

WORKING PAPER ZUR WIRTSCHAFTS- UND POLITIKFORSCHUNG NR. 1

Michael Schorn

Ein Konzept zur Bürokratiekostenfolgenabschätzung

Zusammenfassung einer Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit

2. Auflage

IWP INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTS- UND POLITIKFORSCHUNG
RICHTER & SCHORN

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

2. überarbeitete und ergänzte Auflage März 2006

Alle Rechte vorbehalten

© IWP Institut für Wirtschafts- und Politikforschung Richter & Schorn, Köln 2006

ISBN 3-938168-04-8

Gliederung

1	Einleitung.....	2
2	Eine Definition des Bürokratiekostenbegriffs.....	2
3	Einordnung der Bürokratiekostenfolgenabschätzung für mittelständische Unternehmen .	4
3.1	Schritt 1: Aufteilung der GFA in Module.....	5
3.2	Schritt 2: Definition der Zielgruppen und Variablen.....	5
3.3	Schritt 3: Kosten-Wirksamkeits-Analyse	6
3.3.1	Indikatoren der Bürokratisierung	7
3.3.2	Kosten der Bürokratisierung	8
3.3.3	Der Einfluss auf die Bürokratisierung durch Institutionen.....	11
3.3.4	Kostenfaktoren	12
3.3.5	Ermessensspielräume	13
3.4	Schritt 4: Integration der Module	15
4	Informationsgrundlage einer Bürokratiekostenfolgenabschätzung	15
4.1	Datenbanken.....	15
4.2	Panels	15
4.3	Messung und Schätzung.....	16
5	Literatur	19

1 Einleitung

Das Institut für Wirtschafts- und Politikforschung Richter & Schorn schloss im Sommer 2005 ein Forschungsprojekt im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums zum Thema Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) und Bürokratiekosten von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) ab. Ziel des Projekts war die Darstellung eines in der Praxis anwendbaren Verfahrens zur Bürokratiekostenfolgenabschätzung, das in eine umfassende Gesetzesfolgenabschätzung integriert ist und die Reaktionen von Normadressaten sowie -anwendern berücksichtigt.¹

Das hier vorliegende Working Paper ist eine Zusammenfassung der Untersuchung, die vor allem das einer Folgenabschätzung zugrunde liegende Konzept darstellt. Die Ergebnisse der im Rahmen des Projekts durchgeführten Unternehmensbefragung zu exemplarisch ausgewählten Gesetzen stehen unter www.gfa-kmu.de zur Verfügung. Die gesamte Studie wird unter Berücksichtigung von Ergänzungen und aktuellen Entwicklungen voraussichtlich im Sommer 2006 veröffentlicht.

2 Eine Definition des Bürokratiekostenbegriffs

Am Anfang eines Konzepts für eine Bürokratiekostenfolgenabschätzung steht die Frage nach der Bedeutung des zwar häufig, aber nicht einheitlich gebrauchten Begriffs der Bürokratiekosten. Denn nur mit einer fundierten Definition des Untersuchungsgegenstands ist eine objektive und vergleichbare Folgenabschätzung möglich. Da der Begriff der Bürokratiekosten die Grundlage für die weiteren Ausführungen darstellt, wird dieser hier vor dem eigentlichen Konzept kurz erläutert.²

Im Ausgang der Überlegungen lässt sich feststellen, dass Bürokratiekosten nur dann entstehen können, wenn die Bürokratie zu- bzw. abgenommen hat oder anders ausgedrückt, wenn eine Bürokratisierung bzw. Entbürokratisierung stattgefunden hat. Was Bürokratie und damit auch Bürokratisierung eigentlich bedeutet hat Max Weber, auf den nahezu alle Arbeiten zu diesem Thema aufbauen, bereits 1921 beschrieben.³ Zusammengefasst ist Bürokratie die Form der Organisation einer Verwaltung. Dabei kann es sich sowohl um die Verwaltung eines Staates als auch eines Unternehmens handeln. Weber hat auch die Merkmale beschrieben, die eine bürokratische Organisation kennzeichnen:

- Feste Kompetenzen
- Amtshierarchie
- Geschäftsführung durch Akten
- Fachschulung und hauptberufliche Tätigkeit⁴
- Arbeiten nach festen Regeln

¹ Vgl. zum Konzept der responsiven Regulierung insbesondere Bizer/ Führ, 2002.

² Vgl. für eine ausführliche Darstellung Richter/ Schorn, 2004.

³ Vgl. Weber, 1980, S 551 ff. sowie Mayntz, 1971.

⁴ Die Hauptberuflichkeit ist in der heutigen Verwaltung so selbstverständlich, dass sie kein herausragendes Merkmal mehr darstellt. Ähnlich lässt sich auch anhand der Qualifikation der Mitarbeiter durch Fachschulungen nicht mehr zwingend ein Anhaltspunkt für die Bürokratisierung einer Organisation ableiten. Deshalb werden diese Merkmale im Weiteren nicht berücksichtigt.

Mit der zunehmenden Ausprägung dieser Merkmale geht eine Zunahme der Bürokratisierung einher. Bürokratiekosten können also nur entstehen, wenn sich an dieser Bürokratisierung etwas ändert. In Zusammenhang mit einer GFA können Bürokratiekosten jedoch nur dann entstehen, wenn ein staatlicher Eingriff Ursache dafür ist. Schreibt die Geschäftsführung eines Unternehmens selbst bürokratische Verfahren vor, z.B. zur Kontrolle des Personals, liegt zwar eine Bürokratisierung vor; diese ist aber nicht die Folge eines Gesetzes. Eventuell daraus resultierende Kosten können offensichtlich nicht in eine GFA eingehen.

Wenn ein staatlicher Eingriff Voraussetzung für die hier interessierenden Bürokratiekosten ist, stellt sich als nächstes die Frage, wie ein solcher Eingriff aussehen kann.⁵ Zunächst greift der Staat natürlich durch Rechtsnormen – also Gesetze und Rechtsverordnungen – in die Unternehmenstätigkeit ein. Findet infolge eines Gesetzes eine Bürokratisierung der Unternehmensverwaltung statt – z.B. Einführung einer Dokumentationspflicht – und entstehen dem Unternehmen dadurch Kosten, handelt es sich eindeutig um Bürokratiekosten, die in einer GFA zu berücksichtigen sind. Der Staat greift aber nicht nur durch Rechtsnormen ins Geschäftsleben ein, sondern auch durch seine eigene Verwaltung. So kann z.B. eine Behörde die Einreichung eines Antrags in dreifacher Ausfertigung verlangen, obwohl dies keine Rechtsnorm zwingend verlangt. Dabei spielt es keine Rolle, ob das Verlangen einer dreifachen Ausfertigung in einer Verwaltungsvorschrift begründet ist, denn Verwaltungsvorschriften sind Regeln der Verwaltung und binden daher auch nur die Mitarbeiter derselben, aber nicht den Unternehmer. Erst mit dem Verwaltungsakt hat die Verwaltungsvorschrift auch Folgen für diesen. Dennoch beachten Unternehmen bereits im Vorgriff auf einen Verwaltungsakt eine Vielzahl von Verwaltungsvorschriften, um einen Verwaltungsakt zu vermeiden, den ein Nichtbeachten – z.B. einer Einkommensteuer-Richtlinie – zur Folge hätte. Es lässt sich festhalten, dass jeder Eingriff des Staates – sei es durch Rechtsnormen oder durch die Verwaltung des Staates – in die Verwaltung des Unternehmens zu mehr oder weniger Bürokratiekosten führen kann.

Der Staat greift aber nicht nur in die Verwaltung des Unternehmens ein, sondern in alle Bereiche, also auch in Produktion und Absatz oder zusammengefasst in die Leistungserstellung. Nun wird aber niemand die Kosten beispielsweise für den Einbau eines gesetzlich vorgeschriebenen Abgasfilters als Bürokratiekosten bezeichnen. Zwar müssen neue Anforderungen in Gesetzen verwaltet werden, womit auch Bürokratiekosten (hier in Form von Such- und Informationskosten) verbunden sind, die Investitionskosten hingegen liegen außerhalb der Verwaltung. Anders sieht dies aus, wenn der Filtereinbau nicht gesetzlich vorgeschrieben ist, sondern aufgrund einer Verwaltungsvorschrift erfolgt. Hier entstehen die Kosten zwar nicht in einer Verwaltung (die des Unternehmens), aber aufgrund einer Verwaltung (die des Staates). Die Bürokratisierung findet also nicht im Unternehmen, sondern beim Staat selbst statt, erzeugt dennoch Kosten beim Unternehmen.

Zur Beantwortung der Frage, inwieweit ein staatlicher Eingriff jeweils Bürokratiekosten verursacht, ist zuerst festzustellen, ob die Kosten in der Unternehmensverwaltung oder Leistungserstellung anfallen. Trifft Ersteres zu, kann davon ausgegangen werden, dass es sich um bürokratiebedingte Kosten handelt. Sind die Kosten jedoch der Leistungserstellung zuzurechnen, ist weitergehend zu fragen, ob die Kosten

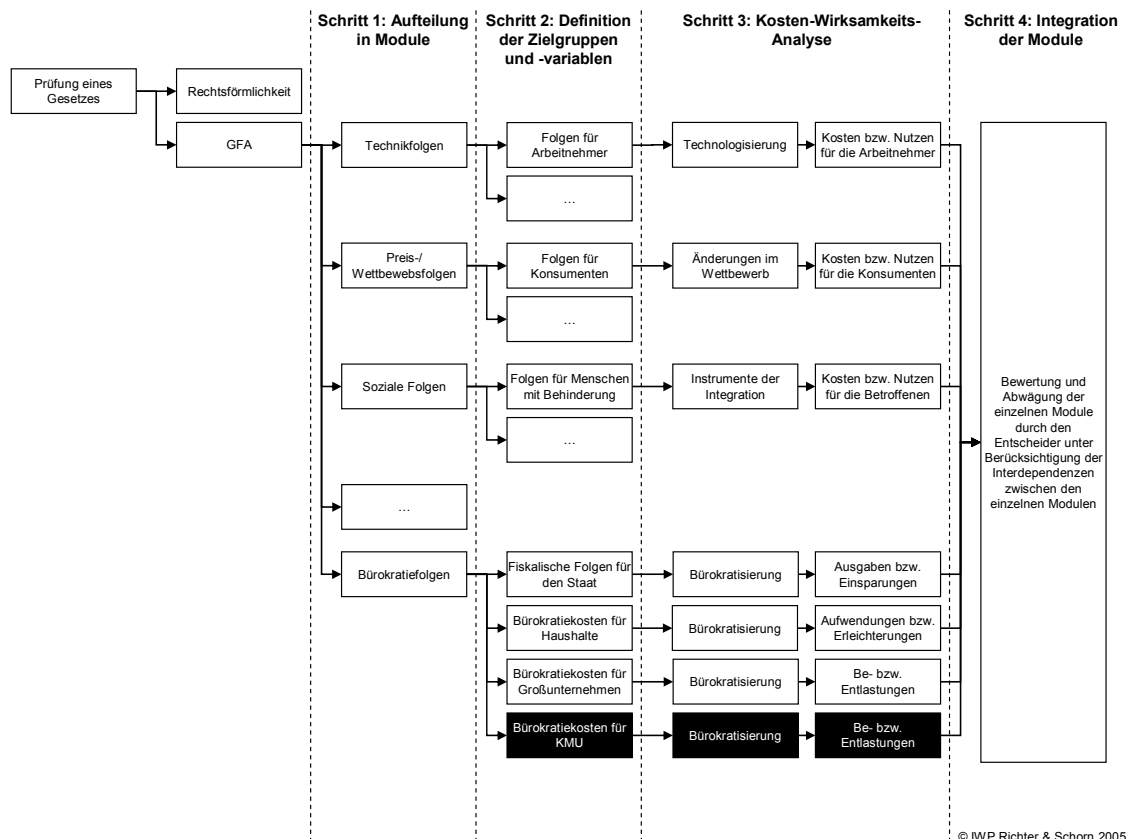
⁵ Eine grundlegende Übersicht bieten Ipsen, 2001 sowie Maurer, 2002.

- unmittelbar aus einer Rechtsnorm resultieren oder
- in der Anwendung einer Verwaltungsvorschrift (gegebenenfalls auch in einem Verwaltungsvertrag) bzw. im Vollzug eines Verwaltungsakts originär begründet sind.

Nur in letzterem Fall kann von Bürokratiekosten gesprochen werden. Abschließend lässt sich somit festhalten, dass Bürokratiekosten solche Kosten sind, die durch Bürokratisierung infolge staatlicher Eingriffe im Allgemeinen in der Unternehmensverwaltung oder differenzierter erst aufgrund von Verwaltungsvorschriften bzw. Verwaltungsakten/-verträgen in der Leistungserstellung des Unternehmens entstehen.

3 Einordnung der Bürokratiekostenfolgenabschätzung für mittelständische Unternehmen

Die Vermeidung von Bürokratiekosten sollte sicherlich ein Ziel jeder Überprüfung eines Gesetzes sein, damit insbesondere kleine und mittlere Unternehmen (KMU) ihr Gestaltungspotential so weit wie möglich entfalten können. Dennoch sind die Bürokratiekosten nicht die einzige Konsequenz aus einem Gesetz, sondern stehen in einem Zusammenhang mit anderen politisch motivierten Folgen. Ein Gesetz kann also nicht nur isoliert auf dessen mögliche Bürokratiekosten hin beurteilt werden. Jedoch darf dies nicht so verstanden sein, dass alle Konsequenzen in einer einzigen Schätzung zu ermitteln sind. Vielmehr stellt die Folgenabschätzung der Bürokratiekosten von KMU einen modularen Teil in einer integrierten GFA dar. Gegenstand des Forschungsauftrags war nun eben dieser Teil einer Überprüfung von Gesetzen, wie die dunkel unterlegten Felder in der nachstehenden Abbildung veranschaulichen.



Um das hier vorgestellte Konzept einer Bürokratiekostenfolgenabschätzung besser erschließen zu können, werden im Folgenden die einzelnen Schritte der GFA kurz erläutert.

3.1 Schritt 1: Aufteilung der GFA in Module

Ein Gesetz wirkt selten nur in eine Richtung. So schützen z.B. einzelne Umweltgesetze bestimmte Tier- und Pflanzenarten, wirken sich aber unter Umständen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie aus. Denkbar ist aber auch, dass Umweltgesetze die Gesundheit von Menschen in einer Region fördern und so die Beschäftigten der dort angesiedelten Industriebetriebe weniger Krankheitstage zu verzeichnen haben.

Die Europäische Kommission trägt dieser Problematik mit einem in 2004 eingeführten integrierten Ansatz zur Folgenabschätzung Rechnung.⁶ Dieser verfolgt das Ziel, in einer ausgeglichenen Weise ökonomische, ökologische und soziale Folgen bei der Abschätzung zu berücksichtigen.

Die Sinnhaftigkeit einer vollständigen Wirkungsanalyse lässt sich insbesondere in einer zunehmend komplexen Umwelt nicht von der Hand weisen. Jedoch ist es fraglich, ob es sich bei der Einbeziehung aller betroffenen Bereiche wirklich nur um eine einzige Folgenabschätzung handelt. Wenn eine Wirkungsanalyse alle ökonomischen, ökologischen und sozialen Folgen einer Regulierung behandeln soll, so dürfte dies in der Praxis kaum von einer einzigen Person bzw. Stelle zu bewältigen sein. Daher werden die zum Teil sehr unterschiedlichen Folgen in einzelne Module aufgeteilt, wobei sich die jeweiligen Folgen möglichst nicht überschneiden sollten.

Ein Vorteil dieses modularen Ansatzes ist die neutrale Bewertung der einzelnen zuvor ermittelten Folgen. Denn die Vertreter eines Fachgebiets beurteilen die Folgen einer Regulierung aus ihrer Profession heraus. So wird z.B. der Zoologe den Schutz einer Spezies im Kontext der Folgenabschätzung eines Umweltschutzgesetzes anders beurteilen als der Bauingenieur oder der Ökonom.

3.2 Schritt 2: Definition der Zielgruppen und Variablen

In der Regel betrifft ein Gesetz nicht nur eine Gruppe von Normadressaten. Technik z.B. hat nicht nur Folgen für Arbeitnehmer, sondern auch für Unternehmen und Verbraucher sowie für bestimmte gesellschaftliche Gruppen, wie etwa Menschen mit Behinderung. Es ist jedoch offensichtlich, dass eine Technologisierung für jede einzelne dieser Zielgruppen andere Folgen besitzt. So müssen bei einer technischen Innovation sowohl gesundheitliche Auswirkungen auf die Arbeitnehmer als auch die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen berücksichtigt werden. Obwohl beides auf die gleiche Technik zurückzuführen ist, unterscheiden sich doch die betreffenden Abschätzungen erheblich. Das erforderliche Wissen, um beide Folgenabschätzungen durchführen zu können, dürfte kaum aus einer Hand zu erhalten sein. Demzufolge ist es ratsam, vor der eigentlichen Analyse zuerst zu bestimmen, welche Folgen (Variablen) für welche Gruppen abgeschätzt werden sollen.

Die hier relevante Zielgruppe und -variable ergaben sich in Form von KMU und Bürokratiekosten aus dem Ziel des Forschungsauftrags. Jedoch stellt sich unter Umständen die Frage, was genau gemessen werden soll. Eben dieses Problem ergibt sich auch bei dem Begriff der

⁶ Vgl. Europäische Kommission, 2004.

Bürokratiekosten, weshalb dieser oft genutzte Begriff im Vorangegangenen kurz skizziert wurde.

3.3 Schritt 3: Kosten-Wirksamkeits-Analyse

Nachdem Zielgruppen und -variablen bekannt sind, wird in diesem Schritt die eigentliche Folgenabschätzung durchgeführt. Eine wichtige Frage bei der GFA betrifft die Schätzung des Nutzens einer Gesetzgebung. Problematisch ist dabei zum einen der damit verbundene Aufwand.⁷ Hier kann jedoch der modulare Aufbau der GFA Abhilfe schaffen. Wenn seitens des Gesetzgebers kein Bedarf an Informationen über nutzenrelevante Größen besteht, kann die GFA auf eine Kostenfolgenabschätzung beschränkt werden. Auf diese Weise ließe sich der Aufwand einer Folgenabschätzung effizient steuern.

Des Weiteren erschwert die Quantifizierung des Nutzens dessen Einbeziehung in eine GFA. Dazu ist jedoch anzumerken, dass der GFA eine mehr unterstützende als bewertende Rolle zukommt. Das Verfahren soll den politisch Verantwortlichen nur Informationen zur Verfügung stellen, die der Gesetzgeber dann selbst gewichten und bewerten kann.⁸ Obwohl im Rahmen der Beiträge zur GFA häufig von Kosten-Nutzen-Analyse die Rede ist, ähnelt die GFA somit eher einer Kosten-Wirksamkeits-Analyse, bei der zwar die Kosten monetär ausgedrückt werden, aber nicht der Nutzen.⁹

In Bezug auf die Bürokratiekostenfolgenabschätzung lässt sich zusammenfassend feststellen, dass auf die Schätzung eines nicht monetären Nutzens verzichtet werden kann.

Bei der Durchführung der Folgenabschätzung wird zuerst festgestellt, was sich durch das Gesetz ändert. Im Hinblick auf die Bürokratiekostenfolgenabschätzung interessiert dabei, inwieweit ein Gesetz zu einer Bürokratisierung führt. Danach wird geschätzt, welche Folgen oder genauer welche Kosten bzw. welcher Nutzen aus den Änderungen resultieren, was entweder genau bestimmbar ist oder anhand eines Wirkungsmodells geschätzt werden muss. Generell hängt die Wahl des Schätzverfahrens bzw. des Wirkungsmodells von den jeweiligen Zielgruppen und -variablen ab und wird von den entsprechenden Experten vorgenommen. Für die Fragestellung der Studie war nun von Interesse, wie es infolge eines Gesetzes zu einer Bürokratisierung bzw. Entbürokratisierung kommt und wie dadurch Kosten entstehen können. Graphisch ergibt sich damit zunächst eine einfache kausale Kette, wie sie in der einleitenden Abbildung bereits dargestellt wurde:



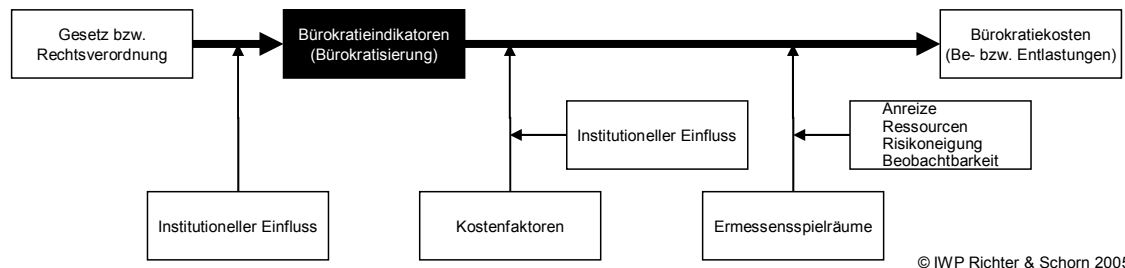
⁷ Vgl. Kretschmer, 2001, S. 423 ff.

⁸ Vgl. Böhret/ Konzendorf, 2001, S. 1.

⁹ Vgl. Müller/ Schmid, 2001, S. 18.

Im Folgenden wird nun das Verfahren bzw. das Wirkungsmodell erläutert, anhand dessen die Abschätzung der Be- bzw. Entlastungen (Bürokratiekosten) infolge einer Bürokratisierung bzw. Entbürokratisierung vorgenommen werden soll. Die einzelnen erläuterten Elemente der Folgenabschätzung sind dabei jeweils schwarz unterlegt.

3.3.1 Indikatoren der Bürokratisierung



Zu Anfang steht ein Gesetz, das zu einer Bürokratisierung oder Entbürokratisierung führen kann. Was unter Bürokratisierung zu verstehen ist, lässt sich zwar durch die Merkmale einer bürokratischen Organisation nach Weber erklären, jedoch in der Praxis noch nicht festmachen. Zu diesem Zweck müssen die Weberschen Merkmale anhand von Indikatoren operationalisiert werden. Die Indikatoren sollen zum einen eine Bürokratisierung beschreiben, zum anderen aber auch einen Zusammenhang zu den Bürokratiekosten aufweisen. Aus diesem Grund findet z.B. der – in Bezug auf Bürokratisierung durchaus zulässige – Indikator „Anzahl der Beamten einer Behörde“ hier keine Verwendung, da die Beamten zwar aus Steuermitteln finanziert werden, Steuern aber keine Bürokratiekosten für KMU darstellen. Für die Bürokratiekostenfolgenabschätzung wurden auf der Grundlage der Charakterisierung einer Bürokratie nach Weber die nachstehend kurz erläuterten Indikatoren gebildet:

I. Anzahl der zu kontaktierenden Stellen

Unter Stellen sind nicht alle involvierten Institutionen zu verstehen, sondern nur die, die mit der Wahrnehmung einer gesetzlich übertragenen Aufgabe betraut sind. Dazu gehören neben Behörden z.B. auch externe Dienste als Fachkräfte für Arbeitssicherheit oder Architekten als Bauvorlageberechtigte, aber nicht etwa Arbeitnehmer, die beispielsweise nur Empfänger einer Bescheinigung sind.

II. Anzahl der am Verfahren beteiligten Stellen

Nicht zu allen Stellen, die an einem Verfahren beteiligt sind, hat ein Unternehmen auch Kontakt. So muss z.B. die jeweilige Genehmigungsbehörde bei vielen Genehmigungsverfahren von einer oder mehreren Fachbehörden eine Stellungnahme einholen. In Bezug auf die Abgrenzung der relevanten Stellen gilt dasselbe wie bei den zu kontaktierenden Stellen.

III. Anzahl der weisungsberechtigten Ebenen

Dieser Indikator korrespondiert zu der bestehenden Hierarchie einer Behörde. Bei den meisten Gesetzen spielt dieser allerdings keine Rolle, da Änderungen in der Hierarchie eher selten sind. Aus diesem Grund dürfte dieser Indikator in der Praxis kaum eine Rolle spielen.

IV. Anzahl der Formblätter

Formulare sind ein wesentlicher Bestandteil der schriftlichen Kommunikation, auf die jedes Büro gegründet ist. Hierunter fallen allerdings nicht alle Vordrucke, die von einem Unternehmen genutzt werden, sondern nur die, zu deren Nutzung ein Zwang besteht. Dabei ist es nicht von Bedeutung, ob der Zwang aus dem Gesetz oder aus Verwaltungshandeln resultiert.

V. Anzahl der erforderlichen Unterlagen und Umfang von Organisationsaufgaben

Zu den erforderlichen Unterlagen gehören beispielsweise technische Zertifikate, notarielle Urkunden oder schriftliche Nachweise über die Arbeitszeit von bestimmten Beschäftigtengruppen. Jedoch wird nicht immer eine schriftliche Unterlage benötigt. Möglich ist auch, dass das Unternehmen lediglich Sorge für etwas zu tragen hat, ohne dafür einen schriftlichen Nachweis führen zu müssen. Dem entspricht die Anzahl einzelner organisatorischer Aufgaben. Dass hier kein zusätzlicher Indikator formuliert wurde, resultiert aus der fließenden Grenze zwischen der eigentlichen Aufgabe und deren schriftlicher Dokumentation.

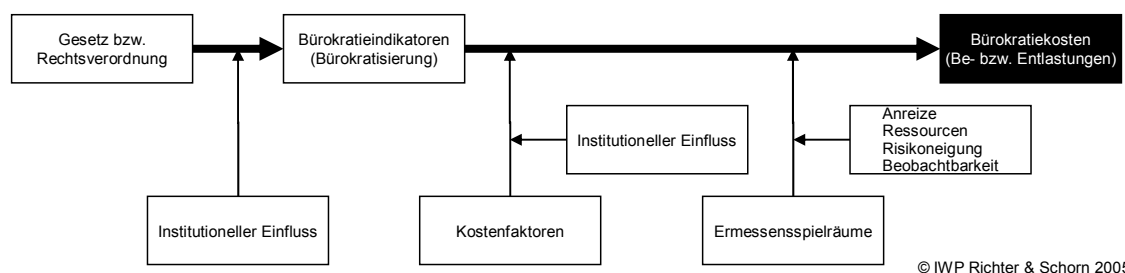
VI. Anzahl und Tiefe der Rechtsnormen

Während die Anzahl an Normen ohne weiteres messbar ist, bedarf der Begriff der Tiefe einer Erläuterung. Tiefe bedeutet hier Detaillierungsgrad, also Menge von Einzelfallregelungen. Anzahl und Tiefe müssen nicht unbedingt korrelieren. In der Praxis hat sich jedoch gezeigt, dass eine getrennte Bearbeitung wenig sinnvoll ist, obwohl es sich eigentlich um zwei Indikatoren handelt.

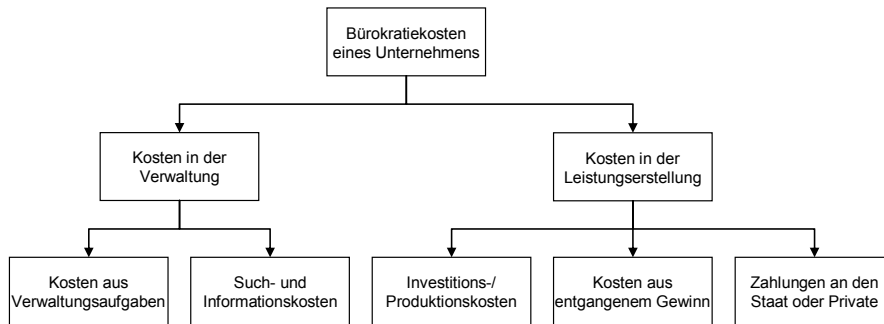
VII. Anzahl und Tiefe der Verwaltungsvorschriften

Die Bedeutung der Begriffe der Anzahl und Tiefe ist dieselbe wie bei den Rechtsnormen. Der Grund, warum Verwaltungsvorschriften – obwohl diese auch wie Rechtsnormen Regeln sind – als eigenständiger Indikator geführt werden, liegt in deren besonderer Bedeutung für die Verwaltung und die hier interessierenden Bürokratiekosten.

3.3.2 Kosten der Bürokratisierung



Die Kosten der Bürokratisierung in einem Unternehmen lassen sich zunächst am besten anhand der Unterteilung des Unternehmens in den Bereich der Verwaltung und den der Leistungserstellung abgrenzen. Die sich daran anschließende und in der nachstehenden Abbildung veranschaulichte Unterteilung findet ihre Begründung in den möglichen Folgen der Bürokratisierung in Form der Indikatoren.



© IWP Richter & Schorn 2005

I. Kosten für Verwaltungsaufgaben

Dies dürften die am einfachsten einzuordnenden Kosten sein, denn sie entstehen in der Unternehmensverwaltung und gehören so bei jedem staatlichen Eingriff zu den Bürokratiekosten. Der Begriff der Unternehmensverwaltung bezieht dabei auch Mitarbeiter in der Leistungserstellung ein, wenn z.B. ein Ingenieur bei der Beantragung einer Genehmigung nach BImSchG mitarbeitet, der eigentlich nicht in der Verwaltung angesiedelt ist.

Zu den Kosten aus Verwaltungsaufgaben gehören auch Investitionen in die Verwaltung, z.B. für die Anschaffung erforderlicher Software.

II. Such- und Informationskosten

Kosten für die Erschließung relevanter Anforderungen an das Unternehmen werden hier gesondert von den Verwaltungsaufgaben erfasst. Der Grund dafür ist, dass die Erledigung eines Verwaltungsvorgangs im eigentlichen Sinne diese Kosten nicht unbedingt einschließt. Darüber hinaus fallen Such- und Informationskosten in der Regel nur einmalig an. Rechnet man diese Kosten mit den Kosten für sich wiederholende Verwaltungsvorgänge zusammen, würde dies die Ergebnisse eventuell verzerren. Such- und Informationskosten beziehen den Aufwand für das Verstehen mit ein und korrespondieren hinsichtlich bürokratischer Merkmale mit der Komplexität und Fülle eines Regelwerks.

III. Investitions-/ Produktionskosten

Im Gegensatz zu den Verwaltungskosten resultieren Investitions- und Produktionskosten nicht aus Verwaltungsvorgängen und sind deshalb im Prinzip keine Bürokratiekosten, es sei denn, die Kosten werden durch die Verwaltung des Staates verursacht. Ein Beispiel aus dem Arbeitsschutz soll dies veranschaulichen: Eine Investition, um überhaupt eine Toilette bereit zu stellen, zählt wohl genauso wenig zu den bürokratiebedingten Kosten wie Filter in Industrieanlagen mit hochgiftigen Emissionen. Hingegen werden wahrscheinlich die meisten Menschen eine Investition, die nur eine normale Toilette den Bestimmungen der Verwaltungsvorschrift ASR 37/1 (Arbeitsstätten-Richtlinie Toilettenräume) anpasst, mit Bürokratie assoziieren. Diese „gefühlte“ Einordnung lässt sich methodisch begründen. Die Anforderung, eine Toilette für Beschäftigte zu haben, findet sich in der Arbeitsstättenverordnung und ist somit als Rechtsnorm Teil der politischen Gestaltung. Investitionskosten für ein Unternehmen sind in diesem Fall also unabhängig von einer bürokratischen Verwaltung entstanden. Hingegen resultieren Kosten aus einer Anpassung vorhandener Toiletten aus der ASR 37/1 und sind somit unmittelbar in der Verwaltung des Staates begründet.

Entscheidend für die Zuordnung der Kosten ist, inwieweit diese in der Rechtsnorm oder der Verwaltungsvorschrift oder im Verwaltungsakt (bzw. Verwaltungsvertrag) konstituiert werden. Regelt beispielsweise eine Verwaltungsvorschrift nur das Verfahren für den Erhalt einer Genehmigung, entstehen gegebenenfalls zwar Verwaltungs-, Such- und Informationskosten durch dieselbe, die Kosten für eine unter Umständen erforderliche Investition sind jedoch der Rechtsnorm zuzuschreiben. Anders sieht es im Fall der ASR 37/1 aus. Während die Arbeitsstättenverordnung nur das Vorhandensein von Toilettenräumen verlangt, müssen – sofern die ASR beachtet wird – eine Reihe von Details erfüllt sein, die unter Umständen Investitionskosten verursachen.

Abschließend sei auf die Auslegung von unbestimmten Rechtsbegriffen eingegangen, wozu z.B. der Begriff „angemessen“ gehört. Möglich ist die Auslegung zum einen durch eine Verwaltungsvorschrift, die entweder in einem Verwaltungsakt ihren Ausdruck findet oder vom Bürger bzw. Unternehmer in Kenntnis der *Selbstbindung der Verwaltung* ohne behördliche Aufforderung berücksichtigt wird. Zum anderen kann die Auslegung einer Rechtsnorm aber auch im Einzelfall unmittelbar durch den Verwaltungsakt vorgenommen werden, wenn bezüglich der Rechtsnorm keine Verwaltungsvorschrift existiert. Schwierig ist die Zuordnung deshalb, weil bereits in der Auslegung durch Verwaltungsvorschrift bzw. in der Ermessensentscheidung ein subjektives Urteil von Seiten der Verwaltung enthalten ist. Demgegenüber steht die subjektive Einschätzung des Betroffenen, die von der Verwaltung durchaus abweichen kann. Mag bei einer generell-abstrakten Verwaltungsvorschrift die objektive Überprüfung vielleicht noch möglich sein, so entziehen sich Einzelfallentscheidungen gänzlich einer objektiven Beurteilung.

Zu den Produktionskosten zählen neben den Ausgaben für Güter außerdem Personalkosten, z.B. in Form von Sozialversicherungsbeiträgen.

IV. Kosten aus entgangenem Gewinn

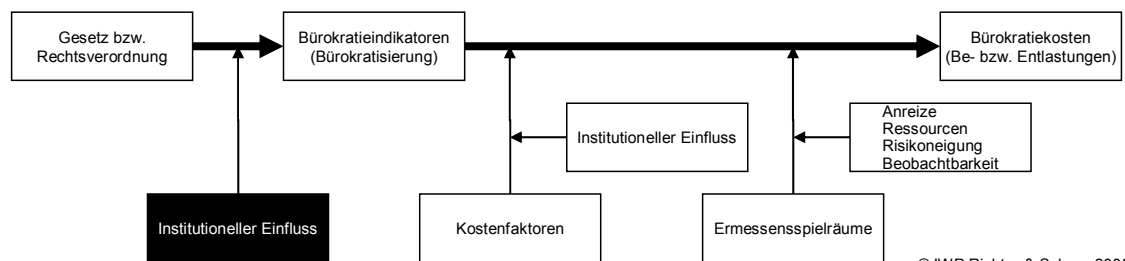
Ähnlich wie Kosten der Produktion sind Kosten aus entgangenen Gewinnen infolge von Regulierungen zu beurteilen. Wie Produktionskosten entstehen diese nur in der Leistungserstellung, da in der Verwaltung keine Gewinne erwirtschaftet werden können. Sofern der entgangene Gewinn nur auf der Tatsache beruht, dass vor Inbetriebnahme eine Genehmigung eingeholt werden muss und sich die Bestimmung dazu in einem Gesetz oder einer Rechtsverordnung findet, resultieren die Kosten noch nicht aus der Bürokratie. Es können aber sehr wohl bürokratische Belastungen aus dem Verfahren entstehen, das in der Regel durch Verwaltungsvorschriften bestimmt ist. So wird anhand von Verwaltungsvorschriften auch häufig die Beteiligung anderer Behörden geregelt.

Das Problem der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe sowie des Ermessens wurde ebenfalls in den Ausführungen zu den Investitions- und Produktionskosten bereits erläutert. Solche spielen auch in Bezug auf entgangene Gewinne z.B. infolge von Genehmigungsverfahren häufig eine Rolle, wenn die Behörde in der Rechtsnorm angewiesen ist, ein Verfahren „zügig“ zu bearbeiten. Hier kann wiederum allenfalls die Differenz zwischen zwei subjektiven Einschätzungen betrachtet werden. Hingegen ist eine „objektive“ Festlegung der Verfahrensdauer dann gegeben, wenn in der Rechtsnorm bereits ein Zeitraum – gegebenenfalls unter Verwendung einer Präklusion – vorgegeben ist.

V. Zahlungen an den Staat oder Private

Ebenso wie Kosten für Investitionen, Produktion und entgangenen Gewinn lassen sich Zahlungen an den Staat oder an Private einordnen. Zahlungen an den Staat, die unmittelbar aus einer Rechtsnorm resultieren – etwa in Form von Steuern – stellen keine bürokratische Belastung dar. Ebenso lassen sich Gebühren, die beispielsweise häufig auf kommunalen Satzungen fußen, nicht zu bürokratiebedingten Kosten rechnen, da eine Satzung Ausdruck der kommunalpolitischen Willensbildung und somit nicht der Verwaltung zuzuordnen ist. Auch Zahlungen, die aus der zwingenden Beteiligung und somit Honorierung privater Unternehmen – z.B. Architekten – resultieren, sind dann keine Bürokratiekosten, wenn die Grundlage dafür eine Rechtsnorm ist. Ist hingegen die Beteiligung eines privaten Unternehmens durch eine Verwaltungsvorschrift bedingt oder wird diese von der Verwaltung verlangt, ohne dass der Gesetzgeber dies für erforderlich gehalten hätte, können damit einhergehende Kosten der Verwaltung zugerechnet werden.

3.3.3 Der Einfluss auf die Bürokratisierung durch Institutionen

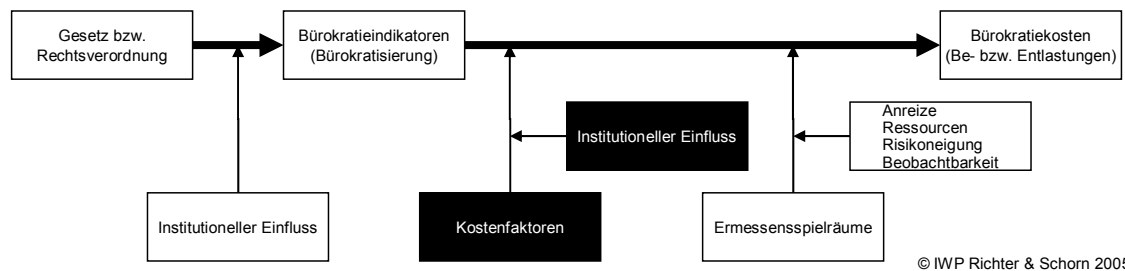


Bereits unmittelbar nach Verabschiedung eines Gesetzes nehmen Institutionen Einfluss auf den Grad der Bürokratisierung durch formelle und informelle Regeln, beispielsweise in Form von Verwaltungsvorschriften.

So bestimmt etwa § 28b Abs. 2 SGB IV, dass die Gestaltung des Beitragsnachweises zur Sozialversicherung durch die Spitzenverbände der Sozialversicherungsträger erfolgt. Diese haben hierfür Regeln in den Gemeinsamen Grundsätzen für die Gestaltung des Beitragsnachweises aufgestellt. Diese Grundsätze bestimmen, dass für die Meldung der Beiträge geringfügig Beschäftigter ein zusätzliches Beitragsnachweisformular auszufüllen und zu versenden ist. Der Gesetzestext sieht in diesem Zusammenhang nur grundsätzlich die Verwendung von Formularen vor. Durch die Konkretisierung der Spitzenverbände wird so mittels der Anzahl der Formulare Einfluss auf die Bürokratisierung genommen.

Zu den Institutionen zählen neben den staatlichen Behörden auch die Körperschaften des öffentlichen Rechts, zu denen u.a. die Kammern, Sozialversicherungsträger und Berufsgenossenschaften gehören.

3.3.4 Kostenfaktoren



Es erscheint auf den ersten Blick plausibel, dass eine Bürokratisierung – also z.B. mehr Behörden oder mehr Formulare – zu höheren Kosten führt. Ebenso wird ein Mehr an Regeln auch prinzipiell als belastend empfunden. Der unterstellte Zusammenhang zwischen Bürokratisierung und Kosten ist jedoch weit weniger streng, als man annehmen mag.

Zum Beispiel wird festgelegt, dass in einem Genehmigungsverfahren drei bestimmte Fachbehörden zu beteiligen sind. Zunächst einmal lässt sich vermuten, dass die Verfahrensdauer damit zunimmt. Ob und in welchem Maße dies geschieht, hängt aber wesentlich von der Kompetenz der beteiligten Behörden ab. Besteht für die Genehmigungsbehörde nur die Verpflichtung, die Fachbehörden lediglich über den Antrag zu informieren, sind eventuelle Kosten weniger wahrscheinlich, als wenn die Genehmigungsbehörde für die Erteilung der Genehmigung erst die Stellungnahme jeder einzelnen Fachbehörde abwarten müsste.

Inwieweit also aus einer Bürokratisierung bzw. Entbürokratisierung Kosten entstehen, hängt von einer Reihe von Faktoren ab, die im Rahmen einer Folgenabschätzung zu berücksichtigen sind.

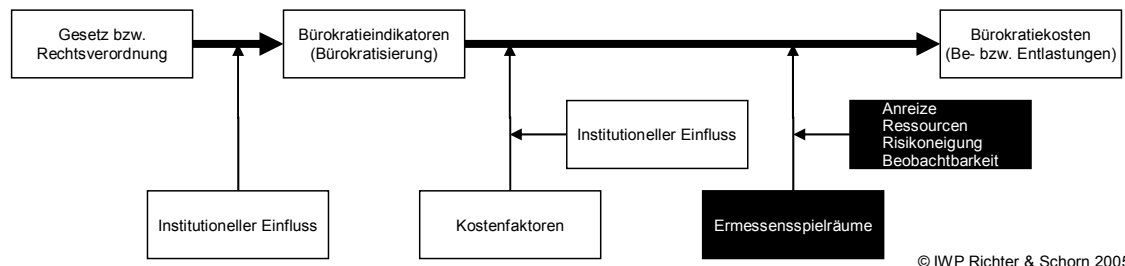
Die Einbeziehung von Kostenfaktoren ermöglicht nicht nur eine bessere Einschätzung, sondern eröffnet auch mehr Flexibilität, da Faktoren jederzeit ergänzt werden können. Auf diese Weise wird gewährleistet, dass die GFA nicht zu einem puren Formalismus mutiert. Die einzelnen mit den Bürokratieindikatoren korrespondierenden Kostenfaktoren – z.B. die Art eines Verwaltungsaktes, die Organisation eines Verfahrens, der Umfang und die Verfügbarkeit verlangter Daten oder die eingesetzte Technologie – beruhen auf den Erfahrungen, die mit den Studien zum Bürokratieabbau in den letzten Jahren gewonnen werden konnten.

Allerdings nehmen Institutionen nicht nur auf die Bürokratisierung einen Einfluss, sondern auch auf die Kosten der Unternehmen infolge der Bürokratisierung. Neben den schon genannten Institutionen gehören auch Unternehmen zu denen, die einen Einfluss auf die Bürokratiekosten haben können. Institutionelle Einflüsse, die von Unternehmen ausgehen, sind jedoch nur dann von Bedeutung, wenn sie auf die Bürokratiekosten anderer Unternehmen einwirken. Typische Beispiele für diese Wirkung sind die Tätigkeiten von Architekten, Bauingenieuren, Sachverständigen etc., deren Einbeziehung vom Gesetzgeber vorgeschrieben ist. Das folgende Beispiel zur Verfügbarkeit (Kostenfaktor) von erforderlichen Unterlagen (Bürokratieindikator) kann die Problematik ein wenig verdeutlichen:

Im niedersächsischen Baugenehmigungsverfahren besteht die Möglichkeit, ein vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren durchzuführen. Im Rahmen dieses vereinfachten Verfahrens entfällt die Prüfung der Bauvorlagen auf ihre Vereinbarkeit mit den Anforderungen der Arbeitsstättenverordnung. Notwendig hierfür ist eine Erklärung des Entwurfsverfassers (Archi-

tekt, Bauingenieur, Tragwerksplaner etc.), dass die von ihm angefertigten Unterlagen dem Baurecht entsprechen. Die Entwurfsverfasser fügen diese Erklärung allerdings häufig nicht bei, da sie das unternehmerische Risiko scheuen, vom Bauherrn bei einer möglicherweise später folgenden Beanstandung durch die Gewerbeaufsicht in Regress genommen zu werden. Hierdurch kann die Situation eintreten, dass das vereinfachte Verfahren nicht durchgeführt wird und für den Unternehmer (Bauherrn) Bürokratiekosten durch einen höheren Zeitaufwand entstehen.

3.3.5 *Ermessensspielräume*



Abschließend bleiben zur Einschätzung der Wirkungen einer Bürokratisierung auf die Kosten des Unternehmens die Ermessensspielräume zu diskutieren. Prinzipiell ist mit einer Zunahme der Ermessensspielräume eine Entbürokratisierung verbunden, da die Anzahl und Tiefe von Rechtsnormen sowie von Verwaltungsvorschriften abnimmt. Damit ist aber keineswegs sichergestellt, dass die Unternehmen eine Entlastung erfahren. Ebenso kann eine Zunahme an Rechtsnormen kostensenkend statt belastend und vom Normadressaten sogar letztlich gewünscht sein. So müssen zwar die Regulierten einen mitunter erheblichen Aufwand für die Recherchen betreiben, erhalten durch die Befolgung der Normen aber Rechtssicherheit. Außerdem geht mit Ermessen auch immer die Gefahr einher, dass die Ermessensentscheidung nicht im Sinne des Gesetzgebers ist. In welcher Weise Ermessensspielräume auf die Kosten von Unternehmen wirken, hängt von der Person des Sachbearbeiters ab. Dementsprechend kann ein solcher Spielraum trotz Gleichbehandlungsgebot unterschiedliche Wirkungen haben. Entscheidend für die tatsächlichen Wirkungen von Ermessensspielräumen sind die folgenden Parameter:

I. Anreize

Je weniger der Vorgesetzte in der Lage ist, ein effizientes Entlohnungsmodell (z.B. durch Geldleistungen oder Aussicht auf Beförderung) festzulegen, umso unwahrscheinlicher dürfte es sein, dass der Sachbearbeiter die gewünschte Leistung erbringt. Somit müsste der Anteil von falschen Ermessensentscheidungen und/ oder verzögerten Verfahren in Behörden mit starren Entlohnungssystemen höher sein als in solchen, die zumindest in gewissem Rahmen Anreize setzen können.¹⁰

II. Ressourcen

Je mehr Vorgänge ein Mitarbeiter in einem gegebenen Zeitraum (sorgfältig) bearbeitet, umso seltener kommt es zu Verzögerungen des Verfahrens und ein umso besseres Ergebnis kann der Vorgesetzte vorweisen. Allerdings ist zu erwarten, dass der Mitar-

¹⁰ Vgl. Rose-Ackerman, 1986, S. 134 ff.

beiter bei einer kürzeren Bearbeitungszeit in Grenzfällen mehr Fehler macht, so dass hier ein *Trade-off* zwischen dem Anteil richtiger Entscheidungen und der Bearbeitungszeit besteht. Da davon ausgegangen werden kann, dass die gesamte zur Verfügung stehende Arbeitszeit fix ist, ist für ein festgelegtes Entlohnungssystem die aufgewendete Zeit je Fall erstens von der Kompetenz bzw. Qualifikation des Sachbearbeiters und zweitens von der Komplexität des Sachverhalts abhängig.

III. Risikoneigung

Im Zusammenhang mit Ermessensspielräumen bedeutet Risiko nicht, dass der Sachbearbeiter in einer Behörde Anträge „auf gut Glück“ entscheidet, sondern dass er im Augenblick der Entscheidung nicht absolut sicher sein kann, ob sich zu einem späteren Zeitpunkt herausstellt, dass die Entscheidung gegebenenfalls falsch war. Mit der Bearbeitung von „kniffligen“ Fällen kann sich der Sachbearbeiter zwar eine bessere Reputation verdienen, dieselbe aber auch schnell verlieren.

Da realistischerweise anzunehmen ist, dass der Sachbearbeiter risikoavers ist, wird er ein solches Risiko nur eingehen, wenn er einen überproportionalen Nutzen daraus ziehen kann.¹¹ Jedoch ist die Bereitstellung von Risikoprämien in der öffentlichen Verwaltung eher unwahrscheinlich. Der Sachbearbeiter wird somit tendenziell seinen Spielraum dahingehend nutzen, dass seine Entscheidung möglichst nicht revidiert wird. Dies muss nicht gleichbedeutend damit sein, dass versucht wird, möglichst nur richtige Entscheidungen zu treffen, sondern kann auch dazu führen, dass Entscheidungen am geringsten Widerstand ausgerichtet werden.

IV. Beobachtbarkeit

Selbst wenn dem Vorgesetzten nicht das Instrumentarium zur Ausgestaltung eines effizienten Entlohnungssystems zur Verfügung steht, so kann er dennoch über Kontrollen Einfluss auf die Sorgfalt der Entscheidungen nehmen. Denn ein zu großer Anteil an Fehlentscheidungen führt auch in einer öffentlichen Verwaltung zu Nachteilen für den Mitarbeiter. Allerdings ist es der Leitung nicht immer möglich, die Entscheidungen der Mitarbeiter ex post auf deren Richtigkeit zu überprüfen, ohne einen immensen Kostenaufwand in Kauf zu nehmen. Wenn aber weder die Leistung des Mitarbeiters noch das Ergebnis insgesamt beurteilt werden kann, werden auch Anreize egal welcher Art nicht verfangen.¹²

Eine Möglichkeit, dieses Informationsdefizit auszugleichen, besteht in der Erfassung von Beschwerden und Einsprüchen über eine vermeintlich mangelnde Leistung des Sachbearbeiters. Daraufhin ist die Leitung mehr oder weniger gezwungen, die Entscheidung zu überprüfen. Unter der Annahme, dass der Sachbearbeiter risikoavers ist, kann vermutet werden, dass diese das Risiko einer Revision ihrer Entscheidung zu minimieren suchen. Somit ist die Arbeit des Sachbearbeiters nicht nur davon abhängig, ob das Ergebnis überhaupt beobachtet werden kann, sondern auch,

- von wem es beobachtet werden kann,
- wer die Beobachtung weitergibt und

¹¹ Vgl. Kräkel, 1999, S. 59.

¹² Vgl. Rose-Ackerman, 1986, S. 139.

- wie mit der Beobachtung im Weiteren verfahren wird.

3.4 Schritt 4: Integration der Module

Im letzten Schritt einer GFA werden die einzelnen Ergebnisse zueinander in Relation gesetzt. So steht beispielsweise den Bürokratiekosten von KMU ein gesamtgesellschaftlicher Nutzen infolge geringerer Schadstoffbelastungen entgegen, so dass nach der Bewertung und Abwägung durch den Entscheider das Gesetz trotz der bürokratiebedingten Belastungen verabschiedet wird. Denkbar ist jedoch auch eine Überarbeitung des Entwurfs, da dem Entscheider die Kosten zu hoch erscheinen.

4 Informationsgrundlage einer Bürokratiekostenfolgenabschätzung

Prinzipiell stehen dem Verfasser einer Folgenabschätzung neben dem Gesetzentwurf und einer Synopse sowie der Analyse der Interessen der einzelnen Beteiligten mehrere Quellen, die im Folgenden kurz erläutert werden, zur Verfügung. Darüber hinaus sind grundlegende Fragen zur Messung respektive Schätzung zu klären.

4.1 Datenbanken

In Deutschland existieren sowohl bei Forschungseinrichtungen – z.B. IAB und RWI – als auch bei den Statistischen Ämtern sowie bei anderen Behörden eine Vielzahl von Datenreihen, die zum Teil bereits von den jeweiligen Einrichtungen ausgewertet wurden, oft aber auch noch im Hinblick auf den interessierenden Sachverhalt analysiert werden müssen. Zu beachten ist dabei, dass es für die Verarbeitung einiger Datenbestände einer besonderen Autorisierung bedarf.

4.2 Panels

Nicht alle Informationen – insbesondere dann, wenn ein völlig neuer Regelungstatbestand eingeführt wird – wurden schon an anderer Stelle erhoben. Nach den bisherigen Erfahrungen im Rahmen von Erhebungen zu juristischen Sachverhalten erscheint die Bildung eines Panels hier der am ehesten Erfolg versprechende Weg zu sein, da bei der Beantwortung detaillierter Fragen eine gewisse Zurückhaltung besteht. Erfahrungen mit Panelerhebungen im Rahmen von Folgenabschätzungen in Dänemark haben den Nutzen solcher Panels gezeigt.¹³ Die Existenz eines Panels ist außerdem Voraussetzung für die Einführung des *Standard Cost Models* (SCM). Das SCM, stellt eine Methode dar, die zeigt, wie die aus Informationspflichten (*information obligations*) resultierenden Kosten abgegrenzt, erhoben und berechnet werden können.¹⁴ Unabhängig von der methodischen Kritik am SCM ist dessen Integration in eine Bürokratiekostenfolgenabschätzung im Hinblick auf die internationale Vergleichbarkeit wünschenswert. Der dem SCM zu Grunde liegende Ansatz sieht den jährlichen Vergleich über die Belastungsintensität vor, was eine Kontinuität der Datenbasis erforderlich macht, die durch ein Panel gegeben ist.

Die Bildung eines Panels ist aber nicht nur auf Unternehmen beschränkt. Um z.B. im Rahmen einer begleitenden GFA den institutionellen Einfluss auf die Bürokratisierung abzuschätzen, ist die Befragung ausgewählter Behörden hilfreich.

¹³ Vgl. The Danish Ministry of Economic and Business Affairs, 2002, S. 24 f.

¹⁴ Vgl. zur ausführlichen Darstellung <http://www.administrative-burdens.com> (Link geprüft am 15.03.2006).

Die im Panel erfassten Unternehmen oder auch Verwaltungen müssen dabei nicht unbedingt nur schriftlich befragt werden. In vielen Fällen genügen zur Einschätzung eines Sachverhalts vereinzelte **persönliche Gespräche** mit den Beteiligten. Gerade dann, wenn eine Regelung eine Gruppe von Unternehmen in gleicher Weise trifft, muss keine größere Stichprobe gezogen werden. Je nach Sachverhalt kann der Verfasser der Folgenabschätzung seine Frage auch kurz telefonisch klären. Gerade bei „kleinen“ Gesetzen wird so der Aufwand für die GFA reduziert.

Sind Fragen nicht nur durch wenige Beteiligte zu beantworten, kann auf **(halb-)standardisierte Interviews** zurückgegriffen werden. Solche Interviews eignen sich immer dann, wenn zwar eine gewisse Repräsentativität benötigt wird, der zu untersuchende Sachverhalt schriftlich aber nur schwer vermittelbar ist.

Schließlich steht die Option einer **Online-Befragung** offen. Diese Form der Befragung eignet sich besonders für die Folgenabschätzung, da sie – vorausgesetzt, ein Panel steht zur Verfügung – kurzfristig und ohne großen Aufwand möglich ist. Sinnvoll ist die Einholung von Informationen in dieser Weise dann, wenn die Folgen einer Regulierung besonders von den Gegebenheiten in den Unternehmen abhängen.

4.3 Messung und Schätzung

Bei der Ermittlung der Kosten muss zwischen der Mikro- und der Makroebene unterschieden werden. Während auf der Mikroebene die Kosten eines einzelnen Unternehmens erfasst werden, handelt es sich auf der Makroebene um aggregierte volkswirtschaftliche Kosten.

Im Hinblick auf die **Mikroebene** ist zunächst einmal festzuhalten, dass insbesondere bei einer begleitenden Folgenabschätzung – also einer Kostenermittlung vor Inkrafttreten der Rechtsnorm – in vielen Fällen Unsicherheit über die zu erwartenden Kosten herrscht. Während sich die Folgen einer bereits inkraftgetretenen Regulierung mit einem mehr oder weniger großen Aufwand – zumindest im Hinblick auf Bürokratiekosten – zu einem großen Teil exakt messen lassen, ist man bei einer begleitenden GFA sehr viel mehr auf Schätzungen angewiesen. Messungen können zwar dennoch vorgenommen werden, sofern der Vorgang im Unternehmen erfassbar respektive simulierbar ist, die Schätzung der Folgen eines Gesetzesentwurfs insgesamt dürfte allerdings in vielen Fällen keine exakte Zahl ergeben.

Messungen in der betrieblichen Praxis sind z.B. möglich, wenn ein Gesetz die Abschaffung einer Anforderung oder aber die Ausweitung auf einen größeren Kreis von Unternehmen vorsieht. In solchen Fällen können die Folgen einer Bürokratisierung direkt beim Normadressaten erfasst werden.

Sind die im Gesetzesentwurf vorgesehenen Anforderungen noch nicht in der betriebliche Praxis vorzufinden, kann unter Umständen die Messung in Unternehmen erfolgen, die zu einer Testgruppe gehören. Hierbei kann die Einführung einer Regulierung unter Anleitung von Experten im Unternehmen simuliert und die damit verbundenen Kosten gemessen werden. Voraussetzung dazu ist allerdings, dass über die Umsetzung der Rechtsnorm weitestgehend Sicherheit besteht und die Messungen nahe an der Unternehmenswirklichkeit sind. Zu einer Testgruppe können neben den Unternehmen auch Verwaltungen gehören, sofern diese einen Einfluss auf die Kosten nehmen könnten. Grenzen sind dem allerdings dann gesetzt, wenn Verwaltungen einen Spielraum bei der Umsetzung besitzen und die Nutzung dieses

Spielraums nicht für alle Verwaltungseinheiten antizipiert werden kann. In solchen Fällen würden Messungen nur eine Exaktheit vorspiegeln. Ebenfalls nicht auf diese Weise zu messen sind Kosten, die von Faktoren außerhalb des Einflussbereichs der Testgruppe liegen. Zu diesen gehören z.B. Such- und Informationskosten, da sich Unternehmen häufig mittels der Angebote externer Dritter über die Anforderungen eines neuen Gesetzes oder Rechtsverordnung informieren. Da diese Angebote in der Entwurfsphase aber noch nicht in Gänze vorliegen können, wäre eine exakte Messung zu diesem Zeitpunkt mit Verzerrungen behaftet.

Lassen sich die Folgen einer geplanten Regulierung noch nicht messen, stellt sich die Frage, inwieweit vergleichbare Anforderungen von Unternehmen bereits erfüllt werden. Insbesondere Formulare unterscheiden sich häufig nur geringfügig voneinander. In manchen Fällen beschränkt sich der Unterschied sogar nur auf ein oder zwei Felder. Besteht die Möglichkeit der Erfassung eines solchen vergleichbaren Vorgangs, kann entweder auf bestehende Messungen zurückgegriffen oder aber der betreffende Vorgang gemessen werden.

Somit entziehen sich trotz aller Bemühungen, die Folgen exakt zu bestimmen, einige dieser möglichen Folgen einer genauen Messung. Immer dann wenn dem Regulierenden – hierzu gehört auch der Erlass von Verwaltungsvorschriften – und/ oder dem Regulierten ein Handlungsspielraum verbleibt bzw. eine Anforderung nur bei Eintritt eines in der Rechtsnorm definierten Sachverhalts relevant wird, lassen sich die Be- bzw. Entlastungen infolge einer Bürokratisierung bzw. Entbürokratisierung nicht mehr direkt beim Unternehmen messen. In diesen Fällen kann kein exakter Betrag in die Folgenabschätzung eingehen. Dennoch dürfen solche Folgen nicht außen vor bleiben. Hilfe bieten hier die Darstellung von Szenarien und Tendenzen unter Berücksichtigung der zu erwartenden Reaktionen der Normadressaten und -anwender, wie dies bereits in Kapitel 3.3 ausführlich erläutert wurde.

Szenarien können genutzt werden, wenn zwar die Kosten für einen bestimmten Fall ermittelt werden können, jedoch der Eintritt des betreffenden Falls unsicher ist. So kann z.B. eine Behörde nach eigenem Ermessen ein Unternehmen von einer Meldung befreien. Die Kosten einer zu erbringenden Meldung sind zwar bekannt, ob die Meldung aber überhaupt zu leisten ist, lässt sich nur mit einer bestimmten Wahrscheinlichkeit sagen. Die Schätzung der Wahrscheinlichkeit wiederum hängt in diesem Beispiel u.a. von den Interessen der Behörde und ihren Mitarbeitern ab.

Besteht hingegen über die Umsetzung einer gegebenenfalls relevanten Anforderung noch keine Sicherheit, können eventuelle Folgen nur in ihrer Tendenz abgeschätzt werden. Dies trifft beispielsweise dann zu, wenn eine Regulierung einen bis dahin noch nicht regulierten Sachverhalt betrifft und zur deren Umsetzung erst noch eine oder mehrere Verwaltungsvorschriften erlassen werden müssen. Solange die Ausgestaltung dieser Vorschriften nicht bekannt ist, sind keine konkreten Zahlen ermittelbar. Nichtsdestoweniger lässt sich anhand einer institutionellen Analyse eine Einschätzung vornehmen, inwieweit die Regulierung zu einer Be- oder Entlastung führen kann.

Die Ermittlung der Kosten auf der **Makroebene** ist bei einer begleitenden Folgenabschätzung ebenfalls schwieriger als bei einer retrospektiven. Selbst für bereits angewendete Regulierungen ist die Hochrechnung auf Basis vorhandener Datenbestände oft mit erheblichen Fehlern belastet und – insbesondere wenn die Regulierung an den Eintritt eines bestimmten

Sachverhalts gebunden ist – nur mit einer repräsentativen Primärdatenerhebung möglich. Noch problematischer ist die Kumulation für noch im Entwurf befindliche Rechtsnormen. Neben der Schwierigkeit, die von einem bestimmten Sachverhalt betroffenen Unternehmen zu ermitteln, sind hier zusätzlich die Reaktionen der Normadressaten zu antizipieren. So sind z.B. die Zahl der geringfügig Beschäftigten und die der betroffenen Unternehmen nach der Novellierung 2003 aufgrund der geänderten Rahmenbedingungen gestiegen. Solche Reaktionen machen die Ermittlung einer gesamtwirtschaftlichen Be- oder Entlastung in Form einer einzelnen Zahl unmöglich. Stattdessen können die Folgen in diesen Fällen nur anhand von Bandbreiten dargestellt werden.

Festzuhalten bleibt, dass eine begleitende Folgenabschätzung nur in einzelnen Fällen eine mehr oder weniger genaue Zahl ergibt. Grundsätzlich ist eine Folgenabschätzung mit Unsicherheiten behaftet, die bei einer seriösen Darstellung dem Entscheider – also dem Gesetzgeber – sowie der Öffentlichkeit auch unter Zuhilfenahme von Szenarien, Tendenzen und Bandbreiten vermittelt werden sollten.

5 Literatur

Die Literaturliste ist hier auf die in der Zusammenfassung angeführten Quellen beschränkt. Für eine ausführliche Liste mit allen das Thema betreffenden Publikationen wird auf die Veröffentlichung der Studie verwiesen.

- Bizer, K.; Führ, M. (2002): Responsive Regulierung – Anforderungen an die interdisziplinäre Gesetzesfolgenabschätzung, in: Bizer, K.; Führ, M.; Hüttig, C. (Hrsg.): Responsive Regulierung, Beiträge zur interdisziplinären Institutionenanalyse und Gesetzesfolgenabschätzung, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Böhret, C.; Konzendorf, G. (2001): Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) – Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, Baden-Baden: Nomos.
- Bundesministerium des Inneren (2002): Moderner Staat – Moderne Verwaltung, der Mandelkern-Bericht – auf dem Weg zu besseren Gesetzen, Abschlussbericht, Berlin.
- Danish Ministry of Economic and Business Affairs (2002): The regulation of the business community 2000/ 2001, Kopenhagen.
- Europäische Kommission (2004): Commission Staff Working Paper – Impact Assessment: Next Step In support of Competitiveness and Sustainable Development, SEC (2004)1377.
- Ipsen, J. (2001): Staatsorganisationsrecht, 14. Auflage, Neuwied: Leuchterhand.
- Kräkel, M. (1999): Organisation und Management, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Kretschmer, F. (2001): Gesetzesfolgenabschätzung: Anspruch und Wirklichkeit, in: Briner, R.; Fortier, L. Y.; Berger, K. P.; Bredow, J. (Hrsg.), Law of international Business and Dispute Settlement in the 21st Century – Recht der Internationalen Wirtschaft und Streiterledigung im 21. Jahrhundert.
- Maurer, H. (2002): Allgemeines Verwaltungsrecht, 14. Auflage, München: Beck.
- Mayntz, R. (Hrsg.): Bürokratische Organisation, Köln/Berlin: Kiepenheuer & Witsch.
- Müller, c.; Schmid, H. (2001): KMU-Verträglichkeit staatlicher Regulierung, IHK St. Gallen-Appenzell.
- 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.
- Rose-Ackerman, S. (1986): Reforming Public Bureaucracy through Economic Incentives, in: Journal of Law, Economics and Organisation, 1986 p. 131-161.

ISBN 3-938168-04-8
Preis: 5 €

ISBN 3-938168-04-8

