

Gesetzesfolgenabschätzung und Bürokratieabbau

Wunderwaffe für die Entlastung
des Mittelstands?



ARBEITSKREIS MITTELSTAND

Herausgegeben von
Friedrich-Ebert-Stiftung
Wirtschafts- und Sozialpolitik
Godesberger Allee 149, D-53170 Bonn
<http://www.fes.de/wirtschaftspolitik/>
Umschlag: Pellens Kommunikationsdesign Bonn
September 2006
ISBN 3-89892-545-5

Gesetzesfolgenabschätzung und Bürokratieabbau*

Wunderwaffe für die Entlastung des Mittelstands?

Inhalt

Auf einen Blick	1
Stand der Dinge	3
Die GFA im Verständnis von Politik und Wissenschaft	4
Die Implementierung der GFA in Mecklenburg-Vorpommern.....	6
Methode einer GFA	9
Institutionalisierung der GFA	14
Beurteilung der Initiative der Bundesregierung im Hinblick auf eine spürbare Entlastung	15
Moderator, Referenten und Podiumsteilnehmer, Verfasser der Broschüre, Tagungsleitung und Organisation.....	20
Arbeitskreis Mittelstand	21

* Basierend auf einem Expertengespräch des Arbeitskreises Mittelstand in Berlin am 29. März 2006.
Die wissenschaftliche Begleitung der Veranstaltung und die Erstellung des vorliegenden Policy-
Papers erfolgten durch das Institut für Wirtschafts- und Politikforschung, Richter & Schorn, Köln.

Auf einen Blick ...

- ▶ Der Erfolg jeder Initiative zum Bürokratieabbau wird letztlich an der von den Unternehmen gespürten Entlastung gemessen.
- ▶ Die GFA ist nicht nur ein Instrument zum Bürokratieabbau, sondern berücksichtigt in einem integrierten Ansatz alle ökonomischen, ökologischen und sozialen Folgen.
- ▶ Der Staat muss sich von der imperativen Steuerung per Gesetzesbefehl verabschieden.
- ▶ Eine Folgenabschätzung muss auch die Reaktionen der Normanwender und -adressaten vom Gesetzestext bis hin zur Umsetzung vor Ort berücksichtigen.
- ▶ Die bisherige in den Geschäftsordnungen der Ministerien verankerte Gesetzesfolgenabschätzung blieb aufgrund eines fehlenden Konzepts zur Durchführung und mangelnder Institutionalisierung weitestgehend erfolglos.
- ▶ Allein die institutionalisierte und verbindliche Prüfung aller Entwürfe zwingt die Verfasser von Gesetzen zum Umdenken.
- ▶ Die Aufteilung einer Folgenabschätzung in Module ermöglicht eine effiziente und umfassende Bewertung eines Gesetzes.
- ▶ Eine klare Abgrenzung der zu schätzenden Folgen ermöglicht erst die objektive Beurteilung eines Gesetzes.
- ▶ Eine Bürokratisierung findet nicht nur durch das Gesetz, sondern ebenfalls durch die Verwaltung statt.
- ▶ Die Folgen eines Gesetzes werden zu einem erheblichen Teil durch eine Reihe von Einflussfaktoren außerhalb der zu Grunde liegenden Regulierung bestimmt, wozu auch das Verhalten der Sachbearbeiter an der Schnittstelle von Verwaltung und Unternehmen gehört.
- ▶ Eine Folgenabschätzung kann nur in einzelnen Fällen eine exakte Zahl liefern. Bei einer begleitenden Folgenabschätzung ist das Erkennen von potentiellen Gefahren wichtiger als eine genaue Messung.

- ▶ Es bedarf eines interdisziplinären Netzwerks, um vorhandene sowie neue wissenschaftliche Erkenntnisse für die GFA zu erschließen.
- ▶ Voraussetzung für eine funktionierende Folgenabschätzung ist ein unabhängiges und institutionalisiertes Gremium mit Bezug zum Parlament.
- ▶ Dem Normenkontrollrat fehlen für eine aussagekräftige Folgenabschätzung zu Gesetzen im Entwurfsstadium derzeit noch die Instrumente.
- ▶ Die errechnete Reduktion stimmt nicht unbedingt mit der durch die Unternehmen wahrgenommenen Entlastung überein.
- ▶ Bürokratieabbau berührt meistens auch politische Interessen. Daher sind Diskussionen über die Vorgaben eines Gesetzes oft unvermeidlich, sofern der Bürokratieabbau zu umfassenden Entlastungen führen soll.

Gesetzesfolgenabschätzung und Bürokratieabbau

Wunderwaffe für die Entlastung des Mittelstands?

Stand der Dinge

Angesichts der jüngsten Beschlüsse des Bundestags zur Entbürokratisierung und Einsetzung eines Normenkontrollrats möchte man meinen, die Entlastung des Mittelstands wird nun so langsam wahr. Aufgrund der Erfahrungen aus den letzten 20 Jahren ist jedoch eine gewisse Skepsis angebracht, denn schon oft wurden Initiativen von der Politik und einzelnen Interessenvertretern hoch gelobt, von der behaupteten Entlastung spürten aber gerade mittelständische Unternehmen nur wenig oder gar nichts. Die Unternehmen werden den Erfolg der Bemühungen also in erster Linie anhand der wahrgenommenen Entlastung beurteilen.

Ein wesentliches Element der neuen Initiative ist die Überprüfung von Gesetzesentwürfen durch den neu einzurichtenden Normenkontrollrat. Damit kommt die Bundesregierung – auf den ersten Blick – der bereits seit längerem bestehenden Forderung der Wirtschaft nach, Gesetzesvorhaben im Hinblick auf mögliche Folgen – insbesondere auf eventuelle Kosten – einer aussa-

Der Erfolg jeder Initiative zum Bürokratieabbau wird letztlich an der von den Unternehmen gespürten Entlastung gemessen.

gekräftigten Überprüfung zu unterziehen. Der Arbeitskreis Mittelstand stellte bereits 2003 fest, dass die gegenwärtige Praxis der Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) völlig unzureichend ist, obwohl die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien die Darstellung der Kosten für mittelständische Unternehmen – zumindest in Bezug auf Entwürfe der Bundesregierung – eigentlich verbindlich vorschreibt. Weiterhin formulierte der Arbeitskreis die grundsätzlichen Anforderungen an eine GFA. Danach muss eine Folgenabschätzung mehr als nur die fiskalischen Auswirkungen betrachten. Auch Kosten der Unternehmen – direkte und indirekte – sollten in einer Folgenabschätzung berücksichtigt werden. Außerdem sollte die GFA für Dritte transparent sein und anhand eines methodischen, aber offenen Gerüsts vorgenommen werden. Schließlich wurde zur Durchführung ein unabhängiges und unbürokratisches Gremium ähnlich dem Sachverständigenrat oder dem Bundesrechnungshof mit vergleichbaren Kompetenzen empfohlen.

Mit der Einführung des Normenkontrollrats stellt sich nun die Frage, wie die GFA in Zukunft konkret ausgestaltet sein soll und inwieweit die Bundesregierung damit spürbare Entlastungen erzielen kann. Vor diesem Hintergrund diskutierte am 29. März 2006 in Berlin der Arbeitskreis Mittelstand Form und Merkmale einer GFA im Allgemeinen und beurteilte darauf aufbauend die aktuellen Entwicklungen.

Die GFA im Verständnis von Politik und Wissenschaft

Die Europäische Kommission formulierte 2004 den Anspruch an eine Folgenabschätzung anhand eines integrierten Ansatzes, der in einer ausbalancierten Weise ökonomische, ökologische und soziale Aspekte erfasst. Hierin spiegelt sich nicht zuletzt die Einstellung zum Recht als etwas Positivem, das nicht nur Kosten verursacht, sondern auch einen Wert für die Gesellschaft besitzt. Indem alle Lebensbereiche betrachtet werden, wird Recht nicht nur auf die Kostenseite reduziert. So wird vermieden, dass Gesetze zu Gunsten einzelner Gruppen und gegen gesellschaftliche Interessen verabschiedet werden. Erst wenn die zu erwartenden Folgen für alle betroffenen Gruppen – z.B. Unternehmen und Verbraucher – im Ge-

setzungsprozess diskutiert werden können, lässt sich Recht optimieren.

Im Gegensatz zu diesem umfassenden Anspruch, den die Politik eigentlich an die GFA stellt, wird diese häufig nur als Instrument des Bürokratieabbaus gesehen. Bürokratieabbau bedeutet in erster Linie einen Abbau von Regeln und Hierarchien. So resultieren aus einer erfolgreichen Entbürokratisierung im Idealfall nach innen eine verschlankte Verwaltung und nach außen mehr Freiräume für Wirtschaft und Bürger. Dabei wird Bürokratieabbau als Befreiung von unnötigen Hemmnissen durch die Verwaltung

verstanden. Entbürokratisierung ist aber kein Selbstzweck. Eine bürokratische Verwaltung dient lediglich den politisch vorgegebenen Zielen. Daher ist Bürokratieabbau allein keine Aufgabe der GFA,

sondern muss immer im Kontext zu den verfolgten Zielen gesehen werden. Die GFA kann daher in erster Linie als Konzept gesehen werden, das der für eine Folgenabschätzung zuständigen Institution eine rationale Überprüfung ermöglicht und die Regelung im Hinblick auf die verfolgten Ziele optimiert.

Für eine realistische Einschätzung der Gesetzesfolgen ist aber nicht nur ein breiter integrierter Ansatz erforderlich. Die Forschung zur GFA hat sich in den

Die GFA ist nicht nur ein Instrument zum Bürokratieabbau, sondern berücksichtigt in einem integrierten Ansatz alle ökonomischen, ökologischen und sozialen Folgen.

letzten Jahren dem Konzept der responsiven Regulierung zugewandt. Responsiv bedeutet, der Staat verabschiedet sich von der imperativen Steuerung per Gesetzesbefehl und fragt stattdessen, wie sich ein Normadressat wahrscheinlich verhalten wird (vgl. zum Thema Kilian Bizer, Martin Führ und Christoph Hüttig: Responsive Regulierung, Beiträge zur interdisziplinären Institutionenanalyse und Gesetzesfolgenabschätzung, Tübingen, Mohr Siebeck, 2002). Die Forderung, bei der Rechtsetzung die Verhaltensweisen der Betroffenen zu berücksichtigen, resultiert aus der Erkenntnis, dass der Staat mit dem imperativen Modell an seine Grenzen stößt. Solche Grenzen setzt zum einen die gesellschaftliche Wirklichkeit, die den Individuen eigene Verhaltensimperative auferlegt, die nicht unbedingt mit den gesetzlichen übereinstimmen müssen. Zum anderen sind Kontrolle und Durchsetzungsfähigkeit nur eingeschränkt möglich, so dass die Annahme des imperativen Steuerungsleitbilds, nach der eine Vorschrift allein aufgrund des gesetzlichen Zwangs befolgt wird, regelmäßig verletzt wird. Die Grenzen der imperativen Steuerung zeigen sich besonders deutlich, wenn es sich nicht um Verbote handelt, sondern um die Gewinnung der Bürger zur Mitwirkung bei Lösung von Problemen, die sich eben nicht mittels Rechtsbefehl beheben lassen.

Der Staat muss sich von der imperativen Steuerung per Gesetzesbefehl verabschieden.

Im Gegensatz zur ausschließlich imperativen Gesetzgebung stellt das responsive Recht Ziel- und Zweckbestimmungen in den Vordergrund. Die Wahl der Mittel, mit denen die Ziele dann erreicht werden sollen, orientiert sich unter anderem an den zu erwartenden Reaktionen der Normadressaten. Damit wird die Verhaltenssteuerung durch Recht zu einem interaktiven Prozess.

Die Unzulänglichkeiten des rein imperativen Systems sowie der daraus entstandene Ansatz der responsiven Regulierung geben aber nicht nur Hinweise darauf, wie Gesetze aussehen könnten, sondern auch, wie eine Folgenabschätzung ausgestaltet sein sollte. Eine GFA, die eine valide Auskunft über die zu erwartenden Konsequenzen eines Gesetzes geben soll, muss die Betroffenen identifizieren und die Reaktionen sowohl der Regulierten als auch derjenigen, die die Regulierung durchsetzen sollen, berücksichtigen. Andernfalls besteht die Gefahr, dass der Imperativ bzw. die Intention eines Gesetzes mit den Folgen desselben gleichgesetzt wird. Verfolgt beispielsweise der Gesetzgeber die Absicht, anhand der Abschaffung vieler detaillierter Vorschriften Bürger und Unternehmen von Bürokratie zu entlasten, könnte dies im schlimmsten Fall sogar eine Verkomplizierung des Rechts zur Folge haben,

wenn der Bürger in seinem Streben nach Einzelfallgerechtigkeit seine Ansprüche durch Gerichtsurteile erstreitet oder sich die Regulierung auf die Ebene der Verwaltungsvorschriften verlagert.

Ebenso ist es möglich, dass Be- oder aber auch Entlastungen nicht bzw. nicht in dem Maß wahrgenommen werden, wie es der Imperativ des Gesetzes vermuten ließe. Ursachen hierfür sind Unwissenheit, mangelnde Akzeptanz und fehlende Kontrollen. Anders ausgedrückt bezieht der Normadressat die Höhe der Transaktionskosten für ein regelkonformes Verhalten in seine Entscheidung, inwieweit er dem Gesetzesimperativ nachkommt, mit ein und wägt diese gegen etwaige Konsequenzen ab.

Weil eben Belastungen nicht allein durch Lektüre des Gesetzes ersichtlich sind und von einer Reihe weiterer Faktoren abhängen, empfiehlt es sich, in einer GFA den Weg vom Gesetzestext bis hin zur Anwendung und Wirkung beim Normadressat nachzuzeichnen und dabei das Verhalten der Normadressat und -adressaten einzuschätzen. Hierzu gehört auch die Einschätzung der Individuen selbst: Inwieweit verhält sich der Adressat als homo oeconomicus? Welchen kognitiven Grenzen unterliegt er? Die Auseinanderset-

zung mit solchen Fragen erscheint nur auf den ersten Blick rein akademisch. Fragt man Unternehmen nach der Belastung durch Bürokratie, erkennt man die Komplexität der GFA. Bürokratie wird insgesamt als belastend empfunden. Oft bezieht sich die Kritik dabei auf die Umsetzung durch Behörden vor Ort. Solche Belastungen ergeben sich jedoch nicht unmittelbar aus dem eigentlichen Gesetzesimperativ. Eine fundierte GFA muss demnach neben der juristischen gegebenenfalls auch eine ökonomische und sozialwissenschaftliche Beurteilung beinhalten.

Die Implementierung der GFA in Mecklenburg-Vorpommern

Die Einsicht über die Notwendigkeit einer GFA besteht seitens der Politik durchaus schon seit längerer Zeit, was sich auch in den Vorschriften zum Gesetzgebungsverfahren niedergeschlagen hat. Die Gründe, warum die Etablierung einer funktionierenden GFA so schwierig ist, lassen sich anhand der Entwicklung in Mecklenburg-Vorpommern exemplarisch darstellen.

Der wie auch im Bund zunächst verfolgte Ansatz sieht die verbindliche Einschätzung der Folgen anhand eines Prüffragenkatalogs in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Ministerien

Eine Folgenabschätzung muss auch die Reaktionen der Normadressat und -adressaten vom Gesetzestext bis hin zur Umsetzung vor Ort berücksichtigen.

vor. Der Katalog besteht aus 11 Abschnitten mit mehr als 50 einzelnen Fragen. Hierzu gehören beispielsweise: Muss überhaupt etwas geschehen? Welche Alternativen gibt es? Muss die Landesregierung handeln? Muss ein Gesetz gemacht werden? Muss jetzt gehandelt werden?

Zu diesen Fragen kommen dann noch einmal Unterfragen, so dass der Katalog insgesamt bereits sehr umfangreich ist. Dennoch hat dieses Instrument – wie auch im Bund – bis dahin keinen durchschlagenden Erfolg gehabt. Ein Grund dafür liegt im Fehlen einer unter Praxisbedingungen effizienten Methode der Folgenabschätzung. Der Fragenkatalog skizziert zwar umfassend den Rahmen, innerhalb dessen eine Abschätzung erfolgen soll, die Abschätzung selbst allerdings lässt sich damit allein nicht durchführen. In Folge fallen die Antworten ähnlich schematisch aus, wie dies auch aus Bundesgesetzen bekannt ist: Keine Kosten, Kosten nicht quantifizierbar, keine Alternativen.

Die insbesondere in der Verwaltungswissenschaft entwickelten Ansätze zur GFA sind zwar wissenschaftlich fundiert und zeigen ein breites Spektrum an Methoden auf, ohne dass jedoch daraus eine in der Praxis umsetzbare

Verfahrensweise resultiert hätte. Es bleibt daher nach wie vor Aufgabe von Politik und Wissenschaft, eine umfassende und fundierte, aber dennoch anwendbare methodengeleitete GFA zu entwickeln.

Ein anderer Grund betrifft die Institutionalisierung der GFA. Die in Mecklenburg-Vorpommern eingerichtete Deregulierungskommission empfahl 2003 unter anderem die Einführung einer externen Kontrolle der Antworten auf die Prüffragen der Ressorts durch eine zentrale Organisationseinheit, die dann auch in Form der beim Justizministerium angesiedelten Normprüfstelle etabliert wurde. Die ersten Erfahrungen zeigten, dass eine solche externe Stelle dem

Anliegen einer GFA durchaus nützlich ist, allein durch die damit verbundene Aufwertung der GFA im Gesetzgebungsverfahren. Der Sinn einer solchen Stelle besteht in der Initiierung eines Dialogs durch die externe Prüfung. Die Praxis bis dahin war die bloße Kenntnisnahme der Antworten der jeweils anderen Ressorts. Die Intention der Normprüfstelle ist das Anstoßen eines Prozesses von der formalen Prüfung der Rechtsförmlichkeit weg hin zu einer inhaltlichen Auseinandersetzung über den richtigen und effizienten Weg zur Erreichung des Politikziels. Die

Die bisherige in den Geschäftsordnungen der Ministerien verankerte Gesetzesfolgenabschätzung blieb aufgrund eines fehlenden Konzepts zur Durchführung und mangelnder Institutionalisierung weitestgehend erfolglos.

Stelle soll detaillistische Regelungen hinterfragen und Alternativen aufzeigen.

Es scheint auch tatsächlich insoweit ein Bewusstseinswandel in Gang gekommen zu sein, als dass durch das Wissen um eine solche Kontrollinstanz die GFA bzw. die Prüffragen nicht mehr nur als lästige Formalie wahrgenommen werden. Als ein Instrument steht der Normprüfstelle dabei die Möglichkeit zur Verfügung, den Verantwortlichen eines Entwurfs vor das Gremium zu zitieren, vor dem dieser dann den Entwurf rechtfertigen muss. Fällt der Entwurf durch, muss der Verantwortliche selbst dem Kabinett die Notwendigkeit erklären, womit eine gewisse Disziplinierung einhergeht.

Damit ist die Einrichtung einer GFA aber noch nicht abgeschlossen. Zum einen soll die Normprüfstelle nicht nur als Prüfinstanz anerkannt sein, sondern auch als Partner für die Diskussion im Vorfeld der Erstellung eines Gesetzentwurfs genutzt werden. Zum anderen fehlt der Normprüfstelle, wie schon erwähnt, ein methodisches Gerüst. Auch das Standardkosten-Modell, zu dem Mecklenburg-Vorpommern ein Pilotprojekt in Zusammenarbeit mit anderen Bundesländern für die Messung von Informationskosten im Baurecht durchgeführt hat, stellt kein

Modell für eine GFA dar. Auch für die vollständige Erfassung von Bürokratiekosten ist die Standardkosten-Methode nicht geeignet, da Bürokratiekosten nicht nur aus administrativen Kosten aus Informationspflichten bestehen.

Die Messung nach Standardkosten-Methode bildet vielmehr einen Baustein für den Erhalt eines Überblicks zum Umfang von Informationspflichten, der sich über mehrere Länder hinweg vergleichen lässt und Möglichkeiten für Verfahrensoptimierungen aufzeigt.

Auch wenn die Anwendung der Standardkosten-Methode nicht gleichbedeutend mit einem umfassenden Bürokratieabbau ist, könnte so ein Umdenken in Politik und Verwaltung einsetzen, das zu einer besseren Einbeziehung der Wirtschaft in den Gesetzgebungsprozess führt. Auf diese Weise ließen sich in Zukunft komplexere Folgenabschätzungen entwickeln. Der Schlüssel zu einer spürbaren Entlastung des Mittelstands liegt aus der Sicht Mecklenburg-Vorpommerns im Zusammenwirken von Normprüfstelle, methodengeleiteter GFA und gezielten Deregulierungsgesetzen, wobei auch die Abläufe unterhalb der Normsetzungsebene durch Interaktion von Wirtschaft und Verwaltung möglichst ressourcenschonend gestaltet werden müssen.

Allein die institutionalisierte und verbindliche Prüfung aller Entwürfe zwingt die Verfasser von Gesetzen zum Umdenken.

Methoden einer GFA

In den vorangegangenen Ausführungen wurde bereits deutlich, dass der Wille zur GFA allein nicht genügt. Vielmehr bedarf es eines Konzepts, das die Komplexität der Wirklichkeit ebenso berücksichtigt wie die Anwendbarkeit im Gesetzgebungsverfahren. Damit hat man aber auch das grundlegende Problem der GFA in der Praxis umrissen. Die GFA als selbstverständliches Instrument der Gesetzgebung ist bisher unter anderem daran gescheitert, dass alle Folgen in einer einheitlichen Schätzung berücksichtigt werden sollten. Politisch ist es – wie schon erläutert – zwar wünschenswert, eine umfassende Schätzung aller ökonomischen, ökologischen und sozialen Folgen zu erhalten, methodisch jedoch lassen sich in der Praxis all diese Folgen nicht in einer einzigen Schätzung und von einer einzigen Person erfassen. Für eine Einschätzung ökologischer Folgen ist ein völlig anderes Fachwissen erforderlich als bei einer ökonomischen Stellungnahme. Und selbst innerhalb eines Bereiches ergibt sich durch die Spezialisierung auf einzelne Fachgebiete eine Aufteilung der Arbeiten.

Um aber dennoch den Anforderungen eines integrierten Ansatzes gerecht zu werden, ist die GFA in Module aufzu-

Die Aufteilung einer Folgenabschätzung in Module ermöglicht eine effiziente und umfassende Bewertung eines Gesetzes.

teilen, die dann durch die jeweiligen Experten bearbeitet werden können. Solche Module sind beispielsweise Technikfolgen, Preis- und Wettbewerbsfolgen, ökologische Folgen, soziale Folgen sowie Folgen aus Bürokratisierung (vgl. zum Thema Michael Schorn: Ein Konzept zur Bürokratiekostenfolgenabschätzung, Working Paper zur Wirtschafts- und Politikforschung Nr. 1, 2. Aufl., Köln, 2006). Die Abgrenzung der Module ergibt sich aus den von einem Gesetz betroffenen Gruppen sowie aus den zu schätzenden Folgen: Gesundheitsfolgen für Arbeitnehmer, Kaufkrafteffekte bei Verbrauchern, Bürokratiekosten für KMU etc.

Die Aufteilung der GFA in Module erhöht die Praxistauglichkeit außerdem insofern, als dass nicht jedes Modul für jedes Gesetz geprüft werden muss, wodurch sich der Aufwand einer Folgenabschätzung im politischen Alltag besser steuern lässt. Die Ergebnisse der getrennt angefertigten Folgenabschätzungen können, um die Ausgewogenheit der Politikziele zu wahren, dann zusammengeführt und durch den Gesetzgeber bewertet werden.

Es ist leicht nachvollziehbar, dass sich die Methoden zur Folgenabschätzung, die für die einzelnen Module Anwendung finden können, unterscheiden

werden. Die Instrumente, mit denen die Folgen für Beschäftigung evaluierbar sind, sind offensichtlich nicht zur Erfassung der Folgen für die Sauberkeit von Gewässern geeignet. Dementsprechend muss auch für die Abschätzung von Bürokratiekosten mittelständischer Unternehmen nach einer speziell für diesen Zweck geeigneten Methode gefragt werden. Einen Ansatz dazu zeigt ein Forschungsprojekt des Bundeswirtschaftsministeriums auf, anhand dessen im politischen Alltag Bürokratiekosten im Rahmen einer Folgenabschätzung systematisch erfassbar sind (der Vortrag steht unter www.iwp-koeln.org zur Verfügung). Dabei sollten auch die Umstände berücksichtigt werden, unter denen Bürokratiekosten höher oder geringer ausfallen können. Zu diesen Umständen oder Einflüssen gehören unter anderen die Reaktionen der Normanwender und -adressaten, wie dies auch im Konzept der responsiven Regulierung vorgesehen ist.

Ein Problem, das insbesondere in der Diskussion zum Bürokratieabbau oft dazu führte, dass Politik sowie Interessenvertreter aneinander vorbei diskutieren, lag in der fehlenden Übereinstimmung darüber, was denn Bürokratiekosten eigentlich genau sind. So wurden nur allzu oft Schutzrechte von Arbeitnehmern als Bürokratie bezeichnet, ob-

wohl solche Rechte politisch gewollt sind und daher in ihrem materiellen Kern weder bürokratisch noch unbürokratisch sind. Umgekehrt wurde aber auch der Versuch, die Umsetzung von Arbeitnehmerrechten, die durchaus sehr bürokratisch und belastend sein kann, zu optimieren, als Angriff auf eben diese Schutzrechte gewertet. Durch solche Dispute wird eine GFA jedoch erheblich erschwert. Denn eine GFA kann nur die Folgen einer politischen Entscheidung aufzeigen, nicht aber die politische Entscheidung diskutieren. Dementsprechend benötigt die GFA eine eindeutige Abgrenzung der zu schätzenden Folgen.

Die Schwierigkeit, den Begriff der Bürokratiekosten zu umreißen, zeigt folgendes Beispiel aus dem Arbeitsschutz: Laut Arbeitsstättenverordnung hat der Arbeitgeber Toilettenräume bereitzustellen. Diese Anforderung zum Gegenstand des Bürokratieabbaus zu machen, würde wohl kaum jemandem in den Sinn kommen. Allerdings darf *die Mindesthöhe der Trennwände und Türen von Toilettenzellen* nach Arbeitsstätten-Richtlinie 37/1 *nicht weniger als 1,90 m betragen. Bei unvollständig abgetrennten Toilettenzellen darf zwischen Fußboden und der Unterkante der Trennwände oder Türen ein Abstand von 0,10 bis höchstens 0,15 m nicht überschritten*

Eine klare Abgrenzung der zu schätzenden Folgen ermöglicht erst die objektive Beurteilung eines Gesetzes.

werden. Diese Art der Umsetzung einer gesetzlichen Verpflichtung dürften nicht nur die meisten Unternehmer für bürokratisch halten. Hierdurch eventuell anfallende Kosten mit dem Hinweis auf das übergeordnete Schutzziel aus der Betrachtung herauszunehmen, würde die Folgenabschätzung über bürokratiebedingte Belastungen unzulässig verkürzen. Somit benötigt die GFA eine Definition, die auch die dargestellten Belastungen mit erfasst. Die oft genutzten Begriffe der *administrativen Kosten* oder der im Standardkosten-Modell verwendeten *Informationskosten* können dies jedoch nicht leisten, da es sich hier ausschließlich um die Kosten der Verwaltung in einem Unternehmen handelt. Daher bedarf es einer Erweiterung, die auch nicht administrative Kosten berücksichtigt, so dass sich der Begriff der Bürokratiekosten zur Durchführung einer GFA wie folgt abgrenzen lässt: Bürokratiekosten sind solche Kosten, die durch Bürokratisierung infolge staatlicher Eingriffe im Allgemeinen in der Unternehmensverwaltung oder differenzierter erst aufgrund von Verwaltungsvorschriften bzw. Verwaltungsakten/-verträgen in der Leistungserstellung (Produktion, Vertrieb etc.) des Unternehmens entstehen (vgl. ausführlich zum Thema Michael Richter, Michael Schorn: Eine Definition des Bürokratiekostenbegriffs für Politik und For-

schung, Schriften zur Wirtschafts- und Politikforschung Nr. 1, Köln, 2004).

Ist die Frage der Abgrenzung geklärt, kann eine Folgenabschätzung untersuchen, inwieweit ein Gesetz zu einer Bürokratisierung bzw. Entbürokratisierung führt und welche Kosten bzw. Entlastungen damit zu erwarten sind. Bürokratisierung lässt sich im ersten Schritt feststellen anhand der Änderungen hinsichtlich der Kontakte zu und Beteiligungen von Behörden, der zu bearbeitenden Formulare, der erforderlichen Unterlagen und des Organisationsaufwands sowie des Umfangs

Eine Bürokratisierung findet nicht nur durch das Gesetz, sondern ebenfalls durch die Verwaltung statt.

und der Tiefe der Regulierungen. Da aber die konkrete Umsetzung häufig erst durch die Verwaltung bestimmt wird, muss im zweiten Schritt eine Einschätzung über den voraussichtlichen Umgang der Verwaltung mit dem Gesetz erfolgen. Beispielsweise wurde mit dem zweiten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt die Bundesknappschaft als zentrale Meldestelle für geringfügige Beschäftigungsverhältnisse eingeführt, die Bürokratisierung im Formularwesen fand aber erst mit den Geringfügigkeits-Richtlinien der Sozialversicherungsträger statt, die für das Beitragsnachweisverfahren bei geringfügig Beschäftigten ein zusätzliches Formular einführten.

Im dritten Schritt werden die jeweils relevanten Faktoren ermittelt, die einen Einfluss auf die Höhe möglicher Be- oder Entlastungen haben können. Ein und dieselbe Bürokratisierung – z.B. in Form eines Genehmigungsverfahrens – kann je nach Organisation des Verfahrens unterschiedliche Kosten verursachen. Dementsprechend muss bei einer Folgenabschätzung auch danach gefragt werden, ob der Antrag etwa im Sternverfahren oder eventuell von einem One-Stop-Shop bearbeitet wird. Aber nicht nur im Kleinen bestimmen Organisationsstrukturen wesentlich die Höhe der Kosten. Ebenso hat beispielsweise die prinzipielle Organisation der Sozialversicherung einen Einfluss auf die Höhe der zu erwartenden Kosten des Beitragsnachweisverfahrens.

Andere Kostenfaktoren sind die Art des Kontakts zu einer Behörde, die Kompetenz der beteiligten Stellen, die Zahl der Fallkonstellationen, die im Unternehmen vorhandene Infrastruktur, die Verfügbarkeit der verlangten Angaben und Unterlagen sowie der Zugang zu Informationen über die Regulierung. Aber auch die Bedeutung, die ein Unternehmen der Regulierung beimisst, hat einen Einfluss auf die tatsächliche Höhe der Kosten. Wie oben schon erwähnt, bestimmen die Transaktions-

kosten für regelkonformes Verhalten das Ausmaß der realisierten Kosten. So ist es möglich, dass bürokratische Regelungen wie die Arbeitsstätten-Richtlinie 37/1 schlicht ignoriert werden und auf diese Weise – zumindest so lange keine Kontrollen erfolgen – keine Kosten verursachen.

Einen weiteren Einfluss auf die Höhe möglicher Kosten hat der einzelne Sachbearbeiter vor Ort. Wie wichtig dieser Faktor sein kann, zeigt eine Studie des Bundeswirtschaftsministeriums zur Entbürokratisierungsinitiative im Landkreis Emsland. Die dort zum Baurecht befragten Unternehmen nannten mit Abstand als wichtigste Problemursache die Auslegung der Vorschrift durch den Sachbearbeiter (die Befragungsergebnisse sind unter

Die Folgen eines Gesetzes werden zu einem erheblichen Teil durch eine Reihe von Einflussfaktoren außerhalb der zu Grunde liegenden Regulierung bestimmt, wozu auch das Verhalten der Sachbearbeiter an der Schnittstelle von Verwaltung und Unternehmen gehört.

www.iwp-koeln.org verfügbar). Das soll aber nicht bedeuten, dass Sachbearbeiter ihr Ermessen völlig willkürlich nutzen. Vielmehr kann im Rahmen einer GFA die Art und Weise, wie ein Sachbearbeiter seinen Ermessensspielraum wahrscheinlich nutzen wird, dargestellt werden. Dabei muss berücksichtigt werden, dass auch Beamte ihre Entscheidung an ihren eigenen Interessen ausrichten, wozu unter anderem auch die Vermeidung von Risiken gehört, wie sich an einem Beispiel

aus Niedersachsen verdeutlichen lässt: Nach der Abschaffung einer Reihe von Verwaltungsvorschriften wurden die Mitarbeiter in den Behörden gefragt, wie sie die betreffenden Gesetze jetzt anwenden. Es stellte sich heraus, dass die Mitarbeiter weiterhin die zwar abgeschafften, aber nicht weggeworfenen Verwaltungsvorschriften für ihre Entscheidungen nutzten. Jedoch bestimmt nicht nur die Einstellung zum Risiko das Verhalten von Mitarbeitern in Behörden, sondern ebenso das Vorhandensein von Leistungsanreizen, die verfügbaren Ressourcen sowie die Beobachtbarkeit bzw. Transparenz einzelner Entscheidungen.

Sind alle Formen der Bürokratisierung und die darauf einwirkenden Faktoren sowie alle Einflüsse auf die daraus resultierenden Kosten bekannt, lassen sich die Bürokratiekosten schätzen. Dabei können Bürokratiekosten als Verwaltungs-, Such- und Informationskosten im Bereich der Unternehmensverwaltung sowie als Investitions- und Produktionskosten, entgangene Gewinne und Gebühren in allen Bereichen des Unternehmens auftreten. In diesem Zusammenhang muss erwähnt werden, dass Bürokratiekosten nicht immer quantifizierbar sind. Eine begleitende Folgenabschätzung ergibt nur in einzelnen Fällen eine mehr oder weni-

ger genaue Zahl. 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. Das Ziel einer GFA ist immer die Optimierung der Rechtsetzung. Wenn aufgrund einer rein analytischen Schätzung, ohne dass Messungen vorgenommen worden wären, hohe Kosten sehr wahrscheinlich sind, sollte die tendenzielle

Schätzung genügen, um den Gesetzgeber über mögliche Verbesserungen nachdenken zu lassen. Die Angabe einer exakten Zahl würde in solchen Fällen nur einen größeren Aufwand ohne Mehrwert verursachen.

In den Fällen, in denen eine Messung möglich ist, kann beispielsweise auf Testgruppen oder auf in der Vergangenheit bereits gemessene Verfahren zurückgegriffen werden. Generell bieten sich zum Erhalt der für eine Schätzung notwendigen Informationen mehrere Erhebungsmethoden an: Auswertung existierender Datenbanken, persönliche oder telefonische Interviews, schriftliche Befragungen per Post oder Internet. Einbezogen werden sollten dabei sowohl Bürger bzw. Unternehmen als auch Verwaltungen.

Eine Folgenabschätzung kann nur in einzelnen Fällen eine exakte Zahl liefern. Bei einer begleitenden Folgenabschätzung ist das Erkennen von potentiellen Gefahren wichtiger als eine genaue Messung.

Ein Thema, das im Zusammenhang mit der GFA zum Teil sehr kontrovers diskutiert wird, ist die Standardisierung. Zum einen sind zur Erstellung eines Benchmarkings standardisierte Daten unbedingt erforderlich. Insofern ist auch die Integration der Standardkosten-Methode in die GFA im Hinblick auf die internationale Vergleichbarkeit von Informationskosten wünschenswert. Zum anderen bleibt im politischen Alltag für die einzelne Folgenabschätzung nur wenig Zeit. Eine Standardisierung des Verfahrens würde eine Arbeitserleichterung darstellen, da nicht erst Fragen formuliert werden müssten. In dem Kontext besteht ein weiterer Vorteil der Standardisierung in der Gewährleistung eines Minimums an erfassten Folgen. Selbst wenn keine Vollständigkeit garantiert werden kann, verhindert ein Set von Fragen, dass einzelne Folgen unbeachtet bleiben und so die Einschätzung verzerrt wird.

Dennoch dürfen die Bedenken, eine Standardisierung könnte zu einem reinen Formalismus führen, nicht unbeachtet bleiben. Der vorgegebene Rahmen muss ausreichend Möglichkeiten bieten, entweder Fragen nach Bedarf zu ändern, ganz wegzulassen oder neu hinzuzufügen.

Der hier skizzierte Ansatz einer GFA und die sich daraus ergebenden Auf-

gaben und Fragen zeigen sehr deutlich, wie wichtig die Einbeziehung wissenschaftlicher Erkenntnisse ist. Insbesondere wenn keine Sicherheit über die Folgen einer Regulierung besteht, aber dennoch auf Basis von Wirkungszusammenhängen eine Schätzung erfolgen soll, kann auf das analytische Instrumentarium der verschiedenen Disziplinen zurückgegriffen werden. Dabei wäre die Etablierung eines interdisziplinären Netzwerks eine Möglichkeit, die Nutzung von – oft schon vorhandenen – Ergebnissen wissenschaftlicher Arbeit für die Politik zu erleichtern. In einem solchen Netzwerk könnten unter anderem Standardisierungen erarbeitet, Kennwerte aus Paneldaten gewonnen und Methodenfragen geklärt werden.

Institutionalisierung der GFA

Obwohl die GFA in §§ 43 und 44 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien verbindlich vorgeschrieben ist, ist die derzeitige Praxis der Folgenabschätzung unbefriedigend. Ein dafür genannter Grund ist die in der Vergangenheit fehlende Institutionalisierung. Den jeweils zuständigen Ministerien wird zwar eine hohe Fachkompetenz zuerkannt, eine objektive Beurteilung der Gesetzesfolgen traut man ihnen aber allein aufgrund der Tatsache, dass sie selbst der Ver-

Es bedarf eines interdisziplinären Netzwerks, um vorhandene sowie neue wissenschaftliche Erkenntnisse für die GFA zu erschließen.

fasser des betreffenden Gesetzes sind, nicht zu. Dem Parlament als Gesetzgeber stehen in den von der Bundesregierung vorgelegten Gesetzesbegründungen selten aussagekräftige Einschätzungen zu den Folgen zur Verfügung. Dies gilt insbesondere für eine Einschätzung zur Bürokratisierung und deren Folgen für KMU.

Wie wichtig die Institutionalisierung der GFA ist, zeigt das in den Niederlanden eingerichtete Gremium ACTAL, dem alle Gesetzesentwürfe der Regierung vorgelegt werden müssen. Hervorgehoben wird dabei die Unabhängigkeit von ACTAL, durch die eine nur punktuelle Prüfung aufgrund von Partikularinteressen vermieden wird. Außerdem wird durch die so erzeugte Transparenz der Gesetzesfolgen ein öffentlicher Druck auf die Verantwortlichen aufgebaut. Auch wenn in der Presse in letzter Zeit oft vor allem vom Standardkosten-Modell die Rede war, ist die Etablierung von ACTAL die eigentlich bedeutsame Maßnahme zum Aufbau einer funktionierenden GFA.

In der Frage, wo ein solches Gremium angesiedelt sein soll, wird in der Diskussion vor allem eine Stärkung des Bundestags angemahnt. Diese Forderung resultiert nicht zuletzt aus einem Staatsverständnis, das dem Parlament

Voraussetzung für eine funktionierende Folgenabschätzung ist ein unabhängiges und institutionalisiertes Gremium mit Bezug zum Parlament.

als Volksvertretung die zentrale Rolle in der Gesetzgebung zuspricht. Bislang stehen dem Bundestag zur Information über mögliche Gesetzesfolgen vor allem die Berichte des BRH und des eigenen wissenschaftlichen Dienstes zur Verfügung. Aufgrund der bisher durchweg positiven Erfahrungen mit deren Arbeiten wäre es zu überlegen, ob diese Einrichtungen nicht auch in institutionalisierter Form in die GFA eingebunden werden sollten.

Beurteilung der Initiative der Bundesregierung im Hinblick auf eine spürbare Entlastung

Der Erfolg der Initiative der Bundesregierung wird letztlich an der von den KMU wahrgenommenen Entlastung gemessen werden. Daher ist zwar zum einen danach zu fragen, inwiefern die nun ergriffenen Maßnahmen für den Aufbau einer funktionierenden GFA geeignet, zum anderen aber auch, inwieweit damit eine spürbare Entlastung voraussichtlich verbunden sein wird.

Das Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates sieht die Einführung eines unabhängigen Gremiums zur Unterstützung der Bundesregierung bei der Reduktion der Bürokratiekosten vor, womit die Bundesregierung der Forderung einer Institutio-

nalisation der GFA nachkommt. Allerdings ist der Normenkontrollrat nicht beim Bundestag angesiedelt, sondern fällt in die Rechtsaufsicht des Bundeskanzleramts. Ebenso liegt auch das Vorschlagsrecht für die Ernennung der Mitglieder beim Bundeskanzler. Insofern werden die Mitglieder des Rats ihre Unabhängigkeit von der Exekutive erst noch beweisen müssen.

Auch im Hinblick auf die Frage, inwieweit der Normenkontrollrat zu einer aussagekräftigen vorausschauenden Folgenabschätzung in der Lage sein wird, bestehen bei der derzeitigen Planung noch Zweifel, da die GFA allein auf dem Standardkosten-Modell basieren soll. Die Standardkosten-Methode ist jedoch kein Konzept für eine umfassende Einschätzung der Folgen von noch nicht in Kraft getretenen Gesetzen. Insbesondere sind keine Schätzungen möglich, wenn eventuelle Kosten infolge neuer Sachverhalte bzw. Verfahren nicht zu messen sind. Es stellt sich somit die Frage, wie mit Belastungen, die zum betreffenden Zeitpunkt nicht exakt quantifizierbar – aber dennoch in der Tendenz geschätzt werden können – sind, umgegangen werden soll. Außerdem werden die Reaktionen der Normadressaten und -anwender nicht berücksichtigt, da in der Standardkosten-Methode davon ausgegangen wird, dass Norm-

adressaten sowie -anwender dem Gesetzesimperativ Folge leisten.

Eine weitere Einschränkung erfährt die geplante GFA durch die Beschränkung der erfassten Belastungen infolge der Fokussierung auf die Standardkosten-Methode. Anstatt alle Bürokratiekosten zu erfassen, beschränkt sich die Standardkosten-Methode auf die Kosten, die aus Informationspflichten resultieren. Damit bleiben jedoch sowohl andere administrative Belastungen als auch Kosten infolge übermäßiger Regulierung – z.B. in Form der oben erwähnten Arbeitsstätten-Richtlinie 37/1 – sowie Kosten aufgrund fehlerhaften Ermessens oder mangelnder Serviceorientierung in den Verwaltungen unberücksichtigt.

Dem Normenkontrollrat fehlen für eine aussagekräftige Folgenabschätzung zu Gesetzen im Entwurfsstadium derzeit noch die Instrumente.

Ebenso führt die Standardkosten-Methode bei einer begleitenden Folgenabschätzung in der gesamtwirtschaftlichen Betrachtung nicht immer zu belastbaren Ergebnissen. So bereitet die Hochrechnung Schwierigkeiten, wenn der Kreis betroffener Unternehmen vor Inkrafttreten einer Regulierung nicht valide zu ermitteln ist. Dies trifft z.B. bei Meldungen zu, die nur bei Eintritt eines bestimmten Ereignisses zu erstatten sind. Zusammenfassend ist die Standardkosten-Methode primär geeignet, bestimmte Kosten durch bereits angewendete Gesetze zu messen.

Somit stellt sie grundsätzlich eher einen Teil der retrospektiven als der begleitenden GFA dar, auch wenn auf die Ergebnisse der Messungen nach Standardkosten-Methode gegebenenfalls im Rahmen einer begleitenden GFA zurückgegriffen werden kann.

Neben der Einsetzung des Normenkontrollrats ist das andere wichtige Instrument im gleichen Gesetz das per Beschluss der Bundesregierung festzulegende Ziel zum Bürokratiekostenabbau. Hierdurch entsteht mehr Transparenz, womit sich auch der öffentliche Druck auf die Regierung bzw. die Ministerien zum Handeln erhöht.

Stellt sich nun die Frage nach der voraussichtlich wahrgenommenen Entlastung. Sicherlich werden Unternehmen bei einem Reduktionsziel von beispielsweise 25 %, wie es in den Niederlanden formuliert wurde, eine gewisse Entlastung erfahren. Allerdings müssen Reduktionsziel und tatsächlich wahrgenommene Entlastung nicht unbedingt übereinstimmen. Ein Grund, warum die Entlastung nach Standardkosten-Methode und die wirklich gespürte Entlastung beim einzelnen Unternehmen divergieren können, liegt in der geringen Bedeutung, die ein Unternehmen einem Vorgang beimisst. Handelt es sich nur eine minimale Entlastung, die zwar viele Unternehmen

betrifft und somit in Summe einen erheblichen Betrag ausmacht, aber für das einzelne Unternehmen unwesentlich ist, wird die Summe der gespürten Entlastung deutlich niedriger ausfallen, als die der anhand der Standardkosten-Methode errechneten Entlastung.

Ein weiterer Grund für die unterschiedliche Beurteilung einer Entlastung ergibt sich aus der Annahme, dass alle Beteiligten dem Gesetzesimperativ folgen. 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 vor-

wegnehmen. 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. Um den Erfolg der Maßnahmen sicherzustellen, empfiehlt es sich daher, die von den Unternehmen wahrgenommene Entlastung zu evaluieren.

Die errechnete Reduktion stimmt nicht unbedingt mit der durch die Unternehmen wahrgenommenen Entlastung überein.

Schließlich differenzieren Unternehmen in ihrer Beurteilung nicht nach Informationskosten und anderen Bürokratiekosten. Sinken auf der einen Seite zwar die Informationskosten, steigen dafür jedoch auf der anderen Seite die nicht berücksichtigten Kosten, werden Unternehmen kaum von einem Erfolg sprechen.

Aber nicht nur die fehlende Wahrnehmung von Entlastungen birgt einen Stolperstein für den Erfolg der Initiative. Ebenso ist es denkbar, dass ein Vorhaben mit entlastender Wirkung erst gar nicht in Angriff genommen wird, da es politische Interessen berührt. Hier hat sich in der Diskussion ein grundsätzlicher Unterschied in der Beurteilung des politischen Charakters des Standardkosten-Modells offenbart. Während die eine Seite betont, dass dieses Instrument vollkommen unpolitisch sei und die politischen Ziele eines Gesetzes in keinerlei Weise in Frage stellt, gibt die andere Seite zu bedenken, dass allein die Veröffentlichung der standardisierten Kosten das politische Ziel – zumindest dann, wenn die Kosten zu hoch erscheinen und eine weitere Reduktion anhand organisatorisch-technischer Maßnahmen nicht möglich ist – in Frage stellen. Aber selbst wenn die Messung zunächst nicht direkt politische Interessen be-

Bürokratieabbau berührt meistens auch politische Interessen. Daher sind Diskussionen über die Vorgaben eines Gesetzes oft unvermeidlich, sofern der Bürokratieabbau zu umfassenden Entlastungen führen soll.

rührt, wird ein umfassender Bürokratieabbau und damit verbunden eine spürbare Reduktion der Belastungen nicht ohne politische Diskussion möglich sein. Zwar bergen auch technische Optimierungen – z.B. ELSTER – Entlastungspotentiale, jedoch sind solche rein unpolitischen Maßnahmen schnell erschöpft. Die Diskussion entbrennt dabei oft gar nicht an den eigentlichen

Zielen des Gesetzes, sondern an untergeordneten Partikularinteressen. So sind die zahlreichen Ausnahmen und Differenzierungen im Steuerrecht nicht Ausfluss des Ziels einer leistungsgerechten Besteuerung, sondern resultieren in vielen Fällen lediglich aus der Wahrung

von Interessen einzelner Gruppen. Festzuhalten bleibt, dass die Politik auch nach einer Messung der Informationskosten nicht um die eine oder andere Diskussion herumkommen wird, sofern das Entlastungspotential ausgeschöpft werden soll.

Aus Sicht der Öffentlichkeit hat das Gesetz im Hinblick auf die begleitende GFA einen weiteren Konstruktionsfehler, denn vom Normenkontrollrat werden nur Entwürfe der Regierung überprüft, aber nicht die des Parlaments. Soll also ein kritischer Entwurf das Gesetzgebungsverfahren ohne Prüfung

durchlaufen, kann dieser durch die Fraktionen eingebracht werden.

Möchte man nun die Bemühungen der Bundesregierung einer zusammenfassenden Würdigung unterziehen, bleibt zunächst die Einsetzung des Normenkontrollrat festzuhalten, womit ein wichtiger Schritt hin zu einer effizienten GFA sowie besserer Rechtsetzung unternommen wurde. Kritisch zu sehen sind die verschiedenen Ein- und Beschränkungen, denen der Rat unter anderem durch die Fokussierung auf das Standardkosten-Modell unterliegt.

Im Hinblick auf die Entwicklung in anderen europäischen Ländern bietet sich das Standardkosten-Modell zwar als Einstieg in die Folgenabschätzung an, ohne weitere Instrumente jedoch wird der Aufbau einer effizienten Folgenabschätzung nicht zu schaffen sein. Insbesondere das Konzept der responsiven Regulierung gibt in diesem Zusammenhang einen Aufschluss über die nächsten erforderlichen Schritte, um spürbare Entlastungen zu generieren.

Gesetzesfolgenabschätzung und Bürokratieabbau*

Wunderwaffe für die Entlastung des Mittelstands?

Expertengespräch des Arbeitskreises Mittelstand am 29. März 2006 in Berlin

Moderation

Dirk Horstkötter Wirtschaftsjournalist, Wirtschaftsmagazin impulse

Referenten und Podiumsteilnehmer

Prof. Dr. Kilian Bizer Lehrstuhl für Wirtschaftspolitik und Mittelstandsforschung, Universität Göttingen

Dr. Rainer Litten Staatssekretär im Justizministerium des Landes Mecklenburg-Vorpommern

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

Reinhard Schultz, MdB Mittelstandsbeauftragter für Handel, Gewerbe und Industrie der SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag

Dr. Elmar Waldschmitt Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer (ASU)

Dr. Stephan Wimmers DIHK Brüssel

Verfasser der Broschüre

Michael Schorn Institut für Wirtschafts- und Politikforschung
Richter & Schorn (IWP), Köln

Tagungsleitung & Organisation

Helmut Weber Wirtschafts- und Sozialpolitik
Ilona Denk Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

Zum Arbeitskreis Mittelstand

Mit dem im Dezember 2002 gegründeten **Arbeitskreis Mittelstand** stellt die Friedrich-Ebert-Stiftung erstmals ein Forum bereit, das sich ausschließlich mit den Belangen und Interessen der mittelständischen Wirtschaft in Deutschland befasst.

In diesem Arbeitskreis engagieren sich Unternehmer, Mittelstandsvertreter, Politiker, Wissenschaftler und Verwaltungsexperten. Wichtige grundlegende und zukunftsorientierte mittelständische Unternehmen betreffende Fragestellungen werden im Vorfeld politischer Entscheidungen aufgenommen und diskutiert. Bei der Erarbeitung von Lösungsansätzen steht die sozialverträgliche Erhaltung und Stärkung der Innovations- und Investitionsfähigkeit mittelständischer Unternehmungen im Vordergrund.

Der Arbeitskreis gibt sich die zu bearbeitenden Themen selbst vor. Er sieht sich als offenes Forum, das sich unabhängig von anderen Gremien mit Mittelstandsfragen beschäftigt. Neumitglieder, die sich mit den Aufgaben und Zielen des Arbeitskreises identifizieren, sind jederzeit willkommen. Die wissenschaftliche Begleitung der Themen erfolgt durch das Institut für Wirtschafts- und Politikforschung Richter & Schorn, Köln (www.iwp-koeln.org).

Bislang erschienene Publikationen:

Wo drückt der Schuh? - Die zehn Hauptprobleme des deutschen Mittelstands

Bonn, Dezember 2002

Die Steuerpolitik durchforsten

Ein Diskussionsbeitrag zu einer mittelstandsfreundlichen Steuerpolitik
Bonn, März 2003

Die Mittelstandsfinanzierung gezielt ausrichten

Ein Diskussionsbeitrag für ein mittelstandsfreundliches Finanzierungsumfeld (mit Informationen zu Basel II)
Bonn, Juli 2003

Die Wirtschaft entfesseln: Bürokratie konsequent abbauen

Ein Diskussionsbeitrag zur Entlastung des Mittelstands
Bonn, Dezember 2003

Hartz, Agenda 2010 und andere Konzepte

Reformbedarf und Zwischenergebnisse aus mittelständischer Sicht
Bonn, Januar 2004

Der schmale Grat zwischen Entbürokratisierung und Arbeitsschutz

Die Novellierung der Arbeitsstättenverordnung
Bonn, Juni 2004

KMU und Innovation

Stärkung kleiner und mittlerer Unternehmen durch Innovationsnetzwerke
Bonn, Oktober 2004

Die Zukunft des Standorts Deutschland sichern –

Innovative Ideen für einen starken Mittelstand
Bonn, März 2005

Neue Wege der Mittelstandsfinanzierung –

Chancen ergreifen, Risiken vermeiden
Ein Diskussionsbeitrag zur Mittelstandsfinanzierung
Bonn, September 2005

Konkurrenzfähigkeit und Beschäftigungssicherung im Mittelstand

Modernisierte betriebliche Arbeitsbeziehungen als Wettbewerbsfaktor
Bonn, Dezember 2005

Download unter:

www.fes.de/wirtschaftspolitik/
→ Arbeitskreise → Mittelstand

Kontakt:

Helmut Weber
Friedrich-Ebert-Stiftung
Wirtschafts- und Sozialpolitik
Helmut.Weber@fes.de

