägen. Anhand des Gesetzesentwurfs der Bundesregierung und auch des Antrags der Fraktion der FDP lassen sich folgende leitenden Fragen identifizieren:

1. Welche Aufgaben hat der Normenkontrollrat?
2. Welche Belastungen sollen genau erfasst werden?
3. Wie sollen die Messungen organisiert sein?
4. Wie kann sichergestellt werden, dass die Messungen auch zu einer spürbaren Entlastung der KMU führen?

Zu 1. Aufgaben des Normenkontrollrats

Mit der Einsetzung des Normenkontrollrats entspricht der Entwurf der wissenschaftlichen Erkenntnis, dass es einer unabhängigen per Gesetz institutionalisierten Einrichtung eher möglich ist, Änderungen auch gegen den Widerstand von Einzelinteressen durchzusetzen. Somit ist dieser Schritt vorbehaltlos zu begrüßen. Die Effizienz eines solchen Gremiums hängt aber natürlich auch von dem ihm durch Gesetz gesteckten Rahmen ab. Insofern ist hinsichtlich der begleitenden GFA die Fokussierung auf Entwürfe der Bundesregierung zu kurz gegriffen. Prinzipiell spricht kein Grund dagegen, auch die Gesetzesentwürfe, die aus dem Parlament in das Gesetzgebungsverfahren

¹ Vertreter der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Kommission in den Expertengruppen 'Models to reduce the disproportional regulatory burden on SMEs' und 'Benchmarking the administration of business start-ups' sowie Mitglied des Arbeitskreises 'Messbarkeit und Reduzierung von Bürokratiekosten' der Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e.V.

ren eingebracht werden, einer Prüfung durch den Normenkontrollrat zu unterziehen, zudem sich eine vergleichbare Einschränkung bei den bereits bestehenden Bundesgesetzen nicht findet. Der Befürchtung, der Normenkontrollrat könne so ihm nicht zustehende legislative Macht erhalten, kann dadurch entgegengetreten werden, dass unmissverständlich die Rolle des Normenkontrollrats als beratendes Gremium klar gestellt wird. Denn in erster Linie sollte es die Aufgabe des Rats sein, Informationen für den Gesetzgeber zur Entscheidungsfindung bereitzustellen und nicht, die Entscheidungen selbst zu treffen. Unter diesen Voraussetzungen müsste aber auch das Parlament ein Interesse an einer Prüfung haben.

Bezüglich der Frage, inwieweit der Normenkontrollrat seine Aufgaben erfüllen können wird, bestehen im Hinblick auf die beabsichtigte begleitende GFA noch erhebliche Zweifel, die in der derzeit alleinigen Fokussierung auf das Standardkosten-Modell (SKM) begründet sind. Die Grenzen der Standardkosten-Methode bei einer begleitenden Folgenabschätzung liegen u.a. in

- der Schwierigkeit, Hochrechnungen vorzunehmen, wenn der Kreis betroffener Unternehmen vor Inkrafttreten einer Regulierung nicht valide zu ermitteln ist.
- der Schwierigkeit, Kosten infolge neuer Sachverhalte bzw. Verfahren zu messen, die in der betrieblichen Praxis auch in Testgruppen nicht implementierbar sind.
- der fehlenden Berücksichtigung der zu erwartenden Reaktionen von Normanwendern und -adressaten, was bei einer begleitenden Folgenabschätzung von besonderer Bedeutung ist.

Hier bedarf es zusätzlicher respektive ergänzender Instrumente, die den Normenkontrollrat bei seiner Arbeit unterstützen.

Zu 2. Erfasste Belastungen

Die Reduktion der zu erfassenden Lasten auf Informationskosten resultiert aus der Übernahme des SKM. Diese Beschränkung ist jedoch weder wissenschaftlich noch politisch zu begründen.

Wissenschaftlich stellen Informationskosten – im Sprachgebrauch des SKM – nur einen Teil der administrativen Kosten dar, die wiederum nur eine Untermenge der Bürokratiekosten sind, welche schließlich einen Ausschnitt der Regulierungskosten insgesamt bilden. Es steht außer Frage, dass im ersten Schritt ein möglichst pragmatischer Ansatz gewählt werden sollte. Aber gerade aus diesem Grund würde die Erweiterung auf alle staatlich induzierten administrativen Kosten eines Unternehmens das Vorhaben erleichtern, da diese im Vergleich zum Begriff der Informationskosten eine einfachere Abgrenzung ermöglichen. Mit Letzterem entsteht die Notwendigkeit, administrative Verfahren nochmals zu unterteilen. Die nachstehende Abbildung verdeutlicht den Zusammenhang:

Fehler! Es ist nicht möglich, durch die Bearbeitung von Feldfunktionen Objekte zu erstellen.

Gerade der Begriff der administrativen Kosten eignet sich für einen einfachen Beginn der Kostenerfassung, da mit diesem der gesamte für sich abgeschlossene Bereich der Unternehmensverwaltung erfasst wird.² Einem Unternehmer wird es überdies nicht zu vermitteln sein, warum ein durch den Staat verursachter administrativer Vorgang nicht geprüft werden soll, nur weil er nicht in die engere Definition des SKM passt. Der Vorschlag, diese Kosten im zweiten Schritt zu erheben, kann den Mangel auch nur bedingt heilen, da Mehrfacherfassungen in Unternehmen erforderlich werden, die die ohnehin knappen Ressourcen der betreffenden Unternehmen unnötig in Anspruch nehmen und die Kosten für die Messungen erhöhen.

Auch politisch ist eine Beschränkung auf Informationskosten nicht erforderlich. Die internationale Vergleichbarkeit lässt sich durch einen einfachen Vermerk in der Datenbank gewährleisten. Immer wenn bei einem gemessenen Prozess ein Häkchen gesetzt wurde, handelt es sich um Informationskosten, die dann mit denen anderer europäischer Länder verglichen werden können.

Zu 3. Organisation der Messungen

Sicherlich ist es sinnvoll, die einzelnen Fachressorts in die Messungen einzubeziehen, da diese schließlich die jeweiligen Verfahren am besten kennen. Ebenfalls zu begrüßen wäre die in der Begründung zu § 1 erwähnte mögliche interministerielle Steuerungsgruppe, um so die Fachkenntnisse der Ministerien bei Wahrung der Einheitlichkeit der Messungen zu nutzen. In Bezug auf die Durchführung der Messung stellt sich die Frage, ob die Messungen selbst nicht auch durch zentrale unabhängige Einrichtungen vorgenommen werden sollten, die über das entsprechende Wissen zur Messung von Arbeitsprozessen sowie zur weiteren statistischen Bearbeitung solcher Daten verfügen, wodurch sich Synergien nutzen ließen. Solche Einrichtungen wären z.B. der REFA-Verband und das Statistische Bundesamt.

Ein weiterer Punkt betrifft weniger die Organisation der Messung an sich als vielmehr die Kommunikation der Daten. Da mit der Glaubwürdigkeit der kommunizierten Ergebnisse die Akzeptanz – und damit der politische Erfolg – steigt und fällt, sollte darauf verzichtet werden, die Belastung durch eine einzige Zahl darzustellen. Nicht für alle Verfahren werden sich die in einzelnen Unternehmen gewonnenen Daten hochrechnen lassen. Eine nur vorgespielte Genauigkeit würde das Vorhaben eher diskreditieren.

² Vgl. ausführlich zu diesem Thema Richter, M.; Schorn, M. (2004): Eine Definition des Bürokratiekostenbegriffs für Politik und Forschung, Schriften zur Wirtschafts- und Politikforschung Nr. 1, Köln: IWP Institut für Wirtschafts- und Politikforschung Richter & Schorn.

Zu 4. Sicherstellung der Spürbarkeit von Entlastungen

Das Ziel der Bemühungen ist die spürbare Entlastung der KMU. Mit der Messung allein jedoch ist noch lange nicht sichergestellt, dass Unternehmen eine Entlastung wahrnehmen werden. Selbst unter Beachtung eines festgelegten Reduktionsziels, wie dies in den Niederlanden mit 25 % veranschlagt wurde, besteht die Gefahr, dass Maßnahmen nicht die erwartete Wirkung haben.

Möglich ist dies z.B. dann, wenn die Entlastung insgesamt zwar einen beträchtlichen Anteil der durch ein Ressort induzierten Gesamtbelastung ausmacht, die Entlastung für das einzelne Unternehmen aber nur marginal ist. Damit würde dann zwar ein großer Erfolg kommuniziert werden, den die Unternehmen jedoch so nicht empfinden.

Ein anderer Grund für nicht wahrgenommene Entlastungen kann in einem Auseinanderklaffen von standardisierter Be- bzw. Entlastung auf der einen und Unternehmenswirklichkeit auf der anderen Seite sein. So kann die Abschaffung einer Dokumentationspflicht zwar standardisiert eine deutliche Entlastung ergeben, die aber in den Unternehmen nicht realisiert wird, da die betreffende Dokumentation ohnehin nicht in der verlangten Weise geführt wurde, da die zuständige Behörde auch keine Prüfungen vornahm. Ebenso ist es vorstellbar, dass Unternehmen eine Vereinfachung in der Praxis vorwegnehmen. Beispielsweise hat die Vereinheitlichung der Formulare zur Lohnfortzahlung nicht unbedingt zu einer Entlastung geführt, wenn die Lohnbuchhaltung auch schon zuvor nur ein Formular – z.B. das der AOK – für alle Krankenkassen verwendete.

Letztlich handelt es sich bei der Prognose, inwieweit durch eine Maßnahme Entlastungen zu erwarten sind, um eine begleitende GFA, zu der – wie das Handbuch zum SKM richtig feststellt – eine Messung nach Standardkosten-Methode einen Teil beitragen kann, sofern sich die Entlastungen mit den Mitteln des SKM erfassen lassen. Das SKM ist bei einer begleitenden GFA somit in die Folgenabschätzung integriert.³ Die Folgenabschätzung selbst geht jedoch über die standardisierte Messung hinaus und erfasst auch Effekte, die nicht immer quantifizierbar sind. Außerdem berücksichtigt eine begleitende Folgenabschätzung die Reaktionen der Normanwender und -adressaten, die – wie erläutert – einen entscheidenden Einfluss auf den Erfolg einer Gesetzesinitiative haben können.⁴

Ein weiterer Grund, warum Messungen nicht zu Entlastungen führen, liegt in einem fehlenden politischen Konsens. Hierzu muss angemerkt werden, dass auch bei Anwendung des SKM eine Kollision mit politischen Zielen nicht ausgeschlossen ist. So

³ Vgl. Schorn, M. (2006): Ein Konzept zur Bürokratiekostenfolgenabschätzung, Working Paper zur Wirtschafts- und Politikforschung Nr. 1, Köln: IWP Institut für Wirtschafts- und Politikforschung Richter & Schorn.

sind selbst Meldungen an eine Behörde mitunter das erklärte politische Ziel. Dies soll an einem einfachen Beispiel illustriert werden: Das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM) kann meldepflichtige Unternehmen nach § 18 Abs. 1 GÜG (Grundstoffüberwachungsgesetz) ganz oder teilweise von den Meldepflichten befreien, wenn diese nur mit allgemein üblichen Kleinmengen am Verkehr teilnehmen. Das BfArM sieht allerdings grundsätzlich von einer vollständigen Meldebefreiung im Interesse einer wirksamen Überwachung bzw. Kontrolle des Grundstoffverkehrs ab. Hätte der Gesetzgeber hier Unternehmen unbedingt entlasten wollen, hätte er auf die Meldepflicht bei Kleinmengen ganz verzichtet. Da jedoch das politische Ziel die Überwachung (es geht hier schließlich um Grundstoffe, die zur Herstellung von Betäubungsmitteln verwendet werden können) ist, hat man sich entschieden, der Behörde einen Ermessensspielraum zu geben und somit auf die Möglichkeit einer definitiven Entlastung lieber verzichtet.

Ein anderes Beispiel betrifft das Steuerrecht. Die spürbarste Entlastung der KMU bei den Informationspflichten in diesem Bereich könnte durch eine deutliche Vereinfachung erreicht werden. Mit nahezu jeder Vereinfachung werden aber auch politische – fiskalische und gesellschaftliche – Ziele berührt.

Damit nun aus den Messungen für KMU spürbare Entlastungen werden, bedarf es zum einen eines wissenschaftlich fundierten Inputs zur Erstellung einer aussagekräftigen Folgenabschätzung. Im Hinblick auf Bürokratiekosten von KMU sind insbesondere die empirische Mittelstandsforschung sowie die Institutionenökonomik zu erwähnen. Zum anderen handelt es sich bei der umfassenden Entlastung von Bürokratie nicht nur um einen rein technischen Vorgang, sondern eben auch um einen politischen, der durch Amts- und Mandatsträger begleitet werden muss.

Konkrete Maßnahmen

Aufgrund des eng gesteckten Rahmens kann hier keine Stellungnahme zu den Änderungen, die der Gesetzentwurf der Bundesregierung vorsieht, im Einzelnen erfolgen; daher an dieser Stelle nur eine allgemeine Würdigung solcher Artikelgesetze.

Bei aller – zum Teil berechtigten – Kritik an den manchmal sehr detaillierten Änderungsgesetzen sind diese dennoch notwendig, um erkannte Probleme zu beheben. Auch am Ende einer systematischen Messung werden oft kleinteilige Änderungen stehen. Und in der Tat stellt ja auch beispielsweise die Anhebung der Buchführungspflichtgrenze für die betroffenen Unternehmen, sofern sie nicht ohnehin aus betriebswirtschaftlichen Gründen bilanzieren, eine deutliche Entlastung dar. Allerdings besteht bezüglich des Gesetzgebungsverfahrens aus Sicht der mittelständischen Un-

⁴ Vgl. ausführlich zum Thema der responsiven Regulierung Bizer, K.; Führ, M.; Hüttig, C. (Hrsg.) (2002): Responsive Regulierung, Beiträge zur interdisziplinären Institutionenanalyse und Gesetzesfolgenabschätzung, Tübingen: Mohr Siebeck.

ternehmen durchaus noch Verbesserungspotential, was in erster Linie die Übersichtlichkeit der Änderungen betrifft. Prinzipiell mögen viele Änderungen von der Wirtschaft begrüßt werden, dennoch verursachen diese im Unternehmen auch einen nicht zu unterschätzenden Aufwand, der für die Recherche und Verarbeitung notwendig ist.⁵ Dementsprechend muss eine Folgenabschätzung auch diese Kosten berücksichtigen.

Die wahrgenommene Entlastung und damit der politische Erfolg hängen nicht zuletzt davon ab, dass die Öffentlichkeit eine Systematik in der Arbeit des Gesetzgebers erkennt. So wäre in den Augen vieler Unternehmer allein die Schaffung eines einheitlichen Umweltgesetzbuches ein Fortschritt, unabhängig von den einzelnen Änderungen darin. Hier bietet auch die themenbezogene Aufarbeitung der bestehenden Belastungen eine Chance, dem Bürger die Entschlossenheit zu einer besseren Rechtsetzung zu kommunizieren.

⁵ Vgl. Ergebnisse der Unternehmensbefragung zu den Bürokratiekosten von KMU im Auftrag des BMWi, veröffentlicht unter www.gfa-kmu.de.