

Schriftliche Stellungnahmen
der Sachverständigen zur Öffentlichen
Anhörung: „Bürokratieabbau - Bewertung
institutioneller und konkreter Maßnahmen“
am 29. Mai 2006

hier:

SV Prof. Dr. Gerhard Klippstein,
Rektor Fachhochschule des Mittelstandes
(FHM) Bielefeld



Deutscher Bundestag Ausschuss für Wirtschaft und Technologie

Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates

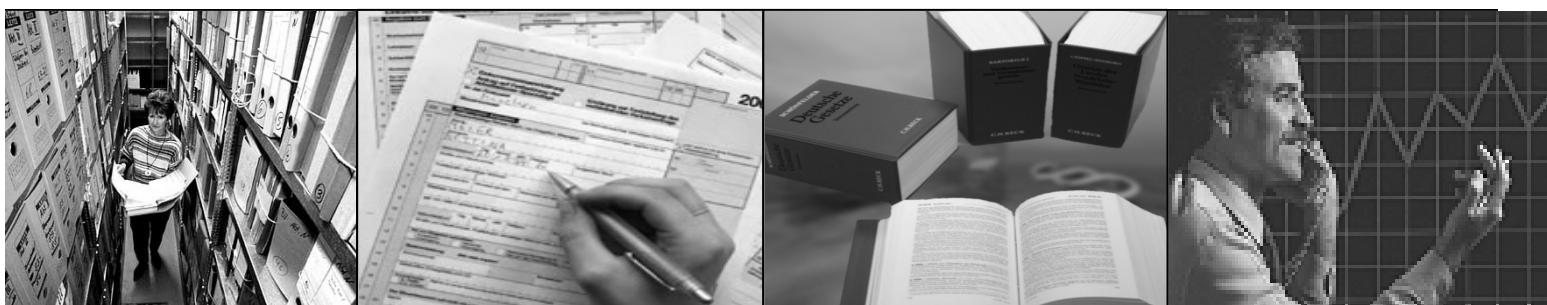
Schriftliche Stellungnahme
für die Anhörung
des Ausschusses für Wirtschaft und Technologie

am 29. Mai 2006

Prof. Dr. Gerhard Klippstein

unter dankenswerter Mitwirkung
von **Rechtsanwalt Jochen Zülka**,
Lehrbeauftragter an der
Fachhochschule des Mittelstands (FHM)

Bielefeld, den 24. Mai 2006



1. Die Bedeutung des Bürokratieabbaus für den Mittelstand

Bürokratie ist ein Dauerphänomen und Dauerproblem und Wachstums-hemmnis. Je stärker der Arbeitsmarkt reguliert und je dichter das Ge-webe bürokratischer Vorschriften ist, desto geringer ist der Anteil derer in der Bevölkerung, die einer Erwerbstätigkeit nachgehen.

Der Anstieg der Bürokratiebelastung der Wirtschaft ist ungebremst, und zwar um rd. 50 % allein in den letzten 10 Jahren. Dies wird besonders auf dem Rücken des Mittelstandes ausgetragen, denn gerade die mittlere- und kleinen Unternehmen sind besonders durch Bürokratiekosten belastet. Auch hier wie im Handwerk ist eine unaufhaltsame Zunahme zu betrachten.

Gäbe man - wie dies ja einige Länder tun - um dies zu verhindern z.B. die Direktive aus, für jede neue Richtlinie, die in Geltung gesetzt werden sollte, zwei zu benennen, die zu streichen sind, würde man schnell entdecken, dass eifrige Richtlinienverfasser eine alte Richtlinie mit verändertem Gewand einer neuen begeben und damit beides als eins erscheinen lassen.

Dieses Beispiel ist symptomatisch. Was verbirgt sich dahinter und was ist daraus zu schließen? Solange in fast allen gesellschaftlichen Institutionen eine Tendenz vorherrscht, vor allem Sicherheit oder was darunter verstanden wird, zu produzieren, solange haben wir es mit einem virulenten Zug zu mehr Bürokratie zu tun. Da dieser Zug schon lange auf dem Gleis ist und mit hoher Geschwindigkeit voranstürmt, ist er nicht einfach zu stoppen oder sogar zur Umkehr zu bewegen. Lokführer wie Fahrgäste müssen die Umkehr wollen. Demnach bedarf es eines grundsätzlichen Mentalitätswandels, der dazu führt, dass das allgegenwärtige Sicherheitsstreben seine Prominenz verliert und das Entdecken von Chancen und die Bereitschaft, Risiko zu übernehmen, an Einfluss gewinnt. Mentalitätswandel ist ein langwieriger Prozess, und das bedeutet für den Bürokratieabbau langen Atem.

Ein Blick auf die bisherigen Bemühungen zum Bürokratieabbau bestätigen diesen Schluss. Es gäbe möglicherweise viele Gründe zur Resignation, wenn man bestätigen könnte, dass Bürokratieabbau tatsächlich und mit vollem Ernst als Ziel staatlichen Handelns definiert und akzeptiert worden wäre und bisher nur die bekannten eher kläglichen Ergebnisse erzielt worden wären. Aus vielen Gründen sind aber Zweifel an der An-

nahme angebracht, dass Bürokratieabbau tatsächlich ein hochbewertetes Ziel staatlichen Handelns war und ist.

Ungeachtet dessen sind wir aufgrund mittlerweile überbordender Wirkungen von Bürokratie zu kurzfristigem Handeln aufgefordert. Denn Bürokratie legt Fesseln an, die in nicht wenigen Fällen Atemnot zeitigen. Eigentlich ist es verwunderlich, dass trotz der vergeblichen Anläufe zu wirksamem Bürokratieabbau und des ungehemmten Wachstums von Regulierungen viele Akteure in Wirtschaft und Gesellschaft noch ganz gut atmen.

Eine Fülle von Studien – zuletzt der OECD und der Weltbank – demonstrieren, dass in Ländern, in denen der Arbeitsmarkt stark reguliert ist, in der Regel auch die übrigen gesellschaftlichen Bereiche durch bürokratische Regelwerke und bürokratisches Handeln geprägt werden. Offensichtlich korrespondiert das bereits zuvor identifizierte Sicherheitsstreben mit dem Wunsch nach staatlichen Garantien.

Die Folgen sind hinlänglich bekannt. Regelungsintensität und Bürokratie-dichte bilden eine unheilige Allianz und produzieren Arbeitslosigkeit. Wir beobachten: Je stärker der Arbeitsmarkt reguliert und je dichter das Gewebe bürokratischer Vorschriften, desto geringer der Anteil derer in der Bevölkerung, die einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Ein zu dichtes Netz von Regulierungen wirkt wie ein undurchlässiges Gewebe. Es erstickt unternehmerische Initiative. Und selbst wenn dieses Netz ein wenig gelüftet wird, beseitigt es nicht die Barrieren, die Menschen überwinden müssen, wenn sie unternehmerisch tätig werden und ein Unternehmen gründen wollen. Es gilt: wenn alles festgezurrert wird, kann zwar nichts mehr umfallen, aber sich bewegen ist dann auch nahezu ausgeschlossen.

Bisher wurde die Gesamtkostenbelastung der Unternehmen durch Bürokratie auf 46 Mrd. Euro geschätzt. Die Fachhochschule des Mittelstandes hat im Herbst 2005 in einer Publikation¹ aufgezeigt, dass dieser Ansatz wohl noch zu niedrig gegriffen sein dürfte. Die Niederlande sind gegenwärtig eines von zwei Ländern², das aufgrund einer standardisierten Messung detailliert alle administrativen Belastungen, die der Staat den

¹ Bürokratieabbau und Bürokratiekostenmessung in der Bundesrepublik Deutschland, Herausgeber: Fachhochschule des Mittelstandes (FHM), 1. Auflage 2005, FHM-Verlag Bielefeld

² Dänemark hat sein „baseline-measurement“ (sog. Null-Messung) aller administrativen Belastungen der Unternehmen nach dem niederländischen Modell in diesem Frühjahr ebenfalls gerade abgeschlossen

Unternehmen durch Informations- und Berichtspflichten auferlegt, im einzelnen quantifizieren kann. Deren Volumen ist selbst in den wirtschaftsliberalen Niederlanden enorm: Am 31.12.2002 betrugen die administrativen Belastungen 16,4 Milliarden € oder 3,6 % des niederländischen Bruttoinlandsprodukt (BIP). In Deutschland besteht dagegen immer noch ein „Informations-Vakuum“ zum Volumen der Bürokratiekosten: Weder Bund noch Länder oder Kommunen wissen, welche administrativen Belastungen ihre Normen zur Folge haben, und sie können sich daher auch kein messbares Ziel zum Abbau der Bürokratielasten setzen. Aber einmal angenommen, dass auch in Deutschland die administrativen Belastungen dem gleichen Anteil am BIP wie in den Niederlanden entsprechen – 2004 betrug das deutsche BIP 2.177 Mrd. € -, so belaufen sich nach unseren Berechnungen die Vergleichswerte bei uns auf administrative Belastungen von 78,4 Milliarden € = 3,6 % des deutschen BIP. Dies ist keineswegs spekulativ, denn wer will ernsthaft behaupten, dass es bei uns unbürokratischer zugeht als bei unseren niederländischen Nachbarn. Eher steht zu erwarten – und erste in Deutschland durchgeführte Pilotmessungen³ weisen ebenfalls in diese Richtung, dass dies die untere Grenze der Belastungen sein dürfte.

Wenn auch bei uns für den *Gesamtstaat (Bund und Länder)* ein Einsparziel wie in den Niederlanden von 25 % festgelegt würde, ergibt sich daraus rechnerisch ein Einsparungspotenzial 19,6 Milliarden €.

Andere Studien, die die Einspareffekte bei Unternehmen zu ermitteln versuchen, sprechen von rd. 15 Mrd. Euro, die die Unternehmen in Deutschland durch Bürokratieabbau einsparen könnten.

Gewiss ist es richtig und auch volkswirtschaftlich überaus lohnend, einen forschenden Ehrgeiz auf die Kosten der Bürokratiebelastung zu richten. Allerdings sollte er weniger darauf gerichtet sein, nur exakte Zahlen zu generieren – wegen der Abgrenzungsproblematik eher das Unterfangen eines Sisyphos – als vielmehr wie es offenbar einige unserer europäischen Nachbarn längst tun, die volkswirtschaftlichen Hebelwirkungen zu ermitteln, also die Wachstumsimpulse zu identifizieren, die sich aus einer Entbürokratisierung entwickeln können.

³ Beispielsweise kommt eine in Zusammenarbeit mit dem BMWi in Bielefeld durchgeführte Pilotmessung bezgl. der Nachweispflichten bei öffentlichen Vergaben im Bauwesen (§ 8 VOB/A) schon bei dieser einzelnen Vorschrift auf Bürokratielasten von rd. 1,5 Mrd. Euro, die durch ein einfaches (Präqualifizierungs-)Verfahren um über 70 % reduziert werden könnten.

2. Auf dem Rücken des Mittelstandes

Zwischen 95 und 98 % der Betriebe in der Industrie haben weniger als 500 Beschäftigte. In ihnen sind zwischen zwei Drittel und drei Viertel der Belegschaften tätig. Im Handwerk gibt es kaum Betriebe, die 500 und mehr Beschäftigte aufweisen.

Mittelstand ist also das bestimmende Strukturelement unserer Wirtschaft. Er ist über weite Strecken ihr Motor. Umso bedenklicher muss stimmen, dass gerade die mittleren und kleinen Unternehmen besonders durch Bürokratiekosten belastet sind.

Die Deregulierungskommission der bayerischen Staatsregierung⁴ ermittelte, dass die Bürokratiekosten zwischen 115 Euro pro Mitarbeiter und Jahr bei Unternehmen mit über 500 Beschäftigten und 4314 Euro pro Mitarbeiter und Jahr bei Unternehmen mit weniger als 5 Beschäftigten variieren. Zu ähnlichen Größenordnungen gelangt das Institut für Mittelstandsforschung Bonn, das eine Bandbreite zwischen 4351 Euro pro Beschäftigten und Jahr bei Unternehmen unter 10 Beschäftigten, und 354 Euro bei Unternehmen mit 500 und mehr Beschäftigten feststellte.

Auch hier ist nicht nur die absolute Höhe der Kostenbelastung kritisch zu bewerten, sondern auch deren anscheinend unaufhaltsame Zunahme. Diese die Produktivität und den Ertrag massiv beeinträchtigende bürokratische Zümtung wird illustriert durch den Zeitaufwand, der zur Befriedigung bürokratisch induzierter Bedürfnisse in Rechnung zu stellen ist. Dem kleinen Meisterbetrieb mit bis zu 9 Beschäftigten wird zugemutet, dass jeder Angehörige des Betriebes rund 8 Arbeitstage (63,8 Stunden) im Jahr durch Bürokratiebelastung an wertvoller produktiver Zeit verliert. Selbst bei Unternehmen mit mehr als 500 Beschäftigten gehen je Mitarbeiter durchschnittlich annähernd ein Arbeitstag (5,6 Stunden) verloren.

Gerade mittelständische Unternehmen sind auf die Qualität und die Servicebereitschaft von behördlichen Institutionen angewiesen, während Großunternehmen aufgrund eigener Verwaltungs- und Sachkompetenz weniger abhängig sind.

⁴ Bayerische Staatsregierung (Deregulierungskommission), Entbürokratisieren, deregulieren, flexibilisieren - Vorfahrt für Unternehmen und Arbeit, München 2003

Unabhängig davon, wie die Proportionen und Größenordnungen zu bemessen sind, eins ist unübersehbar: im Bürokratieabbau und der Deregulierung sind ungeahnte Potenziale wirtschaftlicher Effizienz und Effektivität zu heben. Das in der Anhörung zum mittelbar zur Diskussion stehende Standardkostenmodell unserer niederländischen Nachbarn zeigt, wie man schnell und relativ unkompliziert Teile dieser Potenziale heben kann, wenn man es zielgerichtet und mit dem notwendigen politischen Durch- und Umsetzungswillen tut. Wenn nun auch in Deutschland die Voraussetzungen für seine Anwendung geschaffen werden sollen, ist das außerordentlich zu begrüßen.

3. Das Standardkostenmodell als reelle Chance für Bürokratieabbau

Die OECD hat seit langem betont: Die bürokratischen Belastungen, die Gesetze und Vorschriften den Unternehmen auferlegen, sind diejenigen staatlich verursachten Kosten, die am wenigsten kontrolliert und für die am wenigsten Rechenschaft abgelegt wird. Viele Regierungen haben keine Vorstellung davon, wie viel von ihrem volkswirtschaftlichen Vermögen sie aufgrund von staatlichen Regulierungen ausgeben.

In den Niederlanden ist es dagegen gelungen, einen Durchbruch bei der Senkung der von den Unternehmen zu tragenden administrativen Belastungen zu erzielen. Die Frage, wie misst man Bürokratie, haben die Holländer dabei mit ihrem Standardkostenmodell auf einfache und plausible Weise beantwortet: Man erfasst die administrativen Kosten (so nennen das die Niederländer) gesetzlicher Berichts- und Dokumentationspflichten der Unternehmen (darauf beschränken sich die Niederländer) und misst in Betrieben die Zeit, die zu deren Bearbeitung nötig ist (T), multipliziert sie mit den Kosten je Bearbeitungsstunde (W) und der Anzahl der von der Verpflichtung betroffenen Betriebe (N) und erhält so über die Gesamtheit aller Normen, Verpflichtungen und Branchen einen gesamtstaatlichen Aufwand für administrative Lasten.

Andere Staaten – z.B. Großbritannien, Schweden, Dänemark, Norwegen, die Tschechische Republik – haben das Verfahren in zum Teil umfangreichen Feldversuchen geprüft und sind zum Ergebnis gekommen, dass es verlässliche Ergebnisse bringt. Die EU will das Verfahren in Kürze für die von ihr erlassenen Normen übernehmen, und die OECD hat Deutschland 2004 die Messung und gezielte Verminderung der administrativen Belastungen nach dieser Methodik empfohlen.

Der Erfolg des Standardkostenmodells (SKM) in den Niederlanden war möglich, weil in ihm mehrere Erfolgsfaktoren entscheidend miteinander verbunden wurden. Mit dem vorgelegten Gesetzentwurf 16/1406 der Koalitionsfraktionen zur Einsetzung eines Nationalen Kontrollrates (NKRГ) soll eine der Erfolgsvoraussetzungen in Gesetzesform verbindlich verankert werden. Das ist sehr zu begrüßen.

Es empfiehlt sich von selbst, es bei der Einführung des SKM in Deutschland grundsätzlich den niederländischen Nachbarn gleich zu tun. Abweichungen vom niederländischen Verfahren können selbstverständlich aufgrund spezieller Gegebenheiten in Deutschland notwendig werden. Sie müssen aber sehr genau überlegt und begründet sein.

Für die Organisation eines vergleichbaren Prozesses in Deutschland sind die 3 Kernelemente der niederländischen Vorgehensweise zu beachten:

■ **Messung der administrativen Belastung der Unternehmen**

Mit Hilfe des „Standardkosten-Modells“ werden alle administrativen Belastungen gemessen, die Unternehmen aufgrund nationaler oder europäischer Vorschriften zu tragen haben. Die Messung erfolgt zu einem Stichtag. „Administrative Belastungen“ sind die Kosten, die den Unternehmen aus staatlichen Informations- und Berichtspflichten entstehen. Sonstige Kosten, z. B. durch Gesetz festgelegte "politische" Standards wie zusätzliche Abgasfilter, bleiben bei der Bemessung unberücksichtigt.

■ **Commitment der Regierung**

Die niederländische Regierung machte die Senkung um 25% zu einem ihrer drei Hauptziele für die vierjährige Wahlperiode.

■ **Schaffung einer effizienten organisatorischen Struktur**

Es arbeitet eine ressortübergreifende Steuerungsgruppe (IPAL), die koordiniert, ausgleicht und das Controlling durchführt. Ein unabhängiges Beratergremium (ACTAL) berät daneben die Regierung. Als „Wachhund“ mahnt ACTAL das Ziel der Verminderung von administrativen Belastungen gegenüber Regierung, Parlament und Öffentlichkeit an. Der federführende Finanzminister berichtet dem Parlament halbjährlich.

Die Kosten des Projekts sind mit den Entlastungswirkungen verglichen worden. Es hat sich eine ganz ungewöhnliche volkswirtschaftliche Rentabilität ergeben.

Die Kosten der Einführung von SKM sind in mehrfacher Hinsicht von Bedeutung. Sie zeigen, wie sehr eine gute Organisation durch die Regierung und eine sinnvolle Kombination von staatlichen Eigenleistungen mit zugekauften Dienstleistungen zu qualitativ guten Ergebnissen in kurzer Zeit führt. Zugleich können die Kosten in den Niederlanden auch Anhaltspunkte für die Kosten in Deutschland bei der Einführung des Standardkostenmodells geben.

In den Niederlanden sind bei der Einführung des SKM Kosten für eigenes Personal und für Beratungsaufträge für die SKM-Basismessung entstanden. Für diese Kosten in den NL gilt:

■ **Sie sind ein volkswirtschaftliches Investment:**

In den NL wurden diese Kosten - anders als offenbar manchmal in Deutschland - von vornherein als volkswirtschaftliches Investment betrachtet - wie sich nach den Kostensenkungsbeschlüssen des Parlaments zeigte, dürfte es selten ein wirtschaftlich rentableres Investment gegeben haben.

■ **Politische Selbstverpflichtung zur Finanzierung aus vorhandenen Haushaltsmitteln:**

Außerdem gab es ein politisches commitment, diese Kosten im Grundsatz durch Umschichtungen aus vorhandenen Haushaltsansätzen und aus Umgruppierung vorhandener Stellenpläne zu decken, es sollte kein zusätzliches Geld für SKM ausgegeben werden. Dieses Ziel war auch realistisch, weil sich alsbald zeigte, dass SKM nicht nur zu einer erheblichen Entlastung der Betriebe führte, sondern mittelbar auch den Staat entlastete.

Geht man unbeschadet des Umstandes, dass es sich grundsätzlich um Finanzierungen innerhalb der bestehenden Haushaltsansätze handelte, von einer Bruttobetrachtung der Einführungskosten aus, geben die NL folgende Kosten an:

	Niederlande	Finanzierung
Einmalige Kosten für die Vergabe von Aufträgen für die SKM-Basismessung	max. 4 Mio. €	Umschichtung von vorhandenen Haushaltsansätzen sowie Nutzung vorhandener HH-Ansätze für Forschung
Infrastruktur (insbesondere Kosten für eigenes Personal in der Wahlperiode 2003 - 2007)	5 Mio. € p.a. x 4 Jahre = 20 Mio. €	Bruttokosten: das Personal für IPAL, Actal sowie Arbeitsgruppen in jedem der 10 Ministerien (alles in allem sind etwa 60 Stellen mehr oder weniger mit SKM ausgelastet)
Gesamtkosten in der vierjährigen <i>Wahlperiode</i> brutto:	max. 25 Mio. €	
Rechnerische Durchschnittskosten p.a.:	6,25 Mio. €	

Quelle: Auskünfte von IPAL, NordWestConsult

Damit ergeben sich für die Einführung von SKM in den NL bei einer Vollkostenbetrachtung **max. 25 Mio. € für insgesamt 4 Jahre. Pro Jahr sind damit im rechnerischen Mittel brutto 6,25 Mio. € eingesetzt worden.** Wie gesagt, ist die Finanzierung weitgehend durch Umschichtungen erfolgt.

Diesen Investkosten von rechnerisch **6,25 Mio. € p.a.** steht die Ermittlung einer Gesamtsumme von 16,4 Milliarden € an administrativen Lasten (Informationskosten) gegenüber; das Invest war zugleich die Voraussetzung für die legislativen Beschlüsse über Verringerungen der Informationskosten in Unternehmen von **4,1 Milliarden € - kein schlechtes Return on Investment, sollte man meinen.**

4. Das Gesetz zur Einsetzung des Nationalen Normenkontrollrates

Der Nationale Normenkontrollrat ist offenbar dem niederländischen Vorbild ACTAL nachgebildet.

4.1 ACTAL

ACTAL ist unter den Innovationen, die die Übernahme des Standardkostenmodells in Deutschland zweifelsohne mit sich bringt, eine organisatorische Besonderheit, die sich nach allgemeiner Einschätzung ganz außerordentlich bewährt hat – obgleich gegen Funktion und Zusammensetzung diese Gremiums in typisch deutscher Manier sofort verfassungsrechtliche bedenken geltend gemacht werden.

ACTAL ist ein bereits im Jahre 2000 gebildetes unabhängiges Gremium, dass die niederländische Regierung bei ihrem Ziel der Verminderung der administrative Belastungen berät und unterstützt, das die Zwischenergebnisse bewertet und im gegebenen Fall auch kritisch Stellung nimmt.

ACTAL hat einen Vorstand aus 3 angesehenen Mitgliedern aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft sowie ein kleine Geschäftsstelle mit 9 Planstellen.

ACTAL nimmt – dies ist klarzustellen – nicht zu den materiellen Zielen einer Vorschrift Stellung, sondern allein zu den administrativen Belastungen. Jeder Gesetzesvorschlag eines Ministeriums wird, bevor er ins Kabinett geht, zunächst ACTAL zugeleitet und zwar zusammen mit einer Kalkulation der voraussichtlichen administrativen Belastungen und der Auswirkungen auf das Einsparungsziel des Ministeriums. ACTAL hat sodann 4 Wochen Zeit für eine Überprüfung; in dieser Frist erarbeitet ACTAL eine schriftliche Stellungnahme. Diese Stellungnahme wird aufgrund eigenen Sachverstandes oder mit Hilfe externer Gutachten erarbeitet. ACTAL kann die Ministerien zur Erarbeitung von Alternativen oder zu ergänzenden Stellungnahmen auffordern. Wenn nach der Frist das Ministerium die Vorlage dem Kabinett zuleitet, ist die Stellungnahme von ACTAL beizufügen. In aller Regel werden Kabinettsvorlagen, gegen die ACTAL Bedenken vorgetragen hat, nicht angenommen. Auch hat sich bisher regelmäßig der Finanzminister den Bedenken von ACTAL angeschlossen. Dabei wird er regelmäßig den Fachminister um Stellungnahme bitten, wie die Auswirkungen einer neuen Vorschrift mit den Einsparungszielen des Ministeriums zum Abbau von Belastungen zusammenpassen.

ACTAL nimmt auch öffentlich Stellung und zwar ebenso kritisch wie auch zustimmend. ACTAL wirbt für die Aufgabe der Verminderung von Verwaltungslasten und erstattet Jahresberichte.

Damit hat ACTAL nicht nur die Rolle des Wachhundes übernommen, sondern zugleich die Aufgabe, eine neue Sichtweise und eine neue Kultur im öffentlichen Leben herbeizuführen: ACTAL hat sich das Ziel gesetzt, dazu beizutragen, dass die Mitglieder der gesetzgebenden Körperschaften von selbst und aus eigenem Interesse sich dafür einsetzen, dass die administrativen Belastungen von Unternehmen vermindert werden. Zugleich sorgt ACTAL dafür, dass der Bürokratieabbau weitgehend vom politischen Streit um Inhalte ferngehalten wird.

Es ist sehr zu begrüßen, dass sich Aufgaben, Funktion und Struktur von Nationalem Normenkontrollrat und ACTAL im Gesetzesentwurf der beiden Regierungsfractionen zur Einsetzung des NKR weitgehend entsprechen. Auch der Prüfungsmaßstab ist durch den verbindlich vorgeschriebenen Bezug zum Standardkostenmodell gleich.

Warum sollte man hier das Rad auch neu erfinden wollen, wo man in Deutschland doch auf den erfolgreichen Erfahrungen der europäischen Nachbarn aufbauen kann. Die das Standardkostenmodell anwendenden Staaten haben ein internationales SCM-Network gebildet, das im Herbst 2005 ein Handbuch herausgegeben hat. In Anlehnung an dieses Internationale Handbuch ist in der Herausgeberschaft der Fachhochschule des Mittelstands unter maßgeblicher Initiative und Mitwirkung der Bielefelder Unternehmensberatung NordWestConsult GmbH und der niederländischen Beratungsfirma SIRA Consulting B.V. in Nieuwegein im Dezember 2005 ein Erstes Deutsches Handbuch erschienen, das die deutschen Verhältnisse berücksichtigt. Darin wird abgegrenzt, welche bürokratischen Lasten in Unternehmen erfasst werden und mit welchen standardisierten Messverfahren die Erhebungen vorgenommen werden.

Als Fazit lässt sich feststellen, dass alle wesentlichen Erfolgsfaktoren, die in den Niederlanden für ACTAL bestimmend sind, auch in dem hier zur Anhörung gebrachten Gesetzesentwurf zum NKR ihre Entsprechung finden. Das ist sehr zu begrüßen, aber auch nicht überraschend, weil das NKR-G-E ja dem niederländischen Beispiel nachgebildet ist.

Dennoch ist ein wesentlicher Unterschied zu benennen, den man durchaus auch als „Haar in der Suppe“ bezeichnen kann, nämlich dass in

den Niederlanden Actal auch Gesetzesentwürfe prüft, die aus der Mitte des Parlaments eingebracht werden. Das NKRGE sieht demgegenüber eine Prüfung von Gesetzen, für die gem. Art. 76 GG der Bundestag (und der Bundesrat) die Initiative ergreift, nicht vor.

Es würde für die Glaubwürdigkeit des Gesetzgebers sprechen, wenn für Gesetzesinitiativen des Bundestags auch die Zuständigkeit des Nationalen Normenkontrollrates gegeben wäre.

Mit dem NKRGE werden im Falle seiner Verabschiedung die nötigen Voraussetzungen geschaffen, um auch in Deutschland die vorgesehene Einführung des Standardkostenmodells, die eine echte und messbare Chance für die Entlastung des Mittelstands bringt, durch einen wirksamen „Wachhund“ nachhaltig zu unterstützen.

In Abwandlung eines Zitats der sog. Henzler-Kommission⁵ könnte man sagen: „All is said, now it must be done“. Deshalb sind nicht mehr Kommissionen und Masterpläne gefragt, sondern konkretes staatliches Handeln, damit die Unternehmen in Deutschland wieder mehr Luft zum Atmen und besonders die kleinen und mittleren Unternehmen den notwendigen Freiraum erhalten, den sie für eine Entwicklung dringend benötigen, die zu mehr Investitionen und damit zu mehr Arbeitsplätzen führt.

⁵ Bayerische Staatsregierung (Deregulierungskommission), a.a.O., S. 18: „when all is said and done“

5. Stellungnahme zu den Anträgen der FDP-Fraktion

Die FDP-Fraktion hat in ihren Anträgen

- **16/472 vom 25. Januar 2006**

und

- **16/1167 vom 25. April 2006**

sich zu den allgemeinen Zielen

- Bürokratieabbau – Jetzt sind konkrete Schritte gefragt

und

- Statistikpflichten zurückführen – Bürokratiekosten senken

bekannt.

Konkret, d.h. operationalisiert, bedeutet dies:

- **Kosten der Belastung durch Bürokratie ermitteln und senken**

Wie entsteht die Bürokratiebelastung der Unternehmen?

Schon die erste in Deutschland abgeschlossene SKM-Messungen, die nach den internationalen Regeln durchgeführt wurde, zeigt eindrucksvoll, dass Unternehmer bei ihrer wirtschaftlichen Betätigung erheblich durch Bürokratie belastet werden. Ein Grossteil dieser Bürokratiebelastung entsteht durch:

- Gesetze und Verordnungen,
- Richtlinien und Empfehlungen,
- Satzungen und allgemeine Vorschriften.

Dieser Gesamtrahmen von Bestimmungen und Regeln erfüllt mehrere Aufgaben: der Gesetzgeber und die Administration der Ministerien stellen normative und administrative Anforderungen, und die Länder und nicht zuletzt die Selbstverwaltung – gleichviel in welchem Bereich regeln, zum Beispiel mit Satzungen, Verträgen und Richtlinien, den aus ihrer jeweiligen Sicht für den Gesetzesvollzug erforderlichen Informationsverkehr.

Aus diesem Gesamtrahmen ergeben sich so genannte Informationsverpflichtungen für Unternehmen und Betriebe. Konkret bedeutet das,

dass Unternehmen bestimmte Daten über die Ausübung ihrer Tätigkeit sammeln, prüfen, festlegen, verarbeiten und archivieren müssen. Diese Daten und Informationen werden zum Grossteil an Dritte weitergeleitet und dienen vielfach auch als Input für die staatliche oder Selbstverwaltung. Um diese Informationsverpflichtungen zu erfüllen, müssen Unternehmen bestimmte Handlungen und Aktivitäten ausführen, die Zeit und somit auch Geld kosten. Die hierdurch entstehende Bürokratiebelastung blockiert einen erheblichen Anteil der Produktivität der Unternehmen und hat vom volkswirtschaftlichen Standpunkt her eine wichtige, ja inzwischen existenzgefährdende Größenordnung erreicht. Diese Sachverhalte sind zusammenfassend in der nachfolgenden Abbildung dargestellt.

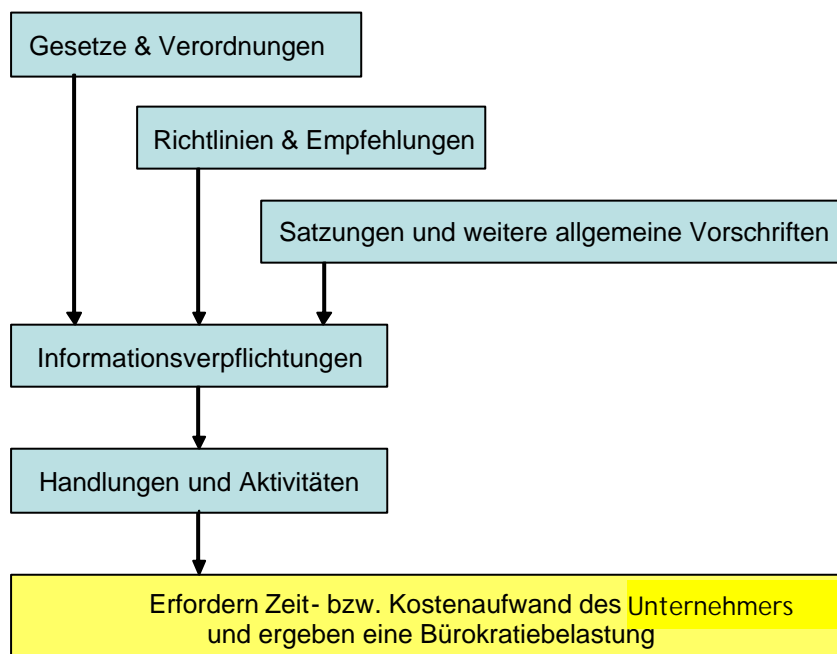


Abbildung : Schematische Darstellung der Entstehung der Bürokratiebelastung der Unternehmen.

Dabei werden u.a. wie oben dargestellt die Belastungen der deutschen Wirtschaft mit ca. 46 Mrd. Euro quantifiziert. Diese dürften aber bei statistischen Vollerhebungen erheblich höher sein als bisher angenommen. Deshalb sollte zunächst eine Vollerhebung durchgeführt werden, um das absolute Maß zu ermitteln. Daneben ist aber auch eine Analyse dieser Gesamtkosten hinsichtlich der wichtigsten Kostentreiber zu veranlassen, um „wirksame Maßnahmen“ zu ergreifen. Problematisch erscheint mir zu sein, wenn bereits im Vorfeld verbindliche absolute oder relative Größen genannt werden (hier z.B. die 25 %-Vorgabe). Diese Zielgrößen sollten sich erst nach Kenntnis der bürokratischen Gesamt-

belastung d.h. nach der Basis(Null-)messung - **aber auf jeden Fall so schnell wie möglich** - bilden!

■ **Besondere Berücksichtigung der KMU und Unternehmensgründungen**

Es ist nachvollziehbar, dass KMU erheblich höhere spezifische Belastungen durch amtliche Bürokratie aufweisen als z.B. Großunternehmen, wobei die jeweilige differenzierte Definition eigentlich unerheblich ist.

Richtig ist aber auf jeden Fall, dass der deutsche Mittelstand (wenn hier eine Gleichsetzung mit KMU erlaubt sein darf) erheblich höher belastet ist als andere Unternehmensgrößenklassen. Eine weitere richtige Erkenntnis ist, dass es immer eine Kosten-Nutzen-Betrachtung hinsichtlich der gewonnenen Erkenntnisse geben sollte (incl. eines Übermaßverbotes).

Die Limitierung der Zahl der Erhebungen in Abhängigkeit von der Beschäftigtenzahl, bzw. die Herausnahme von Existenzgründungen, erscheint sehr sinnvoll.

Auch die pauschalierte Kostenerstattung für repräsentativ befragte Unternehmen ist eine angemessene Forderung. Im digitalen Zeitalter sollte ohnehin im Sinne von e-government die Online-Erhebung eine Selbstverständlichkeit sein.

■ **Methodisches/Organisatorisches**

Das Bekenntnis zum Standardkostenmodell nach den Erfahrungen in den Niederlanden ist sehr zu begrüßen. Wie bereits erwähnt sollte aber (in Unkenntnis des realen Belastungsvolumens) auf ein konkretes absolutes oder relatives Einsparziel zunächst verzichtet werden, da zuerst die Vollerhebung (sog. Nullmessung) abzuwarten ist.

Dennoch kann das allgemeine Ziel nur lauten:

- Minimierung der Kosten, die durch Bürokratie in Unternehmen entstehen, auf ein absolutes Prozessoptimum!

Die Ausführungen zur Querschnittsaufgabe des Bürokratieabbaus und zum Selbstverständnis des Normenkontrollrats (Verhältnis von Exekutive und Legislative, Verhältnis von Regierungs- und Oppositionsfraktionen, etc.) werden ebenfalls geteilt.