

Auf dem Weg zu moderner Regulierung

*Stefan Empter, Frank Frick, Robert B. Vehrkamp (Hrsg.)*

# **Auf dem Weg zu moderner Regulierung**

Eine kritische Bestandsaufnahme

**| Verlag BertelsmannStiftung**

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

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

© 2005 Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Verantwortlich: Dr. Tobias Ernst

Lektorat: Heike Herrberg

Herstellung: Christiane Raffel

Umschlaggestaltung: Nadine Humann

Umschlagabbildung: Getty Images

Satz: digitron GmbH, Bielefeld

Druck: Hans Kock Buch- und Offsetdruck GmbH, Bielefeld

ISBN 3-89204-866-5

[www.bertelsmann-stiftung.de/verlag](http://www.bertelsmann-stiftung.de/verlag)

# Inhalt

|   |     |
|---|-----|
| <b>Vorwort</b> .....  | 7   |
| <i>Roland Sturm, Markus M. Müller,<br/>unter Mitarbeit von Ingo Schorlemmer</i>                               |     |
| <b>Institutionelle und politische Voraussetzungen<br/>für erfolgreiche Deregulierung in den Ländern</b> ..... | 11  |
| <i>Werner Jann, Kai Wegrich, Sylvia Veit</i>  |     |
| <b>Verfahren und Instrumente erfolgreicher (De-)Regulierung</b> .....   | 47  |
| <i>Christoph Müller</i>   |     |
| <b>Regulierungsdichte- und Bürokratieindex (ReBiX)</b> .....  | 79  |
| <i>Tobias Ernst, Thorsten Hellmann, Jens U. Prager</i>  |     |
| <b>Strategien moderner Regulierung:<br/>Mehr als bloßer Bürokratieabbau</b> .....                             | 203 |
| <b>Die Autoren</b> .....  | 217 |



# Vorwort

*»Der Kampf gegen die Bürokratie  
richtet sich nicht allein gegen Behörden.  
Oft steht der Gegner in den Reihen derer,  
die eigentlich vom Bürokratieabbau profitieren sollten.«  
(Bundespräsident Horst Köhler, 2005)*

Seit Ende der 1990er Jahre erlebt Deutschland eine zweite Deregulierungswelle. Nach der ersten Modewelle der Staatsmodernisierung Anfang der 80er Jahre geht es erneut um Bürokratieabbau, Verwaltungsvereinfachung und Deregulierung oder »Re-Regulierung«. Sowohl der Bund als auch – parteiübergreifend – alle sechzehn Länder verfügen inzwischen über mehr oder weniger umfangreiche Programme zur Deregulierung und zum Bürokratieabbau.

Auch die wissenschaftliche Begleitforschung und -beratung hat sich dem Thema der Modernisierung von Staat und Verwaltung (New Public Management) wieder intensiv zugewandt. Der Diskurs reicht von umfassenden Ansätzen eines neuen Staatsverständnisses im Sinne eines modernen oder aktivierenden Staates bis zu den noch immer nicht abgeschlossenen Versuchen einer begrifflichen Klärung und programmatischen Abgrenzung der Themen Entbürokratisierung und Bürokratieabbau, Verwaltungsmodernisierung und »good governance«, Deregulierung und Re-Regulierung im Sinne einer »better regulation«.

In Deutschland fielen bereits die Ergebnisse und Erfolge der ersten Deregulierungswelle im internationalen Vergleich eher bescheiden aus. Auch die aktuelle Deregulierungsdebatte und -politik ist in den Augen vieler Beobachter vor allem durch zwei nachhaltige Defizite gekennzeichnet:

- Die bisher erzielten Erfolge sind im Vergleich der OECD-Länder nach wie vor schwach. In anderen Ländern gelten die Ansätze und Ergebnisse der (De-)Regulierungspolitik als weitgehender und erfolgreicher. Von diesen internationalen Erfolgen scheint Deutschland nicht oder zumindest nicht ausreichend zu lernen – obwohl sich nach weit verbreiteter Ansicht viele

dieser Erfahrungen mit neuen Verfahren und Instrumenten einer modernen (De-)Regulierungspolitik auf Deutschland übertragen lassen.

- Der wissenschaftliche Begleitdiskurs bleibt national wie international durch einen auffallenden Mangel empirischer Erkenntnisse über die Messbarkeit und Evaluation bekannter Verfahren und Instrumente der (De-)Regulierung gekennzeichnet. Übereinstimmend wird von einem Evaluations- und damit von einem Transparenzdefizit gesprochen, das die wissenschaftliche wie die politische Diskussion prägt. Dies wird häufig auch als ein Faktor für die mangelnde politische Nachhaltigkeit von Deregulierungsinitiativen benannt. Intransparente Prozesse und Ergebnisse führen mit dazu, dass auch Erfolg versprechende (De-)Regulierungsinitiativen ihre Wirkungspotenziale unausgeschöpft lassen und als weitere »Modewellen der Staatsmodernisierung« letztlich verpuffen.

Vor allem die ökonomische Bedeutung des politischen Anliegens einer nachhaltig erfolgreichen (De-)Regulierung ist nahezu unumstritten. Zu viel Bürokratie und zu ineffiziente Regulierungen werden gerade aus der Perspektive der investierenden und Arbeitsplätze schaffenden Unternehmen als wichtigste Blockaden für wirtschaftliches Wachstum genannt. Daher kann sich eine nachhaltig erfolgreiche Strategie moderner Regulierung als der vielleicht entscheidende Schlüssel für mehr Wachstum und Beschäftigung auch in Deutschland erweisen.

Aus diesem Grund hat die Bertelsmann Stiftung das Thema als eines ihrer Leitprojekte der kommenden Jahre erneut aufgegriffen. Bei dem im Frühjahr 2005 gestarteten Projekt »Agenda Moderne Regulierung« geht es zunächst vor allem um die Entwicklung eines konsistenten und konsensfähigen Regulierungsleitbildes, aus dem sich konkrete Sollmodelle einer auch ökonomisch effizienten modernen Regulierung für den Arbeitsmarkt und die Gütermärkte ableiten lassen – aber auch Instrumente und Verfahren zur Messung von Regulierungsdichte und Bürokratiekosten, um die Transparenz und Wirksamkeit von (De-)Regulierungsmaßnahmen zu verbessern.

Vor diesem Hintergrund sollen mit dem vorliegenden Band die Ergebnisse von drei vorbereitenden Gutachten für die Bertelsmann Stiftung, die im Rahmen einer Expertentagung der Stiftungsprojekte »Agenda Moderne Regulierung« und »Bundesländer im Standortwettbewerb« im Januar 2005 vorgestellt und mit Vertretern aller Bundesländer sowie des Bundes diskutiert wurden, einem breiteren Publikum zugänglich gemacht werden.

*Prof. Dr. Roland Sturm* und *Dr. Markus M. Müller*, Universität Erlangen, untersuchen die institutionellen und politischen Voraussetzungen für erfolgreiche Deregulierung in den Bundesländern. Aufbauend auf einer empiri-

schen Bestandsaufnahme von institutionellen Rahmenbedingungen für De-regulierung auf organisatorischer und prozeduraler Ebene beleuchten die Autoren die Zusammenhänge zwischen dem institutionellen Design und den (nachweisbaren) Erfolgen unterschiedlicher Deregulierungspolitiken. Die Empfehlungen aus ihrer Analyse sind damit unmittelbar handlungsrelevant für alle politisch und administrativ verantwortlichen Gestalter und Entscheider und dienen einem systematischen »policy learning« in diesem Bereich.

Das Gutachten von *Prof. Dr. Werner Jann* und *Sylvia Veit*, Universität Potsdam, sowie *Dr. Kai Wegrich*, RAND Europe, beschäftigt sich mit den national und international wichtigsten Verfahren und Instrumenten erfolgreicher (De-)Regulierungspolitik. Die Autoren bewerten, wie wirksam diese Verfahren tatsächlich sind und welche dieser Tools nach vorliegenden Erfahrungen und pragmatischer Beurteilung als erfolgreich oder zumindest viel versprechend gelten können. In der Zielsetzung geht es darum, geeignete Verfahren und Instrumente zu identifizieren und für eine Erfolg versprechende (de-)regulierungspolitische Agenda in Deutschland zu empfehlen. Insofern folgt auch dieses Gutachten dem Anliegen unmittelbarer Handlungsrelevanz und eines systematischen »policy learning« in der praktischen Politik.

*Prof. Dr. Christoph Müller*, Universität Hohenheim, entwickelt in seiner Studie zum Regulierungsdichte- und Bürokratieindex ein Konzept zur Zusammenführung von bekannten und bewährten Verfahren und Methoden zur Messung und Bewertung von Regulierungsdichte und Bürokratiebelastung in der Wirtschaft. Insgesamt werden 24 einschlägige Ansätze untersucht, evaluiert und zu einem konsistenten Gesamtkonzept zusammengefügt. Damit liegt erstmals ein systematischer Gesamtvorschlag für Deutschland vor, der die fachliche und politische Diskussion auf ein neues Fundament stellt.

Abgeschlossen wird dieser Band mit einem Positionspapier zu Strategien moderner Regulierung, unter denen *Dr. Tobias Ernst*, *Dr. Thorsten Hellmann* und *Dr. Jens U. Prager*, Bertelsmann Stiftung, mehr als nur bloßen Bürokratieabbau verstehen, der einen zwar notwendigen, doch keineswegs hinreichenden Baustein auf dem Weg zu moderner Regulierung darstellt. Die Autoren skizzieren die Grundzüge eines strategischen Regulierungscontrollings, das von einem konsistenten Regulierungsleitbild ausgeht und über den Einsatz moderner Steuerungsinstrumente sowie ein objektives Erfolgscontrolling schließlich zu einer rationalen Entscheidungsfindung im Regulierungshandeln des Staates führt.

Alle Argumente, Vorschläge und Empfehlungen dieser Publikation sind aus Sicht der Bertelsmann Stiftung geeignet, die aktuelle (De-)Regulierungsdiskussion in Deutschland im Sinne eines systematischen und international

vergleichenden »policy learning« nachhaltig voranzubringen. Entscheidend ist aber die Erkenntnis, dass die sporadische Anwendung einzelner Instrumente – quasi nach dem Zufallsprinzip – nicht wesentlich weiterführt. Viel wichtiger ist es, die verschiedenen Instrumente in einem Gesamtkonzept zu integrieren und in eine wirksame Governance-Struktur einzufügen. Nur dann bietet sich für Deutschland die Chance, durch die Institutionalisierung eines starken Treibers die Qualität staatlichen Handelns dauerhaft zu erhöhen.

Wir danken den Gutachtern und Autoren für die Überarbeitung ihrer Beiträge wie auch den Teilnehmern der Expertendiskussion für den konstruktiven Dialog und die sachkundigen Anregungen.

*Dr. Stefan Empter*  
*Mitglied der Geschäftsleitung*  
*Bertelsmann Stiftung*

*Frank Frick*  
*Projektleiter »Agenda Moderne Regulierung«*  
*Bertelsmann Stiftung*

*Dr. Robert B. Vehrkamp*  
*Projektleiter »Die Bundesländer im Standortwettbewerb«*  
*Bertelsmann Stiftung/Zeppelin University*

# Institutionelle und politische Voraussetzungen für erfolgreiche Deregulierung in den Ländern

*Roland Sturm, Markus M. Müller, unter Mitarbeit von Ingo Schorlemmer*

## Inhalt

|   |    |
|---|----|
| 1 Zusammenfassung .....   | 12 |
| 2 Auftrag und Fragestellung .....                                     | 14 |
| 3 Konzeption, Methodik und Empirie .....                              | 14 |
| 4 Theorie: Erfolgsaussichten von<br>Deregulierungsmaßnahmen .....     | 32 |
| 5 Drei Fallbeispiele: Sachsen, Bremen<br>und Baden-Württemberg .....  | 35 |
| 6 Empfehlungen für erfolgreiche Deregulierung<br>in den Ländern ..... | 39 |
| 7 Weiterer Forschungsbedarf .....                                     | 43 |
| 8 Literatur .....   | 45 |

## **1 Zusammenfassung**

Mit einer Vielfalt unterschiedlicher Institutionen und Verfahren, um Deregulierungsmaßnahmen durchzuführen, haben sich praktisch alle Länder diesem Politikfeld verschrieben. Sie verfolgen dabei weitgehend gleiche Ziele und generieren Ideen und Vorschläge zum Bürokratieabbau auf vergleichbare Weise. Das Politikfeld scheint insoweit nicht parteipolitisch dominiert.

Im Rahmen einer Blitzumfrage im Herbst 2004 sowie einer ausführlichen Internetrecherche wurden Erfolge der Deregulierungsstrategien der Bundesländer erhoben. Obgleich von den Bemühungen und Ergebnissen her unterschiedlich, können wir doch für alle untersuchten Länder Erfolge feststellen. Ein eindeutiges Ranking war zwar nicht zu identifizieren, jedoch haben die empirischen und theoriebasierten Betrachtungen eine Reihe von Schlussfolgerungen für erfolgreiche Strategien möglich werden lassen. Auf dieser Basis sprechen wir hier unsere Empfehlungen aus.

### **Politische Verantwortung und Anreize zusammenführen**

Deregulierung eignet sich nicht zur Delegation an die Fachebene. Ein politischer Unternehmer muss als »change agent« die Ergebnisse der Deregulierungsbemühungen verantworten, sodass über die politische Zurechenbarkeit eine entsprechende Anreizwirkung ermöglicht wird. Eine Verortung des »change agent« in der Staats- bzw. Senatskanzlei erscheint dabei sinnvoll, denn hier können politische Verantwortung, Anreizwirkung und Handlungsressourcen am ehesten zusammengeführt werden. Werden weitere Akteure (Fachbeamte) aus der Landesverwaltung einbezogen, müssen Anreizstrukturen zum konstruktiven, aktiven Mitwirken geschaffen werden.

Im Verhältnis der Regierung zur Legislative empfehlen wir eine restriktive Prüfung der Aufnahme von Rechtsverordnungsermächtigungen in die (Landes-)Gesetze, um durch gesteigerte Verantwortung des Gesetzgebers bei der Normendefinition Anreize für weniger wirtschaftshemmende Vorschriften zu setzen.

### **Erfolge sichtbar machen und politisch verkaufen**

Politische Unternehmer müssen Erfolge kommunizieren können. Daher werden nicht nur geeignete Instrumente zur Messung von »Erfolg« benötigt; es bedarf auch verständlicher Deregulierungsziele sowie Ehrlichkeit und

Transparenz über objektive bzw. zwingende Grenzen des Bürokratieabbaus.

## **Bedingungen des Entstehens von Bürokratie prüfen und eindämmen**

Die spezifische deutsche Form der vertikalen und horizontalen Politikverflechtung ist besonders kontraproduktiv, wo sie in Fachzirkeln weitgehend autonom wirkt. Hier muss begrenzend eingegriffen werden. Intransparenz jeglicher Form schützt eine ineffiziente, bürger- und wirtschaftsunfreundliche Verwaltung und macht sie nicht zuletzt unzugänglich für die demokratische bzw. parlamentarische Kontrolle.

Wo Gesetzesfolgenabschätzung oder Befristungsregelungen gegen eine intransparente bzw. wuchernde Bürokratie eingesetzt werden, sind sie desto erfolgreicher, je weniger sie als lästiges Ritual und je mehr sie als Ausdruck einer bürgergesellschaftsorientierten Verwaltungskultur gelebt werden.

## **Bürokratieabbau, Verwaltungsmodernisierung und neue Steuerung gemeinsam denken**

Bürokratieabbau, Verwaltungsmodernisierung und der Einsatz neuer Steuerungsinstrumente müssen aufeinander bezogen bleiben. Wo sie als getrennt betriebene Projekte durchgeführt werden, entstehen entweder neue Doppelstrukturen oder Ineffizienzen.

## **Verbündete suchen, um Widerstände zu überwinden**

Bürokratieabbau ist ein politisches Projekt, auch dann, wenn es scheinbar »nur« verwaltungsintern umzusetzen ist. Wie jedes erfolgreiche politische Projekt bedarf auch der Bürokratieabbau der Unterstützung durch verbündete Kräfte. Koalitionen müssen geschmiedet werden, um Widerstände zu überwinden. Widerstände finden sich nicht nur innerhalb der Verwaltung, ebenso liegt die Unterstützung nicht nur außerhalb.

Die Analyse muss politikfeldabhängig erfolgen. Langfristig aber ist die beste Verbündete gegen wuchernde Bürokratie eine öffentliche Verwaltung, deren Kultur Bürgerfreundlichkeit, Wirtschaftsfreundlichkeit und Zutrauen in die Bürgergesellschaft über verfahrensorientierte Maßstäbe traditioneller Auffassungen stellt. Nur so kann langfristig eine funktionale Balance von

Flexibilität und Gesellschaftsorientierung sowie von Verlässlichkeit und Berechenbarkeit der Verwaltung hergestellt werden. Die Öffnung gerade des höheren Dienstes für unterschiedliche Disziplinen scheint hier besonders zielführend.

## 2 Auftrag und Fragestellung

Gegenstand dieses Gutachtens ist die Analyse und Bewertung institutioneller und politischer Voraussetzungen für erfolgreiche Deregulierung in den Bundesländern mit dem Ziel, Empfehlungen auszusprechen. Das Gutachten leistet dreierlei:

- Bestandsaufnahme von institutionellen Rahmenbedingungen für Deregulierung auf organisatorischer und prozeduraler Ebene in den Ländern sowie deren politische Verortung und Einbindung
- Betrachtungen zu möglichen theoretischen und empirischen Kausalzusammenhängen zwischen diesen Voraussetzungen und den (nachweisbaren) Erfolgen in der Deregulierungspolitik der Länder
- Entwicklung und Begründung von daraus abgeleiteten Empfehlungen für die Politik

## 3 Konzeption, Methodik und Empirie

Zunächst erläutern wir die beiden Konzepte, die als abhängige Variable (»Erfolg«) und unabhängige Variable (»institutioneller Rahmen«) Gegenstand dieses Gutachtens sind. Wir verbinden die konzeptionellen Überlegungen sowohl mit der methodischen Klärung der Zusammenhänge und unseres Vorgehens als auch mit den empirischen Ergebnissen unserer Blitzzumfrage 2004 in den Staatskanzleien und -ministerien sowie der Internetauswertung.

### Die abhängige Variable: Erfolg

Erfolg in der hier skizzierten Form ist *Prozesserfolg*. Entsprechend zu formulierende Indikatoren, also etwa die Anzahl erfolgreich politisch durchgesetzter Deregulierungsmaßnahmen, sagen allerdings noch nichts über ihren *Wirkungserfolg* aus. Dieser könnte etwa liegen

- in der tatsächlichen Entfesselung wirtschaftlicher Kräfte (wenn wirtschaftshemmende Vorschriften abgebaut werden),

- in tatsächlich reduzierten Kosten innerhalb der öffentlichen Einrichtungen bzw. in tatsächlich beschleunigtem Verwaltungshandeln (wenn Entscheidungsprozesse vereinfacht, verkürzt oder abgeschafft werden) oder
- in einer erhöhten Legitimation von Staatshandeln aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger (wenn Verwaltungshandeln bürgernäher bzw. -freundlicher wird).

Wirkungserfolg ist nach unserer Auffassung substanziell und belastbar nur mit Hilfe von Einzelfall-Studien zu analysieren und deshalb nicht Gegenstand dieses Gutachtens (siehe Kasten).

Im Hinblick auf die Ziele »volkswirtschaftliche Effizienzsteigerung« oder »Kostensenkung in der Verwaltung« ist die Konzeption von Analysedesigns zwar aufwändig, theoretisch aber beherrschbar. Anders sieht es bei dem aus politikwissenschaftlicher Sicht zentralen Kriterium der Erhöhung von »Legitimation (von Regierungshandeln)« aus. Deren Messung, etwa über Vertrauenswerte gegenüber der Regierung oder Politik, wie von Pollitt/Bouckaert (2000) nahe gelegt, stellt keine belastbare Operationalisierung dar.

Vertrauen ist nicht allein durch Verwaltungshandeln bestimmt und zudem, wie Schaal (2004) bemerkt, kein geeigneter »Performanz-Indikator«. Vertrauen ist immer in die Zukunft gerichtet und basiert nicht als Extrapolation allein oder auch nur vornehmlich auf Erfahrungen der Vergangenheit. Insofern lehnen wir eine entsprechende Messung aus methodisch-konzeptionellen Gründen ab. Wir meinen allerdings, dass sich fehlende Legitimation von Staatshandeln z.B. durch Umgehungstatbestände, wie etwa Schwarzarbeit, bemerkbar machen kann.

Für die Analyse, Messung und Bewertung des Prozesserfolgs kann der Wirkungserfolg allerdings insoweit nicht außer Betracht bleiben, als die Zielsetzung von Deregulierungsmaßnahmen auch auf den Prozesserfolg rückwirken dürfte. Sie ist zumindest intervenierende Variable. Es macht einen Unterschied, so unsere Hypothese, mit welcher Motivation (Entlastung der Wirtschaft, größerer Bürgernähe, Kommunalisierung und Durchsetzung des Subsidiaritätsgedankens usw.) Deregulierungsanstrengungen vorangetrieben werden. Denn diese Ziele haben Einfluss sowohl auf die politische Kommunizierbarkeit als auch auf die Zahl und Qualität von Unterstützern bzw. Gegnern.

So ist etwa die Kommunalisierung von Aufgaben oder die Einführung neuer Controllinginstrumente im Rahmen einer »New Public Management«-Philosophie (NPM) schwerer in der politischen Öffentlichkeit zu vermitteln als etwa das Bemühen um konkrete Kostensenkungen oder größere Bürgernähe. Ähnliches gilt für die Unterstützung von Deregulierungsstrategien bzw. den Widerstand dagegen: Bei der Einführung von Instrumenten des NPM-Controlling wird es in einer von Juristen geprägten Verwaltung eher defensive Reaktionen geben (vor allem, wenn die Einführung in eine Zeit schrumpfender Etats fällt und damit zu einem Entscheidungsinstrument für Kürzungen mutiert); dagegen wird die Kommunalisierung von Aufgaben bzw. Entscheidungsspielräumen (z. B. durch Abschaffung ministerialer Vorgaben) eher auf Verbündete in den Kreisen von Kommunalpolitikern und -beamten hoffen dürfen.

Im Folgenden erörtern wir die Messung des Prozesserfolges. Er ist entsprechend dem Gutachtauftrag vor allem in zwei Dimensionen zu betrachten: Implementierung von Maßnahmen und Verbleib der Thematik auf der politischen Agenda. Beide Dimensionen sind separat zu analysieren. Wir verknüpfen die jeweiligen methodisch-konzeptionellen Überlegungen mit den empirischen Erkenntnissen unserer Befragung und Auswertung.

## **Implementierung**

Für die Operationalisierung des Prozesserfolgs auf der Implementierungsebene bzw. seine Messung können wir nicht nur auf absolute Zahlen reduzierter Vorschriften abstellen. Ein solches Vorgehen würde das komplexere Gesamtbild von Deregulierungsbemühungen ignorieren, das neben dem Vorschriftenabbau (Bürokratieabbau i. e. S.) auch den organisatorischen Umbau der Landesverwaltung und seine Verschlinkung (Bürokratieabbau i. w. S.) sowie die Einführung von Instrumenten des NPM umfasst.

Diesem Gesamtbild muss zumindest insofern Rechnung getragen werden, als auch der hier im Vordergrund stehende Bürokratieabbau im engeren Sinne regelmäßig in den Bemühungen der Länder um Deregulierung mit den beiden anderen Bereichen verzahnt ist. Wenn etwa im Rahmen des Verwaltungsumbaus fachliche Spezialisierung von Behörden das Ziel ist, sind ggf. andere Deregulierungsmaßnahmen (z. B. bei der Neufassung von Verwaltungsvorschriften, die interne Bearbeitungsvorgänge regeln) angezeigt als im Fall einer regionalen Integration (Stärkung der Mittelinstanz; vgl. insgesamt Wehling 2004).

Abbildung 1: Bürokratieabbau

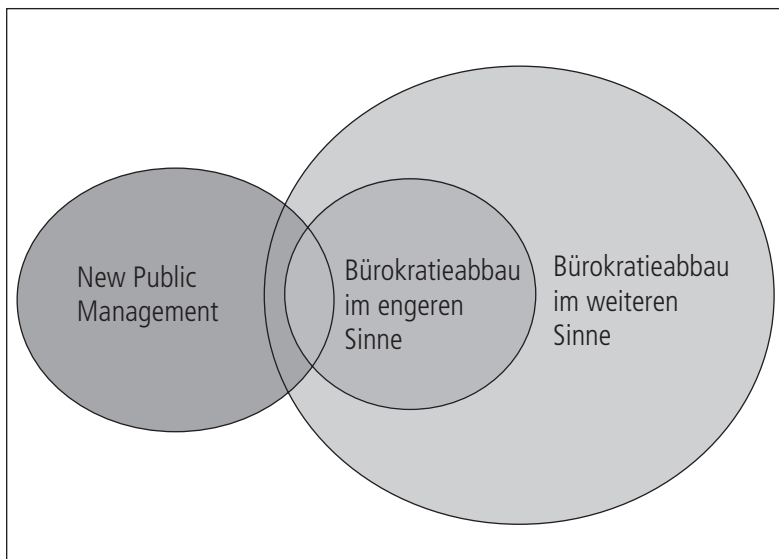


Tabelle 1: Deregulierungsmaßnahmen

| <i>New Public Management</i>                | <i>Bürokratieabbau i. e. S.</i>  | <i>Bürokratieabbau i. w. S.</i>   |
|---|--|---|
| Fördercontrolling, Personalcontrolling usw. | Abbau, Vereinfachung von Vorschriften, Standards, Berichten, z. B.:<br>Abbau von Aufgaben, Privatisierung von Aufgaben, Verlagerung von Aufgaben an Kommunen, Kammern, sonstige öffentliche oder private Träger (»Subsidiarität«, vertikale Aufgabenverlagerung) | Umbau, Rückbau, Auflösung von Verwaltungsstrukturen (Modernisierung, Restrukturierung, Spezialisierung), z. B.: Outsourcing von Aufgaben, Kommunalisierung von Behörden, Privatisierung von Landeseinrichtungen bzw. Beleihung Dritter, Umwandlung in Landesbetriebe (nach LHO), Kooperation über Landesgrenzen, Zentralisierung (durch Abbau von Schnittstellen, Abbau von Doppelzuständigkeiten, Nutzung von Synergien/Kompetenzvorteilen), horizontale Aufgabenverlagerung |

Zudem müssen absolut gemessene Einheiten (wie die Zahl der Gesetze und Rechtsverordnungen, der Verwaltungsvorschriften bzw. der Normen und Paragraphen) sowohl vor dem Hintergrund des Status quo ante als auch des zeitlichen Aufwands bewertet werden. Je größer die abgebaute Menge an Normen im Verhältnis zum ursprünglichen Bestand, desto größer dürfte der Erfolg zu bewerten sein. Und je kürzer die zeitliche Periode, in der dieser Abbau von Normen stattfand, desto größer wiederum der Erfolg (vgl. für Rheinland-Pfalz auch Stadelmaier/Konzendorf 2004).

Die Dokumentation ist, wie Tabelle 2 zeigt, nicht einheitlich und stellt daher eine rein quantitative Betrachtung der Erfolge von Deregulierungsstrategien vor erhebliche Interpretationsschwierigkeiten. Es ist auch zu vermuten, dass etwa unter »Verwaltungsvorschriften« durchaus unterschiedliche Rechtsmaterien erfasst werden. Für ein – auf quantitativer Ebene – belastbares Benchmarking der Länder ist es unabdingbar, eine kontinuierliche Erfassung nach einheitlichen Standards durchzuführen (zur Problematik der Intransparenz siehe auch Reichard 2004: 93).

Ungeachtet des Dokumentationsdefizits ist auch die relative quantitative Betrachtung allein nicht aussagekräftig für eine Bewertung des Prozessersfolgs. Sie behandelt letztlich jeglichen Normabbau als gleichwertig, egal, ob es sich um eine Rechtsnorm von weit reichender Bedeutung und großer gesellschaftlicher oder wirtschaftlicher Tragweite handelt (z. B. Abschaffung des Ladenschlusses), eine Rechtsnorm von vor allem einzelgruppenbezogener Relevanz (z. B. Zusammenlegung oder Rechtsformwechsel verschiedener Kammern oder Vereinigungen) oder eine Rechtsnorm, die im Kern lediglich verwaltungsinterne Abläufe betrifft (z. B. Ersatz von Einvernehmensregeln durch Benehmensregeln im Behördenverkehr).

Nun könnte, wo entsprechend dokumentiert, mittels Unterscheidung der verschiedenen Kategorien (Gesetze, Rechtsverordnungen, Verwaltungsvorschriften) die qualitative Varianz von Rechtsnormen ansatzweise erfasst werden. Doch spiegelt sich in der Rangstufe einer Rechtsnorm innerhalb der Hierarchie keineswegs sicher ihr substanzieller Gehalt wider. Politisch-gesellschaftlich schwer zu ändernde Ressourcenverteilungen finden sich häufig nicht in Gesetzen, sondern in Rechtsverordnungen wieder – ggf. haben auch scheinbar technische Verwaltungsvorschriften erheblichen Einfluss darauf, wer Gewinner und wer Verlierer ist. Gerade den Interessengruppen (insbesondere den gut organisierten Verbänden, aber auch Kammern usw.) ist dies wohl bewusst.

Ob also im Rahmen von Deregulierungsmaßnahmen substanzielle Normen aufgehoben bzw. vereinfacht wurden, entzieht sich einer generalistischen Betrachtung in der Makro-Perspektive und bedarf der Einzelfallana-

lyse. Eine Bewertung von Deregulierungsmaßnahmen nach relativer Wichtigkeit kann nur nach Maßgabe der Zielerreichung erfolgen: etwa die Schaffung »echter« kommunaler Entscheidungsspielräume oder die Abschaffung tatsächlich belastender Wirtschaftsstandards.

Man sollte dabei auch nicht die Gefahr außer Acht lassen, im Einzelfall über das Ziel hinauszuschießen, weil wichtige Funktionen einer Rechtsnorm bzw. funktionserhebliche Rahmenbedingungen übersehen wurden (Rede von NRW-Innenminister Fritz Behrens am 9.9.2004 in Gütersloh: [www.im.nrw.de/pe/pm2001/news\\_1250.htm](http://www.im.nrw.de/pe/pm2001/news_1250.htm)).

Im Rahmen dieses Kurzgutachtens war es nicht möglich, eine entsprechende Einzelbewertung von Deregulierungsmaßnahmen vorzunehmen und im Rahmen eines qualitativen Benchmarkings darzustellen. Dies muss künftiger Forschung überlassen bleiben.

Einen ähnlichen Vorbehalt müssen wir zur Frage der Messung des »Misserfolges« machen (siehe Kasten). Über Misserfolge im Rahmen von Deregulierungsbemühungen ist wenig bekannt. Die einschlägige Literatur schweigt fast durchgängig (Konzendorf/Bräunlein 1998: 124). Im Rahmen unserer Blitzumfrage haben wir auf eine entsprechende Fragestellung verzichtet, da sie regelmäßig keine aussagekräftigen Antworten erwarten lässt. Dabei ist die methodisch aufwändigere individuelle Befragung angezeigt; sie konnte hier nicht durchgeführt werden.

Nach King/Keohane/Verba (1994) ist eine Fallauswahl methodisch an sich verzerrt, wenn der Wert der abhängigen Variable konstant bleibt, wenn also etwa *nur* Erfolg oder *nur* »(gelungene) Revolutionen« betrachtet werden. Wir können hier den Verzerrungseffekt nicht hinreichend einschätzen und kontrollieren, versuchen aber über Plausibilitätsannahmen, eine gewisse Kompensation zu erreichen. So nehmen wir etwa an, dass Lücken in der Dokumentation von Ergebnissen vormals angekündigter Maßnahmen einen (zumindest relativen) Misserfolg zur Ursache haben. So sind z. B. nach den Ende der 80er, Anfang der 90er Jahre durchgeführten Organisationsgutachten der NRW-Landesregierung keine Erfolge bei der Verwaltungsmodernisierung allgemein bzw. Deregulierung im Besonderen speziell in öffentlich zugänglichen Quellen beschrieben worden. Insofern wäre zu schließen, dass eine durchschlagende Wirkung nach Durchführung der Gutachten nicht zu beobachten (und insofern auch nicht zu dokumentieren) war.

Tabelle 2: Anzahl von Gesetzen, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften in den Ländern

|                   | 2003                 |                      |       | 2004                                  |      |       | Eigenangaben der Länder   |
|-------------------|----------------------|----------------------|-------|---------------------------------------|------|-------|---|
|                   | Gesetze              | RVO                  | VwV   | Gesetze                               | RVO  | VwV   |   |
| Baden-Württemberg | 361                  | 966                  | 2489  | noch keine aktuellen Zahlen verfügbar |      |       | Das Kabinett verabschiedete eine erste Tranche von 110 Entbürokratisierungsmaßnahmen im September 2003, 107 davon sind bereits umgesetzt oder auf den Weg gebracht; eine zweite Tranche mit weiteren 80 Maßnahmen wurde kürzlich dem Ministerrat vorgelegt; mit der Rechtsbereinigung von 1980, 1994 und 1995 sank die Zahl der Gesetze und RVOen um mehr als 36 Prozent; im Zuge der »Deregulierungsaktion 2000« schrumpfte die Zahl der Verwaltungsvorschriften innerhalb von vier Jahren um mehr als 40 Prozent. |
| Bayern            | 346                  | 1162                 | k. A. | 325                                   | 1052 | k. A. | Der Bericht der bayerischen Deregulierungskommission vom Juli 2003 umfasste 105 Einzelmaßnahmen, von denen 50 die Bundes- oder EU-Ebene betrafen; die restlichen Maßnahmen sollen von der Staatsregierung auf Landesebene umgesetzt bzw. verfolgt werden.   |
| Berlin            | 1325                 | k. A.                | k. A. | noch keine aktuellen Zahlen verfügbar |      |       | Die Neuordnungsgesetze 2006 vom April 2003 umfasst 54 Einzelprojekte; außerdem verabschiedete Berlin ein Artikelgesetz zur Rechtsvereinfachung und Entbürokratisierung im Herbst 2003; ein zweiter Gesetzentwurf wurde im Juni 2004 eingebracht.  |
| Brandenburg       | 250 + 144 ÄnderungsG | 899 + 420 ÄnderungsG | k. A. | noch keine aktuellen Zahlen verfügbar |      |       | k. A.   |
| Bremen            | 1174                 | k. A.                | 572   | noch keine aktuellen Zahlen verfügbar |      |       | Die Arbeitsgruppe Bürokratieabbau hat im Februar 2004 insgesamt 31 Vorschläge unterbreitet; in den Jahren 1996 bis 1998 wurden 131 Vorschriften aufgehoben und 73 weitere geändert.   |

|                        |  |      |                                |                                       |     |   |      |      |  |
|------------------------|--|------|--------------------------------|---------------------------------------|-----|---|------|------|--|
| Hamburg                | k.A.   | k.A. | k.A.                           | 300                                   | 679 | k.A.  | k.A. | k.A. | k.A.   |
| Hessen                 | k.A.   | k.A. | 1830<br>(Stand:<br>31.12.2002) | 370                                   | 845 | k.A.  | k.A. | k.A. | Insgesamt wurden 3500 Regelungen abgebaut, darunter 39 Prozent aller Verwaltungsvorschriften und 15 Prozent aller Rechtsverordnungen.  |
| Mecklenburg-Vorpommern | k.A.   | k.A. | k.A.                           | 204                                   | 847 | 3331  |      |      | k.A.   |
| Niedersachsen          | 300  | 461  | 3363                           | 306                                   | 421 | 2852  |      |      | Die Rechtsbereinigungsgesetze von 1985, 1989 und 1990 hoben 158 Gesetze und 221 Verordnungen auf; zwischen dem 15. Mai 2003 und dem 30. Juni 2004 schaffte Niedersachsen weitere 500 Verwaltungsvorschriften sowie 56 Verordnungen und Gesetze ab.   |
| Nordrhein-Westfalen    | 1200 inkl. der Satzungen kommunaler u. a. Körperschaften |      | 3300 inkl. Erlasse             | noch keine aktuellen Zahlen verfügbar |     |   |      |      | Nach einer Erlassbereinigung reduzierte sich die Zahl an Verwaltungsvorschriften auf etwa 1700 und damit um fast 50 Prozent; mit dem Ersten Gesetz zur Befristung des Landesrechts NRW wurden 15 Gesetze und 41 Verordnungen aus dem Zeitraum 1946–1966 aufgehoben; in vier weiteren Gesetzen sollen die Zeiträume 1966 bis 2004 überprüft werden.   |
| Rheinland-Pfalz        | 225  | 817  | 440                            | noch keine aktuellen Zahlen verfügbar |     |   |      |      | Abbau von 337 Verwaltungsvorschriften  |
| Saarland               | k.A.   | k.A. | k.A.                           | 227                                   | 908 | 1500  |      |      | Abbau von 2130 der 3346 Verwaltungsvorschriften, die am 1.1.1999 existierten (Stand 17. April 2002)  |
| Sachsen                | 295  | 533  | 2535 + x                       | 258                                   | 537 | 4491 inkl. Erlasse, Richtlinien, Ministerialschreiben |      |      | Eine Positivliste enthält 4491 Verwaltungsvorschriften, alle nicht enthaltenen Normen sind mit Ablauf des 31. März 2004 außer Kraft getreten; 50 der insgesamt 230 Einzelvorschläge der Arbeitsgruppe Deregulierung wurden im Verwaltungsverfahrenismodernisierungsgesetz vom 5. Mai 2004 umgesetzt; von den 1765 im Rahmen des Paragrafenprangers eingegangenen Vorschlägen hat die Kommission für Vorschriftenabbau Empfehlungen erarbeitet, 1084 sind abschließend behandelt, die Prüfung der Vorschläge soll bis Jahresende 2004 erfolgen. |

|                    |       |       |                      |                                       |      |          |   |
|--------------------|-------|-------|----------------------|---------------------------------------|------|----------|---|
| Sachsen-Anhalt     | k. A. | k. A. | k. A.                | 196                                   | 326  | ca. 2500 | Im Rahmen der Aufgabenkritik wurden ca. 11 200 Aufgaben erfasst, nach einem Beschluss der Landesregierung vom 3. August 2004 sollen zu mindestens 5 Prozent davon Vorschläge zum völligen bzw. teilweisen Verzicht, zur Privatisierung oder zur Vollzugskritik erbracht werden.         |
| Schleswig-Holstein | 364   | 1159  | 1102                 | noch keine aktuellen Zahlen verfügbar |      |          | Seit 1995 sind mehr der im Amtsblatt veröffentlichten Erlasse außer Kraft getreten als neue hinzugekommen sind (1389 Erlasse wurden aufgehoben, 839 kamen neu hinzu); die Gesamtzahl der Verwaltungsvorschriften reduzierte sich zwischen 1995 und 2003 um 40 Prozent von 1341 auf 792. |
| Thüringen          | 230   | 1155  | 889 (Stand 1.1.1999) | 230                                   | 1155 | 886      | Nach einer Überprüfung des Bestandes an Rechtsvorschriften durch die Stabsstelle wurden von rund 2300 Rechtsvorschriften 1100 nicht bestätigt; mehr als 1600 Verwaltungsvorschriften entfielen nach Meldung durch die Ressorts ohne weitere Prüfung.                                    |

Innerhalb der Kategorie des Bürokratieabbaus i.e.S. nehmen Standards bzw. Vorschriften des »privat« bzw. mittelbares staatlich gesetztes Rechts, wie DIN-Normen, VDI-Richtlinien, Unfallverhütungsvorschriften der Berufsgenossenschaften oder Empfehlungen der Haftpflichtversicherer eine Sonderstellung ein. Sie wirken gegenüber Bürgerinnen und Bürgern bzw. gegenüber Unternehmen oder sonstigen gesellschaftlichen Akteuren oft ebenso hemmend oder kostentreibend wie unmittelbares staatliches Recht in vergleichbaren Fällen. Sie finden mittelbar durch staatliche Rechtssetzung Eingang in das allgemein verbindliche Normengefüge, wo etwa im Umweltrecht über Referenzen zum »Stand der Technik« auf solche Bestimmungen Bezug genommen wird.

Wenn also Vorschläge zum Bürokratieabbau die Zurückdrängung solcher Referenzen zum Inhalt haben, so wird in der Sache nicht auf die Lösung des Problems staatlicher Überreglementierung an sich, sondern letztlich auf Abhilfe gegen »privat« gesetzte Übernormierung gezielt.

## **Politische Agenda**

Für das Thema Deregulierung auf der politischen Agenda sind andere Messgrößen ins Auge zu nehmen. So hat unsere Umfrage unter den Staats- bzw. Senatskanzleien ergeben, dass unterschiedliche Anlässe zu Bürokratiebaumaßnahmen i.e.S. und i.w.S. geführt haben. Waren es etwa bis Mitte der 60er Jahre in NRW oder noch in den 80er Jahren in Niedersachsen oder Baden-Württemberg sowie nach 1990 in den ostdeutschen Ländern vornehmlich Bemühungen um Rechtsbereinigung, so rückte seit den 90er Jahren in Gesamtdeutschland die Haushaltskonsolidierung verstärkt in den Blickpunkt.

Ganz besonders ist das beim Stadtstaat Berlin ersichtlich. Berlin hat den Schwerpunkt auf Bürokratieabbau im weiteren Sinne gelegt, also insbesondere den Rück- und Umbau der Aufbauorganisation der öffentlichen Verwaltung, die dort weit überdurchschnittlich stark und entsprechend kostenbelastend war und, ungeachtet erheblicher Einschnitte, immer noch ist. Ähnliches gilt für die Freie Hansestadt Bremen.

Bürokratieabbau im engeren Sinne wird gleichwohl als integraler und wichtiger Bestandteil der jeweiligen Initiativen gesehen. In beiden Stadtstaaten führt neben dem unmittelbar aus der Finanzkrise erwachsenen politischen Druck noch ein weiterer Umstand zu verstärkten Anstrengungen. Denn diese Eigenleistungen bei der Konsolidierung der Landeshaushalte sind nachzuweisen im Hinblick auf ein von Berlin angestrebtes Normenkontroll-

verfahren in Karlsruhe zum Problem Finanzausgleich. Berlin erhofft durch erfolgreiche Deregulierung verbesserte Chancen vor Gericht. Dadurch bleibt das Thema auf der politischen Agenda.

In abgemilderter Form hält eine ähnliche Überlegung das Thema auch in Sachsen auf dem politischen Tableau. Angesichts einer ab 2008 erwarteten Degression der Sonderbedarfs-Ergänzungszuweisungen des Bundes ist massive Kostenreduktion ein wesentliches Motiv. Zur Kategorie solcher Sondersituationen gehört auch der in den ostdeutschen Ländern insgesamt drohende bzw. bereits begonnene Bevölkerungsrückgang. Diesen beziffert beispielsweise der Freistaat Sachsen bis 2015 mit rund 450 000 Personen. Eine organisatorische (geographische, personelle und sächliche) Anpassung des Verwaltungsapparates wird damit unvermeidlich.

*Tabelle 3: Leitbilder in den Ländern*

|                        | »aktiverender Staat« | Subsidiarität,<br>Kommunalisierung |
|------------------------|----------------------|------------------------------------|
| Baden-Württemberg      | -                    | +                                  |
| Bayern                 | +                    | +                                  |
| Berlin                 | -                    | -                                  |
| Brandenburg            | -                    | +                                  |
| Bremen                 | -                    | -                                  |
| Hamburg                | -                    | +                                  |
| Hessen                 | -                    | +                                  |
| Mecklenburg-Vorpommern | -                    | +                                  |
| Niedersachsen          | -                    | +                                  |
| Nordrhein-Westfalen    | -                    | +                                  |
| Rheinland-Pfalz        | -                    | +                                  |
| Saarland               | -                    | +                                  |
| Sachsen                | -                    | +                                  |
| Sachsen-Anhalt         | -                    | +                                  |
| Schleswig-Holstein     | -                    | +                                  |
| Thüringen              | -                    | +                                  |

Die Präsenz der Themen Bürokratieabbau und Verschlinkung der öffentlichen Verwaltung in allen Ländern sowie in zahlreichen Kommunen und letztlich auch im Bund ist ein Indiz für zweierlei. Erstens scheinen Fragen der effizienten Verwaltungsorganisation längst nicht mehr nur Gegenstand von Fachdiskursen zu sein. Die Bürgergesellschaft hat ihr Auge auf die öffentliche Hand gerichtet und formuliert ihre Anforderungen an adäquates Verwaltungshandeln. Externe Kräfte spielen insofern eine wichtige Rolle.

Zweitens zeigt die Omnipräsenz der Thematik, dass es sich hierbei um ein politisch gut kommunizierbares Politikfeld handelt, das mittlerweile von allen demokratischen Parteien besetzt wird.

Empirisch besehen konvergieren die Zielsetzungen, die mit Deregulierungsmaßnahmen der Länder verbunden sind, annähernd vollständig (Tabelle 4b »Ziele und Motive der Maßnahmen«). Die Hypothese, nach der »partisan politics« (verstanden als parteipolitische Prägung) keine Rolle mehr spielt, wird insbesondere durch die Betrachtung zweier entsprechender Indikatoren untermauert: Von sozialdemokratisch geführten Landesregierungen wird auf das von der Bundesregierung formulierte Paradigma des »aktivierenden Staates« kein bzw. kein signifikanter Bezug genommen; zudem wird das ursprünglich aus der katholischen Soziallehre stammende Subsidiaritätsprinzip, auch und gerade in seiner Ausprägung als Kommunalisierungsgebot, nicht nur von christdemokratisch geführten Landesregierungen sichtbar als Zielsetzung formuliert (vgl. Tabelle 3).<sup>1</sup>

### **Die unabhängige Variable: institutioneller Rahmen**

Die erklärende Variable für den Erfolg von Deregulierungsmaßnahmen sind die institutionellen und politischen Voraussetzungen. Gemeint sind damit der organisatorische Rahmen, das Verfahren der Erhebung und Bearbeitung von Deregulierungsentwürfen (Vorschlägen) sowie die politische Einbindung. Diese Dreiteilung macht nur Sinn beim Bürokratieabbau im engeren Sinne und zwar als Ex-post-Maßnahme.

Auf der Ebene des organisatorischen Rahmens sind folgende Aspekte zu betrachten: Beauftragung einer speziellen Stelle für den Bürokratieabbau, als Kommission, als Arbeitsgruppe, als Stabstelle; politische Wertigkeit der Besetzung und Beauftragung; Beteiligungen weiterer Kreise, innerhalb und außerhalb der öffentlichen Verwaltung, insbesondere auch Experten, Unternehmensberater und die Wissenschaft.

1 Beide Konzepte bzw. Referenzen auf sie sind kein verlässlicher Indikator für die parteipolitische Färbung einer politischen Programmatik. Dieser Vorbehalt gilt besonders im Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip, denn es wurde über den Maastricht-Vertrag 1992 – »europapolitisch entideologisiert« – wieder zurück in den deutschen politischen Diskurs importiert. Dabei hat es einen Gutteil seiner ursprünglichen parteilichen Identifikationsfähigkeit eingebüßt. Dennoch lassen unseres Erachtens beide Konzepte, gerade angesichts der weitgehenden Konvergenz der Ziele im Rahmen unserer Blitzumfrage, eine Tendenzaussage zu.

Tabelle 4: Institutionen für Bürokratieabbau und Maßnahmen gegen die Entstehung neuer Bürokratie

|                       | BW   | BY | BE | BB | HB | HH | HE | MV | NI | NRW | RP | SL | SN | SNA | SH | TH |
|-----------------------|--|----|----|----|----|----|----|----|----|-----|----|----|----|-----|----|----|
| Verfahren ex post     | Bürgereingaben   | +  | -  | +  | -  | +  | +  | +  | +  | +   | +  | +  | +  | +   | +  | +  |
|                       | Eingaben von Unternehmen                               | +  | +  | -  | -  | +  | +  | +  | +  | +   | +  | +  | -  | +   | +  | +  |
|                       | verwaltungsinterne Verfahren                           | +  | +  | +  | +  | +  | +  | +  | +  | +   | +  | +  | +  | +   | +  | +  |
|                       | Expertenrat von außen                                  | +  | +  | +  | -  | -  | -  | -  | -  | -   | -  | -  | -  | -   | -  | -  |
|                       | Beteiligung von Kommunen, Verbänden und Gewerkschaften | +  | +  | +  | +  | +  | +  | +  | +  | +   | +  | +  | +  | +   | +  | +  |
| Institutionen ex post | Policy-Learning  | -  | -  | -  | -  | -  | -  | -  | -  | -   | -  | -  | +  | +   | -  | -  |
|                       | Arbeitsgruppe(n)                                       | +  | +  | -  | +  | -  | +  | -  | +  | +   | +  | +  | +  | +   | -  | +  |
|                       | Kommission(en)   | -  | +  | -  | +  | -  | +  | +  | -  | +   | +  | +  | +  | -   | +  | -  |
|                       | Lenkungsgruppe/ Steuerungsgruppe                       | -  | -  | +  | -  | -  | -  | -  | -  | -   | -  | +  | -  | +   | +  | +  |
|                       | Ausschüsse   | -  | -  | +  | +  | -  | +  | -  | -  | -   | +  | -  | +  | -   | -  | -  |
|                       | Projektgruppen   | -  | +  | +  | +  | -  | +  | -  | -  | -   | -  | -  | -  | +   | -  | -  |
|                       | Beirat   | -  | -  | -  | +  | -  | -  | -  | -  | -   | -  | +  | -  | -   | -  | +  |
|                       | Koordinierungsstelle                                   | -  | -  | -  | +  | -  | -  | -  | -  | -   | -  | -  | -  | -   | -  | -  |
|                       | Clearingstelle   | -  | -  | -  | -  | -  | -  | -  | -  | -   | +  | -  | -  | -   | -  | +  |
|                       | Mittelstandsbeauftragter o. ä.                         | -  | -  | -  | -  | -  | +  | -  | -  | -   | +  | -  | +  | -   | -  | -  |
|                       | Arbeitskreis   | -  | -  | -  | -  | -  | -  | -  | -  | -   | -  | -  | -  | -   | -  | -  |
|                       | Ombudsmann/-frau                                       | +  | -  | -  | -  | -  | -  | -  | -  | -   | -  | -  | -  | -   | -  | -  |
|                       | Paragrafen-Pranger                                     | +  | -  | -  | -  | -  | -  | -  | -  | -   | -  | -  | +  | -   | -  | -  |
|                       | Geschäftsstelle  | -  | -  | -  | -  | -  | -  | +  | -  | -   | -  | -  | +  | -   | -  | -  |
|                       | zentrale Normprüfstelle                                | -  | +  | -  | -  | -  | -  | -  | +  | -   | -  | -  | -  | -   | -  | +  |
| Stabsstelle           | -  | -  | -  | -  | -  | -  | -  | +  | -  | -   | +  | -  | -  | -   | -  | +  |



Tabelle 4a: Federführung der Maßnahmen

|  | BW | BY | BE | BB | HB | HH | HE | MV | NI | NRW | RP | SL | SN | SNA | SH | TH |
|--|----|----|----|----|----|----|----|----|----|-----|----|----|----|-----|----|----|
| Staats-/Senatskanzlei                            | +  | +  | -  | +  | +  | -  | +  | -  | +  | -   | +  | +  | -  | +   | +  | -  |
| Justizministerium                                | -  | -  | -  | -  | -  | +  | -  | -  | -  | -   | -  | -  | +  | +   | -  | -  |
| Wirtschaftsministerium                           | -  | -  | -  | -  | -  | -  | -  | -  | -  | -   | -  | -  | -  | -   | -  | -  |
| Innenministerium                                 | -  | -  | -  | -  | -  | -  | -  | -  | -  | -   | -  | -  | -  | +   | -  | -  |
| Finanzministerium                                | -  | -  | +  | -  | -  | +  | -  | -  | -  | -   | -  | -  | -  | -   | -  | +  |
| Landesregierung                                  | -  | -  | +  | -  | -  | -  | -  | -  | -  | -   | -  | -  | -  | -   | -  | -  |
| ressort- bzw. institutionen-<br>übergreifende AG | -  | -  | -  | -  | -  | -  | -  | -  | -  | -   | -  | -  | -  | -   | -  | -  |
| Kommission                                       | -  | -  | -  | -  | -  | -  | -  | +  | -  | -   | -  | -  | -  | -   | -  | -  |
| keine ausschließliche<br>Federführung erkennbar  | -  | -  | -  | -  | -  | -  | -  | -  | -  | +   | -  | -  | -  | -   | -  | -  |

*Tabelle 4b: Ziele und Motive der Maßnahmen*

|   | BW | BY | BE | BB | HB | HH | HE | MV | NI | NRW | RP | SL | SN | SNA | SH | TH |
|---|----|----|----|----|----|----|----|----|----|-----|----|----|----|-----|----|----|
| Entlastung der Wirtschaft   | +  | +  | +  | +  | +  | +  | +  | +  | +  | +   | +  | +  | +  | +   | +  | +  |
| mehr Bürgerfreundlichkeit<br>und Bürgernähe                               | +  | +  | +  | +  | +  | +  | +  | +  | +  | +   | +  | +  | +  | +   | +  | +  |
| größere Effizienz und<br>Transparenz der Verwaltung                       | +  | +  | +  | +  | +  | +  | +  | +  | +  | +   | +  | +  | +  | +   | +  | +  |
| Einsparungen  | -  | +  | +  | +  | +  | +  | +  | +  | +  | +   | +  | +  | +  | +   | +  | +  |
| Lösung von Problemen aus<br>dem Zusammenspiel mit<br>Bundes- und EU-Recht | -  | -  | -  | -  | -  | -  | -  | +  | +  | +   | +  | -  | +  | -   | -  | -  |

Auf der Verfahrensebene sind vor allem relevant: die Herkunft von Vorschlägen (Bürgereingaben, verwaltungsinterne Abfragen, Expertenempfehlungen, Befragungen von Verbänden, Kammern, Einzelunternehmen usw.), die Vorgabe von Zielmarken und ein (ressort- oder länderübergreifendes) Ranking sowie die Einbindung politischer Entscheidungsgremien (z.B. Kabinetts) an kritischen Entscheidungspunkten.

Wir erkennen aus dieser Übersicht vor allem dreierlei:

Die Verfahren, um Vorschläge für Deregulierungsmaßnahmen zu generieren, ähneln sich weitgehend. Lediglich der Aspekt des »policy learning«, insbesondere von anderen Ländern, scheint insgesamt nicht stark ausgeprägt bzw. dieses Lernen vollzieht sich nicht systematisch: ein Kulturproblem.

Ziele und Motive konvergieren außerordentlich stark. Einige Länder verweisen darauf, dass die in unserer Umfrage erfassten Ziele nicht immer bzw. für jede Maßnahme relevant sind, sondern je nach Bereich unterschiedliches Gewicht haben. In der Tat sind die Ziele nicht durchgängig bzw. vollständig kompatibel: So kann man etwa zwischen den beiden grundsätzlichen Stoßrichtungen des staatsinternen Bürokratieabbaus und des Bürokratieabbaus gegenüber den Bürgern und der Wirtschaft unterscheiden (Hill 2004: 725).

Damit wird nicht nur klar, dass »partisan politics« keine signifikante Rolle spielt, sondern auch, dass Deregulierung zum Selbstzweck geworden ist. Sie dient keinem eindeutigen übergeordneten und dezidierten Ziel. Vielmehr bedarf sie solcher übergeordneter Leitprinzipien, auf die sie unterschiedlich – abhängig von dem zu deregulierenden Bereich – Bezug nimmt, um selbst Orientierung zu erhalten.

Bei der Verortung der Federführung erkennen wir eine gewisse Häufung, nämlich in den Staats- bzw. Senatskanzleien und Staatsministerien. Das erscheint plausibel und vernünftig, weil so die hohe politische Wertigkeit eines Verfahrens zum Ausdruck gebracht werden kann. Gleichzeitig fallen politisches Gewicht und notwendige Handlungsressourcen, um in der Sache erfolgreich agieren zu können, in den Staatskanzleien regelmäßig zusammen.

Letzteres leitet über zur Ebene der politischen Einbindung. Hier ist neben den Aspekten der politischen Durchdringung von organisatorischen Strukturen und Entscheidungsabläufen auch die Frage relevant, inwieweit Mehrebenenpolitik als Hindernis oder als Katalysator für Bürokratieabbau wirkt. So können Zuständigkeiten anderer Ebenen (EU oder Bund) den Abbau von hemmenden Vorschriften verhindern: ein Phänomen, das in vielen Verlautbarungen der Länder beklagt wird.

Dabei handelt es sich allerdings nicht nur um das Problem der jeweiligen Gesetze, Richtlinien oder Verordnungen. Ein erheblicher Teil der durch die Landesregierungen erlassenen Rechtsverordnungen und Verwaltungsvor-

schriften erfolgt unmittelbar und zwingend aus bundes- bzw. europarechtlichen Normen (Riebel 2002). Diese Form der rechtgeberischen Verflechtung von EU, Bund und Ländern begrenzt objektiv einen erfolgreichen Bürokratieabbau aus der eigenständigen Verantwortung der Länder.

Die Politikverflechtung im Mehrebenensystem kann allerdings auch als Katalysator für Bürokratieabbau wirksam werden. Als Beispiel soll hier die von Baden-Württemberg betriebene Abschaffung der Kehrbezirke im Schornsteinfegerwesen dienen: Die angedrohte Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens gegen die Bundesrepublik Deutschland wegen Verstoßes gegen die Dienstleistungsfreiheit in dem hier relevanten Bereich hat zur Befassung der zuständigen Bundesebene geführt.

Die Verflechtung verschiedener Politikbereiche zwischen Landes-, Bundes- und EU-Ebene ist insofern funktional unterschiedlich zu bewerten und kann nicht a priori als Faktor gelten, der einer erfolgreichen Deregulierungspolitik entgegensteht. Die Nutzung der Politikverflechtung im Mehrebenensystem als Katalysator für Deregulierungsvorschläge der Länder kommt in Hinblick auf Europa grundsätzlich für alle ordnungspolitischen Ziele in Frage, bei denen es um die Abschaffung von Marktzugangsschranken, die Herstellung von Dienstleistungsfreiheit und von wirtschaftlicher Freizügigkeit im Allgemeinen geht.

Den Ex-post-Verfahren zum Abbau bereits bestehender Bürokratie stehen Ex-ante-Maßnahmen zur Verhinderung (neuer) Bürokratie gegenüber (Ennuschat 2004). Dabei handelt es sich vor allem um institutionelle Hürden gegen die erfolgreiche Verabschiedung von Gesetzen, Rechtsverordnungen oder Verwaltungsvorschriften in unterschiedlichen Stadien. Da neue, zusätzliche organisatorische Bürokratie (neue Behörden, Abteilungen usw.) ebenfalls formal durch entsprechende Normvorschriften (wie Errichtungsgesetze und Rechtsverordnungen) entsteht, ist hier der gleiche Zugriffspunkt gegeben.

Weit verbreitet und etabliert sind mittlerweile unterschiedliche Varianten der Gesetzesfolgenabschätzung (GFA). Sie dient dazu, entsprechend einem zentral festgelegten Kriterienkatalog die Erforderlichkeit und Zweckmäßigkeit neu zu erlassener Rechtsnormen vorab zu bewerten. Als solche allein betrachtet, ist sie ein Hilfsmittel der kritischen Selbstprüfung. Die Landesregierungen schätzen sie häufig positiv ein und verbinden Erfolge bei der Eindämmung der Normenflut mit der GFA.

Wir tendieren dazu, die Effektivität der GFA in Abhängigkeit von den sonstigen institutionellen und vor allem organisatorischen Hürden zu sehen, die sie in unterschiedlicher Weise in den Ländern einbinden. So ist es bedeutsam, ob die GFA von dem für die Rechtsmaterie federführenden Ressort selbst oder aber von einer anderen, womöglich eigens dazu geschaffenen

Stelle vollzogen wird. Will man sie als scharfes Schwert nutzen, so muss die durchführende Instanz mit erheblicher Expertise und Kompetenz sowie einem beachtlichen Maß an Konfliktfähigkeit ausgestattet werden. Je politischer diese Institution besetzt ist oder je stärker sie ihr eigenes Reüssieren über die Verhinderung von neuen (entbehrlichen) Rechtsnormen definieren kann, desto größer werden ihre Erfolgsaussichten sein.

#### 4 Theorie: Erfolgsaussichten von Deregulierungsmaßnahmen

Eine Reihe policy-orientierter Theorieansätze der Sozialwissenschaften ist als einschlägig für die Frage zu betrachten, welche Zusammenhänge zwischen institutionellen und politischen Rahmenbedingungen und dem Erfolg von Policy-Maßnahmen (wie etwa Deregulierung) bestehen.

Unter dem Blickwinkel der »rational choice«-Ansätze müssen die Interessenlage (mit Prioritäten) sowie die Anreizstrukturen für Akteure einer Organisation oder eines Netzwerkes betrachtet werden. Im Hinblick auf Deregulierungsmaßnahmen (vor allem Bürokratieabbau i.e.S.) ist aufgrund des Selbstverständnisses der Bediensteten in der öffentlichen Verwaltung und im Hinblick auf die dort herrschenden Anreizstrukturen eher mit Widerstand zu rechnen. Dem könnte mit veränderten Anreizstrukturen, die aktives oder zumindest unterstützendes Verhalten der Bediensteten belohnen und Widerstand (eher) negativ sanktionieren, begegnet werden.

An »rational choice« anknüpfend, kann aus den Ansätzen der *Netzwerkanalyse* die Bedeutung von »Fachbruderschaften«, insbesondere in Bundesländer- bzw. Länder-Länder-Gremien, erschlossen werden. In diesen verhältnismäßig abgeschlossenen Kommunikations- und Kooperationsstrukturen von Fachbeamten entstehen wichtige Regelwerke, wie etwa die Musterbauordnung, an die die einschlägigen landesrechtlichen Regelungen im Bauordnungsrecht weitgehend, wenn nicht vollständig angelehnt sind.

Die Tendenz zur Vereinheitlichung trotz der Möglichkeit föderaler Vielfalt ist nicht nur unter dem Föderalismus-Aspekt problematisch; ein in dieser Art geschlossenes und sich selbst bestätigendes Netzwerk hat kaum Anreize zum Abbau der selbst entwickelten Normen. Es wird, so die Erwartung in Anlehnung an die Theorie, eine Tendenz zum Normaufbau zeigen.

Dem kann am besten begegnet werden, indem man die Wirkungsreichweite solcher Fachbruderschaften (Wagener 1979) begrenzt: entweder durch Ausstieg aus den entsprechenden Gremien (und substanzielle Wahrnehmung der Landeszuständigkeit in den entsprechenden Materien) oder, falls ein Ausstieg wegen des möglichen Verlustes von Zugang zu Expertise und

damit Verzicht auf Synergieeffekte ausscheidet, eine regelmäßige Rotation der Akteure.

Die Literatur zu »epistemic communities« verweist auf die Bedeutung der wissenschaftlichen bzw. externen Beratung. Diese kann verschiedene Funktionen erfüllen:

Sie kann als neutrale Autorität fungieren, also eine interessen- bzw. parteiunabhängige Begutachtung bereitstellen und damit bestimmte Blockaden (im Entscheidungsfindungsprozess) überwinden (Raiffa 1996: 275 ff.). Hier geht es also um die Beschaffung von Legitimation durch Berufung auf eine neutrale und sachverständige Autorität.

Sie kann dem Ausgleich eines Informations- bzw. Kompetenzdefizits dienen. Dieser Aspekt ist dann wichtig, wenn Entscheidungsträgern wesentliche Kenntnisse für die Initiierung oder Implementierung neuer Politiken fehlen und sie diese aus internen Ressourcen, etwa dem eigenen Verwaltungsunterbau, nicht erhalten.

Sie kann im Rahmen der Moderation bzw. des Coachings auch als »change manager« auf (inhaltliche) Verhandlungskompromisse hinwirken, indem sie die Transaktionskosten dieser Aushandlungsprozesse durch effizientes Management senkt (vgl. für Brandenburg Konzendorf/Bräunlein 1998: 18).

Wir sehen externe Beratung als »change manager« als die sinnvollste Lösung für erfolgreiche Deregulierung auf Länderebene an. Sie wirkt nach innen (in die Verwaltung) und nach außen (Gesellschaft, Wirtschaft, Kommunen u. a.). Sie ist geeignet, die Akteure durch aktives Einbeziehen mit auf den Reformweg zu nehmen und Widerstände frühzeitig zu identifizieren. Das ist die Voraussetzung für Abhilfe.

Dagegen beurteilen wir externe Beratung als Beschafferin von Legitimation im Kontext des Bürokratieabbaus eher skeptisch. Diese Funktion ist vor allem auf die politische und gesellschaftliche Öffentlichkeit gerichtet. In die Verwaltung hinein ist Legitimation durch eine eingeschaltete neutrale Autorität unseres Erachtens nur in besonders gelagerten Spezialfällen von letztlich nur substanzial-akademisch aufzuarbeitenden Einzelproblemstellungen angezeigt.

Diese Einschätzung gilt im Kern auch für die Funktion externer Beratung als Ausgleich für Kompetenzdefizite. Zwar ist der Gedankengang nachzuvollziehen, den Widerstand der Technokratie mittels Verweigerung sachverständiger, jedoch reformfreudiger Informationsvermittlung an die reformorientierte Politik dadurch auszugleichen, dass externe Fachleute eingeschaltet werden; die berührten Materien sind in der Regel allerdings so hochgradig spezialisiert, dass ein Kompetenzausgleich nur vereinzelt in dem für die politische Entscheidungsfindung notwendigen Maße möglich sein wird.

Wir sehen hier für die externe Fachberatung allerdings bessere Chancen, wenn sie sich auf das Benchmarking konzentriert, die (fehlende) reformfreundige Verwaltungseinschätzung also nicht durch eigene Beurteilungen substituiert, sondern erfolgreiche, hochgradig adaptierbare Alternativen anderer Länder (hilfsweise auch des Bundes oder anderer EU-Staaten) präsentiert.

Die Literatur zum »policy learning« nimmt an, dass ein gegenseitiges Lernen, vor allem von Best Practice, möglich ist und auch tatsächlich stattfindet. Ob nun Imitation ohne Rücksicht auf die spezifischen Bedingungen des eigenen Landes, ob symbolisches Lernen ohne reale Wirkungen oder gar intelligente Übernahme und Adaption von andernorts erprobten Ideen, Prozessen und Organisationsstrukturen – es gibt verschiedene Formen des »policy learning«. Die Konvergenz der Deregulierungsmaßnahmen der Länder ist im Hinblick auf die Zielsetzung ausgesprochen hoch. Wir schließen daraus, dass hier politisches Lernen voneinander – wenn auch nicht systematisch – stattgefunden hat.

Der Ansatz der »advocacy coalition« sieht einen Kulturwandel in Verwaltung und Politik als eine ermöglichende Kraft für Verwaltungsreform an. Daran anschließend wäre für die Frage erfolgreichen Deregulierens zu folgern, dass eine Entgrenzung der Verwaltung, verstanden als das Einbeziehen gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Kräfte, in mindestens zweierlei Hinsicht Erfolg versprechend sein kann: im Sinne des Generierens innovativer Ideen (für gute Vorschläge zur Deregulierung) sowie als Erleichterung bzw. Ermöglichung erfolgreicher Implementierungsstrategien für Deregulierungsmaßnahmen. So könnte die (reformorientierte) Politik durch den Einbezug gesellschaftlicher und unternehmerischer Akteure Vorschläge zur Deregulierung erhalten und gleichzeitig Ressourcen zur Unterstützung einer erfolgreichen Umsetzung mobilisieren.

Der »multiple-streams«-Ansatz (Kingdon 1984) geht im Wesentlichen davon aus, dass sowohl Probleme (wie Veränderungsbedarf in der öffentlichen Verwaltung) als auch Lösungsmodelle (z. B. Deregulierung) permanent vorhanden und im Kern auch bekannt sind. Damit nun aber tatsächlich – und insofern erfolgreich – etwas passiert, muss sich eine Möglichkeit eröffnen, müssen bestimmte politische Rahmenbedingungen (»politics«) gegeben sein, und muss vor allem ein politischer Unternehmer (»change agent«) auftreten, der die Umsetzung vorantreibt.

Der Ansatz erklärt den nur auf den ersten Blick kontingenten Erfolg von (neuen) Politiken also wesentlich über eine strategische Situation, die zustande kommen muss, damit insbesondere Reformen bzw. Wandel möglich werden. Auslöser können zum Beispiel akute Krisen sein.

Hier ist insbesondere an die Haushaltsprobleme praktisch aller öffentlichen Haushalte zu denken. Sie erfordern angesichts der Struktur der Haushalte auf Länderebene vor allem Einsparbemühungen bei den Personalkosten, also Personalabbau. Dieser ist nur in Verbindung mit einem entsprechenden Aufgabenabbau zu erbringen (Hill 2004: 723) und muss auch von schlankeren und einfacheren Verwaltungsabläufen begleitet werden. Somit ist Bürokratieabbau im engeren Sinne ein relevanter Policy-Bereich als Antwort auf diese »Krise«.

Der Ansatz sensibilisiert weiterhin für die besondere Funktion des »change agent«. Es bedarf – in dieser strategischen Situation – einer Persönlichkeit, die ein spezifisches Interesse am Erfolg der Maßnahme, hier also der Deregulierung, hat. Hierzu ist eine besondere Konzentration von Zuständigkeit und Handlungsressourcen sowie Verantwortung und »Anreiz zum Erfolg« zu bewerkstelligen.

## **5 Drei Fallbeispiele: Sachsen, Bremen und Baden-Württemberg**

Im Folgenden beleuchten wir drei Beispiele, die unterschiedliche, erfolgreiche Herangehensweisen an Deregulierung auf Landesebene illustrieren. Wir verbinden damit keine Aussage zur Sinnhaftigkeit von Modellen, die in anderen Ländern eingesetzt werden. Die Auswahl haben wir auch getroffen unter dem Aspekt einer repräsentativen Systematik möglichst unterschiedlicher Fälle: ein Flächenland (Ost), ein Stadtstaat, ein Flächenland (West).

### **Freistaat Sachsen**

Die Betrachtung der institutionellen und politischen Voraussetzungen erfolgreicher Deregulierung ist im Freistaat Sachsen aus drei Gründen besonders aufschlussreich.

Erstens hat Sachsen mit dem »Paragrafenpranger« eine Form von Marke institutionalisiert, mit der Gesellschaft und Wirtschaft einbezogen werden, Verbesserungsvorschläge zu machen. In kurzer Zeit wurden viele Anregungen zum Bürokratieabbau erfolgreich umgesetzt: Von Februar 2003 bis August 2004 gingen 1765 Vorschläge ein; zu 1305 wurden von der »Kommission für Vorschriftenabbau« Empfehlungen ausgesprochen, 1084 sind abschließend behandelt worden. Neben der Nutzung gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Kräfte als Ideengeber hat Sachsen auch darauf gesetzt, von den Erfahrungen anderer Länder zu lernen; beispielsweise wurden die Er-

kenntnisse der so genannten Henzler-Kommission (2003) in Bayern ausgewertet.

Zweitens hat Sachsen mit der Kommission für Vorschriftenabbau einen Weg der Institutionalisierung geschaffen: eine interministerielle Einrichtung unter Federführung der Staatskanzlei und maßgeblicher Beteiligung von Finanz- und Innenressort. Sie entscheidet bei Einvernehmen mit bindender Wirkung. Kommt kein Einvernehmen zustande, wird im Kabinett entschieden. Damit werden die sonst üblichen Gepflogenheiten der Vorbereitung von Kabinettsunterlagen durchbrochen: Voraussetzung für die Kabinettsreife im Allgemeinen ist u. a. die Abstimmung der Vorlage zwischen den (berührten) Ressorts. Kabinettsbefassungen über Materien, die im Vorfeld nicht abgestimmt wurden (bzw. nicht von den berührten Ressorts mitgezeichnet worden sind) – und die insoweit strittig das Kabinett erreichen –, bleiben im normalen Geschäft die Ausnahme.

Die sächsische Praxis bedeutet insofern eine teilweise, qualitative Umkehrung des Prinzips der Kabinettsreife. Es ist davon auszugehen, dass dadurch ein erheblicher, zur positiven Einigung disziplinierender Druck ausgeübt wird.

Drittens nutzt Sachsen, in gewisser Analogie zu Instrumenten des Haushaltsverfahrensrechts in den USA der 80er und 90er Jahre (Sturm/Müller 1999), innovative Ausgestaltungsformen für Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften. Neben der Einführung eines Verfallsdatums für Rechtsnormen (»sunset regulation«), das z. B. für Verwaltungsvorschriften im März 2004 auf zwei Jahre (von fünf Jahren) herabgesetzt wurde, gibt es jetzt eine Positivliste aller Verwaltungsvorschriften.

Verwaltungsvorschriften, die im Rahmen der jährlichen Erfassung nicht von den Ressorts gemeldet werden, treten somit außer Kraft (ähnlich: Rheinland-Pfalz). Als Ziel für die kommenden fünf Jahre wurde formuliert, die Zahl der Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften zu halbieren. Damit ist klar, dass jeder neuen Rechtsnorm im Durchschnitt zwei alte weichen müssen. Das Verfahren hat eine gewisse Ähnlichkeit mit der PAYGO (»pay as you go«)-Regel des amerikanischen Haushaltsrechts seit Anfang der 90er Jahre: Ein Änderungsantrag zur Aufstockung einer (beliebigen) Ausgabe kann nach dieser Verfahrensregel des Kongresses nur dann eingebracht werden, wenn er bereits (in gleicher Höhe) eine Bestimmung der Gegenfinanzierung enthält – also entweder die Kürzung eines anderen Ausgabentitels oder die Erhöhung eines Einnahmetitels (Sturm/Müller 1999).

Bereits die systematische Erfassung von Rechtsnormen samt Einführung einer abstrakten Obergrenze wirkt disziplinierend, denn sie generiert ein permanentes Benchmarking – sowohl ressort- als auch länderübergreifend.

Wenn dazu, wie in Sachsen-Anhalt mit der systematischen Erfassung von Landesaufgaben (11100) geschehen, der Bestand einer periodischen Deflation ausgesetzt wird (fünf Prozent Aufgabenabbau, basierend auf den erfassten 11100 Landesaufgaben, bis 2005), dann wird die politische Markierung im Kommunikationsprozess erleichtert.<sup>2</sup>

## Hansestadt Bremen

Die Freie Hansestadt Bremen ist in einer Sondersituation. Neben der Sonderstellung im Hinblick auf die Ergänzungszuweisungen des Bundes hat Bremen als Stadtstaat vor allem den unmittelbaren Durchgriff der Landespolitik auf kommunale Aufgaben. Einzigartig wird sie unter den Stadtstaaten dadurch, dass sie als eine von drei Innovationsregionen in Deutschland von Bundesseite her die Möglichkeit erhielt, Vorschläge zur »experimentellen« Lockerung bundesrechtlicher Vorschriften zu unterbreiten.

Sinn und Zweck des von der Bertelsmann Stiftung wesentlich initiierten und vorangetriebenen Projektes war der versuchsweise Bürokratieabbau über Zuständigkeitsschranken hinweg, die sich aus der Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen im Föderalismus ergeben. Bremen erhielt so die Chance, Vorschläge zum Vorschriftenabbau über die übliche Beschränkung auf den eigenen Hoheitsbereich hinaus als Gesamtkonzept zu erarbeiten, das vor allem Teile des Arbeits-, Planungs- und Baurechts umfasste (Hill 2004).

Der Bund hat durch die Ankündigung, nur wenige der von den Innovationsregionen erarbeiteten Vorschläge zur Lockerung – zudem meist unstrit-

2 Wenn derartige, politisch besser zu kommunizierende quantitative Vorgaben noch mit der Androhung der Ersatzvornahme durch eine neutrale Institution verbunden werden, wie sie in Sachsen etwa die Kommission für Vorschriftenabbau übernehmen könnte, wäre ein paralleles Verfahren zu der sog. »sequestration procedure« des Gramm-Rudman-Hollings Act (1985) hergestellt. Dieses haushaltsverfahrensrechtliche Instrumentarium der 80er Jahre in den USA sah einen Defizitabbau über mehrere Jahre vor. Falls die Budgetplanung der Legislativen die Defizitobergrenzen verletzte, war der Bundesrechnungshof (General Accounting Office) berechtigt und verpflichtet, über (fast) alle Haushaltstitel hinweg mit einem Pauschalsatz (»across-the-board-cut«) den Bundeshaushalt so weit zu kürzen, bis er sich wieder in Übereinstimmung mit den Obergrenzen befand. Dieses nachgelagerte Kürzungsverfahren wurde als »sequestration« bezeichnet. Seine Übertragung an den Rechnungshof als neutrale Institution sollte die politische Durchführbarkeit erleichtern. In dieser strengen Form wurde das Verfahren in »Bowsher vs. Synder« 1987 vom Supreme Court allerdings aufgehoben. Es konnte daher seine Wirksamkeit tatsächlich nie unter Beweis stellen (Sturm/Müller 1999).

tiger bundesrechtlicher Regelungen – gleich für alle Länder umzusetzen, den Experimentiercharakter des Konzeptes wieder stark eingeschränkt (Beutler 2004) und damit auch einen Teil der Motivationskraft genommen, die auf regionaler Ebene von dem Projekt ausgegangen war.

Es wäre jedoch falsch, den Ansatz damit als gescheitert anzusehen. Denn wie ein entsprechendes Landesgesetz in Nordrhein-Westfalen zur Lockerung landesrechtlicher Vorschriften mit Gültigkeit für Ostwestfalen-Lippe (Regierungsbezirk Detmold) zeigt, haben die Bürokratieabbauvorschläge, soweit sie landesrechtlich umzusetzen waren, erfolgreich das Gesetzgebungsverfahren passiert (Hill 2004: 727).

In Bremen sind die seit 2003 laufenden Maßnahmen zum Bürokratieabbau – im Unterschied zu vielen anderen Ländern – formal Resultat eines entsprechenden Auftrags der Bremischen Bürgerschaft an den Senat. Gemeinsam beantragten die Koalitionspartner SPD und CDU am 19. März 2003 eine »Entrümpelungsinitiative« mit halbjährlicher Berichtspflicht durch den Senat an die Bürgerschaft. Die daraufhin eingesetzte Arbeitsgruppe Bürokratieabbau umfasst konsequent nicht nur Vertreter der Regierung, sondern auch die Vorsitzenden der Regierungsfractionen sowie Bundestagsabgeordnete der Hansestadt und der Kammern. Dieser Weg ist für kleine territoriale Einheiten, die eine weitgehende Repräsentation von Interessen und Entscheidungsträgern bewerkstelligen können, eine adäquate Herangehensweise.

Durch die fehlende parteipolitische Festlegung des Themas Bürokratieabbau ist die parlamentarische Rückkopplung an die Mehrheit einer großen Koalition zwar keine notwendige Voraussetzung für das Gelingen, jedoch insoweit von Nutzen, als Partikularinteressen (auch der Verwaltung) mit einer breiten politischen Rückendeckung natürlich leichter zu überwinden sind. Eine andere Form der Einbindung wählte NRW 1986 mit der »Bürgerkommission« des Landtages. Sie führte zur Einrichtung eines Arbeitsstabes Aufgabenkritik, der in der Folge 88 Gutachten vergab. Bis 1997 gab NRW etwa 60 Mio. Mark für 73 Gutachten aus (Konzendorf/Bräunlein 1998: 36).

## **Baden-Württemberg**

Baden-Württemberg startete im November 2002 eine Entbürokratisierungsoffensive, die seit Einrichtung einer entsprechenden Arbeitsgruppe beim Ministerpräsidenten (2003) bis Oktober 2004 rund 1600 Vorschläge sammelte. Im Rahmen einer ersten Tranche (September 2003) wurden 110 Vorschläge vom Kabinett zur Umsetzung beschlossen, 44 Bundesratsinitiativen (Stand Oktober 2004) wurden auf den Weg gebracht, wo bundesrechtliche Regelun-

gen gelockert, vereinfacht bzw. abgeschafft werden sollen. Eine zweite Tranche mit 80 Vorschlägen ist auf dem Weg.

Interessant an dem Vorgehen Baden-Württembergs ist die Einsetzung eines Ombudsmannes im Staatsministerium (Vorschlag 28, Tranche 1). Dahinter steht die Überlegung, einen »Anwalt« des Bürokratieabbaus zu installieren, der politisches Gewicht hat. Dieses schlägt sich unter anderem darin nieder, dass mit dem Chef der Staatskanzlei ein politischer Beamter in unmittelbarer Nähe des Ministerpräsidenten gewählt wurde, der in dieser Funktion Vortragsrecht im Kabinett hat. Gleichzeitig wird auf diese Weise dem Primus inter Pares der Ressortsamtschefs ein institutionelles Eigeninteresse am Erfolg von Deregulierung und Aufgabenabbau verliehen.

Der von keiner Verwaltung geliebte Bürokratieabbau ist insoweit weder hierarchisch noch an eine Arbeitsgruppe abdelegiert worden. Er bleibt politische Verantwortung einer Einzelperson, deren persönlicher (und politischer) Erfolg an der Umsetzung von Maßnahmen zu messen ist. Es fallen also Anreiz (weil der persönliche Erfolg über die Umsetzung von Maßnahmen definiert wird), Verantwortung (insbesondere gegenüber dem Kabinett) und Handlungsressourcen (als Chef der Staatskanzlei sowie Vorsitzender des sog. Vorkabinetts, der Runde der Amtschefs) zusammen (Bouckaert 2004: 32 f.).

## **6 Empfehlungen für erfolgreiche Deregulierung in den Ländern**

Wir stellen im Folgenden unsere Empfehlungen, gewonnen aus den Erkenntnissen der empirischen und theoretischen Beobachtungen, in kondensierter Form vor: eine Auswahl unserer wichtigsten Schlussfolgerungen aus den zuvor entwickelten Gedanken und Erhebungen.

### **Politische Verantwortung und Anreize zusammenführen**

- Das Projekt Bürokratieabbau darf nicht durch Delegation an viele Akteure entwertet werden. Es muss in der Verantwortung der Politik bleiben, die bereit sein muss, sich an den Erfolgen messen zu lassen.
- Die politische Verantwortung sollte auf einen »politischen Unternehmer« zentralisiert werden. Er muss seinen (politischen) Arbeitserfolg über den Erfolg der Deregulierung definieren. Das ist der wesentliche Anreiz, der als Motor für Reformen wirkt.

- Deregulierung erfordert, dass weitere Akteure einbezogen werden. Befinden sich diese innerhalb der (Landes-)Verwaltung, müssen Anreizstrukturen zum konstruktiven, aktiven Mitwirken geschaffen werden.
- Landesregierungen sollten darauf drängen, eine Rechtsverordnungsermächtigung nur noch ausnahmsweise in Landesgesetze aufzunehmen. Sie dient dem Gesetzgeber häufig dazu, die Exekutive in die Verantwortung für kostenintensive Normen (wie bestimmte Standards im Umweltrecht, Riebel 2002: 63) einzubeziehen. Hier ist der Mut des Gesetzgebers einzufordern: Die Prioritätenentscheidung über widerstrebende Ziele (Umweltschutz versus Belastung der Wirtschaft) im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens wird unseres Erachtens zu weniger wirtschaftshemmenden Vorschriften führen.

### **Erfolge sichtbar machen und politisch verkaufen**

- Politische Unternehmer müssen ihre Erfolge auch darstellen können. Das setzt Messbarkeit voraus. Wir empfehlen daher die Festlegung möglichst eingängiger und verständlicher Deregulierungsziele. Diese können z. B. in der Umsetzung periodischer Abbauziele niedergelegt sein. Voraussetzung dazu ist eine transparente Erfassung von Regulierung bzw. Landesaufgaben, möglichst entsprechend einer ressortübergreifenden, einheitlichen Beschreibungsstruktur (wie etwa in Sachsen-Anhalt).
- Zur Verkündung von Erfolgen gehört auch die Kommunikation objektiver Grenzen des Bürokratieabbaus. Wo aufgrund bundes- bzw. europarechtlicher Regelungen zwingend Rechtsverordnungen bzw. Verwaltungsvorschriften ergehen müssen, muss dies der Öffentlichkeit vermittelt werden.

### **Bedingungen des Entstehens von Bürokratie prüfen und eindämmen**

- Bestimmte Faktoren, insbesondere weitgehend autonom handelnde Fachzirkel auf Länder-Länder bzw. Bund-Länder-Ebene, befördern immer neue Rechtsnormen. Sie haben kaum Anreize, die selbst geschaffenen Normen grundständig in Frage zu stellen. Es empfiehlt sich daher, kritisch die Notwendigkeit oder wenigstens das Ausmaß der Beteiligung an Institutionen der bundesrepublikanischen Politikverflechtung zu prüfen. Wo ein Ausstieg aus politischen oder sachlichen Gründen nicht möglich ist, wird die regelmäßige Rotation der Fachbeamten vorgeschlagen, um den Effekt zu begrenzen.

- In diesem Zusammenhang empfehlen wir den Ländern, nach dem vorläufigen Scheitern der Föderalismus-Kommission Ende 2004, den Bund aufzufordern, nun für relevante Rechtsmaterien Öffnungsklauseln im Bundesrecht zu schaffen. Erst die Möglichkeit, mit unterschiedlichen Modellen zu experimentieren, erzeugt die notwendigen vielfältigen Lösungsoptionen, aus denen sich die erfolgreichen zur Imitation anbieten.
- Etablierte Vorkehrungen gegen neue Bürokratie, etwa die Gesetzesfolgenabschätzung, sind umso erfolgreicher, je stärker sie einem eigenen (am besten politischen) Verantwortungsbereich zugewiesen und nicht als standardisiertes Formular im Rahmen des Verfahrens an die jeweiligen (federführenden bzw. zuständigen) Ressorts delegiert sind.
- Die befristete Gültigkeit von Rechtsnormen ist analog umso erfolgreicher als Mittel gegen die Entstehung neuer Bürokratie, je wirkungsvoller die Hürden gegen eine Verlängerung sind. Hier gilt das eben Gesagte. Wichtig ist ein geeignetes Berichtswesen (»reporting«) über die nachweisbaren (gewünschten) Effekte einer Rechtsnorm sowie die plausiblen (und nicht nur angenommenen bzw. spekulativen) Folgen einer Aufhebung der Norm. Dieses gilt für Maßnahmen der finanziellen Förderung in gleichem, wenn nicht sogar stärkerem Maße.
- Intransparenz im Bereich der Rechtsnormen verhindert die Identifizierung von zu viel (schädlicher bzw. ineffizienter) Bürokratie. Deshalb empfehlen wir nachdrücklich, Positivlisten zu erstellen, aktiv zu publizieren, und so »verborgene« Rechtsnormen ans Tageslicht zu zwingen.
- Mehr Transparenz wird auch unterstützt durch die Verschärfung der Zeichnungserfordernisse für neue Verwaltungsvorschriften (z.B. Zeichnung nur noch durch Ressortminister bzw. Staatssekretär, wie etwa in Sachsen).

### **Bürokratieabbau, Verwaltungsmodernisierung, neue Steuerung gemeinsam denken**

- Der Verwaltungsabbau (inkl. Personalabbau) ist nur Hand in Hand mit einem Aufgabenabbau bzw. Verfahrensvereinfachungen sinnvoll zu bewerkstelligen. Wo Verwaltungsreform und Bürokratieabbau gleichzeitig durchgeführt werden, müssen sie aufeinander bezogen bleiben. Wenn etwa im Verwaltungsverfahren Schnittstellen reduziert werden sollen, ist die folgerichtige Konsequenz in der Aufbauorganisation die Einrichtung von so genannten »one-stop agencies«.
- NPM darf ebenfalls nicht als getrennte »Veranstaltung« verstanden wer-

den. Um abzubauen Aufgabenbereiche bzw. ineffiziente Verwaltungsabläufe (Doppelzuständigkeiten, Parallelprogramme usw.) zu identifizieren, liefert NPM wesentliche Daten und erlaubt darüber hinaus die Berechnung der potenziellen Folgen für die betroffenen Ressourcen (Personal, Haushalt).

## **Verbündete suchen, um Widerstände zu überwinden**

- Erfolgreiche Deregulierung beginnt damit, Faktoren des Widerstandes bzw. der Unterstützung zu identifizieren. Doch der Widerstand kommt nicht immer (nur) aus der Mitte der Verwaltung. Fachbeamte des operativen Geschäftes sind durch ihre Praxis- bzw. Bürgernähe von der Sinnhaftigkeit staatlicher Überreglementierung oft weniger überzeugt als die geistigen Urheber der Vorschriften. Dagegen sind Wirtschaft und Gesellschaft keineswegs immer klar auf der Seite der Befürworter des Vorschriftenabbaus, denn Bürokratie kann auch etablierte Interessen schützen.
- Dennoch zeigt die Erfahrung, dass die Selbstverpflichtung der Ressorts zur Erarbeitung geeigneter Deregulierungsvorschläge alleine nicht ausreicht. Gesellschaftliche Akteure, vom Bürger bis zu den organisierten Interessen, sind wichtige Ideengeber.
- Externe Beratung bzw. Unterstützung sehen wir dann als Erfolg versprechend an, wenn sie sich nicht damit begnügt, Legitimation für Reformmaßnahmen durch die Autorität der neutralen Kraft zu erzeugen. Sie kann als »change manager« fungieren und durch das Verbinden verschiedener beteiligter Akteure Konsens über ein Maßnahmenpaket herstellen: Solch breiter Konsens ist in vielen Fällen geeignet, ausreichend politischen Umsetzungsdruck zur Überwindung interner Widerstände (der Verwaltung) zu erzeugen.
- Die einschlägige Verwaltungsliteratur (z.B. Jann 2004: 107) attestiert der Verwaltung eine Tendenz, auch in modernisierten Bereichen (wie der Bundesagentur für Arbeit), von klassischen Mitteln der Verwaltungssteuerung (z.B. ministerielle Weisungsgebundenheit trotz gesetzlich geschaffener Steuerung über so genannte Zielvereinbarungen) nicht zu lassen. Wir führen dies nicht zuletzt auf die Dominanz von Verwaltungsjuristen auch in den Organen der politischen Führung zurück. Soll die Umstellung auf moderne Verwaltungslösungen nicht bloß symbolische Übung bleiben, muss ein Kulturwandel in der Verwaltung erfolgen. Diesen sehen wir durch die stärkere Öffnung der Laufbahnen, insbesondere des höheren Dienstes, für unterschiedliche Disziplinen befördert.

- Politik im Mehrebenensystem von Bundesstaat und EU muss nicht lähmend und Bürokratie erhaltend sein. Es gibt Spielräume, vor allem im Bereich Binnenmarkt, Dienstleistungsfreiheit und Freizügigkeit insgesamt, die von den Ländern aktiv genutzt werden können. Hier kann Brüssel Verbündete sein, eine die wirtschaftlichen Kräfte hemmende Bürokratie zu reformieren. Wir empfehlen deshalb auch an dieser Stelle, die potenzielle Unterstützung durch die EU sorgfältig zu prüfen.

## 7 Weiterer Forschungsbedarf

Wir haben bereits mehrfach auf offene Forschungsfragen in unseren Ausführungen verwiesen. Die einschlägige Literatur bestätigt, dass nach wie vor über die Bedingungen erfolgreicher Deregulierung insgesamt zu wenig bekannt ist (Jann u. a. 2004). Die aus unserer Sicht drängenden Fragen ergeben sich insbesondere aus folgenden Defiziten der Forschung.

1. Prozesserfolg ist nicht gleichzusetzen mit Wirkungserfolg. Letztlich ist aber die effektive und effiziente Deregulierung das eigentliche Ziel. Abbau von Vorschriften, Standards, Berichten usw. ist dabei immer nur Mittel zum Zweck. In der politischen Öffentlichkeit erweckt der Bürokratieabbau manchmal allerdings den Eindruck, es handele sich um einen reinen Selbstzweck: Die Forderungen bzw. Maßnahmen dienen dann lediglich dazu, ein politisch opportunes Themengebiet zu besetzen. Wo dies gelingt (wo also Wähleraufmerksamkeit und Wählergunst entsprechend geprägt werden), kann freilich auch von Wirkungserfolg (nämlich auf der »politics«-Ebene) gesprochen werden.

Wirkungserfolg in der Sache ist nur einzelfallbezogen zu analysieren. Hier wäre Forschungsbedarf. Der erscheint vor allem dort auch effizient zu befriedigen zu sein, wo ähnliche Deregulierungsbemühungen in verschiedenen Ländern festzustellen sind (Bauordnungsrecht, Gebührenrecht, Fördercontrolling, Statistikbelastung usw.). Über Einzelstudien wäre jeweils der Nachweis zu führen, dass Deregulierung geeignet ist, die jeweiligen Ziele zu verfolgen.

2. Im Hinblick auf die Realisierung des weniger umfassend anzugehenden Prozess Erfolgs besteht unseres Erachtens der dringendste Forschungsbedarf bei der Analyse von Misserfolgen. Diese werden im Rahmen von Deregulierungsmaßnahmen verständlicherweise nicht oder schlecht dokumentiert. Das gilt gerade für die Länder, die dem Bürokratieabbau besonders hohe (politische) Bedeutung zumessen. Wir gehen daher davon aus, dass diese Analyse nur einzelfallbezogen möglich sein wird. Sie setzt ei-

nerseits eine gewisse Bereitschaft der jeweilig Verantwortlichen, Auskunft zu geben, voraus, andererseits müssen Forscherteams dafür sorgen, die Analyse ausreichend anonymisiert durchzuführen.

3. Auch die Dimensionen des Prozesserfolges müssen näher und auf Korrelationen mit institutionellen Rahmenbedingungen hin untersucht werden. Gibt es »Klassen« von Deregulierungsvorschlägen, die an sich bereits gute Umsetzungschancen – unter welchen institutionellen Bedingungen auch immer – haben? Inwieweit ist die Reichweite einer Deregulierungsmaßnahme (verwaltungsimtern, begrenzt auf eine Gruppe, für die Allgemeinheit wirksam) eine bestimmende Größe für die Erfolgsaussichten – und zwar unterschieden nach verschiedenen institutionellen Arrangements der Abarbeitung? Kurzum: Die Hypothese, dass die unterschiedliche Qualität von Deregulierungsvorschlägen – im Zusammenwirken mit unterschiedlichen institutionellen Bedingungen – sich auf ihren Umsetzungserfolg auswirkt, muss durch Einzelfallanalysen evaluiert werden.
4. Ein schwieriges Problem ist auch die Konkretisierung der vor allem von Werner Jann (Sturm 2004: 311 ff.) entwickelten These zur Verwaltungskultur in Bezug auf Deregulierungsstrategien. Erfolgreiche Deregulierung erfordert mehr als opportunistische Anpassung an Sparzwänge oder symbolische Politik mit Medienwirksamkeit. Die Dauerhaftigkeit der Deregulierung setzt ein Umdenken (einen Mentalitätswechsel) in Verwaltung und Politik voraus, das der Gesellschaft im Sinne des Subsidiaritätsprinzips mehr als bisher die Fähigkeit zur gemeinschaftsverträglichen Problemlösung zutraut. Offen ist, wie ein entsprechendes Umdenken in der Verwaltung auf Dauer sichergestellt werden kann und wie die Übergangsperiode gestaltet werden muss. Im Mittelpunkt steht hier die unbeantwortete Frage nach dem möglichst an konkreten Problemlösungen orientierten Umbau der Verwaltungskommunikation nach innen und außen und dessen politischer und publizistischer Unterstützung.
5. Aus der Politikverflechtung im Mehrebenensystem von deutschem Föderalismus und europäischer Integration können sich auch Chancen für Länder ergeben, für bestimmte Deregulierungsvorhaben Unterstützung zu mobilisieren. Die Verzahnung von EU, Bund und Ländern ist allerdings nicht statisch, sondern befindet sich nach wie vor in einem ständigen Wandel. Deshalb bedarf auch die EU als eine wesentliche Rahmenbedingung für Deregulierungsvorhaben in den Bundesländern der vertieften Betrachtung.
6. Transparenz zu schaffen ist eine der zentralen Aufgaben jeder erfolgreichen Deregulierungsstrategie. Deshalb gehört auch eine systematische Untersuchung, wie Transparenz am besten in den relevanten Bereichen und Prozessen zu gestalten ist, auf die Forschungsagenda. Ein wichtiger

- Teilbereich dieser Fragestellung ist die Analyse der Möglichkeiten, Erfolg von Deregulierung messbar zu machen (durch Standardisierung von Erhebungsdaten, Operationalisierung von Messindikatoren sowie eventuell Entwicklung geeigneter Indizes).
7. Das Lernen von Best Practice sowie die Ausstattung von Regeln mit Verfallsdatum (eine Voraussetzung, um Lernen zu verstetigen und auch erfolgreich Konsequenzen zu ziehen) können Rechtseinheit und Rechtssicherheit gefährden. Die genauere Analyse dieser Probleme sowie Schlussfolgerungen für den Umgang damit bedürfen der Forschung, die sich allerdings nicht auf verfassungs- bzw. verwaltungsrechtliche Perspektiven beschränken sollte. Vielmehr erscheint uns hier eine »public policy«-Perspektive angezeigt.
  8. Wir hatten bereits zu Beginn auf die Verzahnung von Verwaltungsombau, Vorschriftenabbau und Neuen Steuerungsinstrumenten hingewiesen. In eine solche Zusammenschau sollten auch Public Private Partnerships u. ä. einbezogen werden. Diese Verzahnung ist offenkundig; für den politisch-praktischen Umgang mit den daraus erwachsenden Problemen müssen aber die Prozesse und Akteure, ihre Ziele, Ressourcen usw. näher untersucht werden. Da die Länder durchaus unterschiedliche Wege beim Verwaltungsombau gehen, müssen individuelle oder zumindest klassenmäßig gruppierte Strategien entwickelt werden.
  9. Schließlich ergibt sich noch aus dem Zusammenspiel von »change agent« und Verwaltung ein wichtiges Forschungsfeld: Damit der Wandel, gerade in einem so sensiblen und das Selbstverständnis der gewachsenen Verwaltung berührenden Bereich wie der Deregulierung, erfolgreich durchgeführt werden kann, wird für nachhaltige Erfolge kein Weg daran vorbeiführen, entsprechende Anreizstrukturen innerhalb der bzw. für die Verwaltung zu etablieren. Wir erachten es als ein überaus sinnvolles Forschungsprojekt, die Frage zu stellen, wie optimale Anreizstrukturen aussehen sollten, und entsprechende Modelle zu entwickeln.

## 8 Literatur

- Beutler, Annette: »Ins Stocken geraten«. *Focus* 48. 2004. 54–56.
- Bouckaert, Geert: »Die Dynamik von Verwaltungsreformen. Zusammenhänge und Kontexte von Reform und Wandel«. *Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren*. Hrsg. Werner Jann u. a. Berlin 2004. 22–35.
- Ennuschat, Jörg: »Wege zu besserer Gesetzgebung – sachverständige Bera-

- tung, Begründung, Folgenabschätzung und Wirkungskontrolle«. *Deutsches Verwaltungsblatt* 119, Nr. 16. 2004. 986 ff.
- Hill, Hermann: »Bürokratieabbau und Verwaltungsmodernisierung«. *DÖV* 57, Nr. 17. 2004. 712 ff.
- Jann, Werner: »Verwaltungsmodernisierung auf Bundesebene«. *Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren*. Hrsg. Werner Jann u. a. Berlin 2004. 100–111.
- Jann, Werner u. a. (Hrsg.): *Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren*. Berlin 2004.
- King, Gary, Robert O. Keohane und Sidney Verba: *Designing Social Inquiry. Scientific inference in qualitative research*. Princeton 1994.
- Konzendorf, Götz, und Tobias Bräunlein: *Verwaltungsmodernisierung in den Ländern. Überblick und Einblicke*. Speyer 1998.
- Pollitt, Christopher, und Geert Bouckaert: *Public Management Reform. An international Comparison*. Oxford 2000.
- Raiffa, Howard: *The Art and Science of Negotiation: How to resolve conflicts and get the best out of bargaining*. Cambridge, Mass. 1996.
- Reichard, Christoph: »Verwaltungsmodernisierung in den Bundesländern«. *Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren*. Hrsg. Werner Jann u. a. Berlin 2004. 87–99.
- Riebel, Jochen: »Was leistet eine Normprüfungskommission?« *ZRP* 2. 2002. 61 ff.
- Schaal, Gary S.: *Vertrauen, Verfassung und Demokratie*. Wiesbaden 2004.
- Stadelmaier, Martin, und Götz Konzendorf: »Verwaltungsmodernisierung und Bürokratieabbau in Rheinland-Pfalz«. *DÖV* 57, Nr. 17. 2004. 729 ff.
- Sturm, Roland: »Politische Kultur«. *Politische Theorie und Regierungslehre*. Hrsg. Ludger Helm und Uwe Jun. Frankfurt a. M. 2004. 302–323.
- Sturm, Roland, und Markus M. Müller: *Public Deficits. A comparative study of their economic and political consequences in Britain, Canada, Germany and the United States*. London 1999.
- Wagener, Frido: »Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart«. *VVDStRL* 37. 1979. 215 ff.
- Wehling, Hans-Georg: »Landräte in Baden-Württemberg«. *Gemeinwohl und Verantwortung*. Festschrift für Hans Herbert von Arnim zum 65. Geburtstag. Hrsg. Stefan Brink und Heinrich A. Wolff. Berlin 2004. 429–445.

# Verfahren und Instrumente erfolgreicher (De-)Regulierung

*Werner Jann, Kai Wegrich, Sylvia Veit*

## Inhalt

|   |   |    |
|---|---|----|
| 1 | Einleitung .....  | 48 |
| 2 | Aktuelle Verfahren und Instrumente:<br>Hypothesen zur Wirksamkeit ..... | 55 |
| 3 | Zusammenfassung: Elemente eines Gesamtkonzepts .....                    | 67 |
| 4 | Literatur .....   | 74 |

## 1 Einleitung

(De-)Regulierungspolitik als staatliche Reform- und Modernisierungsstrategie ist alles andere als neu und originell. Vielmehr entsprechen die Schlagworte der seit Ende der 1990er Jahre aktuellen Modewelle der Staatsmodernisierung – Bürokratieabbau, Verwaltungsvereinfachung, Deregulierung, bessere Regulierung – weitgehend der ersten Deregulierungswelle, die Ende der 70er Jahre aufkam und damals intensive Aktivitäten in zahlreichen Anhörungen, Kommissionen und Rechtsbereinigungsgesetzen auslösten (Mayntz 1980; Seibel 1986; Jann 2004; Jann/Wegrich 2004). Auch der schwedische Rechnungshof konstatiert in einer aktuellen Evaluation: »Bereits in den 70er und 80er Jahren waren sämtliche Aspekte der Deregulierungsdiskussion vorhanden, die seitdem diskutiert werden« (Riksrevisionen 2004: 15).

Damit drängt sich die Frage nach dem Neuigkeitswert der aktuellen, zweiten Welle der Deregulierungspolitik auf. Und natürlich auch die Frage, was man seit den 70er Jahren gelernt hat, oder ob derzeit gerade wieder einmal ein Rad erfunden wird, das nicht richtig funktioniert.

Im Unterschied zu den Verwaltungsreformen der 90er Jahre geht es, wie schon in den 70er und 80er Jahren, weniger um die Optimierung des internen Verwaltungsmanagements, sondern grundlegender um »bürokratische Folgelasten« oder auch um die Gesamtbelastung durch staatliche Steuerungsversuche. Eine gezielte (De-)Regulierungspolitik soll helfen, derartige Lasten zu identifizieren und die für die Ziele staatlichen Handelns nicht unbedingt notwendigen Belastungen für die Adressaten staatlicher Programme zu reduzieren oder auch ganz abzuschaffen. Dabei gibt es, oft unausgesprochen oder sogar unreflektiert, zwei unterschiedliche Konzeptionen:

- Die eine geht davon aus, man könne staatliche Regulierungen zurückfahren oder verbessern und administrative Belastungen vermindern, ohne die Ziele in den verschiedenen regulierten Sektoren zu verändern (Deregulierung i. e. S. oder administrative Deregulierung).
- Die andere will explizit die Gesamtbelastung (von Unternehmen, aber auch Individuen) vermindern, indem sektorale Zielsetzungen und Regulierungen reduziert werden (etwa im Bereich Umwelt- und Naturschutz, Arbeitsrecht, Sozialrecht usw.; Deregulierung i. w. S. oder politische Deregulierung).

Trotz intensivierter Bemühungen der Bundesregierung zur Entbürokratisierung (Bundesministerium des Innern 2004) sowie der zahlreichen Initiativen der Bundesländer gelten die Ansätze einer (De-)Regulierungspolitik in anderen Staaten als weitgehender und erfolgreicher (OECD 2004). Sofern dies zu-

trifft, ermöglicht es das Lernen von anderen und die gezielte und damit auch selektive Übernahme von Verfahren und Instrumenten, die sich als wirksam erwiesen haben. Allerdings ist die Effektivität der in internationalen Expertengremien als erfolgreich deklarierten Verfahren und Instrumente kritisch zu hinterfragen. Wie wirksam sind diese Instrumente der (De-)Regulierungspolitik tatsächlich? Welche Tools können für eine (de-)regulierungspolitische Agenda empfohlen werden?

## **Leitgedanken und Vorgehensweise**

Diese Fragen lassen sich nur auf Grundlage eines Überblicks beantworten: Diese Kurzexpertise versucht, diskutierte und angewandte Verfahren und Instrumente der (De-)Regulierungspolitik in Deutschland und vor allem im Ausland zusammenzufassen, zu systematisieren und nach ihren erkennbaren Wirkungen und Leistungen zu evaluieren. Ziel ist es, tragfähige Vorschläge für ein realistisches Gesamtkonzept zu entwickeln. Drei Leitgedanken liegen der Studie zu Grunde:

1. Ausgangspunkt ist ein simpler, aber häufig übersehener Zusammenhang: Verfahren und Instrumente der (De-)Regulierung schaffen neue Regeln und Verfahren, also neue Regulierungen. Es besteht die reale Gefahr, Bürokratie durch noch mehr Bürokratie bekämpfen zu wollen. Daher ist es angemessen, die Forderungen der (De-)Regulierung auf sich selbst anzuwenden und nach den Wirkungen und dem Kosten-Nutzen-Verhältnis der Instrumente zu fragen. Das heißt: Wir brauchen realistische Folgenabschätzungen der Vorschläge zu Verfahren, Instrumenten und Institutionalisierungen (Folgenabschätzung der Folgenabschätzung).
2. Voraussetzung sämtlicher Empfehlungen ist zudem eine realistische Analyse der Erfahrungen (»keine Therapie ohne Diagnose«). Wenn wir beispielsweise nicht genau wissen, wo (Über-)Regulierung entsteht und wer dafür verantwortlich ist, können wir sie auch nicht bekämpfen.
3. Wie für alle verwaltungspolitischen Reformvorschläge und Programme gilt auch für die (De-)Regulierungsbewegung die zentrale Erkenntnis der Organisationsforschung (Brunsson 1989; Brunsson/Olsen 1993): Es gibt in allen Organisationen erhebliche Diskrepanzen und oft nur eine lose Koppelung zwischen
  - programmatischen Äußerungen und Zielen (»talk«)
  - tatsächlichen konkreten Umsetzungen (»decision«)
  - erkennbaren Veränderungen und Ergebnissen (»action«)

Von internationalen Vorreitern sollten wir nicht auf Grundlage von Informationen auf der »talk«- und »decision«-Ebene lernen, sondern möglichst die Ebene der »action« einbeziehen. Lediglich wegen seines modernen Images in (internationalen) Reformzirkeln sollte kein Instrument kritiklos übernommen werden. (Auch zu den Gründen der Durchsetzung von Reformmoden gibt es eine umfassende organisationstheoretische Diskussion: DiMaggio/Powell 1991).

Vor diesem Hintergrund haben wir für die vorliegende Untersuchung folgende Vorgehensweise gewählt:

- Wir verschafften uns einen Überblick über aktuelle Ziele und programmatische Aussagen zur (De-)Regulierung (»talk«), insbesondere auf internationaler Ebene.
- Wir systematisierten vorhandene Instrumente und Verfahren sowohl in Deutschland als auch im westeuropäischen Ausland (»decision«). Ausgewählt wurden dafür bekannte Vorreiter einer (De-)Regulierungspolitik – Großbritannien und Niederlande – und auch Länder, deren Verwaltungskulturen oder Staatsstrukturen zumindest teilweise ähnliche Merkmale wie Deutschland aufweisen (Dänemark, Schweiz, Schweden).
- Auf der Suche nach (unabhängigen) Evaluationen der bisherigen Erfahrungen und, da diese kaum vorliegen,<sup>1</sup> nach Einschätzungen angesehener Experten zu den bisherigen Ergebnissen und Wirkungen (»action«) konnten wir Fachleute aus Großbritannien, Dänemark und den Niederlanden dafür gewinnen, entlang einem Leitfaden eine schriftliche Stellungnahme zur jeweiligen nationalen (De-)Regulierungspolitik abzugeben (Paridon 2004; Hansen/Pedersen 2004; Lodge 2004).
- Auf der Grundlage dieser Einschätzungen formulierten wir vorläufige, extrem zugespitzte Hypothesen zur Wirksamkeit und Eignung der vorgeschlagenen Instrumente und Verfahren.
- Abschließend erstellten wir eine Zusammenfassung zu einem möglichen und realistischen Gesamtkonzept.

Dieses methodische Vorgehen spiegelt sich auch im Aufbau der Expertise wider: Dieser einleitende Abschnitt wird mit einigen grundlegenden Definitionen und einem kurzen Überblick zur internationalen Reformdebatte fortgesetzt. Daran schließt sich der Überblick über die internationalen und na-

1 Evaluationen werden in einigen Ländern von den Rechnungshöfen durchgeführt (Großbritannien: NAO 2004; Schweden: Riksrevisionen 2004). Diese können jedoch nicht als vollständig unabhängig gelten, da sie, insbesondere in Großbritannien, selbst Akteure und Promotoren der Better Regulation Policies sind und teilweise die Instrumente und Verfahren vor der Evaluation empfohlen haben (z. B. NAO 2001).

tionalen Erfahrungen an – die Darstellung folgt der entwickelten Systematik von Instrumenten, Verfahren, Institutionalisierungsformen und Reformstrategien. Die Analyse beschränkt sich nicht auf eine reine Systematisierung, sondern kombiniert diese mit der Evaluation der unterschiedlichen Instrumente und Verfahren hinsichtlich ihrer Wirksamkeit. Unsere auf den Experteneinschätzungen sowie auf (wenigen) vorhandenen Evaluationen beruhende Beurteilung einzelner Instrumente wird zugespitzt in den Tabellen (durch »Smileys«) abgebildet.

Der letzte Teil der Studie fasst die Evaluation der Einzelinstrumente zusammen und kommt auf dieser Grundlage zur Empfehlung für ein Gesamtkonzept einer (De-)Regulierungspolitik.

## **Ziele und programmatische Aussagen: viele gute Ratschläge**

Um die Vielzahl der Ratschläge, Reformempfehlungen, Prinzipien und Ziele innerhalb der breiten (De-)Regulierungsdebatte zu ordnen, ist zunächst die Klärung fundamentaler Begriffe notwendig. Ein unterschiedliches Verständnis findet sich bereits bei dem grundlegenden Begriff der Regulierung, der in drei grundverschiedenen Varianten verwendet wird (Baldwin/Cave 1999: 2; Hansen/Pedersen 2004):

- Regulierung als jegliche Form der sozialen Kontrolle durch gesellschaftliche Normen und Institutionen (»all forms of social control or influence«)
- Regulierung als Gesamtheit staatlicher Steuerung und Programme – unabhängig von den angewandten Steuerungsformen und -instrumenten (»all state action designed to influence economic or social behaviour«)
- Regulierung als Erlass und Konkretisierung staatlicher Vorschriften (»the promulgation of a binding set of rules to be applied by a body devoted to this purpose«)

Im Folgenden wird Regulierung im Sinne der dritten, engen Definition verstanden: als staatliche Intervention in gesellschaftliche Strukturen und Prozesse, die mit bindenden Regeln verbunden ist. Darunter fallen nicht nur klassische regulative Programme (wie die Genehmigungspflicht für Bauvorhaben), sondern auch andere staatliche Programme (z. B. Anreizprogramme), die mit verbindlichen Regeln (Anträgen, Auflagen usw.) gekoppelt sind. Deregulierung meint daher *nicht* den gesamten Bereich von Entbürokratisierung und Bürokratieabbau, der grundsätzlich folgende Ebenen umfasst (Jann 2004; Jann/Wegrich 2003):

- weniger Staat: Aufgabenebene

- weniger Vorschriften, geringere Zielerreichung: politische Regulierungsebene
- bessere Vorschriften, unveränderte Zielerreichung: administrative Regulierungsebene
- bessere Implementierung: intra-organisatorische Abläufe
- bessere Interaktionen: inter-organisatorische Abläufe

Die aktuelle Deregulierungsdebatte in Deutschland konzentriert sich im Wesentlichen auf den engeren Bereich der quantitativen Reduzierung und qualitativen Verbesserung von Vorschriften (Spiegelstriche 2 und 3). Dieser Schwerpunktsetzung folgt auch unsere Expertise.

Bei der Umsetzung des Ziels »weniger Vorschriften« ist weiter zu bedenken, dass Vorschriften nicht nur aus Richtlinien, Gesetzen und Rechtsverordnungen (von EU, Bund und Ländern) bestehen, sondern dass die daraus folgende Kaskade von Verwaltungsvorschriften (Erlassen, Verfügungen, internen Dienstanweisungen, Richtlinien, Anordnungen, Durchführungsvorschriften), Standards, Gerichtsurteilen und Kommentaren vermutlich viel schwerwiegender ist.

In Großbritannien wird der Begriff »regulatory creep« zur Kennzeichnung der ungesteuerten Eigendynamik von Regulierungen verwendet: Kernregulierungen entwickeln sich demnach infolge von Konkretisierung, Interpretation und Anwendung schleichend (»to creep« = kriechen) zu einer Kaskade von komplexen und intransparenten Regulierungen (BRTF 2004). In diesem Verlauf kommt es zum »gold plating« (dieser Begriff wurde zuerst mit Blick auf die Umsetzung von EU-Richtlinien verwendet), d. h. der »Vergoldung« an sich unproblematischer Vorschriften.

Das Ziel »bessere Vorschriften« umfasst wiederum eine Fülle unterschiedlicher Zielsetzungen:

- bessere Zielerreichung
- bessere Vollzugstauglichkeit
- größere Akzeptanz bei Normadressaten
- mehr Transparenz
- geringere Belastung (wessen?)
- weniger Kosten (wo?)
- mehr Klarheit (für wen?)
- weniger Inkonsistenz
- mehr Nachhaltigkeit

Wie durch die Fragen in Klammern bereits angedeutet, sind diese Ziele nicht widerspruchsfrei. Vielmehr muss akzeptiert werden, dass nicht alle gleichzei-

tig zu erreichen sind, sondern es erhebliche »trade offs« gibt, beispielsweise zwischen Zielerreichung und Vollzugstauglichkeit oder zwischen Nachhaltigkeit und Flexibilität. Die Zielvorstellungen von »better regulation« unterscheiden sich im internationalen Vergleich; häufig bleibt auch unklar, welche Ziele Priorität haben. Zudem lassen sich die Ziele »weniger« und »bessere Regulierungen« nicht strikt voneinander trennen, sondern stehen in einem Wechselverhältnis.

Die Wirkungszusammenhänge zwischen einzelnen Zielen sind allerdings alles andere als eindeutig. Ob eine Reduzierung des Vorschriftenumfangs tatsächlich zu einer geringeren administrativen Belastung der Adressaten führt, kann durchaus hinterfragt werden. Die Reduzierung der Anzahl staatlicher Regelungen etwa, wie sie gelegentlich in aufwändigen Rechtsbereinigungsverfahren durchgeführt wird, kann sich unter Umständen nur sehr wenig auf administrative und Gesamtbelastungen auswirken, weil die dort ausgegrabenen Regelungen ohnehin keine Rolle mehr spielen.

Wie sich Veränderungen auf der Ebene des Vorschriftenumfangs oder auf der der administrativen Belastungen auf die Zielerreichung und die Gesamtbelastung auswirken, ist daher unklar. Zumindest sind die gängigen Annahmen – weniger Regeln führen automatisch zu geringerer administrativer und Gesamtbelastung – keineswegs empirisch belegt. Denkbar ist selbstverständlich auch, dass eine detailliertere Regulierung (mehr Umfang) zu geringerer administrativer und Gesamtbelastung führt (z. B. weil es weniger Unsicherheiten gibt).

In der Deregulierungsdebatte wird zudem angenommen, dass alle diese Ziele gleichzeitig und sofort erreicht werden können. Tabelle 1 verdeutlicht noch einmal die impliziten Annahmen der derzeitigen (De-)Regulierungspolitik.

*Tabelle 1: Annahmen für die Ziele der (De-)Regulierungspolitik*

|          | Umfang von Regulierungen | Ausmaß administrativer Belastungen | sektorale Zielerreichung | Ausmaß der Gesamtbelastung |
|----------|--------------------------|------------------------------------|--------------------------|----------------------------|
| größer   |                          |                                    | X                        |                            |
| gleich   |                          |                                    |                          |                            |
| geringer | X                        | X                                  |                          | X                          |

Gleichwohl hat sich auf internationaler Ebene seit Mitte der 90er Jahre eine Art gemeinsamer (de-)regulierungspolitischer Werkzeugkasten herausgebildet. So empfiehlt die OECD Checklisten und »regulatory tools«, die auf »gu-

ten Praktiken« (good practices) verschiedener Staaten basieren (OECD 2002). Seit Anfang der 2000er Jahre haben sich auch auf EU-Ebene entsprechende Aktivitäten entwickelt und in jüngster Zeit intensiviert.

Obgleich sich die Debatte in der EU zuerst auf die Probleme der Rechtsetzung innerhalb des europäischen Institutionensystems bezieht, werden ebenso Empfehlungen für die nationale Ebene formuliert, insbesondere im sog. Mandelkern-Bericht 2001 (die Mandelkern-Gruppe wurde nach der Veröffentlichung des EU-Weißbuchs »Europäisches Regieren« eingesetzt, Europäische Kommission 2001) und in dem darauf aufbauenden Aktionsprogramm der EU (Europäische Kommission 2002a). Die vielfältigen programmatischen Anregungen und Ratschläge von EU, OECD und anderen Reformprotagonisten enthalten vor allem Vorschläge zu Verfahren und Instrumenten in folgenden Bereichen (vgl. Tabelle 2):

- Analyse von Regulierungsalternativen
- Folgenabschätzung
- quantitative Reduzierung (Lasten und Anzahl)
- verbesserte Konsultationen
- Institutionalisierung
- Reformstrategien

Diese Verfahren und Instrumente sollen in der Regel sowohl »ex ante« zur Qualitätssicherung zukünftiger Regulierungen (Alternativen, Notwendigkeit, Kosten usw.), also prospektiv, wie auch »ex post« zur Qualitätssicherung und Verbesserung bestehender Regulierungen (Effektivität, bürokratische Lasten, nicht intendierte Effekte), also retrospektiv, eingesetzt werden.

Beide Perspektiven sind klassische Themen der Policy-Analyse und Politikfeldforschung: Die Analyse geplanter Programme ist die Fragestellung der Policy-Analyse, die Analyse laufender bzw. abgeschlossener Programme ist Kernthema der Evaluation bzw. Evaluationsforschung (zu den grundlegenden Annahmen und Problemen solcher Analysen siehe die klassische Studie von Wildavsky 1987).

Der folgende Überblick orientiert sich an dieser Unterscheidung von Instrumenten und Verfahren und nimmt auch die Differenzierung in »ex ante« (zukünftige Regulierungen) und »ex post« (bestehende Regulierungen) als Systematisierungskriterium auf.

Tabelle 2: Kernvorschläge für eine Agenda der Regulierungspolitik

| Mandelkern-Bericht (2001)   | EU-Aktionsplan (2002)   | OECD (1995–2002)   |
|---|---|--|
| <i>Rechtsetzungsalternativen</i><br>Selbstregulierung,<br>Ko-Regulierung usw.<br><br><i>Folgenabschätzung</i><br>Kosten, Zielerreichung,<br>Akzeptanz usw.<br><br><i>Konsultation</i><br>Transparenz und<br>Partizipation aller<br>Betroffenen<br><br><i>Vereinfachung</i><br>Reduzierung des Umfangs<br>und Verbesserung der<br>Anwendbarkeit geltender<br>Rechtsvorschriften, ex post<br>Evaluation<br><br><i>Zugang zu geltendem Recht</i><br>praktischer Zugang (In-<br>ternet), Konsolidierung<br><br><i>wirksame Strukturen</i><br>zentrale und dezentrale<br>Institutionalisierung | <i>Einführung neuer<br/>Instrumente</i><br>RIA, transparente und sys-<br>tematische Konsultationen,<br>verstärkte Nutzung des<br>Instrumentes der Ko-Regu-<br>lierung<br><br><i>Verbesserung der Verfahren</i><br>horizontale Koordinierung<br>verbesserte Koordinierung<br>und verstärkte Kontrolle<br>der Umsetzung von EU-<br>Normen in nationales<br>Recht<br><br><i>Vereinfachung und<br/>Reduzierung des Umfangs<br/>der Rechtsakte</i> | <i>regulatory policies</i><br>adoption at the highest<br>political level<br>explicit and measurable<br>standards<br>continuous management<br><br><i>regulatory tools</i><br>regulatory impact analysis<br>public consultation<br>regulatory alternatives<br>burden reduction<br><br><i>regulatory institutions</i> |

## 2 Aktuelle Verfahren und Instrumente: Hypothesen zur Wirksamkeit

Abgesehen von den Selbstdarstellungen der Reformprotagonisten gibt es bisher kaum Evaluationen der derzeit verwendeten Verfahren und Instrumente; so auch die Einschätzung der befragten internationalen Experten. Die folgenden stark zugespitzten Hypothesen beruhen daher vor allem auf Experteneinschätzungen (unabhängige Beobachter) und bedürfen der wissenschaftlichen Überprüfung durch weitere Untersuchungen.

### Analyse von Regulierungsalternativen

Zu den Kernforderungen der OECD und auch der EU für eine Regulierungspolitik gehört die systematische Ex-ante-Analyse von Regulierungsalternati-

ven: Alternativen zu klassischer regulativer Politik, wie Anreizprogramme oder unterschiedliche Formen der Ko-Regulierung, Selbstverpflichtung oder Selbstregulierung. Zudem sollte auch die »Nullalternative« (Verzicht auf staatliches Handeln oder Beibehaltung des Status quo) als Option geprüft werden (BRTF 2000, 2003).

Eine Ex-ante-Prüfung – der Entscheidung für eine bestimmte Maßnahme vorgelagert – wird meist nicht als eigenständiges Verfahren vorgeschlagen oder praktiziert, sondern in umfassendere Folgenabschätzungen oder Prüflisten integriert. Gleichwohl zeigen schematische Verfahren dieser Analyse (z. B. Checklisten und Handbücher) bisher kaum Wirkung bei der Generierung von Alternativen zur Regulierung (Tabelle 3). Sie gelten als zu kompliziert und umfassend und werden allenfalls formal und legitimatorisch angewandt.

Ministerien verlassen aufgrund von Checklisten oder Handbüchern kaum die etablierten Pfade gewohnter Programmformen und Regulierungspraktiken. So zeigt sich bei der Evaluation des britischen Rechnungshofes mit Blick auf die Analyse von Regulierungsalternativen in »Regulatory Impact Assessments«, dass nur in zwei der 23 untersuchten RIA die geforderte umfassende Prüfung von Alternativen durchgeführt wurde (NAO 2004: 18).

Experimentelle Politik – die pilotartige Erprobung einer Maßnahme innerhalb eines räumlich, zeitlich und/oder sachlich begrenzten Wirkungszusammenhangs – kommt bisher eher sporadisch zur Anwendung (in Deutschland gab es einen ersten Boom in den späten 60er und 70er Jahren; Hellstern/Wollmann 1983) und hat oft nur symbolische Bedeutung, kann aber konfliktminimierend wirken. Eher geeignet sind Kommissionen und klassische Konsultationsverfahren (Grün- und Weißbücher).

So sind Kommissionen in der Lage, etablierte und Status-quo-orientierte Koalitionen aufzubrechen und Alternativen zu den gängigen Regulierungsformen auf die Tagesordnung zu setzen. Während hierzulande Kommissionen vor allem ad hoc in Reaktion auf Krisen und Gelegenheitsfenster eingesetzt werden, besteht in Schweden eine lange Tradition zur Vorbereitung von Gesetzesinitiativen durch Kommissionen (»Utredningar«), die sich insgesamt positiv auf die Fähigkeit des politisch-administrativen Systems zur innovativen Programmentwicklung auswirkt (Jann/Tiessen 2005).

Auch Grün- und Weißbücher, die von Regierungen zur frühzeitigen öffentlichen Kommunikation von Programmzielen und Strategien eingesetzt werden, können Gewinn bringend zur Generierung von Regulierungsalternativen genutzt werden. Das häufig für seine Intransparenz kritisierte System der EU praktiziert dies erfolgreich; auch in Großbritannien spielen Grün- und Weißbücher traditionell eine wichtige Rolle.

Tabelle 3: Analyse von Regulierungsalternativen (ex ante)

| Instrumente               | Umsetzungsbeispiele   | Wirkung  |   |
|---------------------------|---|--|---|
| Checklisten               | blaue Liste/GGO<br>Prüfliste (DK, S, GB)                                    | zu schematisch<br>nur formale, legiti-<br>matorische Beachtung | ☹ |
| Handbücher                | Handbuch GFA<br>Handbook for Impact<br>Assessment in the<br>Commission (EU) | zu kompliziert und<br>umfassend                                | ☹ |
| Experimentelle Politik    | Tempolimit (D)<br>Drogenpolitik (CH)  | symbolisch<br>konfliktminimierend                              | ☺ |
| Kommissionen/<br>Experten | Rürup-Kommission<br>Utredningar (S)   | Generierung von<br>Alternativen                                | ☺ |
| Grünbuch/Weißbuch         | GB, EU  | Generierung von<br>Alternativen                                | ☺ |

## Folgenabschätzung

Formale Instrumente der Ex-ante-Folgenabschätzung (Handbücher, Leitfäden, spezielle Vorschriften und redaktionelle Prüfungen) werden als weitgehend wirkungslos eingeschätzt. Dies überrascht, da Folgenabschätzungen den Kern der regulierungspolitischen Empfehlungen von OECD und EU bilden und auch das zentrale Element in der britischen »better regulation«-Strategie (Baldwin 2004) sind.

In der bisherigen Anwendung zeigen sich jedoch die wesentlichen Probleme dieses Instrumentariums. Einfache Leitfäden und Schablonen gelten für die Durchführung als zu schematisch und lösen kaum einen Wandel der etablierten Praxis aus: »There is little else than small-scale irritation of the civil service machinery« (Lodge 2004: 11). Umfassende Handbücher sind wiederum viel zu kompliziert, um eine realistische Chance auf Beachtung in Prozessen der Programmentwicklung zu haben.

Auch spezielle Vorschriften (Gesetzesfolgenabschätzung/Regulatory Impact Assessment, Kostenfolgenabschätzung, Business Effect Test, KMU-Verträglichkeitstest usw.), die Ministerien in vielen Ländern zur Anwendung entsprechender Verfahren verpflichten, ändern daran nur wenig. Zwar werden etwa in Großbritannien deutlich mehr Folgenabschätzungen produziert, doch die praktische Durchführung erscheint den Experten und auch in der Evaluation des Rechnungshofes (NAO 2004) kaum den Kriterien einer »echten« Folgenabschätzung zu genügen – es handelt sich um eine überwiegend formale Entsprechung und Anpassung an diese Vorschriften.

Positiver eingeschätzt werden die in den Niederlanden seit den 90er Jahren angewandten Verfahren der quantitativen Vorabschätzung von Belastungen der Normadressaten durch Regulierung. Die schrittweise entwickelte Befragungstechnik von Unternehmen (MISTRAL oder Standard Cost Model SCM) dient dazu, insbesondere die (Personal-)Kosten für die mit Regulierungen verbundenen Aufgaben zu ermitteln: die administrativen Regulierungsfolgen – auch »compliance costs« – wie Berichtspflichten, Genehmigungen, Statistiken, Anträge, interne Dokumentationen, Aktenführung, Formulare.

Während dieses Verfahren in der Entwicklungsphase und der ersten Zeit seiner Anwendung als sehr aufwändig und kompliziert galt, gibt es inzwischen eine gewisse Professionalisierung und Routine. Zwar können bislang keine nachhaltigen Wirkungen im Sinne von »weniger Regulierung« beobachtet werden – so wird für die Niederlande nur eine begrenzte Reduzierung (1994–1998: sechs Prozent) festgestellt, für Dänemark keine (aber auch keine Zunahme) –, die quantitativen Vorabschätzungen versachlichen jedoch die politische Debatte und machen die jeweiligen Kostenwirkungen transparenter.

Einen wichtigen Beitrag zur sachlichen Debatte leisten auch Instrumente der Ex-post-Folgenabschätzung, etwa quantitative Schätzungen von Belastungen und die experimentelle Deregulierung in Testregionen oder -kommunen. Neben den Niederlanden und Dänemark werden diese Schätzungen auch in Schweden in der Ex-post-Perspektive angewendet. Für die Niederlande wirkte MISTRAL als retrospektives Analyseinstrument im Sinne eines nachhaltigen Agenda-Settings. Durch die politisch unterstützte, breite Anwendung des Schätzverfahrens erhalten die Regulierungsproblematik bzw. die Deregulierungsbemühungen eine anhaltend hohe Aufmerksamkeit. (Kennzeichen der Debatte in Deutschland ist dagegen die starke Volatilität, die zwischen fatalistischer Bürokratieschelte und dem themenbezogenen Beklagen einzelner Deregulierungsansätze pendelt.)

Hilfreich, wenn auch erst auf längere Sicht, sind unabhängige Evaluationen, insbesondere wenn es sich um mehrere konkurrierende handelt. Dieser Grundgedanke findet beispielsweise bei der vom Bundestag vorgesehenen Evaluation der »Hartz-Gesetze« Anwendung.

Evaluationen können zu einzelnen Gesetzen, zu Programmen oder zu ganzen Politikfeldern durchgeführt werden. Sie erweisen sich zudem als besonders wirkungsvoll, wenn sie sich an den »policy outcomes« orientieren. Dabei wird nicht vorschnell von einzelnen Elementen komplizierter Programme und institutionellen Arrangements auf einzelne Ergebnisse geschlossen; stattdessen ist die Suche nach Ursachen für Leistungsunterschiede auf der »outcome«-Ebene ein eigenständiger, kontroverser Untersuchungs-

schritt (PISA-Studie: Leistungsunterschiede von Schülern; »Hartz«-Evaluations: Performanzunterschiede von Arbeitsagenturen).

Hierbei können auch Indikatorensysteme oder Indizes als plakative Anzeiger politischer Zielerreichung sinnvoll zur Langzeitbeobachtung und zum Vergleich eingesetzt werden (zur Rolle von Indikatoren im Rahmen der regulierungspolitischen Agenda: University of Bradford 2004). Das Instrument der Evaluation kann und sollte allerdings nur für ausgewählte zentrale Reform- und Gesetzesvorhaben angewandt werden, da es mit erheblichem Aufwand verbunden ist.

Eine Stärkung dieses Elements durch gesetzliche Verpflichtungen wie in der Schweiz (dort sogar mit Verfassungsrang), sollte in Erwägung gezogen werden. Insgesamt ist auffällig, wie wenig – insbesondere in Deutschland – die Diskussionen (und Diskurs-Koalitionen) der Evaluationsforschung, der Politikfeldforschung und der Gesetzesfolgenabschätzung miteinander verflochten sind, obwohl sie sich alle mit den gleichen oder zumindest sehr ähnlichen Problemen beschäftigen,

Experimentelle Deregulierungen in Testregionen oder -kommunen können zur Akzeptanz entsprechender Maßnahmen beitragen (wie beispielsweise die »fri kommuner« in Skandinavien oder Änderungen im kommunalen Haushaltsrecht der deutschen Länder). Die Erfahrungen aus Skandinavien zeigen aber auch, dass Veränderungszyklen bei derartigem Vorgehen eher langwierig sind.

Tabelle 4: Folgenabschätzung (ex ante und ex post)

| Instrumente              | Umsetzungsbeispiele   | Wirkung                          |   |
|--------------------------|---|----------------------------------|---|
| <i>ex ante</i>           |   |                                  |   |
| Handbücher               | GFA (D)<br>RIA (GB, EU)   | zu kompliziert                   | ☹ |
| Leitfäden                | OECD-Checkliste<br>GFA-Leitfaden (D)<br>»Templates« (GB)<br>»Guidelines« (EU) | zu schematisch                   | ☹ |
| quantitative Schätzungen | MISTRAL (NL)<br>»Enterprise Panel« (DK)                                       | Versachlichung<br>Agenda-Setting | ☺ |
| spezielle Vorschriften   | RIA (GB, DK)<br>KMU-Verträglichkeitstest (CH)                                 | häufig formale Anpassung         | ☹ |
| redaktionelle Prüfung    | Justizministerium (S, D)  | weitgehend wirkungslos           | ☹ |

| <i>ex post</i>                      |   |   |   |
|-------------------------------------|---|---|---|
| quantitative Schätzungen der Lasten | MISTRAL/SCM (NL, DK)<br>»Model Enterprises« (DK)<br>KESSU (SF)  | moderat<br>Versachlichung der Diskussion              | ☹ |
| Evaluation/Wirkungsforschung        | von Gesetzen oder Programmen (»Hartz«) von Politikfeldern (»PISA«) Berichtspflichten Rechtsnorm (CH)  | indirekt<br>Versachlichung der Diskussion langfristig | ☺ |
| experimentelle Deregulierung        | Test-Regionen (D)<br>»Fri kommuner« (DK, N, S)  | Akzeptanz Alternativen                                | ☹ |
| Indikatorensysteme, Indizes         | zur Messung von Regulierungsdichte/-qualität: RDI (CH) zur Beobachtung politischer Zielerreichung in Politikfeldern: z. B. Nachhaltigkeitsindikatoren, Deutscher Umwelt-Index | »Plakative Anzeiger«<br>Agenda-Setting                | ☺ |

## Verfahren der quantitativen Reduzierung

Ex-ante-Verfahren der Reduzierung von administrativen Belastungen (durch Quoten, Berichtspflichten) haben bisher wenig bewirkt, können aber die politische Agenda beeinflussen. In den Niederlanden besteht – im Zusammenwirken mit Schätzverfahren von Regulierungskosten (s.o.) und Berichtspflichten – ein Schwerpunkt in der Vorgabe von Reduzierungsquoten, die Ministerien jeweils erfüllen müssen. Auch in Dänemark wird seit kurzem mit entsprechenden Vorgaben operiert. Trotz der nachhaltigen politischen Unterstützung sind die Wirkungen bislang begrenzt. Allerdings erhöht sich seit einigen Jahren – auch durch Berichtspflichten an das Parlament – der politische Druck zur Durchführung von Deregulierungsmaßnahmen.

Ex-post-Verfahren der Reduzierung von Vorschriften (etwa Rechtsbereinigung oder Konsolidierung) sind notwendig, aber nicht durchgreifend wirksam. In Deutschland wurden auf Bundes- und auf Landesebene vielfältige Erfahrungen mit (meist verwaltungsinternen) Kommissionen gesammelt, die Rechtsbereinigungen durchgeführt haben (teilweise auch unter der Bezeichnung Aufgabenkritik). Skepsis gegenüber Erfolgsmeldungen (wie dieser fiktiven, aber charakteristischen Proklamation: »Reduzierung der Anzahl der

Verordnungen um 50 Prozent«) ist sicher angebracht: Wurden wirklich relevante, aktuell wirksame Regelungen ausgesetzt? Werden damit tatsächlich administrative Folgekosten reduziert? Trotzdem bleibt diese nachträgliche quantitative Reduzierung eine regelmäßig notwendige Aufgabe von Regulierungspolitik (siehe Kasten).

Die »Waffenschmidt-Kommission« lieferte eine Fülle von Anregungen in diversen Berichten, z. B. zur Verwaltungsvereinfachung (1985 und 1986), zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren (1990) und zur Erleichterung von Gewerbeansiedlung in den neuen Bundesländern (1992).

Zwischen 1983 und 1993 hat die Bundesregierung auch etliche Maßnahmen in diesem Sinne ergriffen. Nach einer umfassenden Durchsicht der Rechtsvorschriften durch die Bundesressorts wurden in drei Rechtsbereinigungsgesetzen und zwei -verordnungen 15 Gesetze und 30 Verordnungen ganz aufgehoben sowie 400 Einzelvorschriften in mehr als 100 Gesetzen gestrichen oder vereinfacht. Einzelne Rechtsgebiete wurden eigenständig vereinfacht, z. B. im Steuerrecht oder im Baurecht.

»Aber alle diese Aktivitäten können nicht darüber hinweg täuschen, dass all dies wenig mit Deregulierung zu tun hat, sondern nur die notwendigsten Aufräumarbeiten einer auf Hochleistung, wenn nicht im Overdrive laufenden Regulierungsmaschine umfasst. Rechtsbereinigung ist sicherlich notwendig, aber wie jegliche Reinigungs-bemühungen hat sie wenig mit Veränderung zu tun. Ohne regelmäßiges ›Saubermachen‹ kann kein Apparat auf die Dauer überleben, aber damit wird noch keine Reform angeregt oder gar durchgesetzt« (Jann/Wewer 1998).

Auch die Wirkungsbilanz von Konsolidierungsbemühungen – der Bündelung bislang verstreuter, aber inhaltlich zusammenhängender Einzelregelungen – fällt uneindeutig aus. Dem Potenzial einer tatsächlich höheren Transparenz und Zugänglichkeit geltenden Rechts steht das Risiko gegenüber, dass dieser Konsolidierungsprozess ein Gelegenheitsfenster für substanzielles »Draufsatteln« auf bestehende Standards bietet.

Verfahren der »Sunset Legislation« haben sich bislang nicht als zentrales Instrument durchgesetzt. Dänemark hat ein Pilotprojekt hierzu gestartet, in Großbritannien ist die Überprüfung von Vorschriften mit der Möglichkeit ihrer Aufhebung Teil des »Regulatory Impact Assessment«. Von der disku-

tierten Aufnahme einer »sunset clause« in den »Regulatory Reform Act« (2001) hat man hingegen abgesehen, aber dafür die ministeriellen Kompetenzen zur Änderung von Vorschriften ausgeweitet, die bürokratische Belastungen (bureaucratic burdens) enthalten. Die dort zugrunde liegende Problematik besteht jedoch in Deutschland nicht.<sup>2</sup>

In Deutschland nehmen die Länder zunehmend die Idee der »Sunset Legislation« auf und versuchen diese insbesondere auf untergesetzliche Vorschriften, also Verordnungen oder Verwaltungsvorschriften, anzuwenden (z. B. Hessen). Während Befristungen und das Auslaufen von Regulierungen als Teil von Rechtsbereinigungen sinnvoll sein können, sollte von einer generellen Anwendung des Prinzips der Sunset Legislation abgesehen werden. Dies führt zu einer lediglich formalen Behandlung der Regelungen und zu zusätzlichen Belastungen von Regierung, Verwaltung und ggf. Gesetzgeber. Verlässliche Hinweise auf greifbare Resultate stehen dem jedoch kaum gegenüber.

Tabelle 5: Quantitative Ziele (ex ante und ex post)

| Instrumente  | Umsetzungsbeispiele                                 | Wirkung                              |   |
|--|---|--------------------------------------|---|
| <i>ex ante:</i><br>zur Verringerung<br>administrativer Lasten      |   |                                      |   |
| Reduzierungsquoten   | Niederlande<br>Dänemark                             | wenig Veränderungen                  | ☺ |
| Berichtspflicht  | Niederlande   | erhöhter politischer Druck           | ☺ |
| <i>ex post:</i><br>zur Verringerung der<br>Anzahl der Vorschriften |   |                                      |   |
| Rechtsbereinigung  | z. B. Waffenschmidt-Kommission (D)                  | bescheiden<br>gelegentlich hilfreich | ☺ |
| Konsolidierung   | Sozialgesetzbuch,<br>Lebensmittelrecht (D)<br>F, GB | ambivalent<br>»Draufsatteln«         | ☺ |
| »Sunset Legislation«   | Pilotprojekte (DK)<br>Teil von RIA (GB)             | kaum Resultate<br>Mehraufwand        | ☹ |

2 Die spezifische Struktur und Funktionsweise des britischen Unterhauses begrenzt die Kapazität zur Bearbeitung von Gesetzesvorhaben. Auch agiert in Deutschland das Parlament allein eher selten als entscheidender Veto-Spieler in Deregulierungsvorhaben, entscheidend ist das Mobilisierungspotenzial organisierter Interessen, das auch in der administrativen Arena zur Geltung gebracht werden kann.

## Verbesserung von Konsultationen

Hilfreich erscheinen Verfahren zur Verbesserung von Konsultationen (Anhörungsverfahren, ggf. mit Fristen, Expertenkommissionen, Fokusgruppen). Die meisten werden in Deutschland praktiziert, jedoch haben die Ministerien in der Phase der Programmentwicklung sehr große Spielräume zur selektiven Konsultation (wer wird beteiligt?). In anderen Ländern gelingt es besser, diese Verfahren selbst transparenter zu gestalten und damit auch stärker zu öffnen für andere Akteure als die dominanten Interessenvertreter. Auch die Europäische Kommission hat Minimalstandards für die Konsultation zu Regulierungsentwürfen entwickelt und sich zu deren Anwendung verpflichtet (Europäische Kommission 2002b).

Elektronische Konsultationen bedürfen der Abwägung zwischen Aufwand und Ertrag. Im Grundsatz ist aber die Bereitstellung von Gesetzesentwürfen im Internet zu begrüßen. Vielfach ist dies mit der Möglichkeit verbunden, dass Gruppen oder Einzelpersonen eine Stellungnahme abgeben (z. B. Scottish Parliament 2004; hier wurde ein Verfahren für die regulierungspolitische Strategie selbst durchgeführt: »regulatory framework in Scotland«). Expertenkommissionen werden insbesondere in Schweden, Dänemark und der Schweiz systematisch zu verbesserten Konsultationen herangezogen.

Tabelle 6: Verbesserte Konsultationen

| Instrumente                   | Umsetzungsbeispiele | Wirkung                |   |
|-------------------------------|---------------------|------------------------|---|
| Anhörungsverfahren            | Remiss (S)          | Transparenz<br>Öffnung | ☺ |
| elektronische<br>Konsultation | EU, GB              | Transparenz<br>Aufwand | ☹ |
| feste Fristen                 | GB, EU              | Öffnung                | ☹ |
| Experten-<br>kommissionen     | CH, S, DK           | Öffnung                | ☺ |
| Fokusgruppen                  | DK                  | bessere Informationen  | ☺ |

## Institutionalisierung und Reformstrategien

Ein Kernaspekt der Regulierungspolitik ist ihre organisatorische Anbindung innerhalb des Regierungs- und Verwaltungssystems. Ohne eine Institutionalisierung, d.h. die wirksame Anbindung an bestehende Struktur- und Funktionsweisen von organisierten Systemen (wie Regierungssystemen), werden regulierungspolitische Instrumente und Verfahren wirkungslos bleiben. Not-

wendig sind Fachpromotoren, die entsprechende Instrumente anwenden können, und Machtpromotoren, die der Thematik politischen Nachdruck verleihen. Darüber hinaus unterscheiden sich auch die grundlegenden Reformstrategien, mit denen Regulierungspolitik durchgesetzt werden soll.

Mit Blick auf die organisatorische Anbindung kann grundsätzlich zwischen internen (innerhalb von Regierung und Verwaltung) und externen Institutionalierungsvarianten (Beteiligung externer Akteure) sowie zwischen zentralen und sektoralen Varianten unterschieden werden; darüber hinaus finden sich noch weitere Formen, die quer zu diesen Kriterien liegen.

Die Institutionalisierung externer Gremien kann unterschiedlich erfolgen: Varianten reichen von unabhängigen Gremien (Normprüfungskommission Berlin, ACTAL in den Niederlanden), an die Regierungszentrale gebundene Taskforces (»Better Regulation Task Force« in Großbritannien), bis zu Berätern bei einzelnen Ministerien und den Rechnungshöfen. Während sektorale externe Institutionalisierungen bei einzelnen Ministerien insgesamt eher skeptisch eingeschätzt werden, können die anderen Varianten Rollen eines Promoters oder eines Gatekeepers übernehmen.

In wichtigen Fällen können diese Gremien ein Veto einlegen und so bezüglich zukünftiger Regulierungen wirksam sein. Die Rechnungshöfe spielen in Großbritannien, Dänemark und Schweden eine zentrale Rolle bei der Konzeptentwicklung und Evaluation. Dank ihrer Kapazitäten können sie sich als zentrale Instanzen der Fremdbeobachtung regulierungspolitischer Aktivitäten etablieren.

Auch hinsichtlich interner Organisationseinheiten gibt es eine Reihe von Varianten. Als bedingt hilfreich haben sich Einheiten in der Regierungszentrale und jedem Ministerium erwiesen. Eine sichtbare Anbindung in der Regierungszentrale (Ombudsmann in BW; RIU in GB) erleichtert das Agenda-Setting, sie können auch als Gatekeeper wirken. Für eine Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen durch (De-)Regulierung ist eine organisatorische Anbindung in einem wirtschaftsnahen Ministerium oder einer Agentur, wie es in Dänemark praktiziert wird, sinnvoll.

Andere Zielsetzungen erfordern allerdings selbstverständlich die Anbindung an andere Ressorts. Wichtig sind Kombinationen von interministeriellen Einheiten (die »Regulatory Impact Assessment Scrutiny Teams« in Großbritannien und das IPAL in den Niederlanden), die aber auf Verbündete und Ansprechpartner innerhalb der einzelnen Ministerien angewiesen sind. Vor diesem Hintergrund sind auch organisatorische Anbindungen innerhalb einzelner Ministerien wichtig, obgleich diese allein kaum Wirkung zeitigen.

Tabelle 7: Institutionalisierung von Regulierungspolitik (extern, intern, sonstige)

| Instrumente               | Umsetzungsbeispiele                                 | Wirkung                                       |   |
|---------------------------|---|---|---|
| <i>extern</i>             |   |   |   |
| unabhängig                | ACTAL (NL)<br>Normprüfungskommission (z. B. Berlin) | Promoter<br>Gatekeeper                        | ☺ |
| bei Regierungszentrale    | BRTF (GB)   | Promoter<br>Gatekeeper                        | ☺ |
| bei zentralen Ministerien | Beiräte   | kaum Wirkung                                  | ☹ |
| Rechnungshöfe             | NAO (GB)<br>RRV (S, DK)                             | Transparenz<br>Evaluation und Meta-Evaluation | ☺ |
| <i>intern</i>             |   |   |   |
| Regierungszentrale        | RIU (GB)<br>Ombudsmann (BW)                         | Gatekeeper                                    | ☺ |
| interdepartmental         | IPAL (NL)<br>RIUST (GB)                             | Promoter<br>Gatekeeper                        | ☺ |
| in jedem Ministerium      | GB  | informale Koordination                        | ☺ |
| in Fachministerien        | Finanzministerium (NL, DK)<br>Justiz, Innen (D)     | fehlende Durchsetzung                         | ☹ |
| wirtschaftsnah            | Ministerium (S)<br>Agency (DK)                      | Advokat<br>Politisierung                      | ☹ |
| <i>sonstige</i>           |   |   |   |
| Berichtspflichten         | verschiedene Gesetze (D)                            | Versachlichung<br>Mehraufwand                 | ☺ |
| Kabinettsausschüsse       | GB  | Mehraufwand                                   | ☹ |
| Vorgabenplanung           | DK  | Gatekeeping<br>Peer Review                    | ☺ |
| Aus- und Fortbildung      | Abkehr von exzessivem Legalismus (OECD)             | zentrales Element                             | ☺ |

Eine weitere Form der Institutionalisierung ist die Einrichtung von Kabinettsausschüssen, die aber als wenig wirksam eingeschätzt wird. Als bedingt hilfreich haben sich Berichtspflichten und systematische Vorhabenplanungen erwiesen. Die in Dänemark praktizierte Vorhabenplanung im Rahmen eines interministeriellen Gremiums führt dazu, dass etwas 25 Prozent der Entwürfe für Gesetze und Programme aufgrund von Qualitätsmängeln nicht weiterverfolgt werden. Ein derartiges »peer review«-Verfahren ist nicht mit einer zentralistischen Steuerung gleichzusetzen, etabliert aber die gegenseitige Kontrolle zwischen Ministerien als Teil des Regulierungsprozesses.

Als zentrales Element für erfolgreiche (De-)Regulierungsprogramme gilt

schließlich eine verbesserte Aus- und Fortbildung des Personals (Abkehr von »excessive legalism«, OECD 2004).

Mit Blick auf die grundlegenden Reformstrategien sind antagonistische Steuerung von oben (Hierarchie und harte Sanktionen), bürokratische Regulierung (der Deregulierung) und freiwilliger Zwang (zentrale Vorgaben und dezentraler Handlungsspielraum) zu nennen; hinzu kommen indirekte Steuerungsformen über Netzwerke und neue Leitbilder als weitere, oft ergänzende Elemente von Reformstrategien.

Eine vergleichende Betrachtung dieser Strategien legt nahe, dass Verfahren der hierarchischen, antagonistischen oder bürokratischen Steuerung am ehesten zu formaler, opportunistischer Anpassung führen. Insbesondere in Großbritannien, wo eine hyperaktive Regierungszentrale und die anhängige Taskforce eine Vielzahl von Vorgaben machen, zeigt sich dieser Mechanismus der opportunistischen Anpassung: Regeln werden (mehr oder weniger formal) befolgt, aber Ziele verfehlt.

Wirksam sind eher formale und informale Netzwerke, die durch längerfristig veränderte Grundüberzeugungen und »freiwilligen Zwang« wirken. Nach Einschätzung der dänischen Experten konnte die dortige Regierung das Verhältnis zwischen zentralen Vorgaben und dezentralem Handlungsspielraum erfolgreich ausbalancieren. Notwendige Voraussetzung ist eine Balance zwischen den internen und externen Formen der organisatorischen Anbindung. Auch hier hilft eine grundlegende Erkenntnis der Organisationsforschung: Voraussetzung der Berücksichtigung relevanter Interessen in komplexen Organisationen oder Organisationsnetzwerken ist ihre Institutionalisierung. Was für den Umweltschutz und die Gleichstellungspolitik gilt, gilt auch für die (De-)Regulierung.

Die Rolle von Leitbildern ist ambivalent. Leitbilder und »cognitive maps« können als wirksame Strategie indirekter Steuerung gelten (Jensen 2003); doch die plakative Verkündung allgemeiner Prinzipien und Ziele einer (De-)Regulierungspolitik bleibt rein symbolisch. Diese Prinzipien – in Großbritannien »proportionality«, »accountability«, »consistency«, »transparency«, »targeting« ([www.brta.gov.uk](http://www.brta.gov.uk); für Irland: [www.betterregulation.ie](http://www.betterregulation.ie)) – sind weder in sich widerspruchsfrei noch gehen sie substantiell über Selbstverständlichkeiten demokratischer Politik und rechtsstaatlichen Verwaltungshandelns hinaus.

Tabelle 8: Reformstrategien

| Instrumente               | Umsetzungsbeispiele  | Wirkung                      |   |
|---------------------------|--|------------------------------|---|
| antagonistische Steuerung | »Blame and shame« (GB)   | opportunistische Anpassung   | ☹ |
| bürokratische Regulierung | GGO<br>Listen usw.   | opportunistische Anpassung   | ☹ |
| freiwilliger Zwang        | DK, NL   | »im Schatten der Hierarchie« | ☺ |
| Netzwerke                 | DK<br>GB   | informelle Koordination      | ☺ |
| neues Leitbild            | »Principles of good Regulation« (GB)<br>»Better Regulation Principles« (IRE) | symbolisch<br>wenig konkret  | ☹ |

### 3 Zusammenfassung: Elemente eines Gesamtkonzepts

Ausgehend von diesen vorläufigen Hypothesen ist abschließend die schwierige und kaum endgültig zu beantwortende Frage aufzugreifen, wie ein hilfreiches und realistisches Gesamtkonzept zur Einführung und Institutionalisierung von Verfahren und Instrumenten erfolgreicher (De-)Regulierung in Deutschland aussehen könnte. Dabei gibt es, so viel steht fest, keine simplen Best Practices, die einfach zu übertragen wären, und auch keinen Masterplan, der schnell zu kopieren und umzusetzen wäre. Stattdessen handelt es sich um ein Bündel von Maßnahmen, die aufmerksam abgestimmt und unterstützt werden müssen.

Insgesamt weisen wir noch einmal auf die prekäre empirische Basis dieser Empfehlungen hin:

- Es gibt keine verlässlichen Daten oder Schätzungen der Kosten (und Wirkungen) bisheriger (De-)Regulierungsmaßnahmen, keine »Folgenabschätzung der Folgenabschätzung«.
- Die Wirkungen der bisherigen Aktivitäten werden durchgehend als begrenzt eingeschätzt.
- Bestehende Verfahren werden bei politisch umstrittenen Vorhaben oder bei externen Erschütterungen außer Kraft gesetzt.
- Bisherige Darstellungen sind oft sehr oberflächlich, »more an evaluation of the ›presentational‹ rather than ›deregulatory‹ skills of departments« (Lodge 2004: 7).

Dennoch soll hier der Versuch unternommen werden, die bisherigen Aussagen zu eher erfolgreichen Maßnahmen zusammenzufassen und miteinander zu verbinden.

## **Erfolg versprechende Instrumente, Verfahren und Organisation der (De-)Regulierungspolitik**

Die bisherige Untersuchung von Ex-ante-Maßnahmen lässt verschiedene Verfahren der verbesserten und systematischen Konsultation als besonders wirksam erscheinen. Die Bilanz fällt hier deutlich positiver aus als in den übrigen Verfahren. Dies gilt für die Analyse von Regulierungsalternativen durch Kommissionen oder klassische Grün- und Weißbücher, für transparentere Anhörungsverfahren, ggf. gekoppelt mit festen Fristen, oder die systematische Befragung von Fokusgruppen. Daraus ergibt sich die erste Empfehlung:

- Klassische Konsultationsverfahren sind auszuweiten und weiterzuentwickeln, etwa in Richtung elektronischer Konsultationen.

Als erfolgreich erscheint weiter die interne Institutionalisierung von (De-)Regulierungsinitiativen in jedem Ministerium (z.B. in der Grundsatzabteilung), gekoppelt mit einer übergreifenden Vernetzung. Hier geht es um die Etablierung allgemeiner Standards besserer Regulierung ohne überzogene Checklisten und Verfahren. Es besteht jedoch das Risiko, dass entsprechende Einheiten und die dazu gehörigen Personen entweder mikropolitisch marginalisiert oder an die dominierenden Organisationsziele angepasst – »eingenordet« – werden.

Noch größere Widerstände – mit entsprechenden Formen der Anpassung und des symbolischen Handelns – gegen die Öffnung für die Ziele der (De-)Regulierungspolitik sind zu erwarten, wenn lediglich auf Druck von außen gesetzt wird. Bedingt hilfreiche Instrumente, die diesen Regulierungseinheiten zur Verfügung gestellt werden bzw. für deren Umsetzung sie zuständig sind, sind die quantitative Überwachung und Schätzung von Regulierungsaktivitäten und -folgen, gegebenenfalls gekoppelt mit Reduzierungsvorgaben und Berichtspflichten. Daraus ergeben sich folgende Empfehlungen:

- Das spezifische Interesse an allgemeinen Fragen der (De-)Regulierung ist in jedem Ressort organisatorisch zu verankern (in Verbindung mit Fragen der Evaluation).
- Von zentraler Bedeutung sind sozialwissenschaftliche, weniger rechtswissenschaftliche Methoden und Kenntnisse.

- Ein interministerielles Netzwerk dieser Einheiten ist anzustreben, dabei sind Verbindungen zur internationalen praxisorientierten und wissenschaftlichen Diskussion wichtig.
- Quantitative Schätzungen von administrativen und Gesamtbelastungen sind in jedem Ressort anzustreben.
- Eine Unterstützung durch eine zentral angesiedelte Einheit (Regierungszentrale, ggf. mit externer Unterstützung) kann hilfreich sein, reicht allein aber nicht aus.

Darüber hinaus scheint – abhängig von den Zielsetzungen – eine Institutionalisierung in einem jeweils zuständigen (etwa wirtschaftsnahen) Ministerium oder einer Agentur besonders durchsetzungsfähig zu sein. Eine wirkungsvolle Institutionalisierung anstatt einer nur formalen Einrichtung, so lehrt die Organisationstheorie, ist dort möglich, wo die Aufgabe den Interessen und Weltbildern der Organisation entspricht; wenn die Organisation also eine Eigenmotivation an der effektiven Wahrnehmung der Aufgabe hat und diese nicht als sinnlose Zusatzbelastung empfindet. Die Unterstützung durch externe Gremien ist zwar hilfreich (als Promoter und Gatekeeper), reicht allein aber nicht aus. Unsere Empfehlung:

- Spezifische Interessen der Wirtschaft an (De-)Regulierung sind durch eine wirtschaftsnah angesiedelte Einheit, ggf. mit externer Unterstützung durch ein Gremium, wahrzunehmen, die ihre Interessen dann in der Konkurrenz mit anderen Ressorts (und Sektorinteressen) vertreten muss.

Die Ex-post-Analyse und Verbesserung von Regulierung kann ebenfalls durch quantitative Schätzungen von Belastungen sowie durch Berichtspflichten intensiviert werden. Bedingt hilfreich zur Reduzierung von Vorschriften sind regelmäßige Rechtsbereinigungen sowie Konsolidierungen, die bereits zur Praxis der Verwaltungsreform in Deutschland gehören. Hier kommt es auf eine Verstetigung (durch Periodisierung, Berichtspflichten) und Intensivierung der Bemühungen an. Längerfristig wirksam sind konkurrierende Evaluationen und experimentelle Deregulierungen (Fremdbeobachtung).

Die derzeit gesammelten Erfahrungen (PISA, »Hartz«-Gesetze) sollten genutzt werden, um Evaluationen auch für Deregulierungspolitik und Entbürokratisierung als anerkanntes Instrument zu etablieren. Anschluss- und Kombinationsmöglichkeiten bestehen hier mit laufenden Projekten zur experimentellen Deregulierung auf Länderebene.

Am ehesten sind unabhängige Institutionen und ressortspezifische Gremien hilfreich sowie eine Stärkung der Rechnungshöfe. Daraus ergeben sich folgende Empfehlungen:

- Von entscheidender Bedeutung sind kontinuierliche und konkurrierende (auch international vergleichende) Evaluationen, deren Anregung und Berücksichtigung in jedem Ressort organisatorisch zu verankern ist (s.o.); Evaluationen sollen dabei nicht vorrangig innerhalb der Verwaltung durchgeführt werden, sondern durch andere (sog. »unabhängige«) Organisationen.
- Dabei können auch experimentelle Deregulierungen hilfreich sein.
- Das Gleiche gilt für umfassendere Indikatorensysteme und Indizes zur Überwachung der längerfristigen Veränderungen in Politikbereichen.
- Quantitative Schätzungen von administrativen und Gesamtbelastungen sind anzustreben.
- Die Position der Rechnungshöfe im Rahmen der Meta-Evaluierung von Verfahren und Organisationsformen ist zu stärken.
- Rechtsbereinigung und Konsolidierung sind als kontinuierliche Aufgabe fortzusetzen.

Besonders relevant erscheinen dezidierte Ansätze im Bereich der Aus- und Fortbildung sowie die bewusst gesteuerte Etablierung einer veränderten Regulierungskultur durch formelle und informelle Netzwerke, gekoppelt mit eindeutigen politischen Vorgaben (»freiwilliger Zwang«). Dabei geht es weniger um ein ohnehin unrealistisches Umkrempeln etablierter Formen der Aus- und Fortbildung, sondern vor allem um eine gemeinsame Orientierung der Schlüsselakteure (also vor allem Referatsleiter) auf die Leitideen der Regulierungspolitik.

Unterstützt werden sollten Eigeninitiativen zur internen Vernetzung der relevanten Akteure, aber vor allem auch mit Organisationen außerhalb der (Bundes-)Verwaltung (Wissenschaft, Vereinigungen, internationale Organisationen). Solche Vernetzungen ermöglichen einen Informationsfluss über Instrumente und Konzepte und können zur Veränderung von Leitbildern, Denkwelten usw. stärker beitragen als die plakative Proklamation regulierungspolitischer Prinzipien nach dem in der Verwaltungsreformpraxis üblichen Verständnis von Leitbildern (vgl. dazu auch die Diskussion über verwaltungsexterne Informationsressourcen in der neueren Implementierungsforschung, z. B. Hill 2003).

Daneben erscheinen einige klassische, teilweise bereits umgesetzte Reformstrategien wie die Etablierung unabhängiger Regulierungsbehörden, die Forcierung von E-Government oder auch eine abgestimmte Vorhabenplanung zwischen den Ressorts hilfreich. Empfehlungen sind daher:

- Entscheidend ist die Beeinflussung und Veränderung der etablierten Rege-  
lungskultur durch Maßnahmen der (sozialwissenschaftlichen) Aus- und

- Fortbildung sowie durch die Unterstützung entsprechender verwaltungs-  
interner wie -externer Netzwerke.
- Notwendig ist dabei eine deutliche, kontinuierliche politische Unterstützung; es bedarf also nicht nur der Fach-, sondern insbesondere auch der Machtpromotoren.
  - Nur so kann ein neues Leitbild längerfristig durchgesetzt werden.
  - Unterstützung durch eine verbesserte gemeinsame Vorhabenplanung kann hilfreich sein.
  - Fortgesetzt werden sollten bereits vorhandene Ansätze wie der Einsatz unabhängiger Regulierungsbehörden und der Instrumente und Verfahren des E-Government.

*Tabelle 9: Zusammenfassung – Instrumente*

| <b>Instrumente</b>                          | <i>ex ante</i> | <i>ex post</i> |
|---|----------------|----------------|
| <i>Analyse von Regulierungsalternativen</i> |                |                |
| Kommissionen/Experten                       | ☺              | –              |
| Grünbuch/Weißbuch                           | ☺              | –              |
| experimentelle Politik                      | ☹              | –              |
| <i>Folgenabschätzung</i>                    |                |                |
| quantitative Schätzung                      | ☹              | ☹              |
| Evaluation/Wirkungsforschung                |                | ☺              |
| experimentelle Deregulierung                |                | ☹              |
| <i>Quantitative Ziele</i>                   |                |                |
| Reduzierungsquoten                          | ☹              |                |
| Berichtspflicht                             | ☹              | ☹              |
| Rechtsbereinigung                           |                | ☹              |
| Konsolidierung                              |                | ☹              |
| <i>Konsultationen</i>                       |                |                |
| Anhörungsverfahren                          | ☺              | –              |
| elektronische Konsultation                  | ☹              | –              |
| feste Fristen                               | ☺              | –              |
| Expertenkommissionen                        | ☺              | –              |
| Fokusgruppen                                | ☺              | –              |

Tabelle 10: Zusammenfassung – Institutionalisierung und Reformstrategien

| Form                                    | <i>ex ante</i> | <i>ex post</i> |
|---|----------------|----------------|
| <i>Externe Institutionalisierung</i>    |                |                |
| unabhängiges Gremium                    | ☺              | ☺              |
| bei Regierungszentrale                  | ☺              |                |
| Rechnungshöfe                           |                | ☺              |
| <i>Interne Institutionalisierung</i>    |                |                |
| Regierungszentrale                      | ☺              |                |
| interdepartmental                       | ☺              |                |
| in jedem Ministerium                    | ☺              | ☺              |
| wirtschaftsnah                          | ☺              | ☺              |
| <i>Sonstige Institutionalisierungen</i> |                |                |
| Berichtspflichten                       |                | ☺              |
| Vorhabenplanung                         | ☺              |                |
| Aus- und Fortbildung                    | ☺              | ☺              |
| <i>Reformstrategien</i>                 |                |                |
| freiwilliger Zwang                      | ☺              | ☺              |
| Netzwerke                               | ☺              | ☺              |

## Zentrale Ansatzpunkte einer regulierungspolitischen Agenda

Allgemein können aufgrund der vorläufigen Analyse der bestehenden Verfahren und Instrumente einige zentrale Ansatzpunkte formuliert werden, die zukünftig zu berücksichtigen sind:

- Regulierungskaskade: Gesetze sind nicht das alleinige (und vermutlich nicht einmal das zentrale) Problem der Regulierung, problematisch ist die daraus folgende Kaskade von Rechtsvorschriften, das »regulatory creep«. Notwendig ist daher eine genauere Untersuchung der Ursachen von (Über-)Regulierung.
- Kumulation: Nicht ein zehne Regelungen, sondern ihre Kumulation und (unintendierte) Interaktion sind problematisch. Notwendig ist daher die verstärkte Kooperation zwischen Ressorts und Ebenen, auch auf der Ebene der Implementierung, etwa durch Verfahren des E-Government.
- Sektorinteressen: (Über-)Regulierung ist in aller Regel eine Folge der Durchsetzung von Sektorinteressen; vor allem müssen diese daher eingedämmt und abgewogen werden (verstärkte Verfahren interministerieller Koordination und Monitoring).
- Öffnung: Sektorinteressen sind am ehesten durch die Öffnung bisher ab-

- geschotteter Verhandlungssysteme zu begrenzen bzw. auszubalancieren (weitere Konsultationsverfahren etablieren bzw. Kriterien für Konsultationen definieren).
- Transparenz: Zentrale Voraussetzung ist eine größere Offenheit und Zugänglichkeit der Informationen, Interessen, Positionen und Konflikte (Transparenzregeln etablieren und durchsetzen).
  - Analyse: Die analytische Durchdringung der Voraussetzungen und Folgen regulativer Alternativen ist ohne Zweifel verbesserungsfähig (Selbst- und Fremdbeobachtung stärken, Evaluation systematischer nutzen).
  - Interaktion: Analyse kann allerdings den politischen Prozess der Konfliktlösung und Konsensbildung nicht ersetzen, sondern wird ihn im Ergebnis eher erschweren; mehr Analyse führt also zu schärferen politischen Konflikten (Einbindung in den politischen Prozess ist unerlässlich).
  - Politisierung: Strukturverändernde Politik erfordert Öffentlichkeit und Streit; sie darf nicht den Fachleuten überlassen werden. (De-)Regulierung ist kein rein administratives, sondern vor allem ein politisches Problem; nicht nur Fach-, sondern Machtpromotoren sind notwendig.

Diese Eckpunkte eines Gesamtkonzeptes stoßen allerdings auf etablierte Strukturen der deutschen »Politikproduktion«, die eine Anwendung vor erhebliche Hindernisse stellt:

- Die Bundesregierung kennzeichnet (unabhängig von ihrer parteipolitischen und personellen Besetzung) eine starke horizontale Fragmentierung und Verselbstständigung der Kompetenzen, Politik zu formulieren.
- Die vertikale Fragmentierung durch die Beteiligungs- und Vetorechte der Länder im Bundesrat führt dazu, dass es sich häufig gar nicht um den einen Akteur handelt, der ein Programm, eine Politik entwickelt; die Fragmentierung unterstützt die Durchsetzung sektoraler Interessen.
- Aufgrund dieser Fragmentierung dominieren unterschiedliche »lokale« Vorstellungen über gute Regulierung; zentrale Initiativen einer Regulierungspolitik, insbesondere Verfahrensvorschriften, werden daher mit besonderer Skepsis betrachtet bzw. in der Praxis ignoriert (Bundesrechnungshof 2004: 17 f. und 103 ff.).

Dem stehen eine Reihe von Akteuren und Organisationen gegenüber, die bislang eher schlafende Riesen einer (De-)Regulierungspolitik darstellen (Regierungszentralen, Rechnungshöfe, Bundesrat). Insbesondere im Bundesrat gäbe es Anknüpfungspunkte, die Querschnittsaspekte der Regulierungspolitik stärker zu beachten, da hier ohnehin eine Qualitäts- und Durchführungskontrolle neuer Regulierungen vorgenommen wird oder zumindest durchgeführt

werden sollte (die bisher jedoch vorwiegend sektor-, landes- und parteipolitischen Zielen folgt). Der Bundesrat muss daher versuchen, seine sektoralen Interessen (und Organisationsformen) zurückzudrängen und seine übergreifenden Interessen zu bündeln und zu verstärken. Das Fazit lautet daher:

Es gibt keine technokratische Lösung der Probleme von Regulierung und Deregulierung. Instrumente und Verfahren sind nur wirksam, wenn sie den politischen Prozess der Konsensfindung und Konfliktlösung unterstützen. Sobald sie ihn behindern, werden sie allenfalls legitimatorisch angewendet und führen eher zu Mehraufwand als zu Entlastung.

Ohne eine nachhaltige Unterstützung durch zentrale Machtpromotoren werden noch so »smarte« Instrumente und Verfahren wirkungslos bleiben. Die politische Unterstützung einer (De-)Regulierungspolitik ist sichtbar zu erkennen, wenn transparente Zielvorgaben formuliert und durchgesetzt werden. Eine regulierungspolitische Agenda sollte also weniger die Instrumentenseite betonen, wie in Großbritannien, sondern – wie in den Niederlanden und Dänemark – politische Ziele und Koordination.

#### 4 Literatur

- Baldwin, Robert: »Better Regulation. Is it better for Business?« Written for Federation of Small Business. London School of Economics. 2004.
- Baldwin, Robert, und Martin Cave: *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. Oxford 1999.
- Böhret, Carl, und Götz Konzendorf: *Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA). Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften*. Baden-Baden 2001.
- BRTF (Better Regulation Task Force): »Alternatives to State Regulation«. London, Juli 2000. [www.brtf.gov.uk/docs/pdf/stateregulation.pdf](http://www.brtf.gov.uk/docs/pdf/stateregulation.pdf) (Download 31.5.2005).
- BRTF: »Imaginative Thinking for Better Regulation«. London, September 2003. [www.brtf.gov.uk/docs/pdf/imaginativeregulation.pdf](http://www.brtf.gov.uk/docs/pdf/imaginativeregulation.pdf) (Download 31.5.2005).
- BRTF: »Avoiding Regulatory Creep«. London, Oktober 2004. [www.brtf.gov.uk/docs/pdf/hiddenmenace.pdf](http://www.brtf.gov.uk/docs/pdf/hiddenmenace.pdf) (Download 31.5.2005).
- Brunsson, Nils: *The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations*. Chichester 1989.
- Brunsson, Nils, und Johan P. Olsen: *The Reforming Organization*. London 1993.
- Bundesministerium des Innern: »Initiative Bürokratieabbau. Stand der Projekte im September 2004«. Berlin 2004.

- Bundesrechnungshof: »Bemerkungen 2004 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes«. Bonn, 15.11.2004. [www.bundesrechnungshof.de/download/bemerkungen\\_2004.pdf](http://www.bundesrechnungshof.de/download/bemerkungen_2004.pdf) (Download 4.1.2005).
- Cabinet Office, Regulatory Impact Unit: »A Quick Guide to Regulatory Impact Assessment«. 2004.
- Cabinet Office, Regulatory Impact Unit: »Better Policy Making: A Guide to Regulatory Impact Assessment«. 2004.
- Department of the Taoiseach: »Regulating Better«. Dublin, Januar 2004. [www.betterregulation.ie/attached\\_files/upload/static/1166.pdf](http://www.betterregulation.ie/attached_files/upload/static/1166.pdf) (Download 31.5.2005).
- DiMaggio, Paul J., und Walter W. Powell: »The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organization Fields«. Hrsg. Paul J. DiMaggio und Walter W. Powell. *The New Institutionalism in Organisational Analysis*. Chicago 1991. 63–82.
- Europäische Kommission, 2001: »Europäisches Regieren. Ein Weißbuch.« KOM (2001) 428 final. Brüssel, 25.7.2001. [http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/cnc/2001/com2001\\_0428de01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/cnc/2001/com2001_0428de01.pdf) (Download 31.5.2005).
- Europäische Kommission, 2002a: »Action Plan Simplifying and Improving the Regulatory Environment.« Communication from the Commission. COM (2002) 278 final. Brüssel, 5.6.2002. [http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2002/com2002\\_0278en01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2002/com2002_0278en01.pdf) (Download 7.3.2004).
- Europäische Kommission, 2002b: »Minimum Standards for Consultation: Towards a reinforced Culture of Consultation and Dialogue. General Principles and minimum Standards for Consultation of interested Parties by the Commission.« Communication from the Commission. COM (2002) 704 final. Brüssel, 11.12.2002. [http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/impact/docs/com2002\\_0704en01.doc](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/impact/docs/com2002_0704en01.doc) (Download 6.3.2004).
- Hansen, Hanne Foss, und Lene Holm Pedersen: *Regulation, Deregulation and Better Regulation: The Case of Denmark*. MS. Kopenhagen, November 2004.
- Hellstern, Gerd Michael, und Hellmut Wollmann (Hrsg.): *Experimentelle Politik. Reformstrohfeuer oder Lernstrategie*. Opladen 1983.
- Hill, Heather C.: »Understanding Implementation: Street-Level Bureaucrats' Resources for Reform«. *Journal of Public Administration Research and Theory* 13 (3) 2003. 265 ff.
- Jann, Werner: »Stellungnahme bei der Öffentlichen Anhörung des Innenausschusses zum Thema »Bürokratieabbau«. Deutscher Bundestag, 15. Wahlperiode. Innenausschuss Protokoll 40. Sitzung. 2004. 186–190.
- Jann, Werner, und Jan Tiessen: »Gesetzgebung in Schweden«. Hrsg. Wolfgang Ismayr. *Gesetzgebung in den Staaten der Europäischen Union*. UTB. Oktober 2005.

- Jann, Werner, und Kai Wegrich: »Bürokratieabbau Ostdeutschland. Skizze eines Forschungsprojekts beim Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR)«. Universität Potsdam 1993.
- Jann, Werner, und Kai Wegrich: »Governance und Verwaltungspolitik«. Hrsg. Arthur Benz. *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*. Governance, Band 1. Wiesbaden 2004.
- Jann, Werner, und Göttrik Wewer: »Helmut Kohl und der schlanke Staat«. Hrsg. Göttrik Wewer. *Bilanz der Ära Kohl*. Opladen 1998. 229–266.
- Jensen, Lotte: *Den store koordinator. Finansministeriet som moderne styringsaktør*. Kopenhagen 2003.
- Lodge, Martin: »The search for better regulation: British policy initiatives over the past two decades«. MS. London 2004.
- Mandelkern-Bericht: »Der Mandelkern-Bericht. Auf dem Weg zu besseren Gesetzen«. Hrsg. Bundesministerium des Innern. *Moderner Staat – moderne Verwaltung*. Berlin 2001. [www.staat-modern.de/Anlage/original\\_548848/Moderner-Staat-Moderne-Verwaltung-Der-Mandelkern-Bericht-Auf-dem-Weg-zu-besseren-Gesetzen.pdf](http://www.staat-modern.de/Anlage/original_548848/Moderner-Staat-Moderne-Verwaltung-Der-Mandelkern-Bericht-Auf-dem-Weg-zu-besseren-Gesetzen.pdf) (Download 12.10.2004).
- Mayntz, Renate: »Gesetzgebung und Bürokratisierung. Wissenschaftliche Auswertung der Anhörung zu Ursachen einer Bürokratisierung in der öffentlichen Verwaltung«. Durchgeführt im Auftrag des BMI. Köln 1980.
- NAO (National Audit Office): »Better Regulation. Making Good Use of Regulatory Impact Assessments«. Report by the Comptroller and Auditor General. London, November 2001. [www.nao.org.uk/publications/nao\\_reports/01-02/0102329.pdf](http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/01-02/0102329.pdf) (Download 31.5.2005).
- NAO: »Evaluation of Regulatory Impact Assessments Compendium Report 2003–04«. Report by the Comptroller and Auditor General. London, März 2004. [www.nao.org.uk/publications/nao\\_reports/03-04/0304358.pdf](http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/03-04/0304358.pdf) (Download 31.5.2005).
- OECD: »Regulatory Policies in OECD Countries. From Interventionism to Regulatory Governance«. Paris 2002.
- OECD: »Report on Government Capacity to Assure High Quality Regulation in Germany. Public Governance and Territorial Development Directorate«. Paris 2004.
- Paridon, Kees van: »Regulation and Regulation Costs in the Netherlands: Concepts, Instruments, trends and consequences«. MS. Rotterdam 2004.
- Riksrevisionen: »Regelförenklingar för företag«. Stockholm 2004.
- Scottish Parliament: »Inquiry into the Regulatory Framework in Scotland«. Consultation Paper. Subordinate Legislation Committee. 2004.
- Seibel, Wolfgang: »Entbürokratisierung in der Bundesrepublik Deutschland«. *Die Verwaltung* 1986. 137–162.

University of Bradford: »Interim Report on Indicators of Regulatory Quality«. CEC, DG Enterprise. Centre for European Studies, 9.5.2004. [www.bradford.ac.uk/irq](http://www.bradford.ac.uk/irq).

Wildavsky, Aaron: *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*. New Brunswick 1987.



# Regulierungsdichte- und Bürokratieindex (ReBiX)

**Konzept zur Zusammenführung von Verfahren und Methoden  
zur Messung und Bewertung von Regulierungsdichte und  
Bürokratiebelastung für die Wirtschaft**

*Christoph Müller*

## **Inhalt**

|  |     |
|--|-----|
| Zusammenfassung .....  | 81  |
| Einführung .....   | 82  |
| 1 Überblick: Methodische Ansätze und Indikatoren zur Messung<br>und Bewertung von Regulierungsdichte und Bürokratiebelastung<br>für die Wirtschaft ..... | 87  |
| Makroökonomische Ansätze .....   | 89  |
| Blaue Prüffragen – Fragenkatalog der deutschen<br>Bundesregierung .....  | 89  |
| Regulierungsdichte-Indikator (RDI) Schweiz – Econcept AG .....   | 90  |
| Economic Freedom of the World-Index – Fraser Institute .....   | 93  |
| Doing Business-Report – World Bank .....   | 95  |
| Index of Economic Freedom – The Heritage Foundation .....  | 99  |
| The Global Competitiveness Report –<br>World Economic Forum .....  | 100 |
| World Competitiveness Yearbook – IMD .....   | 101 |
| Internationales Standort-Ranking – Bertelsmann-Studie .....  | 102 |
| Beobachtungsnetz der europäischen KMU 2002<br>und Benchmarking 2003 – EU .....   | 104 |
| Global Entrepreneurship Monitor – Universität zu Köln .....  | 107 |
| Mikroökonomische Ansätze .....   | 108 |
| Bürokratiekosten bei KMU –<br>Institut für Mittelstandsforschung Bonn .....  | 108 |
| Gründerpanel: Gründungsbremse Bürokratie – DtA .....   | 111 |
| Leitfaden und Handbuch zur Gesetzesfolgenabschätzung –<br>Bundesregierung .....  | 113 |
| Regulatory Flexibility Act – USA .....   | 115 |
| Administrative Belastungen von KMU – Studie Müller 1998 .....  | 117 |

|   |     |
|---|-----|
| Kombinierende Ansätze .....   | 119 |
| Swedish central government's Regulatory Impact Analysis<br>(RIA) – Schweden .....                 | 119 |
| Better Regulation Guide and Regulatory Impact Assessment –<br>Großbritannien .....                | 122 |
| »KMU-Verträglichkeitstest« –<br>St. Galler Ansatz von Müller/Schmid .....                         | 124 |
| seco Schweiz – Regulierungsfolgenabschätzung<br>und RDI-Test .....                                | 126 |
| MISTRAL (Niederlande) – EIM .....   | 129 |
| Quick Scan-Version von MISTRAL – EIM .....  | 139 |
| <br>Ansätze im Kontext moderner Regulierung .....   | 142 |
| Initiativen des Landes Baden-Württemberg et al. ....  | 142 |
| Schweizer Projekte 2004/2005 .....  | 145 |
| Sieben Fallstudien im OECD-Report .....   | 150 |
| <br>2 Grundlegendes zur Methodik .....  | 154 |
| Systematik der Folgekosten nach Lettmayr .....  | 154 |
| Methoden der Regulierungsfolgenermittlung –<br>Institut für Gewerbe- und Handwerksforschung ..... | 156 |
| Ermittlungsmethoden für Regulierungsfolgekosten<br>nach Lettmayr .....                            | 157 |
| Systematik des Beobachtungsnetzes der europäischen<br>KMU 2002 .....                              | 157 |
| Arbeitshilfe zur Ermittlung der Kostenfolgen<br>von Rechtsvorschriften der Innenminister .....    | 158 |
| Ziele administrativer Vereinfachung nach OECD .....   | 159 |
| <br>3 Synopse der einzelnen Ansätze .....   | 161 |
| <br>4 Entwicklung eines Gesamtkonzepts .....  | 168 |
| Einführung .....  | 168 |
| Anforderungen von Unternehmensseite .....   | 169 |
| Fünf Grundannahmen der modernen Regulierung .....   | 171 |
| <br>Vorschlag für eine Konzeption des Regulierungsprozesses<br>und ReBiX .....                    | 175 |
| Phasenansatz und zweistufiges Verfahren .....   | 175 |
| Ermittlungs- und Prüfprozess für ReBiX in fünf Schritten .....                                    | 179 |
| Der Einsatz von Quick Scan in der EU – Diskussion mit EIM .....                                   | 192 |
| Eine Institution sichert den Prozess und den ReBiX .....  | 195 |
| <br>Abkürzungen und Definitionen .....  | 196 |
| <br>Literatur .....   | 198 |

## Zusammenfassung

Diese Expertise befasst sich mit der Identifizierung und Reduzierung der Bürokratiebelastung für die deutsche Wirtschaft. Ziel ist es, die internationalen Ansätze und Indikatoren zur Messung und Bewertung von Regulierungsdichte und Bürokratiebelastung kritisch zu vergleichen und einen neuen Indikator zu entwickeln. Dieser wird als ReBiX (Regulierungsdichte- und Bürokratieindex) in die fachliche und politische Diskussion eingebracht.

Der ReBiX wird jedoch nicht für sich allein betrachtet, sondern sollte in die Ansicht des gesamten Regulierungsprozesses eingebunden sein. Er ist gekennzeichnet durch die Übernahme bewährter, auf Deutschland übertragbarer Ansätze vor allem aus den Niederlanden und der Schweiz sowie durch die Entwicklung neuer methodischer Vorgehensweisen. Die Entwicklung des ReBiX findet in drei zentralen Arbeitsschritten statt, wobei auf die eigentliche Ermittlung ein besonderer Schwerpunkt gelegt wird. Folgende Grundannahmen sind bei der Entwicklung des ReBiX zu beachten:

- Orientierung an einem Phasenansatz
- Etablierung eines zweistufigen Verfahrens
- Einsatz eines integrierenden Ansatzes durch Kombination »Top down« mit »Bottom up«
- erstmalige Einführung von Experimenten
- Sicherstellung der institutionellen Verantwortung

Der Regulierungsprozess, in den der ReBiX eingebunden ist, gliedert sich in fünf Phasen:

1. Initiierung und erster Entwurf
2. Prüfung der Auswirkungen auf Unternehmen (Vor- und Hauptprüfung)
3. Erlass – Verabschiedung
4. Vollzug – Umsetzung
5. Überprüfung – Kontrolle – Revision

Die Ermittlungsphase des ReBiX unter Einsatz eines integrativen Ansatzes in den Phasen 2 und 5 des Regulierungsprozesses unterteilt sich in fünf Schritte:

1. Definition der administrativen Lasten anhand von sechs Lastenarten
2. Definition der Regulierungsarten und -kategorien anhand des schweizerischen Regulierungsdichte-Indikators RDI
3. Definition der Kostenarten und -kategorien anhand von drei Kostenkategorien
4. Ermittlung der Regulierungskosten, unterteilt in die

- direkten Kosten durch Direkterfassung
  - direkten Folgekosten durch den Einsatz der niederländischen Methoden Quick Scan oder MISTRAL
  - indirekten Folgekosten durch den Einsatz von Experimenten und Umfragen
5. Ermittlung des ReBiX durch Zusammenführung der drei Ermittlungsergebnisse

Der ReBiX lässt sich in drei Varianten ermitteln: ReBiX Gesetz, ReBiX Politikbereich, ReBiX Deutschland. Ein umfassender ReBiX subtrahiert vom ermittelten ReBiX den quantifizierten Nutzen einer Regulierung, der jeweils auch gemessen werden sollte. Damit lassen sich die Nettokosten oder der Nettonutzen einer Regulierung ermitteln. Hier sind aber weitere methodische Probleme zu lösen. Zudem kann der ReBiX ins Verhältnis zu weiteren ökonomischen Größen gesetzt werden. Es gelten zudem pragmatische Verwendungshinweise zum Einsatz des ReBiX.

## Einführung

»Seit Mitte der 90er Jahre steht das Thema ›Deregulierung und Bürokratieabbau‹ in Deutschland in der öffentlichen Diskussion. Dabei wurde und wird zumeist die Bürokratiebelastung der Wirtschaft in den Fokus gerückt und als eine der zentralen Wachstums- und Beschäftigungsblockaden identifiziert.

Über die Entwicklung von Regulierungsdichte und Bürokratiebelastung werden allerdings nahezu ausschließlich spekulative Aussagen gemacht, wobei Einzelfallbeschreibungen die Diskussion dominieren. Ein systematisches ›Regulierungs-Controlling‹ auf Basis eines Indikators, der zur Messung und Bewertung der Regulierungsdichte und der Bürokratiebelastung für die Wirtschaft geeignet ist, findet in Deutschland nicht statt.

Auf internationaler Ebene finden sich zahlreiche Indices, die sich allerdings in der Regel nur mit der Messung der Regulierungsdichte oder nur mit der Messung und Bewertung der Bürokratiebelastungen für die Wirtschaft beschäftigen. Es fehlt bisher eine Bewertung der unterschiedlichen Indices hinsichtlich der dahinter stehenden Methoden und Verfahren. Insbesondere mangelt es an einem ›schlüssigen Gesamtkonzept‹, wie diese unterschiedlichen Ansätze zu einem geeigneten Indikator zusammengeführt werden können, der für ein systematisches ›Regulierungs-Controlling‹ in Deutschland besonders Erfolg versprechend erscheint« (Anlage 1 zum Vertrag dieser Expertise vom 31. Oktober 2004).

Die Auseinandersetzung mit dem Thema administrative Belastungen als Ausprägungsform der Transaktionskosten- und Größennachteile von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) stellt neben der Beschäftigung mit Fragen des freien Marktzugangs und einem funktionsfähigen Wettbewerb die einzige Begründung für eine spezielle KMU-Politik im Bereich der Wirtschaftspolitik dar (Brunetti/Scheidegger 2003: 4 ff.; Fueglistaller/Müller/Volery 2004: 357 ff.). Ansonsten sind aus grundsätzlicher Sicht Unternehmen aller Größenordnungen gleich zu behandeln.

Die zwei Ausprägungsformen der Regulierung im weiteren Sinne führen jedoch seit Jahrzehnten zu einer Fülle von Studien, die sich mit den administrativen Belastungen vor allem von KMU befassen. Hauptgrund ist der Fixkosteneffekt administrativer Belastungen: Je kleiner das Unternehmen, desto stärker wirken diese Lasten als Fixkosten und erschweren dadurch die Wettbewerbsfähigkeit von KMU. Hinzu kommt die persönliche Belastung des Unternehmers mit den Bürokratieaufgaben, die sich wiederum als Zeitverlust negativ auf das eigentliche Geschäft auswirken.

Da KMU in Deutschland circa 99,6 Prozent aller Unternehmen stellen, etwa 60 Prozent aller Beschäftigten umfassen und rund 70 Prozent aller Unternehmen in Deutschland Familienunternehmen sind, wird die Bedeutung der Bürokratievereinfachung gerade für KMU deutlich. Deshalb stellt diese Expertise immer wieder den KMU-Bezug her.

## **Zielsetzung**

Ziel der Expertise ist es, auf Grundlage einer kriteriengeleiteten Analyse der existierenden Instrumente zur Messung der Regulierungsdichte und des Bürokratieabbaus einen neuen, systematischen Vorschlag mittels eines Indikators (ReBiX = Regulierungsdichte- und Bürokratieindex) zu erarbeiten und in einen modernen Regulierungsprozess zu integrieren.

Es wäre wünschenswert, diese Überlegungen in einem größeren Kreis aus verschiedenen Blickwinkeln kritisch zu diskutieren und dadurch weiterzuentwickeln. Dabei sollten auch die Initiativen mit einbezogen werden, die während der zweimonatigen Bearbeitungszeit nicht erfasst werden konnten.

## **Grundposition**

Zum Einstieg folgen hier drei Schlaglichter auf die aktuelle Situation der Regulierung in Deutschland. Aufgrund empirischer Befunde während seiner

Forschungen zur Schwarzarbeit kommt der Ökonom Friedrich Schneider zu dem Schluss, dass die Regulierungen in Deutschland eine wichtige Ursache für die in den letzten Jahren zunehmende Schwarzarbeit sind. Nicht ein Mehr an Strafen und Kontrollen kann dieses Problem lösen, da es mittlerweile in der Bevölkerung moralisch breit akzeptiert ist, sondern ein Zurückfahren der Regulierungen.

»Der Umfang staatlicher Regulierungen wird häufig in Verbindung mit der Abgabenbelastung als die zweitwichtigste Ursache [Anm.: 8–15 Prozent] der Schattenwirtschaft genannt. Der Staat greift mit zahlreichen Regulierungen, wie zum Beispiel Auflagen und Normen, in die Wirtschaft ein. Obwohl die gesetzlichen Auflagen oftmals positive Auswirkungen (etwa auf Produktqualität und Arbeitsbedingungen) zeigen, wird die staatliche Intervention trotzdem häufig als kostensteigernd und produktivitätshemmend angesehen. Um der Bevormundung durch den Staat zu entkommen, wandern immer mehr Wirtschaftssubjekte in die unregulierte Schattenwirtschaft ab« (Schneider 2004: 24 f.).

Aus politischer Wahlkampfsicht gibt der Anzeigentext des Gewerbe- und Wirtschaftskomitees »Nein zur neuen Kantonsverfassung Zürich« ein pointiertes, aber offensichtlich begründetes Urteil: »Immer mehr staatliche Einmischung, neue Steuern, gesetzliche Reglementierung und Bürokratie sind das süße Gift, an dem Eigenverantwortung, Selbständigkeit und Unternehmertum langsam, aber unaufhaltsam zugrunde gehen. Die Folgen davon sehen wir in unserem überregulierten nördlichen Nachbarland: Die Tüchtigen verlassen das Land, Arbeitsplätze gehen verloren, Wohlstand und Wachstum schwinden« (Gewerbe- und Wirtschaftskomitee 2004: 56).

Aus staatsrechtlicher Sicht unter dem Titel »Die Botschaft Europas an die Welt ist das Prinzip der Freiheit« formuliert der Staats- und Steuerrechtler Paul Kirchhof: »Wer heute eine Neukodifikation wichtiger Rechtsbereiche – des Arbeitsrechts, des Sozialrechts, des Steuerrechts – vorschlägt, wird vielfach hören, sein Konzept sei richtig, aber politisch nicht durchsetzbar. Dieser Einwand ist alarmierend: Wäre das Richtige politisch nicht machbar, so müssten wir unser politisches System ändern, also heute mit den Vorbereitungen einer – friedlichen – Revolution beginnen. Allerdings stellt sich diese Frage gegenwärtig nicht, weil die Struktur unseres Verfassungsstaates durchaus intakt und robust ist, wir allerdings zunächst die Frage nach den Verantwortlichkeiten von Staat und Bürger neu stellen müssen. Ziele und Grenzen der Staatstätigkeit bedürfen einer grundlegenden Überprüfung. Der Staat ist zu entlasten, individuelle Verantwortlichkeit zu stärken. Der Mensch muss in seine Rolle als selbstverantwortlicher Bürger zurückfinden, der sein Leben selbst gestaltet, nicht Kunde des Staates ist. [...]

Wir – das Staatsvolk – wären fasziniert, wenn die Politik ankündigte, sie werde in der nächsten Wahlperiode nicht fünfhundert Gesetze erlassen, sondern fünf, diese aber als Grundsatzkodifikation für unser Jahrhundert« (Kirchhof 2004: 31).

Die wirtschaftspolitische Grundposition dieser Expertise spiegelt sich in dem Zitat. Die in der Folge angeführten Studien zeigen ein klares Ergebnis: Wirtschaftliche Freiheit führt zu wirtschaftlichem Erfolg und Wohlstand, und hohe unternehmerische Aktivität führt mit Zeitverzug zu wirtschaftlichem Wachstum. Die Beschäftigung mit der ökonomischen Rolle des Staates und den einschlägigen (De-)Regulierungsstudien sowie hier nicht näher erwähnte Grundsatzüberlegungen führen zu folgender Erkenntnis: Wirtschaftspolitisch verspricht ein liberaler Kurs, basierend auf der Mündigkeit des Einzelnen und der privaten Vertragsfreiheit, in Verbindung mit klaren wettbewerbspolitischen Spielregeln im Sinne eines funktionsfähigen und wirksamen Wettbewerbs positive ökonomische und soziale Ergebnisse.

Vito Tanzi fasst dies so zusammen: »Ein Vergleich verschiedener Länder mit unterschiedlichen Gewichten des Staates deutet darauf hin, dass die Indikatoren in den Ländern mit niedrigen Staatsausgaben ebenso gut oder sogar besser ausfallen als in Ländern mit hohen Ausgabenquoten. Mit anderen Worten: In Ländern mit hohen Staatsausgaben wird die wirtschaftliche Freiheit der Bürger – und oft auch die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft – beschnitten, ohne dass die Bevölkerung mit besseren Werten bei jenen Indikatoren belohnt wird, die für das Wohlbefinden einer Gesellschaft von Bedeutung sind« (Tanzi 2004: 29).

Daraus lässt sich, wie später nochmals aufgegriffen wird, folgende Reihenfolge ableiten: Marktwirtschaftliche Prozesse mit Selbstregulierungswirkung versprechen ökonomisch und sozial den meisten Erfolg. Erst bei ihrem (seltenen) Versagen sollten Selbstregulierungen der Marktpartner und schließlich staatliche Regulierungen zum Einsatz kommen.

Mit den Worten von F. A. Hayek: »Der Liberalismus lehrt nicht, dass wir die Dinge sich selbst überlassen sollen. Er beruht auf der Überzeugung, dass dort, wo ein echter Leistungswettbewerb möglich ist, diese Methode der Wirtschaftssteuerung jeder anderen überlegen ist. Er leugnet nicht, sondern legt besonderen Nachdruck darauf, dass ein sorgfältig durchdachter rechtlicher Rahmen die Vorbedingung für ein ersprießliches Funktionieren der Konkurrenz ist« (Hayek 1971, zitiert nach Habermann 1999: 78).

Dies führt zu folgender Regulierungstätigkeit: »Der Staat sollte sich auf die Setzung von Normen beschränken, die sich auf allgemeine typische Situationen beziehen, und sollte den Individuen Freiheit in allem lassen, was von den räumlichen und zeitlichen Umständen abhängt, weil nur die jeweils

in Frage kommenden Individuen volle Kenntnis dieser Umstände haben und ihnen ihre Akte anpassen können« (Hayek 1971, zitiert nach Habermann 1999: 26).

Dieser vom Staat gesetzte wettbewerbliche Ordnungsrahmen stellt gemäß Dahrendorf denn auch das »Soziale an der Marktwirtschaft« dar, weswegen dem Kartellgesetz eine zentrale Rolle zukommt (Dahrendorf 2004: 13). Diese Spielregeln mitzugestalten ist nach Buchanan zudem zielführender, als die Politiker ändern zu wollen: »Gleiche Spieler, anderes Spiel: Die Vertreter der Wissenschaft in ihrer Eigenschaft als Analysten der Politik sollten mehr Zeit darauf verwenden, die Funktionsweise unterschiedlicher Regeln zu untersuchen – statt zu versuchen, das Verhalten derer zu verändern, die politische Verantwortung tragen. Die Spielregeln zu ändern ist wahrscheinlich auch viel leichter, als den Charakter des Spiels zu beeinflussen« (Buchanan 2004: 13). Diese kurzen Ausführungen und Zitate sollen die vor allem in Teil 4 dargestellte Grundposition des Vorschlags transparent machen.

## Vorgehen

Die Expertise gliedert sich in vier Teile: Überblick zu den Ansätzen in einzelnen Ländern, Grundlegendes zur Methodik, Synopse und kritische Beurteilung der Ansätze, Entwicklung eines Gesamtkonzepts »Moderne Regulierung – ReBiX«.

Durch die Fülle der Ansätze und Indikatoren zur Messung und Bewertung von Regulierungsdichte und Bürokratiebelastung für die Wirtschaft hat sich dieser erste Teil der Expertise zum umfangreichsten entwickelt. Allerdings sind darin schon Details des Gesamtkonzepts enthalten, insbesondere bei der Vorstellung der MISTRAL-Methode aus den Niederlanden.

Die Ansätze werden nach ihrer Herkunft und ihrer Zielrichtung in makroökonomische, mikroökonomische und beide Perspektiven kombinierende Ansätze sowie Ansätze im Kontext moderner Regulierung eingeordnet. Diese Zuordnung ist manchmal nicht ganz eindeutig, doch wird damit der Blick auf die Problemstellung sowohl aus staatlicher, wirtschaftspolitischer als auch aus einzelunternehmerischer Sicht gelenkt.

Für ein neues Gesamtkonzept wird eine Lösung in Richtung der kombinierenden Ansätze vorgeschlagen, die sich in den Regulierungsprozess integriert. Entsprechend orientiert sich die Ausführlichkeit der Darstellung auch an der Bedeutung der einzelnen Ansätze für das Gesamtkonzept. Darauf folgt eine Synopse im Hinblick auf ReBiX und das Konzept selbst entwickelter Kriterien.

Den Schlussteil der Expertise bildet dann die Entwicklung eines Gesamtkonzeptes. Dabei wird schrittweise aufgezeigt, wie es gestaltet ist und umgesetzt werden soll, jeweils mit Rückgriff auf Elemente der vorgestellten Ansätze. Die Neukonzeption versucht somit die bereits erfolgreichen Ansätze einzelner Länder und Autoren miteinzubeziehen. Gleichwohl entsteht durch die Kombination dieser Elemente und neuer, eigener Gedanken ein innovatives Gesamtkonzept. Dieses wird zur Diskussion gestellt und wartet insbesondere auf seine praktische Erprobung.

Die Anmerkungen zu der zugrunde liegenden Methodik, die einen kurzen Blick auf die möglichen Folgekostenermittlungen und Kostensystematisierungen werfen, sind in Kapitel 2 nachzulesen.

Der Test dieses neuen Konzeptes anhand eines konkreten Regulierungsfalles konnte zeitlich nicht mehr geleistet werden. Somit bleibt die gedankliche Vorarbeit für eine neue Initiative zum Bürokratieabbau und zu einer »Agenda Moderne Regulierung« für Deutschland, aber auch für alle weiteren interessierten Länder.

## **1 Überblick: Methodische Ansätze und Indikatoren zur Messung und Bewertung von Regulierungsdichte und Bürokratiebelastung für die Wirtschaft**

Ziel dieses Teils ist die kurze Darstellung der verschiedenen Ansätze aus dem In- und Ausland. Der Schwerpunkt wird auf die Kernergebnisse und die methodische Vorgehensweise, insbesondere zu den Regulierungskosten und Messmethoden, gesetzt. Unterteilt wird in makroökonomische (Volkswirtschaft und Politikbereiche betreffend), mikroökonomische (vom einzelnen Unternehmen ausgehend) sowie beide Perspektiven kombinierende Ansätze. Die Inhalte dienen nach der Kriterienbeurteilung als »Fundgrube« für die Konstruktion des eigenen Ansatzes.

Die Darstellung folgt einem einheitlichen Schema:

- (Kern-)Fragestellung in Kurzform
- Position Deutschlands
- Bewertung hinsichtlich ReBiX (Methodik und Präzision sowie politischer Einfluss, jeweils auf einer Skala von 0 bis 5)
- inhaltliche Kurzbeschreibung
- tatsächlicher Einsatz

Die Beurteilung erfolgt so weit wie möglich anhand objektiver Quellen und Kriterien; gleichwohl fließt bei der Einstufung eine subjektive Komponente

ein, die diskutiert werden muss. Ebenso wird die Beurteilung nur nach dem Verwendungszweck für ReBiX vorgenommen und bedeutet keine allgemeine Bewertung.

Für die *Methodik und Präzision* liegt der Punkteskala folgende Einstufung zugrunde:

- 0 = Es ist keine Systematik und Methodik erkennbar und es handelt sich um eine rein subjektive und pauschale Beurteilung.
- 1 = Ansätze einer Methodik sind erkennbar, die aber wichtige Faktoren beiseite lässt und zu groben Ergebnissen führt, die keine Handlungsempfehlungen erlauben.
- 2 = Die Methodik erfasst wesentliche Faktoren und führt zu explorativen Ergebnissen.
- 3 = Die Methodik trifft den Kern, ist aber noch nicht präzise genug für eine genaue Messung, gestattet jedoch die Ableitung von ersten Handlungsempfehlungen.
- 4 = Die Methodik ist wissenschaftlich fundiert und führt zu Ergebnissen, die repräsentativ, aber noch standardisiert sind bzw. sein könnten und sich als Basis für Handlungsempfehlungen im Sinne einer 80-Prozent-Regelung eignen; sie kann somit für einen ersten Schnelltest dienen.
- 5 = Die Methodik ist wissenschaftlich fundiert und führt zu repräsentativen Ergebnissen, die zudem genau ermittelt werden; dies geht in Richtung einer 100-Prozent-Regelung und muss daher aus Effizienzgründen bereits hinterfragt werden bzw. ist nur für eine Haupt- oder Detailprüfung geeignet.

Zur Beurteilung des *politischen Einflusses* sieht das Raster wie folgt aus:

- 0 = kein Einfluss erkennbar
- 1 = Einfluss im Sinne einer lästigen Pflichterfüllung oder Zurkenntnisnahme
- 2 = geringer Einfluss auf vernachlässigbare Teilbereiche des politischen Handelns
- 3 = Einfluss auf wichtige politische Bereiche erkennbar, jedoch noch verzerrt bzw. abgeschwächt
- 4 = Einfluss auf wichtige politische Bereiche vorhanden sowie weitgehend unverzerrte Umsetzung
- 5 = grundlegender Einfluss auf alle politischen Bereiche mit konsequenter Umsetzung

## Makroökonomische Ansätze

In der Folge werden jeweils in den vier gebildeten Kategorien der Reihe nach die einzelnen Ansätze nach dem genannten einheitlichen Muster vorgestellt und diskutiert.

### *Blaue Prüffragen – Fragenkatalog der deutschen Bundesregierung*

|                                      |  |
|--------------------------------------|--|
| <i>Fragestellung:</i>                | Mit welchen Fragen können Sinn, Zweck und Kosten-Nutzen-Verhältnis neuer Regulierungen qualitativ ermittelt werden?                |
| <i>Position Deutschlands:</i>        | kein Ranking   |
| <i>Bewertung hinsichtlich ReBiX:</i> | Methodik der Fragestellung als didaktisches Element sowie inhaltliche Zielrichtung der Fragen als Fokussierung auf das Wesentliche |
|                                      | Methodik und Präzision: ★★★<br>Politischer Einfluss: ★   |

### *Inhaltliche Kurzbeschreibung*

Die Regulierungen sollen auf ihre Notwendigkeit, Wirksamkeit und Verständlichkeit überprüft werden. Für jedes Stadium des Gesetzgebungsprozesses steht ein zehn Punkte umfassender Fragenkatalog zur Verfügung. Diese »Prüffragen für Rechtsvorschriften des Bundes« stehen in der Anlage 11, § 22a der GGO II (Fragenkatalog des damaligen Bundeswirtschaftsministeriums, vollständig bei Müller 2003: 319 f.). Die zehn Kernfragen – hier ohne Detailfragen:

- Muss überhaupt etwas geschehen?
- Welche Alternativen gibt es?
- Muss der Bund handeln?
- Muss ein Gesetz gemacht werden?
- Muss jetzt gehandelt werden?
- Ist der Regelungsumfang erforderlich?
- Kann die Geltungsdauer beschränkt werden?
- Ist die Regelung bürgernah und verständlich?
- Ist die Regelung praktikabel?
- Stehen Kosten und Nutzen in einem angemessenen Verhältnis?

### *Tatsächlicher Einsatz*

Diese Fragen sollten von den Ministerien beantwortet werden. Eine Anfrage beim Wirtschaftsministerium hat aber ergeben, dass sie nur standardmäßig beantwortet und kaum ernst genommen werden. Eine Anfrage in Baden-Württemberg ergab Ähnliches: Auch dort sollen vor jeder neuen Gesetzesvorlage die Auswirkungen auf den Mittelstand beurteilt werden; das geschehe zwar, aber als Routine ohne nähere Prüfung. So bleiben Fragenkataloge oder Zwangsverpflichtungen stumpfe Mittel für den Bürokratieabbau.

Die Fragen und ihre Methodik wären jedoch eine gute Grundlage für Maßnahmen des Bürokratieabbaus.

### *Regulierungsdichte-Indikator (RDI) Schweiz – Econcept AG*

|                                      |  |
|--------------------------------------|--|
| <i>Fragestellung:</i>                | Wie lassen sich zur Vereinfachung Kategorien von Regulierungen bilden, und welche konkrete Belastung kann anhand eines Indikators für einzelne Branchen und ihre Arbeitsplatzbetroffenheit ermittelt werden? |
| <i>Position Deutschlands:</i>        | nicht ermittelt, da nur auf die Schweiz angewendet   |
| <i>Bewertung hinsichtlich ReBiX:</i> | nützliche Ansätze zur effizienten Messung durch Kategorienbildung, Kostenstandardisierung und pauschalisierte Gewichtung der Eingriffsstärke   |
|                                      | Methodik und Präzision: ★★★<br>Politischer Einfluss: ★★★   |

### *Inhaltliche Kurzbeurteilung*

Die Econcept AG, Zürich, hat im Auftrag des Schweizerischen Bundesamtes für Wirtschaft und Arbeit 1998 einen Regulierungsdichte-Indikator (RDI) entwickelt (Ledergerber et al. 1998). Unter Regulierung wird dabei »eine vom Staat erlassene, generelle und abstrakte Rechtsnorm verstanden, deren Zweck darin liegt, das Verhalten der wirtschaftlichen Akteure zu beeinflussen«. Der RDI dient der Messung der Regulierungslast eines Gesetzes(werkes) bzw. einer Regulierungsnorm. Dazu müssen alle relevanten Regulierungen erfasst und gewichtet werden. Eine Messung auf Basis der einzelnen Regulierungen ist angesichts ihrer Fülle und Heterogenität kaum praktikabel. Deshalb werden durch Abstraktion von Form und Inhalt auf Basis ihrer jeweiligen Eingriffsstärke Regulierungskategorien gebildet.

Dazu werden nach der Regulierungssystematik von Ogus sachlogische Unterscheidungen nach der Regulierungsform getroffen. Die Eingriffsstärke nimmt von schwachen Interventionen wie Informationspflichten bis zu starken Interventionen wie Bewilligungen zu. Der Schweizer RDI berücksichtigt zudem als eigene Kategorie den kantonalen Vollzug.

Im RDI werden fünf Regulierungskategorien gebildet, deren Gewichtung anhand ihrer Unterkategorien in Form von Punktwerten erfolgt:

1. Informationsvorschriften – Preis- oder Mengenangaben: 1 – Qualitätsangaben: 1 – Angaben zum Handling/Gebrauch: 2 – Qualitäts- und Handlingangaben: 2 – Preis- und Qualitätsangaben: 2 – Preis-, Qualitäts- und Handlingangaben: 3 – Informationspflicht: 5
2. Qualitative Standards – Haftungs- und Entschädigungspflicht: 5 – Qualitative Zielformulierung: 6 – Berichtswesen: 7 – Konkretisierung in Bundes-Richtlinien: 8 – Konkretisierung in anderen weiterführenden Richtlinien: 8
3. Quantitative Standards – Gebühren: 5 – Subventionen: 5 – Quantitative Vorgaben: 8 – Komplexe technische Spezifikationen: 10 – Strafbestimmungen: 5 – Verbote: 12
4. Bewilligungen – befristete Bewilligung: 10 – unbefristete Bewilligung: 12 – Fähigkeitszeugnisse, Berufe: 12
5. Vollzug/Konkretisierung durch Kantone – Informationsvorschriften: 3 – Qualitative Standards: 6 – Quantitative Standards: 8 – Bewilligungen: 12

Zur konkreten Messung wird das Gesetzeswerk analysiert und den einzelnen Kategorien zugeordnet. Nach dieser Ermittlung der Häufigkeitsverteilung pro Regulierungskategorie werden die Gewichtungsfaktoren zugewiesen. Für eine präzise Gewichtung müsste ein Bezug zur Kostenverursachung der einzelnen Kategorien vorgenommen werden, der jedoch mangels Datengrundlage nicht möglich ist. Deshalb wird hilfsweise ein steigender Gewichtungswert angenommen, da davon ausgegangen wird, dass eine zunehmende Eingriffsstärke mit zunehmenden Erfüllungskosten einhergeht.

Anschließend wird die Regulierungsdichte nach Branchen unterteilt und ermittelt. Hinzu kommen Informationen über das Alter der Regulierungen und ihre Effizienz sowie die Anzahl betroffener Arbeitsplätze. Ergebnis ist die Identifikation von Deregulierungs- und Reregulierungsbereichen der Schweizer Volkswirtschaft auf Bundesebene. Es werden allerdings keine Aussagen zu Sinn und Nutzen der Regulierungen angestellt.

Der RDI unterscheidet drei Kostenarten: administrative Kosten, Erfüllungskosten und indirekte Kosten. Administrative Kosten betreffen den Staat und KMU und zeigen sich als Vollzugs- und Informationsbeschaffungskos-

ten (somit generell Transaktionskosten der Regulierung). Erfüllungskosten entstehen bei den betroffenen KMU durch Investitions-, Unterhalts- und Anpassungskosten. Indirekte Kosten sind als volkswirtschaftliche Kosten aufzufassen, wenn Regulierungen einen suboptimalen Output haben und damit zu allokativer Ineffizienz führen. Deren Quantifizierung ist schwierig, da Produktverteuerungen, Behinderungen des technischen Fortschritts und eine Minderung der nationalen Wettbewerbsfähigkeit ermittelt werden müssen.

Für den RDI werden aufgrund der eindeutigen Reaktion auf die Eingriffstärke einer Regulierung die Erfüllungskosten als Vergleichsmaßstab herangezogen. Als Gewichtungansatz wird pragmatisch eine lineare Beziehung zwischen den einzelnen Regulierungskategorien und Gewichtungsfaktoren angenommen.

Dabei ergeben sich zwischen den Kategorien 1 bis 5 folgende Anstiege der Erfüllungskosten: 1/x bis 2/x: + 100 Prozent, 2/x bis 3/x: + 33 Prozent, 3/x bis 4/x: + 50 Prozent. Zwischen der schwächsten und stärksten Regulierung wird maximal ein Faktor  $\times 10$  angenommen. Innerhalb einer Regulierungskategorie wird allerdings ein sigmoider Zusammenhang angenommen, d.h. zuerst zunehmender, dann abnehmender Gewichtsunterschied. Die Wertebereiche der Kategorien überlappen sich dabei. Die Gewichtungskategorien bilden die Regulierungskosten innerhalb einer Kategorie als durchschnittliche, repräsentative Regulierung ab. Ausreißer in der Belastung gehen mit dem doppelten Gewicht der Regulierungskategorie in den RDI ein.

#### *Tatsächlicher Einsatz*

Der RDI wurde 1998 auf die Schweiz angewendet. Die Resultate, die hier mangels ihrer Relevanz für Deutschland nicht dargestellt werden, haben in Verbindung mit weiteren Studien des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit zu einem kurz- und mittelfristigen Maßnahmenkatalog des Bundes geführt, der bis heute auch konsequent umgesetzt wird.

Im Jahr 2002 wurde der RDI anhand von fünf Gesetzesprojekten praktisch getestet (siehe S. 126 ff.). Dabei wurden jeweils die Punktwerte für die bestehende und die neue Regulierung berechnet.

Koch kommt zu folgendem Schluss: »Auf einer aggregierten Ebene scheint dem Verfasser der RDI von Nutzen zu sein, um einen Überblick über die Regulierungsdichte zu erhalten, wie dies exemplarisch in der Studie von econcept gemacht wurde. Jedoch können nicht Entscheidungen in der Gesetzgebung aufgrund eines Regulierungsbudgets getroffen werden, welches sich auf aggregierte RDI-Werte stützt. Ein solches Vorgehen wäre zu unpräzise und würde einer historisch gewachsenen und sich laufend verändernden Gesetzgebung nicht gerecht werden. [...]

Aufgrund der Differenzierung nach verschiedenen Formen der Regulierung war es insbesondere möglich, eine graduelle Verschiebung in der Eingriffsstärke der Gesetze festzustellen, die aus einer alleinigen Betrachtung der Zahl der Artikel nicht hervorgeht. Die Aussagekraft und damit der Nutzen des RDI ergibt sich denn auch und vor allem aus dieser Fähigkeit [...].

Auf einzelne Gesetzesrevisionen angewendet, erscheint der RDI als Instrument sinnvoll, das im Sinne eines Werkzeugkastens (>toolbox<) während konkreter Gesetzesrevisionen genutzt werden kann. Die Entwürfe in den einzelnen Stadien der Gesetzgebung könnten durch eine mit dem RDI erfolgende Punktierung begleitet werden. Dies würde eine zusätzliche Strukturierung der Gesetze erlauben und neue Grundlagen für Kritik und Änderungsvorschläge schaffen. Eine unerwünschte Entwicklung des Indikators könnte in Form von Rückkommensanträgen interessante Schlaufen im Gesetzgebungsprozess provozieren« (Koch 2002: 137 f.).

Damit ist der RDI als nützliches, einfaches Instrument für eine Schnellprüfung anzusehen, ohne jedoch den Ursachen der Regulierung näher auf den Grund gehen zu können.

*Economic Freedom of the World-Index – Fraser Institute*

|                                      |   |
|--------------------------------------|---|
| <i>Fragestellung:</i>                | Welcher Zusammenhang besteht zwischen der ökonomischen Freiheit eines Landes und makroökonomischen sowie gesellschaftspolitischen Indikatoren und wie kann dieser Freiheitsgrad über einen Index abgebildet werden?   |
| <i>Position Deutschlands:</i>        | 2002: 22 von 123  |
| <i>Bewertung hinsichtlich ReBiX:</i> | grundsätzliche Bedeutung der ökonomischen Freiheit für unternehmerisches Handeln und Wachstum sowie direkte Hinweise für Teilmessungen  |
|                                      | Anmerkung: Trotz der teilweise ausgefeilten Methodik, die in Richtung 4 bis 5 zu beurteilen wäre, kommt es zu einer Beurteilung mit einer 3, da die makroökonomischen Indikatoren für einen ReBiX vom Prinzip her zu breit angelegt sind und nur ein Teil regulierungsrelevant ist. |
|                                      | Methodik und Präzision: ★★★<br>Politischer Einfluss: ★-★★★ je nach Land   |

### *Inhaltliche Kurzbeurteilung*

Im Jahre 1997 erschien erstmals diese Evaluation zum Thema »Ökonomische Freiheiten« in 123 Ländern. Das Fraser Institute als Herausgeber geht gemeinsam mit unabhängigen Instituten in den jeweiligen Ländern unterschiedlichen Fragen nach: Ist die ökonomische Freiheit gewachsen oder gesunken? Profitieren ärmere Schichten davon, wenn ihr Land ökonomisch liberaler wird? Welche Länder haben in den vergangenen Jahren große Fortschritte hierbei gemacht? Welchen Effekt hat ökonomische Freiheit auf Wachstum? Wie beeinflusst ökonomische Freiheit Investitionsverhalten, Produktivität und Einkommensunterschiede?

Die Daten, auf denen der Bericht (Gwartney 2004) basiert, stammen aus dem »Global Competitiveness Guide« sowie dem »Country Risk Guide«. Der in diesem Zusammenhang veröffentlichte Index misst das Ausmaß, in dem Politik und Institutionen der ökonomischen Freiheit dienlich sind. Zu den Eckpfeilern einer solchen ökonomischen Freiheit zählen: persönliche Wahl, Vertragsfreiheit/freiwilliger und kostenfreier Austausch, Wettbewerbsfreiheit, Schutz des Privateigentums.

Fünf Bereiche<sup>1</sup> werden hierbei abgedeckt:

- Größe der Regierung
- rechtliche Strukturen, Schutz von Eigentumsrechten
- Zugang zu »sound money«
- Handelsfreiheit für Auslandsgeschäfte
- Vorschriften (Kredit-, Arbeits- und andere Vorschriften)

Deutschland nimmt in der Untersuchung von 2002 gemeinsam mit Chile, Ungarn, Schweden und Taiwan Platz 22 von 123 ein. Angeführt wird das Ranking durch Hongkong, gefolgt von Singapur. Den dritten Platz teilen sich Neuseeland, die Schweiz, Großbritannien und die USA.

### *Tatsächlicher Einsatz*

Der Index wird jedes Jahr erstellt und gibt damit Auskunft über die aktuelle Position Deutschlands und konkrete Ansatzpunkte für Verbesserungen sowie über die Entwicklungsrichtung auf Basis ausgewählter Komponenten.

1 Insgesamt werden 38 Komponenten und Unterkomponenten abgefragt.

|                                      |  |
|--------------------------------------|--|
| <i>Fragestellung:</i>                | Welche Auswirkungen haben Regulierungen in 5 relevanten Wirtschaftsbereichen auf ökonomische und soziale Ergebnisse und welche Reformen lassen sich daraus ableiten? |
| <i>Position Deutschlands:</i>        | je nach Kriterien und Index (s.u.) unterschiedlich   |
| <i>Bewertung hinsichtlich ReBiX:</i> | Methodik der Verwendung von standardisierten Fallbeispielen sowie Einsatz eines Expertenpanels   |
|                                      | Methodik und Präzision: ****<br>Politischer Einfluss: **-****<br>(je nach Land)  |

### *Inhaltliche Kurzbeurteilung*

»Doing Business. Understanding Regulation« ist ein Bericht, der in Kooperation der Weltbank und der International Finance Corporation herausgegeben wird und jährlich erscheinen soll. Anhand eines Vergleichs von über 130 Ländern wird eine Motivation zu Reformen angestrebt (World Bank 2004).

In der ersten und aktuellen Ausgabe von 2004 wird ein neuartiger Messansatz angewandt, der – meist auf Basis quantitativer Indikatoren zur Regulierung – auf inländische und hauptsächlich kleinere Firmen fokussiert. Die Analyse basiert auf Beurteilungen von Gesetzen und Regulierungen und wird mit Hilfe von Expertenmeinungen abgestützt, die vor Ort mit der konkreten Situation konfrontiert sind. Die Daten sind unter <http://rru.worldbank.org/doingbusiness> frei zugänglich.

2004 werden folgende Bereiche mittels einer Reihe von Indizes (jeweils 4–6) abgedeckt:

- Gründung eines Unternehmens
- Einstellung und Entlassung von Mitarbeitern
- Einhalten von Verträgen
- Aufnehmen eines Kredits
- Auflösung eines Unternehmens

Ausgangspunkt der Studie sind folgende Fragen (World Bank 2004: xii f.): Bestehen signifikante Unterschiede von Land zu Land hinsichtlich staatlicher Regulierung? Wenn dem so ist: Wie lässt sich dies erklären? Welche Arten von Regulierung führen zu welchen verbesserten ökonomischen sowie sozialen Ergebnissen? Welche sind die erfolgreichsten Regulierungsmodelle? Ge-

messen wird zweierlei: die aktuelle Regulierung (z.B. die Anzahl der nötigen Prozeduren, um ein Geschäft anzumelden) sowie ihr Ergebnis (z.B. Zeit und Kosten, die dafür in Anspruch genommen werden müssen).

Auf hohe Standards bei der methodischen Vorgehensweise wird besonderer Wert gelegt (ebd.: 2):

- Das Team sammelt und analysiert gemeinsam mit akademischen Beratern die geltenden Gesetzesvorschriften und Regulierungen.
- Die Analyse führt zu einem Bewertungsinstrument oder einem Fragebogen, der für lokale Experten auf ihrem Gebiet (z.B. Rechtsanwälte, Berater in Gründungsfragen) angelegt ist.
- Der Fragebogen orientiert sich an einem hypothetischen Fall, um die Vergleichbarkeit über Zeit und Raum hinweg zu gewährleisten.
- Die lokalen Experten arbeiten in mehreren – typischerweise vier – Runden mit dem Doing-Business-Team zusammen.
- Die vorläufigen Ergebnisse werden den Wissenschaftlern und auch den Praktikern vorgestellt, bevor Feinjustierungen am Fragebogen vorgenommen und weitere Daten erhoben werden.
- Die Daten werden einer Reihe von Tests unterzogen, die häufig zu einer Überarbeitung oder Ausweitung der Informationen führen.

Für das Themenfeld »Gründung eines Unternehmens« wurden vier Indikatoren gebildet:

- Anzahl der Prozesse
- Zeit
- Kosten
- Mindestkapital

Die folgenden Kennzahlen wurden von der Weltbank für die einzelnen Länder erhoben. Betrachtet man die Kennzahlen für Gründungen, so wird die Position Deutschlands gegenüber seinen Nachbarländern und drei Benchmark-Staaten deutlich. Dem Vergleich liegt ein Unternehmen mit identischen zehn Annahmen sowie ein prozessorientiertes Vorgehen mit sechs Grundannahmen zugrunde (ebd.: 3 ff., 105 ff., 135 ff.).

Die Weltbank kommt zu folgenden Schlussfolgerungen: »Regulation varies widely around the world. Heavier regulation of business activity generally brings bad outcomes, while clearly defined and well-protected property rights enhance prosperity. Rich countries regulate business in a consistent manner. Poor countries do not« (ebd.: 83).

*Tabelle 1: Gründungsregulierungen im Vergleich*

|  | Deutschland | Österreich | Schweiz                | Australien | Kanada | USA |
|--|-------------|------------|------------------------|------------|--------|-----|
| Anzahl Prozesse                                    | 9           | 9          | 6                      | 2          | 2      | 5   |
| Zeit in Tagen                                      | 45          | 29         | 20<br>(express<br>2-3) | 2          | 3      | 4   |
| Kosten in Prozent des Einkommens pro Kopf          | 5,9         | 6,6        | 8,5                    | 2,0        | 0,6    | 0,6 |
| Minimum Kapital in Prozent des Einkommens pro Kopf | 103,8       | 140,8      | 33,8                   | 0,0        | 0,0    | 0,0 |

Quelle: World Bank 2004

Speziell zur Regulierung bzw. Arbeitsmarktregulierung gibt es (ausschnittsweise) folgende Aussagen: »Regulatory quality is associated with less informal activity«, »nordic origin countries regulate entry the least«, »heavy entry regulation is associated with informality«, »notaries – an unnecessary burden«, »courts are bottlenecks«, »rigid employment regulation is associated with higher female unemployment«, »simple rules are associated with less time and lower cost«, »Nordic-origin and common-law countries regulate least« (Deutschland folgt etwa im Mittelfeld, Frankreich bildet die Spitze der Regulierung bei »entry procedures«, »employment-laws index«, »contract procedures« und »court-powers-in-banruptcy-index«), »lighter regulation is associated with higher productivity and lower unemployment«, »countries with stronger property rights regulate employment lightly«.

Ein spezieller »Index on Employment Regulation« listet die Flexibilitäten der Länder nach vier Kriterien auf (ebd.: 36 f.). Deutschland bewegt sich im Mittelfeld der Indizes »flexibility of hiring« und »flexibility of firing«. Für die folgenden sechs Länder ergibt sich dieses Bild:

*Tabelle 2: Arbeitsmarktregulierungen im Vergleich*

|                          | Deutschland | Österreich | Schweiz | Dänemark | Hongkong | USA |
|--------------------------|-------------|------------|---------|----------|----------|-----|
| flexibility of hiring    | 63          | 33         | 33      | 33       | 58       | 33  |
| conditions of employment | 46          | 41         | 53      | 25       | 22       | 29  |

|                       |    |    |    |    |    |    |
|-----------------------|----|----|----|----|----|----|
| flexibility of firing | 45 | 14 | 23 | 17 | 1  | 5  |
| employment laws       | 51 | 30 | 36 | 25 | 27 | 22 |

Quelle: World Bank 2004: 122 f.

Dazu werden die »Examples of Good Reform Practices« zu folgenden Regulierungsbereichen vorgestellt: »starting a business, hiring and firing workers, enforcing a contract, getting credit and closing a business« (ebd.: xix). Nimmt man die Indizes Regulierung und Regulierungsergebnis zusammen, so ergibt sich folgende (weltweite) Liste: Australien, Kanada, Dänemark, Niederlande, Neuseeland, Norwegen, Singapur, Schweden, Großbritannien, USA. Gemessen wurden: »entry procedures, contract-enforcement procedures, procedural-complexity index, employment-regulation index, court-powers-in-bankruptcy index, business-entry days and cost, contract-enforcement days and cost, bankruptcy days and costs« (ebd.: 89).

Als Prinzipien einer guten Regulierung gelten entsprechend: »Simplify and deregulate in competitive markets. Focus on enhancing property rights. Expand the use of technology. Reduce court involvement in business matters. Make reform a continuous process« (ebd.: 92).

#### *Tatsächlicher Einsatz*

Aufgrund der erstmals 2004 vorgestellten Ergebnisse können der Einfluss und der tatsächliche Einsatz noch nicht genau beurteilt werden. Die Ergebnisse und neu konstruierten Indizes zeichnen ein informatives und detailliertes Bild der Regulierungsaktivitäten und -auswirkungen. Von daher ist der Doing-Business-Bericht als ergiebige Quelle für Ranglisten weiterhin zu beobachten. Obwohl der Handlungsbedarf deutlich wird, konnten für Deutschland noch keine politischen Aktionen als Folge aus dem Bericht registriert werden.

|                                      |  |
|--------------------------------------|--|
| <i>Fragestellung:</i>                | Welcher Zusammenhang besteht zwischen der ökonomischen Freiheit eines Landes und dem Wirtschaftswachstum sowie Lebensstandard, und wie lässt sich ein Index aus 10 wirtschaftspolitischen Gebieten bilden? |
| <i>Position Deutschlands:</i>        | 2005: 18 von 155   |
| <i>Bewertung hinsichtlich ReBiX:</i> | grundsätzliche Bedeutung der wirtschaftlichen Freiheit für Wirtschaft und Soziales sowie Hinweise für Teilmessungen  |
|                                      | Methodik und Präzision: ***<br>Politischer Einfluss: *-***<br>(je nach Land)   |

*Inhaltliche Kurzbeschreibung*

In diesem Index (Miles et al. 2004), der seit 1995 von der Heritage Foundation gemeinsam mit dem Wall Street Journal herausgebracht wird und stark auf Benutzerfreundlichkeit setzt, findet sich ein Vergleich von 161 Ländern hinsichtlich ihrer ökonomischen Freiheit. Das Vorgehen basiert auf der Beurteilung von In-House-Experten sowie von vielen öffentlichen und privaten Quellen und deckt im aktuellen Bericht 50 Variablen ab, die sich auf folgende Gebiete verdichten lassen:

- Handelspolitik
- Steuerlast der Regierung
- Restriktionen der Regierung
- Finanzpolitik
- Auslandsinvestition
- Banken und Finanzen
- Löhne und Preise
- Eigentumsrechte
- Geschäftsvorschriften
- Schwarzmärkte

Der Index beinhaltet nicht nur einen auf den empirischen Untersuchungen basierenden Datensatz, sondern auch eine theoretische Analyse jener Faktoren, die den institutionellen Rahmen wirtschaftlichen Wachstums am stärksten beeinflussen. Ergebnis ist ein jährliches Ranking, bei dem Deutschland 2005 in der von Hongkong, Singapur, Luxemburg, Estland, Irland und Neuseeland angeführten Liste Platz 18 von 155 einnimmt.

Die Ergebnisse sind eindeutig: Die Länder mit den größten ökonomischen Freiheiten haben langfristig das höhere Wirtschaftswachstum (Miles et al. 2004: 1) – und, wie die systematische Analyse weiterhin zeigt, auch den höchsten Lebensstandard.

*Tatsächlicher Einsatz*

Der Index wird jedes Jahr erstellt und gibt damit Auskunft über die aktuelle Position Deutschlands und konkrete Ansatzpunkte für Verbesserungen sowie über die Entwicklungsrichtung auf Basis ausgewählter Komponenten.

*The Global Competitiveness Report – World Economic Forum*

|                                      |  |
|--------------------------------------|--|
| <i>Fragestellung:</i>                | Wie lassen sich die Wettbewerbskonditionen der Länder weltweit vergleichen und welche Einschätzung haben die Unternehmen dazu? |
| <i>Position Deutschlands:</i>        | 2004: 13 von 104   |
| <i>Bewertung hinsichtlich ReBiX:</i> | Einsatz von Sekundär- und Primärforschung bei der Datenermittlung und Verwendung von Teilergebnissen.                          |
|                                      | Methodik und Präzision: ****<br>Politischer Einfluss: *—***<br>(je nach Land)  |

*Inhaltliche Kurzbeschreibung*

Der jährlich erscheinende Global Competitiveness Report gehört weltweit zu den führenden Beobachtungsinstrumenten der Wettbewerbskonditionen von Wirtschaftssystemen. Effektivität der Regierung, Qualität der Vorschriften und Gesetzgebung werden in dem Bericht unter die Lupe genommen (Porter et al. 2004). Führende Wissenschaftler aus aller Welt sind hier gemeinsam mit 109 Partnerinstituten beteiligt. Grundlage bilden neben der Einbeziehung von frei zugänglichem Datenmaterial Erhebungen in 6000 bis 7500 Unternehmen mit standardisierten Fragen wie auch solchen zur Wahrnehmung und Beobachtung von Geschäftsführern in den jeweiligen Ländern. Letzteres findet sich im Executive Opinion Summary (EOS) wieder, der darstellen soll, welche Faktoren für ein gesundes wirtschaftliches Umfeld zentral sind, das erfolgreiche und produktive ökonomische Aktivitäten fördert.

Die Fragen decken eine Vielzahl von Bereichen ab: steuerliche und sonstige Vorschriften, Arbeitsmarktgesetze, das gesamtwirtschaftliche Umfeld, die

Verbreitung von Korruption und anderen ordnungswidrigen Praktiken, die Qualität der Infrastruktur, das Bildungswesen usw. Politische Entscheidungsträger, Hilfsorganisationen und andere haben damit eine Fundgrube an Informationen über Stärken und Schwächen der einzelnen Länder und die zukünftigen Herausforderungen für die Geschäftswelt. Deutschland findet sich in diesem Ranking auf Platz 13 von 104 wieder. An der Spitze stehen Finnland, die USA, Schweden, Taiwan und Dänemark.

#### *Tatsächlicher Einsatz*

Der Index wird jedes Jahr erstellt und gibt damit detaillierte Auskunft über die aktuelle Position Deutschlands und konkrete Ansatzpunkte für Verbesserungen sowie über die Entwicklungsrichtung auf Basis einer Reihe ausgewählter Komponenten.

#### *World Competitiveness Yearbook – IMD*

|                                      |  |
|--------------------------------------|--|
| <i>Fragestellung:</i>                | Wie lassen sich die Wettbewerbskonditionen von 60 Ländern anhand statistischer Indikatoren aus vier Politikgebieten vergleichen? |
| <i>Position Deutschlands:</i>        | 2005: 23 von 60  |
| <i>Bewertung hinsichtlich ReBiX:</i> | Einsatz von Sekundär- und Primärforschung bei der Datenermittlung und Verwendung von Teilergebnissen                             |
|                                      | Methodik und Präzision: ****<br>Politischer Einfluss: *-***<br>(je nach Land)  |

#### *Inhaltliche Kurzbeurteilung*

Was machen die Gewinner richtig? Wirtschaftssysteme welcher Nationen bieten die attraktivsten Bedingungen? Welches sind die wachsenden Herausforderungen? Antworten auf solche Fragen verspricht das World Competitiveness Yearbook in seiner Untersuchung von 60 Ländern (IMD 2004). Herausgeber ist das Institut für Management Development in Lausanne in Kooperation mit dem World Economic Forum.

Statistische Indikatoren stehen hier im Vordergrund, als Ergebnis werden Rankings der Wettbewerbsfähigkeit sowie wirtschaftliche Profile der untersuchten Nationen und ausgewählter Regionen veröffentlicht. Diese Profile enthalten neben den aktuellen Trends der Wettbewerbsfähigkeit einen Leis-

tungsüberblick, eine Analyse der Stärken und Schwächen, eine Simulationsstudie sowie die Schlüsselfaktoren der Wirtschaft.

Auf die Wettbewerbsfähigkeit bezogen, werden folgende Gebiete eingehend betrachtet:

- wirtschaftliche Leistung (83 Kriterien): inländische Ökonomie, internationaler Handel, internationale Investitionen, Beschäftigung, Preise
- Effizienz der Regierung (77 Kriterien): öffentliche Finanzen, Finanzpolitik, institutionelle Rahmenbedingungen, Gesetzgebung, gesellschaftliche Rahmenbedingungen
- Effizienz des Geschäfts (69 Kriterien): Produktivität, Arbeitsmarkt, Finanzen, Managementpraktiken, Einstellungen und Werte
- Infrastruktur (94 Kriterien): allgemeine Infrastruktur, technologische Infrastruktur, wissenschaftliche Infrastruktur, Gesundheit und Umwelt, Bildungswesen

Deutschland landet in dem von den USA, Hongkong, Singapur, Island und Kanada angeführten Ranking auf Platz 23 von 60. Die Schweiz konnte sich sogar binnen eines Jahres von Platz 14 auf Platz 8 verbessern, Deutschland ist hingegen zwei Plätze zurückgefallen.

*Tatsächlicher Einsatz*

Der Index wird jedes Jahr erstellt und gibt damit Auskunft über die aktuelle Position Deutschlands und konkrete Ansatzpunkte für Verbesserungen sowie über die Entwicklungsrichtung auf Basis ausgewählter Komponenten.

*Internationales Standort-Ranking – Bertelsmann-Studie*

|                                      |   |
|--------------------------------------|---|
| <i>Fragestellung:</i>                | Welche wirtschaftspolitischen Aktivitäten entwickeln die Industrieländer, und zu welchen Erfolgen führen diese? Wie lassen sich die beiden Bereiche mit Indizes abbilden? |
| <i>Position Deutschlands</i>         | 2004: 21 von 21   |
| <i>Bewertung hinsichtlich ReBiX:</i> | Indexbildung, Rolle des wirtschaftspolitischen Handelns   |
|                                      | Methodik und Präzision: ★★★<br>Politischer Einfluss: ★ (für Deutschland)  |

### *Inhaltliche Kurzbeurteilung*

Die Bertelsmann Stiftung erstellt seit 1986 alle zwei Jahre ein internationales Standort-Ranking von 21 Industrienationen (Bertelsmann Stiftung 2004). Die volkswirtschaftlichen Erfolge werden nach dem Erfolgsindex nach van Suntum aus Münster ermittelt. Dabei stehen die Bereiche Arbeitsmarkt (Arbeitslosenquote und Erwerbstätigenzuwachs) und Wachstum (Bruttoinlandsprodukt pro Kopf und Potenzialwachstum) im Vordergrund.

Dieser Erfolgsindex wird in einem zweiten Schritt um den Aktivitätsindex mit zwölf Faktoren ergänzt. Dieser misst und bewertet die Maßnahmen eines Landes zur Beeinflussung der Aktivitätsbereiche »Arbeitsmarkt«, »Staat und Konjunktur« sowie »Wirtschaft und Tarifparteien«. Im dritten Schritt werden politische Handlungsfelder aufgezeigt. Diese scheinen für Deutschland allerdings nicht zu fruchten, denn seit 1991 ist es aus der Mitte ans Ende des Feldes gerutscht. Das ist nach Italien der schlechteste Aktivitätswert.

Mit Punktwerten zwischen 100 und 120 führen Irland (111), USA (103), Australien, Norwegen und Neuseeland als Spitzenquintett. Im Mittelfeld folgen mit 80 bis 100 Punkten (aber über 90 Punkten) beispielsweise die Niederlande, Österreich, die Schweiz und Schweden. Die letzten Plätze belegen Finnland, Spanien, Italien, Frankreich – und mit einigem Abstand Deutschland, das einen noch tieferen Erfolgsindex (66) als Aktivitätsindex (77) aufweist.

Bei den Punktwerten handelt es sich um eine relative Messung, d.h. die Bewegung der anderen Länder spielt im Verhältnis zu den eigenen Aktivitäten und Erfolgen eine Rolle. Interessant ist, dass sich Irland nach dem vorletzten Platz beim Erfolgsindex im Jahr 1985 seit 1999 an der Spitze hält. Wirtschaftspolitische Veränderungen sind somit machbar und führen zu Erfolgen. Den Aktivitätsindex für sich genommen, führt Australien vor Neuseeland und Irland.

### *Tatsächlicher Einsatz*

Zwar zeigt die Bertelsmann Stiftung unmissverständlich auf, welche wirtschaftspolitischen Handlungen in Angriff genommen werden, um die deutsche Volkswirtschaft wieder auf einen Wachstums- und Erfolgspfad zu bringen; die stete Abwärtsbewegung im Ranking seit Anfang der 90er Jahre verdeutlicht jedoch, dass viel zu wenig geschieht und damit der politische Einfluss der Studie kaum festzustellen ist.

*Beobachtungsnetz der europäischen KMU 2002 und  
Benchmarking 2003 – EU*

|                                      |   |
|--------------------------------------|---|
| <i>Fragestellung:</i>                | Welchen Einfluss auf das unternehmerische Handeln haben arbeitsrechtliche Regulierungen im europäischen Vergleich?            |
| <i>Position Deutschlands:</i>        | 2002: bei administrativen Belastungen schlechtester Wert in der EU, bei arbeitsmarktrechtlichen Regulierungen EU-Durchschnitt |
| <i>Bewertung hinsichtlich ReBiX:</i> | Systematisierung der Kostenkategorien und Ansatzpunkte für Deregulierungen des Arbeitsmarktes                                 |
|                                      | Methodik und Präzision: ***<br>Politischer Einfluss: *--**<br>(je nach Land)  |

*Inhaltliche Kurzbeurteilung*

Das Beobachtungsnetz der europäischen KMU hat 2002 einen Spezialbericht zur »Rekrutierung von Arbeitnehmern: Administrative Belastungen für KMU in Europa« herausgebracht (Beobachtungsnetz 2002). Die Ergebnisse zeigen detailliert, welchen Einfluss arbeitsrechtliche Regulierungen auf KMU haben und wie Deutschland im Ländervergleich abschneidet.

Unter administrativen Belastungen beim Einstellungsprozess wird verstanden: »Zahl und Art der vorgeschriebenen Verwaltungsverfahren, mit denen Unternehmer während des Einstellungsprozesses konfrontiert sind, darunter vorgeschriebene Behördenkontakte, das »Ausfüllen von Formularen« und die Weiterleitung der verlangten Informationen an die Behörden; Vorbereitungsarbeiten und die Suche nach den jeweils relevanten Informationen; die Unternehmer müssen sich zuerst informieren, welche Bestimmungen auf ihren individuellen Fall zutreffen, sie müssen diese Normen verstehen und herausfinden, welche spezifischen Maßnahmen von ihnen verlangt werden« (ebd.: 13).

Die Ergebnisse zeigen, dass administrative Belastungen mit 10 Prozent Nennungen zum dritt wichtigsten Belastungsfaktor für KMU in Europa zählen (nach Facharbeitskräftemangel und Zugang zu Finanzmitteln). Deutschland stellt mit etwa 19 Prozent Nennungen die europäische Spitze dar. In Europa gaben 31 Prozent an, dass diese Belastungen ihre Einstellungsentscheide ganz erheblich beeinflussen, Deutschland liegt knapp über dem EU-Schnitt. Bedeutsam ist: Diese Unternehmen weisen ein signifikant geringeres Beschäftigungswachstum auf als nur marginal betroffene Unternehmen.

64 Prozent stellten in Europa seit 1997 einen Anstieg der Belastungen fest, Deutschland liegt knapp unter dem EU-Schnitt. Bei den Verwaltungsverfahren sind in Deutschland drei bei der Einstellung des ersten Mitarbeiters und zwei bei der eines weiteren Mitarbeiters erforderlich; dies ist knapp unter dem EU-Schnitt.

Für die Messung der Regulierungsdichte auf dem Gebiet des Arbeitsrechts, insbesondere des Arbeitsschutzes, der Sozial- und Rentenversicherung sowie der Einkommens- und Lohnsteuer und Arbeitszeitbeschränkungen, ist folgende Erkenntnis wichtig: »Die Hauptursache für die administrativen Belastungen im Zusammenhang mit der Einstellung von Mitarbeitern liegt in den meisten Ländern nicht vorrangig in der Anzahl und Art der vorgeschriebenen Verwaltungsverfahren wie dem »Ausfüllen von Formularen«, der Weiterleitung der verlangten Informationen und den Behördenkontakten. Die Ursache von administrativen Belastungen ist vielmehr auf die umfangreichen Vorbereitungsarbeiten, die Suche nach den relevanten Informationen sowie die Komplexität und Intransparenz der Bestimmungen zurückzuführen. Dabei können der Einsatz von Schwellenwerten für Klein(st)unternehmen oder Electronic Government nützliche Instrumente zur Entlastung sein. Insgesamt aber wären vereinfachte und transparente Vorschriften die wichtigste Form der Hilfe für Unternehmen aller Größenklassen« (ebd.: 52).

Die Europäische Kommission (2003) hat diesen Bericht im »Benchmarking der Unternehmenspolitik« erneut aufgegriffen und inhaltlich erweitert. Die Ausgangslage ist somit klar, verdeutlicht aber nochmals die Zielrichtung der EU-Regulierungen: »Regulierung ist ein wichtiges Instrument zur Förderung gesellschaftlicher Ziele wie soziale Gerechtigkeit, Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz und fairer Wettbewerb. Regulierung verursacht aber auch direkte und indirekte Kosten, die häufig zu Lasten der Unternehmen gehen und damit ihre Möglichkeiten beeinträchtigen zu konkurrieren, Innovationen vorzunehmen, zu expandieren und Arbeitsplätze zu schaffen. Unternehmen müssen sich nicht nur mit Regeln und Vorschriften, sondern oft auch mit unnötig schwerfälligen bürokratischen Verfahren herumschlagen« (ebd.: 27).

Zur Identifizierung der Kostenfolgen von Regulierungen sowie von vereinfachten Verwaltungsverfahren werden über die Länder hinweg Vergleiche angestellt. Ziel eines aktuellen Projektes der EU ist die Ermittlung von Indikatoren zur Beobachtung der Verbesserungen im regulativen und administrativen Umfeld. In der Folge sollen quantitative Ziele in den einzelnen Ländern gesetzt und erreicht werden, um die Belastungen reduzieren zu helfen. Bisher haben sich Belgien, Dänemark und die Niederlande solche Ziele gesetzt (jeweils 25 Prozent in drei bzw. sieben Jahren).

Die EU versucht auf vier Wegen, die Bürokratiebelastung zu verringern: Programme zur Vereinfachung der Verwaltung, Konsultationen, E-Government und Regulierungsfolgeabschätzung als die Regulierung begleitendes, ex-ante einzusetzendes Instrument. Speziell hierzu hat 2001 die »Mandelkern-Gruppe« aus Experten der Rechtssetzungsverbesserung Empfehlungen entworfen. Ihre Überprüfung hat ergeben, dass fast alle Länder eine solche RIA einsetzen. Dabei reicht die Qualität der Durchführung von Ad-hoc-Einsätzen, Testphasen bis zur durchgehenden Anwendung.

Auch die Inhalte und Anwendungsbereiche der RIA unterscheiden sich deutlich von Land zu Land. Hier wurden folgende Bewertungskriterien eingesetzt: umfassende Folgenabschätzung der Rechtsetzung (5 Punkte), Pilot-system (1 Punkt), Erfassung nachrangiger Vorschriften (1 Punkt), Erfassung des Verwaltungsaufwands (1 Punkt), Erfassung der Auswirkungen auf Märkte (1 Punkt), Erfassung der Auswirkungen auf KMU (1 Punkt).

Folgende Länder erreichen neun Punkte: Deutschland, Niederlande, Österreich, Finnland, Schweden, Großbritannien. Allerdings schränkt der Bericht ein, dass die »möglicherweise beträchtlichen qualitativen Unterschiede in den Mitgliedstaaten« nicht unbedingt abgebildet werden. Irland, Schweden und Großbritannien wollen bis 2006 alle neuen unternehmensrelevanten Vorschriften einer RIA unterziehen. Dabei haben die zwei Letzteren das Ziel schon fast erreicht; ein Blick nach Schweden lässt an dieser Aussage allerdings Zweifel aufkommen. Abschließend wird von der EU eine »solidere Verankerung in Methodik, Datenerhebung und Analyse« gefordert.

#### *Tatsächlicher Einsatz*

Das Europäische Beobachtungsnetz für KMU verfasst jedes Jahr einen Report, der spezifische Schwerpunkte aufweist, wie 2002 die administrative Belastung durch Arbeitsmarktregulierungen. Danach sollte jedes Land die Verbesserung seiner Kritikpunkte angehen. Für Deutschland ist kein nachhaltiger Einfluss dieser Studienergebnisse festzustellen.

|                                      |   |
|--------------------------------------|---|
| <i>Fragestellung:</i>                | Welche Gründungsaktivitäten können in den einzelnen Ländern gemessen werden? Wie werden die Rahmenbedingungen für Gründungen beurteilt? Welche Schlussfolgerungen sind aus den Ergebnissen zu ziehen? |
| <i>Position Deutschlands:</i>        | 10 von 30 (über alle 13 Kriterien); bei Regulierungen/Steuern: 17 von 30  |
| <i>Bewertung hinsichtlich ReBiX:</i> | Methodik der Expertenbefragung, Regulierungsindikator   |
|                                      | Methodik und Präzision: ***<br>Politischer Einfluss: *  |

### *Inhaltliche Kurzbeurteilung*

Das Wirtschafts- und Sozialgeographische Institut der Universität zu Köln (Sternburg/Lückgen 2005) erstellt jährlich den mittlerweile in 30 Ländern durchgeführten Global Entrepreneurship Monitor-Report. Er untersucht die Gründungsaktivitäten in den Ländern anhand einer Bevölkerungsbefragung (Stichprobe mindestens 2000 Personen, in Deutschland 7500) sowie die gründungsbezogenen Rahmenbedingungen anhand einer Expertenbefragung (155 Experten mit standardisiertem Fragebogen).

Dem GEM-Report liegt ein Modell zugrunde, das (vereinfacht) die allgemeinen nationalen und die gründungsbezogenen Rahmenbedingungen eines Landes ermittelt, um dann die Wirkungen auf Großunternehmen, Mittelstand und auf Gründungschancen und -potenziale abzuleiten, die sich wiederum auf Gründungen auswirken – und alle zusammen auf das wirtschaftliche Wachstum.

Kriterien sind (in Klammern die Position Deutschlands): öffentliche Förderinfrastruktur (1), physische Infrastruktur (8), Wissens- und Technologietransfer (8), Finanzierung (13), Priorität und Engagement der Politik (7), Schutz geistigen Eigentums (7), Marktoffenheit: Markteintrittsbarrieren (15), Marktoffenheit: Marktveränderung (16), gründungsbezogene Ausbildung: Hochschule (18), Berater und Zulieferer für neue Unternehmen (19), Regulierung und Steuern (17), gesellschaftliche Werte und Normen (16), gründungsbezogene Ausbildung: Schulen (24), Unterstützung für Gründungen von Frauen (23).

Somit werden auch Indikatoren für die Regulierungen ermittelt; allerdings schränkt die Anzahl der Experten und der Vergleich über Ländergrenzen hinweg die Repräsentativität – anders als bei der Bevölkerungsbefragung –

doch ein. Das Feld wird von den USA angeführt, es folgen China, Singapur, Finnland, Kanada, Irland, Island, Neuseeland und Australien vor Deutschland.

*Tatsächlicher Einsatz*

Der GEM-Report hat sich mittlerweile zu einer in der Gründungsszene viel beachteten Untersuchung entwickelt, die den nationalen Handlungsbedarf aufzeigt sowie eine internationale Vergleichsmöglichkeit bietet. Er findet in den einschlägigen Kreisen somit Beachtung und führt auch auf regionaler Ebene mit der Spezialuntersuchung REM (Regional Entrepreneurship Monitor) zu gewissen Konsequenzen; allerdings scheint es auf Bundesebene keine Wirkung zu geben.

Folgende makroökonomische Studien wurden hier aus Platzgründen nicht aufgenommen: Business Environment and Enterprise Performance Survey, World Markets Research Center, Country Risk Service, International Country Risk Guide, Business Environment Risk Intelligence, Country Risk Reports, Country Credit Ratings, FDI Confidence Index (World Bank 2004: 8 ff.).

**Mikroökonomische Ansätze**

*Bürokratiekosten bei KMU – Institut für Mittelstandsforschung Bonn*

|                                      |   |
|--------------------------------------|---|
| <i>Fragestellung:</i>                | Welche Bürokratiebelastung ist bei KMU festzustellen, welche Folgen hat sie und wie gestaltet sich die Zusammenarbeit mit den Behörden? |
| <i>Position Deutschlands:</i>        | nicht thematisiert  |
| <i>Bewertung hinsichtlich ReBiX:</i> | Methodik der Primärforschung und Ansätze zur Prozessverbesserung KMU – Staat  |
|                                      | Methodik und Präzision: ***-****<br>Politischer Einfluss: ** (Bund)-**** (Emsland)  |

### *Inhaltliche Kurzbeurteilung*

Das Institut für Mittelstandsforschung Bonn führte jüngst mit dem Partnerinstitut IWP Köln drei Studien zum Thema Bürokratiekostenbelastung durch (Institut für Mittelstandsforschung Bonn 2004: 50 ff.; [www.iwp.koeln.org](http://www.iwp.koeln.org)): »Bürokratiekosten im Mittelstand« von Kayser/Clemens/Wolter/Schorn, »Wissenschaftliche Begleitung einer kommunalen Initiative zum Abbau bürokratischer Hemmnisse im Emsland« von Richter/Schleiermacher und Icks/Wallau sowie »Ermittlung bürokratischer Kostenbelastung in ausgewählten Bereichen« von Icks/Wallau und Schorn/Richter. Nachfolgend werden die zentralen Inhalte der drei Studien kurz vorgestellt.

*Bürokratiekosten im Mittelstand:* Dieses Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit basiert auf einem Methodenmix aus schriftlicher Befragung mit einem Rücklauf von 1220 Fragebögen (geschichtete Stichprobe: 17 491), 51 telefonischen und 20 persönlichen Interviews aus dem Jahre 2003. Hieraus können Aussagen zu den folgenden Bereichen entnommen werden:

- Entwicklung der bürokratiebedingten Belastung
- Belastung nach Ursachen
- Dienstleistungsmentalität von Institutionen
- Einsatz von IuK zur Senkung von Bürokratielasten
- zeitliche und finanzielle Belastung der Bürokratie
- Folgen der Bürokratielasten

Das Ergebnis zeigt eine Zunahme der empfundenen Bürokratiebelastung (hoch, sehr hoch) seit der Vorläuferstudie von 1994 von 48 Prozent auf mehr als 75 Prozent. Vor allem die Zunahme in den letzten fünf Jahren wird von rund einem Drittel als sehr stark, von über 50 Prozent als stark und nur von gut 10 Prozent als gleichbleibend eingestuft. Konkret werden das Sozialversicherungsrecht, das Arbeitsrecht und der Arbeitsschutz als Hauptverursacher genannt. Es folgen die Bereiche Steuerbürokratie, Statistik und Umweltschutz.

Allerdings gibt es Indizien, dass eine subjektive Übergewichtung der »gefühlten« Belastung insgesamt vorgenommen wird. Ursachen im Regulierungsprozess für die Belastungszunahme sind die häufigen Änderungen der Gesetze/Regelwerke, ihre geringe Verständlichkeit und die wachsende Komplexität der Regulierungen. Die Fixkostenbelastung der kleineren Unternehmen wird ebenfalls bestätigt.

Die Schlussfolgerung des IfM ist denn auch bedeutsam für die Beachtung der indirekten Folgekosten: »Alles in allem ist festzuhalten, dass die Bürokra-

tie zentrale unternehmerische Entscheidungen berührt und beeinträchtigt. Besonders kritisch ist zu werten, dass sie in erster Linie den Unternehmergeist, die zentrale Triebfeder wirtschaftlicher Dynamik, hemmt. Negative Auswirkungen der Bürokratie betreffen zudem die Beschäftigung und die Realisierung neuer Beschäftigungsformen, Unternehmenswachstum und Innovationstätigkeit. Die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der Bürokratiebelastung dürfen somit nicht unterschätzt werden, zu quantifizieren sind sie in ihrer Gesamtheit allerdings nicht. Berechnen lässt sich lediglich der Kostenaufwand, der der gesamten Wirtschaft unmittelbar durch die Erledigung bürokratischer Pflichten entsteht. Eine Hochrechnung der Befragungsergebnisse auf die Gesamtwirtschaft führt zu einem Wert von 46 Mrd. Euro und damit einem nominalen Plus von rd. 50 Prozent gegenüber 1994; der reale Anstieg beträgt knapp drei Prozent pro Jahr. Von diesen Gesamtkosten entfallen 84 Prozent auf kleine und mittlere Unternehmen« (ebd.: 55).

*Abbau bürokratischer Hemmnisse im Emsland:* Ausgehend von der These, dass »die administrative Belastung von Unternehmen in erheblichem Maße durch die Umsetzung von Regulierungen vor Ort bedingt ist«, sind die Kommunen in den Fokus einer Initiative des Landkreises Emsland mit der lokalen IHK gerückt. Dabei soll eine zentrale Anlaufstelle Empfehlungen entgegennehmen und in Maßnahmen zum Bürokratieabbau umsetzen.

Im Zuge einer Vollerhebung konnten 1414 zurückgeschickte Fragebögen (Quote: ca. 14 Prozent) ausgewertet werden. Die Bereiche Gewerbeangelegenheiten, Steuern, Sozialversicherung, Baurecht, Umwelt, Arbeitsrecht und Arbeitsschutz wurden thematisiert, wobei sich Baurecht und Steuern als Hauptproblembereiche herausgestellt haben. Insgesamt gaben 42,7 Prozent Probleme mit einem oder mehreren Bereichen an, wovon fast die Hälfte nur mit einem Bereich Probleme hatten.

Die weiteren Ziele der Studie bestehen im Ausarbeiten und Umsetzen von konkreten Verbesserungsvorschlägen sowie einer anschließenden Erfolgsmessung mittels einer Balanced Score Card. Ein halbes Jahr nach Implementierung wird ein Soll-/Ist-Vergleich durchgeführt. Eine weitere Befragung zur Unternehmenszufriedenheit soll den Kreis schließen.

*Ermittlung bürokratischer Kostenbelastungen in ausgewählten Bereichen:* Das IfM hat im Jahr 2003 seine 1995 durchgeführte Studie wiederholt, um das Ausmaß der bürokratischen Belastungen des Mittelstands im Zeitablauf zu überprüfen. Dabei geht es vor allem um die Ermittlung der Regulierungsfolgekosten und die Erarbeitung von Verbesserungsvorschlägen. Dazu wird ein mehrstufiger Ansatz verwendet.

Ausgangspunkt ist die Definition und Identifikation der zu untersuchenden Vorgänge. Dabei konzentriert man sich auf die Bereiche Meldeverfahren, Bescheinigungswesen und Anfertigung/Übermittlung von Statistiken. Es folgen rund 500 Telefoninterviews mit Unternehmen verschiedener Branchen und Größenklassen zur Ermittlung der relevanten Prozesse. Anschließend werden etwa 20 besonders belastende Prozesse herausgefiltert. In 15 Unternehmen werden unternehmensspezifische Verfahrensanalysen durchgeführt, um die Prozesse zerlegen zu können.

In Kooperation mit Refaconsult erfolgt eine Prozessermittlung und -quantifizierung. Mit den Refa-Methoden wiederum werden die Kosten und Zeiten für die administrativen Prozesse ermittelt. Danach folgt eine Schwachstellenanalyse zur Identifizierung von Potenzialen der Zeit- und Kostensenkung sowie ein Erfahrungsaustausch, der mittels Benchmarking Optimierungs- und Transfermöglichkeiten erschließen und umsetzen helfen soll. Danach werden weitere Daten ermittelt zur Identifikation der tatsächlich realisierten Zeit- und Kostenreduktionen im Vergleich zur theoretisch erzielbaren Menge im Sinne eines Soll-Ist-Vergleiches.

#### *Tatsächlicher Einsatz*

Die Untersuchungen des IfM gehören zu den zentralen Studien in Deutschland zum Thema Bürokratiebelastung. Entsprechend groß ist die Aufmerksamkeit, zumal auch Hochrechnungen für die gesamte deutsche Wirtschaft durchgeführt werden. Die zunehmende Bürokratiebelastung zeigt jedoch die mangelnde Umsetzung der Reformvorschläge an. Da die Projekte des IfM und des IWP weiterbearbeitet werden, bleibt zumindest die Hoffnung auf eine regionale Umsetzung der Verbesserungsvorschläge.

#### *Gründerpanel: Gründungsbremse Bürokratie – DtA*

|                                      |  |
|--------------------------------------|--|
| <i>Fragestellung:</i>                | Wie wird der Gründungsprozess reguliert und wie wird der Prozess zwischen Gründungsunternehmen und Behörden beurteilt? |
| <i>Position Deutschlands:</i>        | nicht thematisiert   |
| <i>Bewertung hinsichtlich ReBiX:</i> | Standardisierung der Messung durch Bildung von einfachen Belastungsquoten  |
|                                      | Methodik und Präzision: ***<br>Politischer Einfluss: ***   |

### *Inhaltliche Kurzbeurteilung*

Im Jahr 1998 hat die Deutsche Ausgleichsbank 6400 Darlehensnehmer (DtA-Gründerpanel) nach ihren Erfahrungen mit der öffentlichen Verwaltung befragt (Deutsche Ausgleichsbank 1999). Dabei wird die ökonomische Verlagerung eines eigentlich den Staat betreffenden Aufwands auf die Unternehmen als Bürokratieverlagerung bezeichnet. Dieser wirkt als Zusatzsteuer, belastet insbesondere Kleinunternehmen und wird unterteilt nach

- steuer- und abgabenbedingtem Aufwand, der durch unternehmensinterne Verwaltungsarbeit in den Bereichen Personal, Boden und Kapital oder als Folge betrieblicher Aktivitäten anfällt
- arbeits- und sozialrechtlich bedingtem Aufwand, der im Bereich Personal für Bescheinigungen, Meldungen usw. anfällt
- statistischem Aufwand, der durch laufende Erhebungen durch statistische Ämter, kommunale Stellen, Kammern, Verbände usw. anfällt
- Bürokratieaufwand durch die Beachtung einer Vielzahl von Gesetzen, Verordnungen und Richtlinien (einschließlich Genehmigung oder Erweiterung eines Unternehmens)

Die Befragung umfasste folgende Teilgebiete, die wiederum als Bestandteile des Regulierungsprozesses geprüft werden können:

- Häufigkeit der Genehmigungsverfahren in den einzelnen Wirtschaftszweigen
- Häufigkeit der Genehmigungsverfahren in Ost- und Westdeutschland
- Dauer der Gründungsverzögerung durch Genehmigungsverfahren in einzelnen Branchen
- Beurteilung der Freundlichkeit der Behörden
- Beurteilung des Verständnisses der Behörden für Belange der Unternehmer
- Beurteilung der Erreichbarkeit der Behörden
- Belastung junger Unternehmen in Abhängigkeit von der Anzahl der Beschäftigten (absoluter Aufwand, Aufwand pro Mitarbeiter)
- Belastung junger Unternehmen in Abhängigkeit von der Branche
- umsatzbezogene Belastung junger Unternehmen nach Umsatzgröße (absoluter Aufwand, Belastungsquote: Aufwand/Umsatz)
- Belastung junger Unternehmen nach Ertragsklasse
- Verzögerung der Gründung durch Genehmigungsverfahren
- Entwicklung der Belastung durch administrative Verwaltungsaufgaben in Abhängigkeit von der umsatzbezogenen Unternehmensgröße

### *Tatsächlicher Einsatz*

Die Deutsche Ausgleichbank, mittlerweile zur KfW Mittelstandsbank gewandelt, übernimmt als zentrale deutsche Förderbank eine wichtige Rolle für die Gründungsfinanzierung, aber auch für die Ermittlung und Bereitstellung von politischen Ansatzpunkten zur Verbesserung der Rahmenbedingungen. Wenngleich erste regionale Pilotprojekte zu Umsetzungen führen, stehen die ermittelten Handlungsfelder weiterhin auf der politischen Tagesordnung.

### *Leitfaden und Handbuch zur Gesetzesfolgenabschätzung – Bundesregierung*

|                                      |  |
|--------------------------------------|--|
| <i>Fragestellung:</i>                | Wie kann ein Instrument zur Rechtsoptimierung und Vorschriftenbegrenzung ausgestaltet werden? Wie können ein kurzer Leitfaden und ein ausführliches Handbuch ausformuliert werden? |
| <i>Position Deutschlands:</i>        | nicht thematisiert   |
| <i>Bewertung hinsichtlich ReBiX:</i> | Methodik der Gesetzes- und Kostenfolgenabschätzung   |
|                                      | Methodik und Präzision: ****<br>Politischer Einfluss: *  |

### *Inhaltliche Kurzbeschreibung*

Das Bundesministerium des Innern hat im Jahr 2000 zusammen mit dem Innenministerium Baden-Württemberg und der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer ein Handbuch zur Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) erarbeitet (Bundesregierung 2000). Die Verfasser Böhret, Konzendorf und Intveen haben als »Einstieg« einen Leitfaden verfasst, der nach den Grundlagen zur GFA im Einzelnen drei Module vorstellt und Hinweise für die Anwendung gibt. Im Handbuch werden die Methoden näher dargestellt. Aus methodischer Sicht ist die Dreiteilung in eine prospektive, begleitende und retrospektive GFA interessant (Tabelle 3).

Tabelle 3: Drei Module des Handbuchs Gesetzesfolgenabschätzung

| Modul/Merkmal     | Zeitpunkt  | zentrale Fragestellungen   | erwartbares Ergebnis   |
|-------------------|--|--|--|
| prospektive GFA   | bei beabsichtigter rechtsförmiger Regelung und zur Grobprüfung der Regulierungsnotwendigkeit | Welche Regelungsalternative verspricht die bestmögliche Zielerreichung?<br>Welche Effekte sind wo für wen und wann zu erwarten?      | Auswahl einer optimalen Regelungsalternative; ggf. auch Nicht-Regelung         |
| begleitende GFA   | im Entwurfsstadium sowie zum Test und zur Prüfung von Entwürfen oder ausgewählter Teile      | Sind die geplanten Regelungen für Normadressaten geeignet, für das Regulierungsfeld treffend; sind Be- und Entlastungen optimierbar? | Bestätigung, Ergänzung, Verbesserung des Entwurfs und von Entwurfsteilen       |
| retrospektive GFA | einige Zeit nach Inkrafttreten einer Rechtsvorschrift, wenn Anwendungserfahrungen vorliegen  | Konnten Regelungsziele erreicht werden? Ist eine Novellierung ratsam?  | Grad der Bewährung (z. B. Zielerreichung, Akzeptanz), erforderliche Änderungen |

Quelle: Bundesregierung 2000: 7.

Der Leitfaden stellt die drei Module im Detail vor und empfiehlt jeweils eine Vorgehensweise. Diese unterteilt sich in eine Konzeptions-, Durchführungs- und Auswertungsphase.

Bei der prospektiven GFA werden in der Konzeptionsphase (Anstoß, Regulierungsfeldanalyse, Alternativen- und Szenarientwicklung, Instrumentenauswahl und -aufbereitung) verschiedene Analyseverfahren, Hilfsmittel, qualitative, quantitative sowie systematisierende Verfahren und Instrumente eingesetzt. In der Durchführungsphase finden Workshops mit Experten und Normadressaten statt, dazu die Prüfung und allfällige Modifikation der Regulierungsalternativen sowie die Abschätzung der Folgen pro Regulierungsalternative unter Anwendung der Instrumente anhand bestimmter Prüfkriterien. In der Auswertungsphase werden die Dokumentation erstellt und eine Empfehlung für eine optimale Regulierungsalternative gegeben.

Die begleitende GFA fällt entsprechend einfacher aus, da hier die Alternativenprüfung und Expertenworkshops entfallen. Die Durchführung der retrospektiven GFA ist vergleichbar aufgebaut. Zum 26-seitigen Leitfaden ist ein

sehr umfangreiches Handbuch (355 Seiten) erschienen, das als Grundlage für die Anwendung dient.

#### *Tatsächlicher Einsatz*

Das fundierte und ausgeklügelte Verfahren der GFA wartet offensichtlich auf seinen Einsatz, denn über Praxiserfahrungen und Beispielprüfungen wird auf der Homepage des »Modernen Staats« nichts berichtet. Das Verfahren scheint so genau, komplex und detailliert zu sein, dass es in der ministerialen Realität noch nicht zum Einsatz kommt.

#### *Regulatory Flexibility Act – USA*

|                                      |  |
|--------------------------------------|--|
| <i>Fragestellung:</i>                | Wie können der Prozess der Regulierungsprüfung optimiert und Nachteile gerade für KMU verhindert werden? |
| <i>Position Deutschlands:</i>        | nicht thematisiert   |
| <i>Bewertung hinsichtlich ReBiX:</i> | Ermittlung spezieller Kostenfolgen für KMU, institutionelle Verankerung der »KMU-Berücksichtigung«       |
|                                      | Methodik und Präzision: ****<br>Politischer Einfluss: ****-*****<br>(je nach Land)                       |

#### *Inhaltliche Kurzbeurteilung*

Jede US-Bundesbehörde ist seit 1980 zur Analyse der Auswirkungen ihrer erlassenen Regulierungen auf KMU verpflichtet. Dies soll die Fixkostenbelastung von KMU durch administrative Lasten reduzieren und Wettbewerbsbarrieren abbauen. Durch den RFA sollen weniger schwerwiegende, aber gleich effektive Regulierungsalternativen ermittelt werden. Der »Chief Counsel for Advocacy« überwacht die Einhaltung. Eine RFA-Prüfung wird in eine initiiierende und eine abschließende Version unterteilt und muss folgende Schritte beinhalten:

- prägnante Begründung für das Bedürfnis und die Ziele der Regulierung
- Zusammenfassung und Kommentierung der in der öffentlichen Diskussion eingebrachten Argumente
- Beschreibung und Schätzung der Anzahl der von der Regulierung betroffenen kleineren Organisationen
- Beschreibung der Anpassungs- und Umsetzungsanforderungen der Regulierung sowie der dabei erforderlichen Fähigkeiten

- Beschreibung der Schritte, die von der regulierungsverantwortlichen Behörde vorgenommen wurden, um die negativen ökonomischen Auswirkungen auf kleine Organisationen zu mindern
- faktische, politische und rechtliche Begründung für die ausgewählte(n) Alternative(n) der Regulierung und eine Begründung der Zurückweisung der Alternativen

*Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act (SBREFA)*: Dieser ergänzt seit 1996 den RFA und soll KMU via Panel, Beratungen und Überprüfung eine Mitwirkung am Regulierungsprozess ermöglichen. Ein Ombudsmann und zehn regionale Fairnessboards überwachen die Umsetzung. Damit sollen verhindert werden: durch Regulierungen induzierte negative Auswirkungen auf den Wettbewerb, die Innovationsfähigkeit der Unternehmen, die Behinderung von Produktivitätsverbesserungen sowie die Errichtung von Markteintrittsbarrieren. Allerdings wird damit keine Vorzugsbehandlung von KMU bezweckt. Vielmehr soll der Regulierungsprozess hinsichtlich seiner Auswirkungen auf Unternehmen optimiert werden.

#### *Tatsächlicher Einsatz*

Das Beispiel der USA belegt, wie das Thema Regulierungsabbau eine flächendeckende und nachhaltige Wirkung erzielen kann. Hinzu kommt die institutionelle Verankerung der Verantwortung, die zu einer fast sportlichen Einstellung zum Bürokratieabbau führt. Auch in der OECD-Studie findet sich eine kurze Zusammenfassung zu den USA als Benchmark.

|                               |  |
|-------------------------------|--|
| Fragestellung:                | Wie sind KMU anhand von fünf Regulierungsbereichen durch administrative Belastungen betroffen und welcher Kantons- und Ländervergleich ergibt sich daraus?   |
| Position Deutschlands:        | durchschnittliche Belastung eines Unternehmens mit rund 20 Mitarbeitern pro Monat durch administrative Tätigkeiten: Deutschland ca. 121 Stunden, Österreich ca. 120 Stunden, Schweiz: ca. 55 Stunden |
| Bewertung hinsichtlich ReBiX: | Methodik der Primärforschung via detailliertem Fragebogen und Zeitmessung in den Unternehmen   |
|                               | Methodik und Präzision: ****-*****<br>Politischer Einfluss: ***-****<br>(Schweiz); 0 (Deutschland)   |

#### Inhaltliche Kurzbeurteilung

Hier wurde im Sinne einer Längsschnittstudie die Erforschung der administrativen Belastungen von Hunkeler (1985) neu aufgelegt und als interkantonalen und internationalen Vergleich durchgeführt (Müller 1998). Die administrativen Belastungen wurden in fünf Blöcke untergliedert und ihren indirekten Folgekosten eine besondere Bedeutung zugemessen.

Die fünf untersuchten Bereiche sind Arbeits- und sozialrechtliche Vorschriften, steuer- und abgabenbedingte Vorschriften, statistikbedingter Aufwand, betriebsbedingter Aufwand und Sonderfälle, Umweltschutz. Ermittelt wurden: durchschnittliche Zeit in Stunden zum Bearbeiten der Formulare pro Monat, in der Regel ausführende Mitarbeiter, externe Kosten pro Jahr, Vereinfachungswunsch von 1 bis 3, Durchführungsqualität von 1 bis 3.

In der Schweiz wurden fünf Kantone in die Untersuchung einbezogen; diese wurde parallel in Deutschland und Österreich sowie in Teilbereichen in den Niederlanden durchgeführt. Die Rücklaufzahlen der Schweiz weisen mit 166 deutlich bessere Werte auf als die der Niederlande mit 69, Deutschland mit 28 und Österreich mit 24; diese Ergebnisse schränken die Aussagekraft teilweise ein.

Als methodische Besonderheit ist zu erwähnen, dass 18 Schweizer Unternehmen während sechs bis acht Wochen minutengenau die aufgewendeten Zeiten erfasst und somit eine Kontrollgruppe zu den Schätzwerten der Hauptgruppe gebildet haben. Die Messwerte lagen sogar über denen der Schätzwerte, womit die These der automatischen Überschätzung bei der re-

trospektiven Erfassung der Daten zumindest für diese Studie klar zurückgewiesen werden kann.

Auf die Darstellung der einzelnen Ergebnisse wird an dieser Stelle verzichtet. Stattdessen soll auf die Besonderheit hingewiesen werden, dass systematisch die indirekten Folgekosten erfasst wurden: Änderungen in den Sachanlagen und Produktionsabläufen, Zeit für zusätzliche Büroarbeiten, Zeit für staatliche Kontrolleure, resultierende Investitionskosten aufgrund von Standortverlagerungen.

Hinzu kam die Beurteilung des Einflusses der Regulierungen auf Verlagerungen in einen anderen Kanton, Produktionsverlagerung ins Ausland, Unterlassung und Verzögerung der Investition, Investition in anderer Form, Änderung der juristischen Persönlichkeit, Unterlassung von Innovationen im Inland, Wettbewerbsnachteile gegenüber ausländischen Firmen sowie Änderung des Personalbestands, der Personalstruktur und der Personalkosten.

Zwar sind aufgrund der geringen Rücklaufquoten keine repräsentativen Antworten zustande gekommen, jedoch zeigen die Zahlen für Deutschland, dass gerade Einflüsse auf das Investitionsverhalten, Wettbewerbsnachteile gegenüber dem Ausland und Einflüsse auf den personalwirtschaftlichen Bereich eine wichtige Rolle zu spielen scheinen.

Die Erfassung dieser Daten erfolgte mittels eines umfangreichen Fragebogens; seine Komplexität hat sicherlich die Rücklaufprobleme verursacht. Die Rücklaufquote lag im Schnitt bei etwa drei Prozent. Von daher sind für den ReBiX einfachere und effizientere Ermittlungsmethoden vorzuziehen.

#### *Tatsächlicher Einsatz*

In der Schweiz haben die Ergebnisse dieser und weiterer Studien (RDI) zu kurz- und mittelfristigen Handlungen des Bundes in Richtung Bürokratieabbau und Vereinfachung des Verkehrs zwischen KMU und Staat geführt. Hier sind insbesondere der elektronische Behördenverkehr und die Internet-Portallösungen wie [www.kmuadmin.ch](http://www.kmuadmin.ch) hervorzuheben. Weitere Politikbereiche befinden sich in der politischen Diskussion bzw. Umsetzung.

In Deutschland hat das Bundeswirtschaftsministerium den Eingang der Ergebnisse nicht einmal bestätigt. Es gab aber eine interessierte Anhörung des baden-württembergischen Landtags mit Vorstellung der Ergebnisse.

## Kombinierende Ansätze

### *Swedish central government's Regulatory Impact Analysis (RIA) – Schweden*

|                                      |  |
|--------------------------------------|--|
| <i>Fragestellung:</i>                | Wie lassen sich in der Frühphase des Regulierungsprozesses Erleichterungen gerade auch für KMU durchsetzen? Welches sind Qualitätskriterien für eine RIA? Welche institutionellen Vorkehrungen scheinen für eine erfolgreiche Umsetzung unabdingbar zu sein? |
| <i>Position Deutschlands:</i>        | nicht thematisiert   |
| <i>Bewertung hinsichtlich ReBiX:</i> | Gedanken des Regulierungs-Controlling, Qualitätsfaktoren einer RIA mit KMU-Test, Zuordnung von klaren Verantwortungen  |
|                                      | Methodik und Präzision: ****<br>Politischer Einfluss: ***  |

#### *Inhaltliche Kurzbeschreibung*

In Schweden wird seit 2002 der »NNR Regulation Indicator« veröffentlicht (NNR 2003). Die Nonprofit-Institution »Board of Swedish Industry and Commerce for Better Regulation (NNR)« als Vertreterin von schwedischen Unternehmensorganisationen ist beauftragt, auf weniger und bessere Regulierung sowie reduzierte Berichtslasten hinzuwirken.

Das Board setzt sich aus 16 Unternehmens- und Branchenorganisationen zusammen und repräsentiert die meisten schwedischen Unternehmen. Seine Aufgaben sind die Beratung staatlicher Behörden in Fragen der Regulierung und administrativen Lasten sowie der RIA. Diese wurde in Zusammenhang mit der Entwicklung einer umfassenden Politik der regulatorischen Vereinfachung im Auftrag der Regierung vom Swedish Institute for Growth Policy Studies (ITPS) erarbeitet und wird seit 2001 eingesetzt.

Die RIA wird auf Fälle von Initiativ- oder Änderungsregulierungsvorschlägen angewendet. Sie dient auch dazu, diese einzelnen Fälle im Sinne eines Follow-up hinsichtlich der Qualität anhand von elf Faktoren und den bewirkten Veränderungen zu evaluieren. Damit wird zumindest fallweise ein Regulierungs-Controlling durchgeführt, auch als »Regulation Chain in Sweden« bezeichnet.

Für 2003 konnte eine leichte Verbesserung der Indikatoren gegenüber dem Vorjahr ermittelt werden, wobei die Ausgangsbasis jedoch gering ist:

Nur in sieben Prozent von insgesamt rund 200 Fällen werden kostenrelevante Vorschläge unterbreitet, und nur in neun Prozent werden die betroffenen Unternehmen näher bezeichnet. In einem Viertel der Fälle werden Wettbewerbsaspekte aufgegriffen, und nur die Hälfte erfüllt die statutenmäßige Anforderung einer speziellen RIA für KMU. Somit wäre auch bei der Einführung des ReBiX von einer längeren Frist bis zur vollen Wirksamkeit auszugehen. Die zeigt sich daran, dass in Schweden seit 1995 mit der »Government Agencies and Institutes Ordinance« Behörden eine Problem- und Auswirkungs-Analyse mit jeder vorgeschlagenen Regulierung erstellen müssen. Mit der »SimpLex Ordinance« von 1998 muss eine spezielle RIA durchgeführt werden, sobald erkannt wird, dass KMU-Belange von der Regulierung betroffen sein könnten. Dazu wurde eine zwölf Punkte umfassende Checkliste erstellt. In Teilen sind beide »Ordinances« deckungsgleich.

Die Wirksamkeit der Bemühungen zum Bürokratieabbau soll durch folgende Maßnahmen gesteigert werden – Punkte, die auch bei der Konzeption des ReBiX bedacht werden sollen: Setzen messbarer Ziele, Schätzen der aggregierten administrativen Lasten, Sicherstellung der Unterstützung von Unternehmen durch die höchste Politikebene, Einführung eines generellen RIA-Systems einschließlich Sanktionsmaßnahmen, frühe Konsultationen mit den Unternehmen und öffentliche Bekanntgabe der RIA.

Schweden orientiert sich bei seiner Zielvorgabe an vergleichbaren Vorgehensweisen in anderen europäischen Ländern. In den Niederlanden sollen die administrativen Lasten von 2002 bis 2006 um 20 Prozent (andere Quellen: 25 Prozent) durch jedes Ministerium gesenkt werden. In Dänemark gilt ein 25 Prozent-Ziel auf acht Jahre. Das ITPS hat von der Regierung den Auftrag erhalten, eine Methode zur quantitativen Messung und statistischen Datensammlung über administrative Lasten der Unternehmen aufgrund verschiedener Arten von Regulierung zu entwickeln.

Das Ergebnis wurde 2003 präsentiert: »The definition of ›administrative burdens‹ as ›companies' costs of compiling, storing and conveying compulsory information to government agencies«. Sweden's use, henceforth, of a bottom-up method whereby measurements are taken in one legislative sphere at a time, with reference to the information transfers and activities required of companies to comply with the regulatory requirements. The method is based on empirical studies of companies, desk studies, studies in a laboratory setting and interviews with experts« (NRR 2003: 6 f.).

Die OECD führt aktuell in 20 Staaten eine Evaluation der Regulierungsvereinfachungen durch, die allerdings frühestens 2005/2006 beendet sein dürfte. Zumindest die schwedischen Unternehmen scheinen nach ersten Umfragen noch kaum Vereinfachungen wahrzunehmen.

Die elf Qualitätsfaktoren der NRR (2003: Annex 1), die eine RIA erfüllen sollte, sind im Folgenden aufgelistet. In Klammern steht der Wert für die Erfüllung in 2003, um zu zeigen, wie heterogen die Erfüllungsquote ist.

- Zusammenfassung der Vorschläge (64 Prozent)
- frühere Berichterstattung über die Regulierung (6 Prozent)
- Beschreibung von Alternativen zur vorgeschlagenen Regulierung (37 Prozent)
- Berichterstattung über frühe Konsultationen mit Unternehmen/Branchen (36 Prozent)
- Ermittlung der Anzahl betroffener Unternehmen (9 Prozent)
- Ermittlung der Kosten für ein einzelnes Unternehmen aufgrund der Regulierung (7 Prozent)
- Darstellung der resultierenden Kosten einer Regulierung (5 Prozent)
- Klärung der Auswirkungen auf die Wettbewerbssituation (9 Prozent)
- Aufzeigen der Beziehung der Regulierung zu einer EU-Entscheidung (3 Prozent)
- Zeitraum zum Einreichen offizieller Kommentare mindestens drei Wochen (64 Prozent)
- Analyse gemäß den Anforderungen der SimpLex Ordinance – »KMU-Test« (51 Prozent)

Qualitätsfaktoren garantieren noch lange keine Durchführung. Entsprechend kommt der Bericht zu einem wenig schmeichelhaften Urteil: »The quality of many analyses presented is so low that the analysis provides nothing new in the case and is simply presented because there are formal requirements that this should be done« (ebd.: 14). Zur Qualitätsverbesserung werden sechs Maßnahmen vorgeschlagen: »A body with overall responsibility for checking RIAs; a comprehensive, uniform system of RIAs according to NNR's proposal; scope for sanctions; an official at every agency and ministry to be responsible for work on RIAs; early consultations with the business sector; public reporting on RIAs carried out« (ebd.: 16).

#### *Tatsächlicher Einsatz*

In Schweden finden sich somit Ansätze für ein Regulierungscontrolling und eine RIA, die von der Prozess- und Methodikseite her durchdacht sind; die detaillierte Berichterstattung entspricht jedoch nicht dem von MISTRAL. Es bestehen aber einschlägige Erfahrungen mit den beteiligten Institutionen und ihrer Erfüllungsqualität. Diese ernüchternden Erkenntnisse hat der ReBiX aufzunehmen, um durch klare Verantwortlichkeiten, Fristen, zu erfüllende Faktoren und allfällige Sanktionen die Umsetzung abzusichern.

|                               |  |
|-------------------------------|--|
| Fragestellung:                | Wie lässt sich ein institutionalisierter Prozess der Regulierungsprüfung einführen und wie kann die KMU-Betroffenheit gemessen werden? |
| Position Deutschlands:        | nicht thematisiert   |
| Bewertung hinsichtlich ReBiX: | Methodik der detaillierten Kostenermittlung, Institutionalisation des Prozesses, Darstellung anhand eines konkreten Einzelfalls        |
|                               | Methodik und Präzision: ****~*****<br>Politischer Einfluss: ***~****   |

#### Inhaltliche Kurzbeurteilung

Durch das Verfahren des BRG-RIA sollen die positiven und negativen Auswirkungen in ein akzeptables Verhältnis gebracht werden (Better Regulation Unit 1998; deutsche Übersetzung bei Müller/Schmid 2001). Dazu hat die 18-köpfige »Better Regulation Task Force« aus regierungsunabhängigen Vertretern von Klein- und Großunternehmen und weiteren Anspruchsgruppen fünf Kernprinzipien einer effektiven Regulierung aufgestellt, die auch für den ReBiX Bedeutung haben:

- Transparenz: Verständlichkeit, Einfachheit, Anwenderfreundlichkeit, Offenheit
- Rechenschaftslegung: Minister, Parlament, Anwender, Öffentlichkeit
- Zielorientierung: Problemlösung unter Minimierung von Nebenwirkungen
- Konsistenz: Berechenbarkeit der Regulierung für Unternehmen
- Proportionalität: Regulierung nur bei Notwendigkeit, Anpassung der eingesetzten Mittel an die Risiken

Die Gesetzesfolgenabschätzung ist in Großbritannien institutionalisiert. Eine »Central Deregulation Unit« ist mit einzelnen »Deregulation Units« in den Ministerien verbunden. Der jeweilige Minister hat ein »Regulatory Quality Certificate« zu verfassen:

- Teil 1: The Better Regulation Guide
  - Betrachtung der Alternativen – Beratung über die Alternativen – Entwurf regulatorischer Konzepte – gemeinsame Beratung und Erreichung von Zustimmung – Anleitung und Überwachung

- Teil 2: Regulatory Impact Assessment
  - RIA-Einführung
  - Durchführung einer RIA in zehn Schritten: Titel, Zweck und angestrebter Effekt der Maßnahmen, Alternativen, Nutzen, Folgekosten für Unternehmen und nicht profitorientierte Organisationen, Konsultationen mit KMU, Identifizierung weiterer Kosten, Ergebnisse, Zusammenfassung und Empfehlungen, Durchsetzung, Sanktionen, Überwachung, Überarbeitung
- Speziell zur Kostenberechnung im Rahmen des RIA:
  - Nutzen: Identifizierung des Nutzens, Ermittlung der Nutznießer, Quantifizierung und Bewertung zu aktuellen Preisen/als verhinderter Schaden.
  - Folgekosten für Unternehmen und nicht profitorientierte Organisationen: betroffene Wirtschaftssektoren, Folgekosten für ein typisches Unternehmen (laufende, wiederkehrende Kosten, einmalige Kosten, gesamte Folgekosten), Opportunitätskosten, Diskontierung, Transferzahlungen, Bewertung nicht-marktfähiger Nutzeneffekte und Kosten mittels »enthüllten Präferenzen«, Sensitivitätsanalysen, Szenarien
  - Konsultationen mit KMU: Diskussion der Auswirkungen, Praktikabilität, Folgekosten
  - Identifizierung weiterer Kosten: indirekte Kosten (Umwelt, Öffentlichkeit, Verwaltung)

#### *Tatsächlicher Einsatz*

Ähnlich wie in den USA wird in Großbritannien das Thema Bürokratieabbau ernst genommen und hat zu einer Institutionalisierung im politischen Prozess geführt, mit speziellem Augenmerk auf KMU. Anhand eines konkreten Falls (magischer Wandschrank im Schaustellergewerbe) wird eine Anwendung exemplarisch durchgespielt. Dabei geht es neben der systematischen Folgekostenanalyse insbesondere um den Nutzen der Regulierung im Sinne des abgewendeten Schadens. Im Unterkapitel zur OECD-Studie wird über Großbritannien als Benchmark berichtet.

»KMU-Verträglichkeitstest« – St. Galler Ansatz von Müller/Schmid

|                               |   |
|-------------------------------|---|
| Fragestellung:                | Wie lässt sich der Regulierungsprozess strukturieren, zu einem selbst lernenden System ausgestalten, und wie können dabei die spezifischen Auswirkungen auf KMU ermittelt und reduziert werden? |
| Position Deutschlands:        | nicht thematisiert  |
| Bewertung hinsichtlich ReBiX: | Bedeutung des KMU-Bezugs, Aufstellung eines Regulierungsprozesses und Gedanken in Richtung Regulierungscontrolling, Ansätze zur Kostenermittlung  |
|                               | Methodik und Präzision: ****<br>Politischer Einfluss: Schweiz ****<br>(Details); ***** (Grundgedanken)  |

*Inhaltliche Kurzbeurteilung*

In dem gemeinsamen Projekt des Schweizerischen Instituts für Klein- und Mittelunternehmen an der Universität St. Gallen zusammen mit der Industrie- und Handelskammer St. Gallen-Appenzell (IHK SG-A) stand die KMU-Verträglichkeit staatlicher Regulierung im Mittelpunkt der Betrachtung. Hierzu wurden Ziele, Prozesse und Methoden vorgestellt und eine neue KMU-Verträglichkeitsprüfung entwickelt (Müller/Schmid 2001). Diese wurde von Müller 2003 nochmals verfeinert, in den Kernschritten und -elementen aber beibehalten.

Ohne hier auf weitere Details des Gesamtprojektes näher eingehen zu können, sei der prozessorientierte Grundgedanke kurz vorgestellt. Dieser spielt auch für die Neugestaltung des Regulierungsprozesses in Deutschland grundsätzlich eine Rolle. Der gesamte Regulierungsprozess wird in fünf Phasen unterteilt:

- Initiierung und Entwurf
- KMU-Prüfung: Vor- und Hauptprüfung
- Erlass
- Vollzug
- Überprüfung (und/oder Abschaffung)

Näheres zu den Prozessphasen findet sich im letzten Teil dieser Expertise. Der Prozess verbindet staatliche Regulierung mit unternehmerischem Handeln. Die Regulierungsziele sollen dabei möglichst KMU-verträglich erreicht werden. Als Kriterien dienen: Verringerung des Informationsaufwands, Minimierung der aufzuwendenden Zeit und der monetären Beanspruchung,

möglichst geringe Einschränkung der unternehmerischen Freiheit, Planbarkeit und Vorausschbarkeit der Regulierung.

Die KMU-Verträglichkeitsprüfung in diesem Prozess umfasst fünf Schritte:

1. Notwendigkeit der neuen Regulierung: Anstoß und Hintergründe, politische Ziele
2. Folgekosten und qualitative Alternativenprüfung: Ermittlung der Regulierungsfolgekosten (Folgekosten-Assessment), qualitative Prüfung der Regulierungsalternativen, Einbezug der KMU und anderer Institutionen (»KMU-Verträglichkeitstest« einschließlich Fixkostenproblematik), institutionelle Folgen der Regulierung, Ergebnis der Vorprüfung
3. Inhalt und Organisation der Hauptprüfung: Analyse und Wahl der Instrumente (Kosten-Effektivitäts-Analyse, Kosten-Nutzen-Analyse), KMU-Einbezug, formelle Anforderungen an den Bericht
4. Planung und Umsetzung der Regulierung: Institutionen und Dokumentation der Umsetzung, Verfahren, Kontrollen, Sanktionen
5. Maßnahmen nach Inkraftsetzung der Regulierung: Regulierungs-Controlling, Maßnahmenplan und Institutionenverantwortung

#### *Tatsächlicher Einsatz*

In der Schweiz gibt es mittlerweile zwei konkrete Vorschläge (Bund – Balaster, St. Gallen – Müller/Schmid) für eine KMU-Verträglichkeitsprüfung. Auf Bundesebene findet regelmäßig eine solche Prüfung statt, zwischen den Verfassern besteht ebenfalls Kontakt. Auf Kantonsebene speziell in St. Gallen hat der Wirtschaftsminister wiederholt angekündigt, den Test von Müller/Schmid einzusetzen, wenn auch in vereinfachter Form (Näheres zu diesem Projekt im Kapitel »Schweizer Projekte 2004/2005«).

Aktuelle Informationen bestätigen, dass der St. Galler Regierungsrat noch im Jahr 2005 einen KMU-Verträglichkeitstest beschließen und zur Annahme vorlegen wird. Im Kanton Basel-Land ist ebenfalls eine Initiative zur Einführung einer KMU-Verträglichkeitsprüfung gestartet worden. Somit gewinnt dieses Instrument in der Schweiz zumindest in der öffentlichen Diskussion an Bedeutung, wenngleich der Einsatz noch konsequenter erfolgen könnte.

|                               |   |
|-------------------------------|---|
| Fragestellung:                | Wie können eine Regulierungsfolgenabschätzung (RFA) und ein KMU-Verträglichkeitstest eingesetzt werden? |
| Position Deutschlands:        | nicht thematisiert  |
| Bewertung hinsichtlich ReBiX: | Konzeption des RIA, KMU-Verträglichkeitstest, politische Wirksamkeit                                    |
|                               | Methodik und Präzision: ★★★★★<br>Politischer Einfluss: ★★★★★–(je nach Land)                             |

### Inhaltliche Kurzbeurteilung

Vom Schweizerischen Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) liegt mit der RFA-Regulierungsfolgenabschätzung ein verbessertes Instrument vor, um Gesetzestexte im Vorfeld ihrer Verabschiedung auf wirtschaftliche Auswirkungen hin zu analysieren (Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement 2000). Zudem wurde am seco von Peter Koch eine ausführliche Analyse vorgelegt, die auf Basis eines theoretischen Teils (Regulierung – Deregulierung, Institutionen und Ergebnisse von Gesetzgebungsprozessen, methodische Erläuterungen) den Einsatz von RFA und RDI exemplarisch anhand von fünf Gesetzen (Filmgesetz, Gesetz über die Handelsreisenden, Arbeitsgesetz, Ausländergesetz, Elektrizitätsmarktgesetze) detailliert untersucht und Schlussfolgerungen zieht (Koch 2002). Diese Studie bietet somit weitere Informationen für die konkrete Ausgestaltung und den Einsatz von ReBiX.

Die Studie soll »die Veränderung der Regulierungsdichte in fünf revidierten Erlassen analysieren und eine Aussage ermöglichen, ob das Ziel einer Deregulierung in diesen fünf Bereichen erreicht werden konnte. Zudem sollen der RDI einer kritischen Prüfung unterzogen und damit auch die Verwendbarkeit und die Aussagefähigkeit dieses Indikators getestet werden« (ebd.: 6).

Auf einer Bundesratssitzung im Jahr 1998 wurde die Einführung einer systematischen Prüfung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen von Vorlagen des Bundes beschlossen. Eine Regulierungsfolgenabschätzung (RIA) sowie ein KMU-Verträglichkeitstest bilden hier die beiden Bestandteile:

- Regulierungsfolgenabschätzung: Die Kosten und Nutzen der einzelnen Regulierungen und ihrer Alternativen für die jeweils betroffenen gesellschaftlichen Gruppen werden aus einer gesamtwirtschaftlichen Perspektive erfasst; auch die ökonomische Begründung sowie die Wirkungen auf die Beschäftigten und andere ökonomische Größen werden betrachtet.
- KMU-Verträglichkeitstest: Hier wird aus Sicht kleiner und mittlerer Un-

ternehmen der Frage nachgegangen, wie der Staat handeln soll. Um den Ergebnissen mehr Resonanz zu verschaffen, werden diese auch bei einer eidgenössischen Expertenkommission, dem KMU-Forum, unterbreitet. »Die Unternehmer in diesem Forum sollen die Ergebnisse der KMU-Tests aufgreifen, mit den Erfahrungen aus ihrem Betrieb konfrontieren und daraus eine Stellungnahme ihrer Kommission im Rahmen der laufenden Vernehmlassung entwickeln« (ebd.: 8). Der KMU-Test zielt damit vor allem auf den Vollzug der Regulierungen ab.

Ziele der Regulierungsfolgenabschätzung:

- Vervollständigung der Entscheidungsgrundlagen, die ein gültiges Urteil über die wirtschaftlichen Auswirkungen gestatten sollen
- Stärkung des Kostenbewusstseins
- Aufdeckung besserer Alternativen
- Schaffung von Akzeptanz
- Vereinfachung des bisherigen Vernehmlassungsverfahrens
- Schaffung von Grundlagen für eine spätere Evaluation

Diese Analyse beinhaltet die folgenden fünf Punkte, die in einer Richtlinie des Bundesrates festgehalten sind (auf eine Detaildarstellung wird hier wie bei den anderen Prüf- und Fragekatalogen verzichtet):

- Notwendigkeit und Möglichkeit staatlichen Handelns; Darlegung der Gründe, welche die vorgeschlagene Regulierung ökonomisch rechtfertigen
- Auswirkungen auf die einzelnen gesellschaftlichen Gruppen; Identifizierung der betroffenen Gruppen (Nutznießer sowie Träger der Kosten)
- Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft; Auswirkungen der vorgeschlagenen Regulierung (Reaktionen der Belasteten und Begünstigten), potenzielle Vergrößerung der Markteffizienz, Auswirkungen auf den Erhalt bzw. die Schaffung von Arbeitsplätzen sowie auf weitere ökonomische Variablen (Standortattraktivität, Investitionen, Innovationen, Konsum, Forschungstätigkeit, Umweltbelastung)
- alternative Regelungen (Qualität und Ausmaß der staatlichen Eingriffe, Instrumente des Privatrechts, marktwirtschaftliche Instrumente, freiwillige Vereinbarungen, mögliche Differenzierungen)
- Zweckmäßigkeit im Vollzug (Beachtung einer Reihe formaler Gesichtspunkte, u. a. des Vollzugs, der beteiligten Institutionen, der zeitlichen Befristung, der Verständlichkeit, der Verfahrenskoordination)

Über die KMU-Verträglichkeitstests wird zumindest teilweise öffentlich Rechenschaft abgelegt.

In der Schweiz existiert neben den KMU-Tests die Expertengruppe »KMU-Forum«. Hier prüfen KMU-Vertreter jährlich zwei Fragestellungen anhand von drei bis fünf Vorlagen mit volkswirtschaftlicher Bedeutung. Stimmen die Ergebnisse des KMU-Tests mit den betrieblichen Erfahrungen überein und welche Schlussfolgerungen sind daraus für das Vernehmlassungsverfahren zu ziehen? Wie sind die Kontaktstellen zwischen Unternehmen und einzelnen Teilen der Verwaltung beschaffen und wie können bestehende Regulierungen durch Verbesserungen im Vollzug KMU-verträglicher gestaltet werden?

Um den Mehraufwand durch die Prüfungen in einem vertretbaren Rahmen zu halten, schlägt das seco folgende Vorgehensweise vor: »Es wird nicht bestritten, dass die Regulierungsfolgenabschätzung für die federführenden Bundesämter einen begrenzten Mehraufwand verursacht. Bedenkt man jedoch, dass diese Beurteilung bereits heute unsystematisch und deshalb kaum nachvollziehbar erfolgt, ist der zusätzliche Aufwand als verkraftbar zu bezeichnen. Zudem ist zu bedenken, dass in jeder folgenden Phase (Ämterkonsultation, Vernehmlassung, Beratung im Bundesrat und im Parlament, Vollzug) Einsparungen erzielt werden, weil kohärenten Überlegungen gemäß vorgegangen wurde.

Nachdem der Akzent auf qualitative Aussagen und nicht eine exakte Messung gelegt wird, sollte die Handhabung mit den bestehenden Ressourcen möglich sein, ohne Drittaufträge vergeben oder neue Finanzmittel und personelle Ressourcen beantragen zu müssen. Vorbehaltlich bleiben Fälle, in denen das federführende Amt statt einer praxisorientierten Regulierungsfolgenabschätzung eine wissenschaftlichen Ansprüchen genügende Gesetzes-evaluation oder Kosten-Nutzen-Analyse durchführen will. Ein größerer Einsatz an finanziellen und namentlich personellen Ressourcen ist für die Durchführung der sog. KMU-Verträglichkeitstests nur bei größeren Änderungen von Bundesgesetzen und bei Verordnungen vorgesehen, die der Bundesrat erlässt und für die – aufgrund ihrer wirtschaftlichen Tragweite – ein formelles Vernehmlassungsverfahren durchgeführt wird. Auch soll das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) bei diesen Tests aktiv mitwirken, indem es das federführende Amt bei der Erarbeitung des Fragebogens und bei der Auswahl der zu kontaktierenden Unternehmen (inkl. gemeinnützige Organisationen) unterstützt und bei den geforderten zehn Unternehmensbesuchen nach Möglichkeit begleitet (Aufwand inkl. Anreise je ein halber Tag)« (ebd.: 9).

Ein ähnlich pragmatischer Ansatz wird auch bei der Neugestaltung des ReBiX angestrebt werden müssen, um durch seinen Einsatz nicht noch mehr Bürokratie hervorzurufen.

|                                      |  |
|--------------------------------------|--|
| <i>Fragestellung:</i>                | Wie lassen sich administrative Belastungen strukturieren, wie kann der Prozess ihrer Ermittlung methodisch präzisiert und standardisiert werden, und wie kann dieses Instrument landesweit verankert werden? |
| <i>Position Deutschland:</i>         | nicht thematisiert   |
| <i>Bewertung hinsichtlich ReBiX:</i> | Strukturierung der administrativen Lasten, Methodik des Vorgehens bei der Ermittlung und Konstruktion des Messinstruments  |
|                                      | Methodik und Präzision: ★★★★★<br>Politischer Einfluss: ★★★★★-★★★★★<br>(je nach Land)   |

#### *Inhaltliche Kurzbeurteilung*

Das niederländische Instrument MISTRAL<sup>®</sup> steht für **M**asuring **I**nstrument **A**dministrative **B**urdens (Burdens = Lasten in Niederländisch). Seit 1998 steht MISTRAL als zentrales Instrument zur Reduzierung administrativer Belastungen von Unternehmen zur Verfügung. Entwickelt und eingesetzt wird es von EIM Business & Policy Research, einem unabhängigen Forschungs- und Beratungsinstitut in Den Haag. Administrative Lasten werden als Kosten der Einhaltung staatlicher (inhaltlicher) Regulierungen für Unternehmen verstanden bzw. als Kosten des Informationstransfers zum Staat (content und information obligations).

Mit MISTRAL werden die administrativen Lasten für Unternehmen adäquat und effizient kalkuliert. Sie sind ein Teil der Erfüllungskosten (compliance costs), die – wenn sie überzogen und unnötig sind – negative Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum und die Beschäftigung haben. Speziell KMU sind durch die Kosten der Regulierungen belastet; sie wirken wie versteckte Kosten, die je nach EU-Land zwischen 2,2 Prozent (Niederlande) und drei bis vier Prozent des BIP ausmachen.

EIM geht davon aus, dass ca. 60 Prozent aller administrativen Prozesse in Unternehmen von diesen selbst durchgeführt werden (entlang der Wertkette und in der eigenen Verwaltung). 40 Prozent der gesamten administrativen Kosten sind hingegen der Erfüllung staatlicher Regulierungen zuzuordnen (administrative Lasten). Von diesen wiederum würden die Unternehmen aus eigenem Informationsinteresse rund 40 Prozent ohnehin ausführen (Rechnungslegung usw.). 60 Prozent sind allerdings als echte administrative Las-

ten aufzufassen, weil diese ohne Regulierung nicht ausgeführt werden würden (»administrative procedures enterprises would not perform if no legislation existed«, hier verstanden als echte Regulierungskosten).

Administrative Lasten umfassen nach Nijsen: Kosten des Gehalts, der Entlohnung und/oder den Gehaltsanteil des Unternehmers; Kosten für Computer, Software usw.; Overhead-Anteil, wenn das Unternehmen selbst die Informationsermittlung und den Transfer ausführt; Kosten des Outsourcing, falls das Unternehmen diese Aktivitäten Dritten überträgt.

»Administrative burdens are the costs of legally obliged information transfer from businesses to government or enforcing institutes and vice versa. Information transfers are called messages and the number of messages, required in a year, is called the frequency. Administrative burdens exist simply because producing messages takes time and money. This concept is the basis principle of MISTRAL will be elaborated in a more technical way (formulas)« (EIM 2002: 19).

Administrative Lasten werden von exogenen (politische Entscheidungsprozesse und Ergebnisse sowie Ausgestaltung der Regulierung) und endogenen (Effektivität/Effizienz im Unternehmen) Determinanten beeinflusst. MISTRAL konzentriert sich auf Erstere.

Zur Ermittlung dieser Kosten stehen nach EIM zwei Verfahrensweisen zur Verfügung: Top-down- und Bottom-up-Ansatz (EIM 2002: 11 ff.).

*Tabelle 4: Top-down- versus Bottom-up-Ansatz*

| <b>Aspekte</b>                | <b>Top-down-Ansatz</b>  | <b>Bottom-up-Ansatz</b>  |
|-------------------------------|---|--|
| Analyseeinheit                | Unternehmen   | Gesetz/Regulierung   |
| Abdeckung von Politikgebieten | alle Politikgebiete   | ein Politikgebiet  |
| Aggregationsebene             | hoch  | niedrig  |
| Forschungsinstrument          | schriftlicher Fragebogen, repräsentative Stichprobe   | Experten-Interviews in Kombination mit Gruppendiskussionen   |
| Vorgehen                      | 1. Bestimmung der gesamten administrativen Kosten eines Unternehmens<br>2. Allokation der gesamten Kosten auf die oben genannten Kostenarten, insbesondere Ermittlung der echten Regulierungskosten | 1. spezifische Regulierung/ Gesetz als Ausgangspunkt für eine Detailuntersuchung<br>2. Ermittlung der administrativen Lasten (Inhalt und Informationstransfer) durch mehrstufigen Interviewprozess (Verknüpfung Zeit- und Kostendimension) |

|                 |  |   |
|-----------------|--|---|
| Einschränkungen | (Gefahr der) Über- oder Unterschätzungen der Zeiten/ Kosten durch die messenden Unternehmen führt zu hoher Variationsbreite der Ergebnisse; Vermischung von Kostenarten und Probleme bei der Zuordnung zu den jeweiligen Politikgebieten | (Gefahr) der Loslösung von der betrieblichen Realität |
|-----------------|--|---|

*Tabelle 5: Kurzbeurteilung der Ansätze*

| Aspekte  | Top-down-Ansatz | Bottom-up-Ansatz |
|--|-----------------|------------------|
| Repräsentativität des Unternehmenssamples  | +               | -                |
| Breite der Politikgebiete  | +               | -                |
| schneller Überblick über die administrativen Lasten nach Politikgebiet             | +               | -                |
| Ex-post-Assessment   | +               | +                |
| Ansätze zur Lösung   | -               | +                |
| Ex-ante-Assessment   | -               | +                |
| Assessment von Alternativen  | -               | +                |
| Genauigkeit der Ergebnisse   | -               | +                |
| Akzeptanz der Ergebnisse   | -               | +                |
| Kosten der Ermittlung in einem EU-Land   | +               | -                |
| Kosten der Ermittlung in mehreren EU-Ländern im Falle harmonisierender Regulierung | -               | +                |

MISTRAL ist ein Vertreter des Bottom-up-Ansatzes. Folgende Ziele sollen erreicht werden:

- detaillierte und akkurate Ermittlung der administrativen Lasten von Unternehmen in einem Politikgebiet oder für eine Regulierung
- Ex-ante-Evaluierungen von Regulierungen in der Entwurfsphase und Analyse bestimmter Alternativen
- Entwicklung von Lösungsansätzen zur Reduzierung der administrativen Lasten für ein bestimmtes Politikgebiet
- Commitment und Zustimmung durch den Experteneinbezug verschiedener betroffener Anspruchsgruppen
- jährliches Monitoring der Entwicklung administrativer Lasten durch Regulierungen
- Eignung für die Analyse bestehender Regulierungen wie auch für die Prüfung neuer Regulierungen
- Scanning der Regulierungsauswirkung verschiedener Politikgebiete auf

Grundlage des Regulierungstextes nach spezifischen Informationen. Dieses Scanning-Verfahren umfasst sieben Schritte (EIM 2002: 15).

Zu diskutieren ist, ob der Top-down-Ansatz vorschnell als unzureichend angesehen wird oder ob dies an mangelnder methodischer Rigidität liegt. Für die vorliegende Konzeption wird diesem Ansatz eine größere Bedeutung beigemessen, da davon ausgegangen wird, dass durch ein entsprechend sauberes methodisches Vorgehen die Nachteile ausgeglichen werden können.

Die Trennung in zwei Ansätze ist ohnehin zu hinterfragen: Warum soll nicht etwa die Vorgehensweise des Top-down-Ansatzes auch für den Bottom-up-Ansatz verwendet werden können? Dagegen spricht grundsätzlich nichts. Somit scheint es angemessen, die Trennung in zwei Ansätze, die sich in der Literatur verbreitet hat, zu überdenken.

Das eigentliche Messverfahren nach MISTRAL verläuft folgendermaßen (EIM 2002: 16 f.):

- Definition des Politikgebietes, des Gesetzes, der Regulierung
- Desk Research: Auflistung aller Informationspflichten usw. (»Messages«) für Unternehmen
- Vorstellung dieser Liste den Experten bzw. Vertretern relevanter Unternehmen und Verbände sowie der Regierung, um sie zu verifizieren und Unterstützung zu erhalten
- Feldforschung: Ermittlung und Sammlung von Zeit- und Kostenparametern in persönlichen Interviews mit Spezialisten aus Unternehmen (Buchhaltern) und Wirtschaftsprüfern usw.
- Ermittlung von Häufigkeitsparametern (Anzahl der Messages) in dem relevanten Gebiet, Expertengespräche mit Instituten wie Finanz- und Steuerbehörden, Sozialversicherungen und statistischen Ämtern
- Standardisierung administrativer Aktivitäten pro Message, Zeitparameter und Tarif (Stundenlohnansatz). Hierzu wird mit Expertenunterstützung ein »Blue Print« für jede Informationspflicht und ihre administrativen Aktivitäten erstellt, das in einem zweiten Schritt mit der erforderlichen Zeiteinheit zur Ausführung auf Basis einer »durchschnittlich effizienten Praxis« ausgefüllt wird. Diese Daten werden sodann in CASH (Classification system of AdminiStrative Activities [Activities = Handelingen in Niederländisch]) erfasst. Diese administrativen Aktivitäten sind nicht sehr spezifisch nach Politikgebiet, Regulierung, Branche, Unternehmen, Unternehmensklasse ausgestaltet, sondern standardisierbar. Tausende administrativer Aktivitäten wurden hierzu in vierzehn grundlegende Klassen unterteilt und mit entsprechenden Zeiteinheiten für deren »Produktion« versehen.

- Präsentation der standardisierten Ergebnisse vor Experten und Validierung (mit allen interessierten Parteien) im spezifischen Gebiet der Informationspflicht/Regulierung
- Input von validierten Parametern in MISTRAL
- Einsatz der MISTRAL-Software zur Kalkulation der administrativen Lasten
- Präsentation der Resultate in einem Bericht oder auf einer CD-ROM

Das Resultat dieser Messung der administrativen Lasten für Unternehmen in Geldeinheiten wird erstellt für das spezifische Politikgebiet oder Teile davon, für die einzelnen Messages innerhalb des Politikgebietes, pro Message, für die einzelnen administrativen Aktivitäten (EIM 2002: 21).

*Tabelle 6: Kategorien der administrativen Aktivitäten von CASH nach Komplexität (gemessen in Minuten)*

| Nr. | Beschreibung  | einfach | Durchschnitt | komplex |
|-----|---|---------|--------------|---------|
| 1   | vertraut werden mit der Informationspflicht             | 1       | 10           | 21      |
| 2   | erhalten der Information                                | 1       | 2            | 3       |
| 3   | Zusammenstellen der geforderten Informationen           | 1       | 6            | 19      |
| 4   | beurteilen, ob die geforderte Information verfügbar ist | 2       | 6            | 15      |
| 5   | eintragen der geforderten Information                   | 1       | 5            | 9       |
| 6   | durchführen von Kalkulationen bzw. Assessments          | 2       | 5            | 12      |
| 7   | Ausdruck der Kalkulationsergebnisse                     | 0       | 3            | 5       |
| 8   | prüfen und allenfalls Korrektur der Ergebnisse          | 1       | 12           | 69      |
| 9   | Rat einholen/erhalten                                   | 2       | 20           | 100     |
| 10  | Beratung  | 0       | 10           | 34      |
| 11  | Erläuterung   | 1       | 14           | 54      |
| 12  | ausführen der Zahlung                                   | 1       | 4            | 5       |
| 13  | Versand der Information/Message                         | 1       | 1            | 5       |
| 14  | Datenspeicherung  | 1       | 2            | 2       |

Das Vorgehen im Detail: MISTRAL startet die Kalkulation jeder administrativen Last auf Ebene der einzelnen administrativen Aktivität. Jede gehört zu einer spezifischen Message. Für jede Aktivität sind Häufigkeit, erforderliche Zeit und Tarif bekannt. Durch Multiplikation der Quantität mit dem Preis (Zeit x Tarif) wird die administrative Last jeder einzelnen Message in Geld-

einheiten berechnet. Addiert man die entsprechenden Lasten eines Politikgebietes, ergibt sich die gesamte administrative Last des Politikgebiets (ebd.: 25).

Dieses Grundschaema für die Ermittlung administrativer Lasten mit MISTRAL umfasst zwei Kalkulationen: eine für die Messages, die von Unternehmen selbst gesendet wurden, und eine für outgesourcte Messages.

Tabelle 7: Ermittlung der administrativen Lasten

| Politikgebiet/Message  | Häufigkeit | Zeit in Minuten | Tarif in Euro | Last pro Aktivität/Message in Euro | gesamte administrative Last in Euro |
|--|------------|-----------------|---------------|------------------------------------|-------------------------------------|
| Gesetz 1<br>– Message 1<br>administrative Aktivität a<br>administrative Aktivität b<br>usw.<br>– Message 2<br>usw. |            |                 |               |                                    |                                     |
| Gesetz 2<br>– Message 1<br>administrative Aktivität a<br>usw.<br>gesamtes Politikgebiet                            |            |                 |               |                                    |                                     |

Abschließend lässt sich MISTRAL auch als mathematische Formel darstellen. Dies erfolgt in den folgenden Schritten (ebd.: 27 ff.).

Zuerst ist für das betreffende Politikgebiet  $p$  der Level der administrativen Belastungen  $AB_p$  zu bestimmen. Der gesamte Level aller administrativen Belastungen ist dann die Summe der Belastungen für die einzelnen Politikgebiete:

$$AB = \sum_{p=1}^{n_p} AB_p$$

Der Level der administrativen Kosten für ein Politikgebiet wird als Kosten aller zu erfüllenden Verpflichtungen in diesem Politikgebiet verstanden. Es wird angenommen, dass  $n_{po}$  Verpflichtungen im Politikgebiet  $p$  auftreten. Die administrative Last der  $o^{th}$  Obligation wird dann als  $Cost(Obligation_{po})$  ausgedrückt. Daraus ergibt sich:

$$AB_p = \sum_{o=1}^{n_{po}} \text{Cost (Obligation)}_{po}$$

Die Kosten der Verpflichtung  $o$  stellt dann die Summe der Kosten aller *Messages* dar, die mit dieser Verpflichtung verbunden sind und an den Staat gesendet werden müssen. Es wird angenommen, dass  $n_{pom}$  *messages* mit der Verpflichtung  $o$  verbunden sind. Im Einzelfall kann sich die Message auch aus Sub-Messages zusammensetzen. Mit einer Message  $m$  sind  $n_{poma}$  administrative Aktivitäten verbunden. Die Kosten einer einzelnen Verpflichtung lauten dann:

$$\text{Cost (Obligation)}_{po} = \sum_{m=1}^{n_{pom}} \text{Cost (Message)}_{pom}$$

Die Kosten einer Message  $m$  aufgrund der Verpflichtung  $o$  in einem Politikgebiet  $p$  setzt sich wie folgt zusammen:

$$\text{Cost (Message)}_{pom} = \sum_{a=1}^{n_{poma}} (\text{InternalCost}_{poma} + \text{ExternalCost}_{poma})$$

wobei

$$\text{InternalCost}_{poma} = (1 - \alpha)_{poma} \cdot \text{Frequency}_{poma} \cdot \text{InternalTime}_{poma} \cdot \frac{\text{InternalTariff}_{poma}}{60}$$

und

$$\text{ExternalCost}_{poma} = (1 - \alpha)_{poma} \cdot \text{Frequency}_{poma} \cdot \text{ExternalTime}_{poma} \cdot \frac{\text{ExternalTariff}_{poma}}{60}$$

Die internen und externen Kosten einer Message  $m$  sind das Produkt der Anzahl der Zeit(en), in der die Aktivität ausgeführt wird, multipliziert mit der Ausführungszeit und mit dem angemessenen Tarif in Geldeinheiten pro Minute aufgrund der Einstufung der ausführenden Person. Da in der Praxis gerade KMU durch die geringe Mitarbeiterzahl auf externe Hilfe angewiesen sind, werden die Kosten in interne und externe Bestandteile aufgespalten.

Für jede Aktivität muss das Verhältnis von Outsourcing  $\alpha_{poma}$  bestimmt werden. Des Weiteren ist für jede Aktivität festzulegen, wie oft sie pro Jahr ausgeführt wird ( $\text{Frequency}_{poma}$ ). Entsprechend ist die Anzahl der Aktivitäten innerhalb des Unternehmens mit  $(1 - \alpha_{poma})$  anzusetzen. Die Frequency ihrerseits hängt von der so genannten Periodizität (periodicity) und der Anzahl der berichtenden Einheiten (number of reporting entities) ab. Die Periodizität be-

schreibt die Anzahl Fälle pro Jahr, in denen eine Message an den Staat gesendet werden muss. Die berichtenden Einheiten können entweder alle Messages sendenden Unternehmen sein oder alle Beschäftigten, für die berichtet wird. Die Anzahl Unternehmen oder Beschäftigter ist dann die Anzahl berichtender Einheiten. Die Frequency wird dann durch die Multiplikation der Periodizität mit der Anzahl berichtender Einheiten hergeleitet:

$$\text{Frequency}_{\text{poma}} = \text{Periodicity}_{\text{poma}} \cdot \text{NumberOfEntities}_{\text{poma}}$$

Die interne Zeit wird in Minuten gemessen, die erforderlich sind, um intern die Aktivität auszuführen. Entsprechend wird die externe Zeit in Minuten beim Outsourcing-Partner ermittelt.

Zum Schluss muss noch der entsprechende Tarif in Geldeinheiten zugeordnet werden. Der *InternalTariff<sub>poma</sub>* ist der Betrag in Geldeinheit pro Stunde, dividiert durch 60. Der *ExternalTariff<sub>poma</sub>* ergibt sich durch den entsprechenden Outsourcing-Betrag. Der interne Tarif setzt sich aus den Arbeitskosten einschließlich eines Prozentsatzes für Overhead-Kosten zusammen. Die Arbeitskosten werden über die *gross wage rate* der ausführenden Person und ihre Zuschläge/surcharges ermittelt. Zuschläge sind bezahlte Ferien, Pensionskassenzuzahlungen usw. Die verwendeten Prozentzahlen für die Zuschläge werden durch die Arbeitskostenermittlungen des EIM hergeleitet. Für outgesourcte Aktivitäten wird normalerweise ein höherer Wert als für interne Aktivitäten angesetzt.

Der gesamte Level der administrativen Lasten für ein einzelnes oder alle Politikgebiete wird verstanden als der gesamte Level der administrativen Lasten in Geldeinheiten, *AB*, respektive *AB<sub>p</sub>*, oder als Prozentsatz des Gesamtwertes bewertet zu Faktorkosten (*VA*):

$$\text{AB}_{\text{perc}} = \frac{\text{AB}}{\text{VA}} \cdot 100 \%$$

In dieser Form dargestellt, wird deutlich, welcher Teil des Wertes sich aus den Informationsverpflichtungen der Unternehmen zusammensetzt. Dieser kann je nach Größenklasse oder der Branchenzugehörigkeit des Unternehmens ausgewiesen werden. Diese Berechnungen wurden für die Niederlande durchgeführt, entsprechend sei auf die Literatur verwiesen.

Kurz die wichtigsten Ergebnisse: In den Niederlanden machen sechs Politikgebiete etwa die Hälfte der administrativen Lasten aus: payroll tax and general social insurances, employees social insurances, income tax, corporate and dividend tax, VAT, annual accounts. Diese lassen sich jeweils in vier Einheiten herunterbrechen: all enterprises, employees only, self-employed only, corporate firms only.

Aufgrund der statistischen Verteilung der Unternehmen auf Größenklassen und Branchen lassen sich in einem weiteren Schritt die Kosten je nach Branche (insgesamt 12) und Unternehmensgrößenklasse (small, medium-sized, large) kreuztabellieren. Dabei wird für die Niederlande erneut die besondere Belastung der Kleinstunternehmen belegt: 65 Prozent der Lasten in Euro tragen die small firms (1–9 Beschäftigte), 19 Prozent die medium-sized firms (10–19 Beschäftigte) und 16 Prozent die large firms. Dies erklärt sich, da 90 Prozent der administrativen Lasten an die Einheit Unternehmen, Selbstständige und corporate firms gebunden sind. Nur 10 Prozent entfallen direkt auf die Beschäftigten. Da nun wiederum 92 Prozent der niederländischen Unternehmen small firms sind und des Weiteren auch fast alle Selbstständigen in diese Klasse fallen, ist der hohe Wert von 65 Prozent leicht zu erklären. Für die Niederlande ergibt sich des Weiteren die Betroffenheit vor allem von zwei Branchen mit zusammen 50 Prozent der Lasten: repair and trade sowie real estate, business to business.

Der MISTRAL-Ansatz verfeinert die Analyse jedoch noch weiter. In einem nächsten Schritt werden die dargestellten Schätzungen bzw. Berechnungen verbessert, indem berücksichtigt wird, wie die Unternehmen in den Größenklassen und Branchen vom Ausmaß der Regulierung betroffen werden. Dies geschieht auf Ebene der Informationsverpflichtungen.

Hierzu muss ermittelt werden, welche Einheiten (entities) von der Regulierung direkt angesprochen oder aufgrund allgemeinen Verständnisses betroffen sein werden. Dieser Schritt wird durch das Herunterbrechen der administrativen Lasten auf die tatsächlich betroffenen Branchen und Größenklassen vollzogen. Konkret für die Niederlande ergibt sich dadurch eine Reduktion der Lasten über alle small firms um 11 Prozent (allerdings bei hohen Branchenunterschieden). Die Verlagerung erfolgt zulasten der medium-sized firms mit plus 10 Prozent und der large firms mit plus 33 Prozent (vor allem in den Branchen manufacturing and building). Ursache hierfür sind vor allem die Politikbereiche payroll tax und employees' social insurances (industry specific employee-related information obligations). Auffällig ist auch die Zunahme der administrativen Aktivitäten für so genannte »special allowances«.

In einem letzten Anpassungsschritt werden Unterschiede in internen und externen Tarifen zwischen Größenklassen und Branchen in die Berechnung einbezogen. Hintergrund sind folgende Annahmen: Externe Tarife sind zumeist höher als interne; die Arbeitskosten in kleinen Unternehmen sind niedriger als die in großen, wodurch die internen Tarife in kleinen Unternehmen ebenfalls niedriger liegen; die Tarife variieren je nach Politikgebiet (annual accounts sind teurer als payroll tax). Diese Daten müssen entsprechend ermittelt und der Berechnung zugrunde gelegt werden.

Hierzu müssen aber gewisse Detailannahmen getroffen werden, z. B. dass die Kosten einer individuellen administrativen Aktivität für alle Aktivitäten innerhalb eines Politikgebiets gleich sind, oder dass die Kosten von administrativen Aktivitäten dieselben sind für alle Unternehmen in einer bestimmten Größenklasse oder Branche. Zudem werden die administrativen Lasten aus Genauigkeits- und Effizienzgründen auf dem höchsten Level ermittelt – dem Politikgebiet – und nicht auf Ebene der einzelnen Informationsverpflichtung. Dadurch ergeben sich nochmals Veränderungen der Ergebnisse: Die administrativen Lasten der small firms sinken um weitere acht Prozent, die der medium-sized firms steigen um fünf Prozent und die der large firms um 17 Prozent.

Aus diesen Detailberechnungen ergeben sich zusammenfassend folgende Erkenntnisse. Die administrativen Lasten verschieben sich von den small firms zu den medium-sized und insbesondere zu den large firms. Dies ist auf zwei Ursachen zurückzuführen: auf branchenspezifische Informationsverpflichtungen, speziell Sonderbewilligungen für große produzierende Unternehmen, sowie auf höhere interne und externe Tarife der großen Unternehmen.

Das Endergebnis der Verteilung der administrativen Lasten lautet dann: 53 Prozent der Lasten tragen die small firms, 23 Prozent die medium-sized firms und 24 Prozent die large firms. Die folgende Tabelle des EIM fasst die Korrekturschritte und Ergebnisse in Prozentangaben zusammen.

*Tabelle 8: Administrative Belastungen in den Niederlanden nach Größenklassen (in Prozent)*

| policy area  | small enterprises | medium-sized enterprises | large enterprises | total |
|--|-------------------|--------------------------|-------------------|-------|
| first approximation: entities affected             | 0,65              | 0,19                     | 0,16              | 1,00  |
| second stage: correction for scope                 | 0,58              | 0,22                     | 0,20              | 1,00  |
| third stage: correction for tariffs: final results | 0,53              | 0,23                     | 0,24              | 1,00  |

#### *Tatsächlicher Einsatz*

In den Niederlanden wird beispielhaft gezeigt, wie ein wissenschaftliches Instrument sauber konstruiert und konsequent im politischen Prozess eingesetzt werden kann. Langjährige, gründliche Erfahrungen führen dazu, dass sich das Instrument in der Praxis bewährt. Daher wird dem MISTRAL-Ansatz hier ein breiter Raum gewidmet und sein Einsatz bei der Konstruktion von

ReBiX vorgeschlagen (vgl. auch die ausführlichen Dokumentationen: EIM 2002, 2003, 2004 sowie dort zitierte weitere Literatur des EIM und seiner Spezialisten Boog, van der Burg, Nijsen, van der Horst, Vellinga und Vroonhof).

### *Quick Scan-Version von MISTRAL – EIM*

|                                      |  |
|--------------------------------------|--|
| <i>Fragestellung:</i>                | Wie sieht eine einfache Version von MISTRAL für die Schätzung von Bürokratielasten der EU-Regulierung »Intrastat« aus? |
| <i>Position Deutschlands:</i>        | (noch) keine Berechnungen  |
| <i>Bewertung hinsichtlich ReBiX:</i> | Vorlage für einen einfachen Indikator  |
|                                      | Methodik und Präzision: ****<br>Politischer Einfluss: *****<br>(Niederlande);<br>**-**** (weitere Länder)              |

#### *Inhaltliche Kurzbeschreibung*

EIM hat hinsichtlich der von der EU geforderten »Intrastat«-Berichterstattungen von Unternehmen eine vereinfachte Version der MISTRAL-Methode entwickelt (EIM 2004). Aufgrund dieser Regulierungen müssen Unternehmen ab einer bestimmten Größenordnung über ihren intraeuropäischen Im- und Export Bericht erstatten. Ohne hier auf Details zur Regulierung näher einzugehen, soll der Blick auf die Methodik gelenkt werden. Diese ist von EIM als indikativ eingestuft, dadurch aber mit geringem Aufwand durchführbar. Zum Einsatz kommt das »Standard Cost Model (SCM)«.

Die Methodik basiert auf der aus MISTRAL bekannten Definition einer information obligation: »An information obligation is a duty to procure or prepare information and subsequently make it available to either a public authority or a third party. It is an obligation you cannot decline without coming into conflict with the law« (ebd.: 9). Dazu kommt die Definition: »Government legislation: is defined as all legislative acts, ministerial orders and EU regulation that contain information obligations for enterprises« (ebd.).

Dann erfolgt eine teilweise abweichende Definition der administrativen Belastungen. Zwar werden auch Regulierungen auf freiwilliger Basis in die Messung mit einbezogen, jedoch bleiben Anpassungskosten an die neue Regulierung außen vor: »The measurement focuses on the running costs of regulation, i.e. costs that are recurring« (ebd.: 10). Für den gesamten ReBiX

müsste hier wieder eine vollständigere Erfassung erfolgen, da gerade auch häufige Anpassungskosten KMU belasten.

Die Beziehung der Komponenten des Standardkosten-Modells gestaltet sich folgendermaßen: Die Regulierung A unterteilt sich in die Informationsverpflichtungen 1–n, diese jeweils in die administrativen Aktivitäten 1–n, und diese wiederum in Preis (Tarif x Zeit) x Quantität (Anzahl der Unternehmen x Häufigkeit).

Die Belastungen werden dann mit der unten stehenden Formel gemessen, wobei unter  $C_{io}$  die Kosten einer einzelnen Informationsverpflichtung verstanden werden, und unter  $C_{aa}$  die Kosten einer einzelnen administrativen Aktivität. Dadurch ergeben sich die totalen AB (Administrativen Belastungen) eines Gesetzes.

Die  $C_{aa}$  setzen sich zusammen aus Preis x Quantität der administrativen Aktivität.

Der Preis setzt sich wie folgt zusammen: Preis = Tarif x Zeit. Der Tarif bezeichnet dabei die Kosten pro Stunde zur Ausführung der administrativen Aktivität. Die Zeit ist die erforderliche Zeiteinheit zur Erledigung einer bestimmten administrativen Aktivität.

Die Quantität wird wie folgt ermittelt: Quantität = Anzahl der Unternehmen x Häufigkeit. Die Anzahl der Unternehmen umfasst die Unternehmen, die von einer bestimmten Regulierung betroffen sind. Die Häufigkeit bezeichnet die Anzahl Zeiten pro Jahr, die ein Unternehmen die Aktivität ausführen muss.

$$\text{TotalABperlaw} = \sum C_{io}$$

$$C_{io} = \sum C_{aa}$$

Somit ergibt sich folgende »Gebrauchsanweisung« im Original: »The total administrative burdens of a law is the sum of the cost of all information obligations in that law. If you want to measure the administrative burdens of one information obligation you have to subdivide it into administrative activities. The cost of one single information obligation equals the sum of the cost of all the related administrative activities, which are necessary to perform in order to fulfil that single information obligation. Administrative activities are the different types of actions, which businesses have to carry out, either by themselves or by consultants, in order to fulfil the information obligation. Some

examples of administrative activities are filling in an information sheet, sending information, archiving information, gathering information, etc. Experience has shown that it is easier for businesses to relate to these concrete administrative activities, than to the more abstract question of for instance how much time is spend drawing up and submitting the annual accounts. Each administrative activity is a function of the internal and external costs to business multiplied by the number of times each business has to perform the activity and the total number of businesses who have to perform the activity. [...]

Measuring the administrative burdens is performed by making in-depth interviews with a small number of businesses within the target group of the law. They are asked to specify how much time and money they spend, performing each administrative activity that is required when fulfilling a given information obligation. In order to take into account, the different effects that a law may have on various types of businesses, a relevant segmentation of businesses is carried out. Often it will for instances be relevant to distinguish between smaller and bigger businesses. Based on the data material collected during the interviews, a subsequent standardization of the time and money spend performing each administrative activity, is carried out. The standardization gives a representative figure of the costs incurred by a normally effective business within each segment, when living up the informations obligations of the law. A normally effective business is a company within the target group, which handles its administrative tasks in an ordinary way. [...] The measurement allows us to locate those information obligations within a law, which cause administrative burdens« (ebd.: 10 f.).

Im Jahr 2003 wurde vom EIM dieser Quick Scan bei niederländischen Unternehmen zum Einsatz gebracht. Zudem wurde bereits 1996 eine Variante im Rahmen einer EU-Studie eingesetzt, die jetzt wieder zum Einsatz gekommen ist.

Die Berechnung der administrativen Lasten pro »information regulation« erfolgt über drei Multiplikationen:

Number of businesses (declarations) x Time required per declaration x Hourly rate x Frequency.

Dies erfolgt jeweils mit den Ansätzen des untersuchten EU-Landes. Auch hierfür wurde bereits eine exemplarische Berechnung für die Niederlande durchgeführt (ebd.: 18 f.):

Activity (collect data): 60 (minutes) x 26.77 (euros) x 12 (months) x 376.626 (declarations) = 120.957.263 (euros).

### *Tatsächlicher Einsatz*

Beide vorgestellten Quick Scans wurden in den Niederlanden testweise eingesetzt, die EU-weite Verbreitung steht aber noch aus. Damit verfügt die EU über ein praktikables und vergleichsweise einfaches Instrument zur Messung der administrativen Lasten.

## **Ansätze im Kontext moderner Regulierung**

### *Initiativen des Landes Baden-Württemberg et al.*

|                                      |   |
|--------------------------------------|---|
| <i>Fragestellung:</i>                | Welche Aufgaben und Vollmachten kann ein Ombudsmann für Bürokratieabbau erhalten? Welche Initiativen sind auf Landesebene (Baden-Württemberg, NRW, Berlin, Rheinland-Pfalz, Berlin) und Bundesebene gestartet worden? |
| <i>Position Deutschland:</i>         | in Arbeit, unterschiedlicher Fortschritt in Bund und Ländern  |
| <i>Bewertung hinsichtlich ReBiX:</i> | Institution des Ombudsmannes, Einführung von Modellregionen für Bürokratieabbau   |
|                                      | Methodik und Präzision: **<br>Politischer Einfluss: ***   |

### *Inhaltliche Kurzbeurteilung*

Das Land Baden-Württemberg hat am 20. Juli 2004 dauerhaft die »Einrichtung eines unabhängigen Landesbeauftragten für Bürokratieabbau, Deregulierung und Aufgabenabbau (Ombudsmann) beschlossen« (vgl. Pressemitteilungen 2004 und 2003). Damit wurde diese aus den USA bekannte Institution auch hierzulande mit 1,7 Stellen (Büroleiter und Sekretärin) eingeführt.

»Beim Bürokratieabbau kommt dem Ombudsmann insbesondere die Aufgabe des Ansprechpartners für Bürger, Kommunen, Wirtschaft, Verbände und Institutionen zu.

An ihn kann sich jede Bürgerin und jeder Bürger, jede Organisation mit Ideen, Kritik und Vorschlägen wenden, wie die Landesverwaltung ihre Leistungen bürgerfreundlicher, kostengünstiger oder einfacher erbringen kann. Wir werden jeden Einzelfall prüfen und Ihnen antworten. Wir bitten aber um Verständnis, dass wir die Einzelfälle nur zum Anlass nehmen können, die grundsätzliche Problematik aufzugreifen, um für künftig gleich gelagerte Fälle Abhilfe zu schaffen. Der laufende Einzelfall bleibt in der Zuständigkeit der

jeweiligen Behörde. Zum Thema Deregulierung kann der Ombudsmann sämtliche Vorschriften auf Landes-, Bundes- und EU-Ebene auf Deregulierungspotenzial (Vereinfachung, Zusammenfassung, Abschaffung) überprüfen lassen. Dabei kann er bei den verantwortlichen Ministerien/Stellen auf Änderungen oder Abhilfe drängen. Er wird berechtigt sein, in Einzelfällen in laufende Gesetzgebungsverfahren eingreifen zu können.

Konkret überprüfen derzeit zwei Absolventen der Führungsakademie systematisch sämtliche Rechtsvorschriften des Landes auf Deregulierungspotenzial. Insbesondere im Zuge der Verwaltungsstrukturreform wird der Ombudsmann auch die vielen Vorschläge zum Aufgabenabbau der Verwaltung aufgreifen und weiterverfolgen. [...] In allen 3 genannten Bereichen hat der Ombudsmann ein Vortragsrecht beim Ministerpräsidenten und im Ministerrat und ist bei der Erfüllung seiner Aufgaben unabhängig.«

In Baden-Württemberg liegen aktuell rund 1600 Deregulierungsvorschläge vor, die seit der Einrichtung einer Arbeitsgruppe Bürokratieabbau im Jahre 2003 erarbeitet wurden. Davon sind 107 Maßnahmen in Arbeit oder bereits realisiert. Weitere 80 wurden für Baden-Württemberg erarbeitet und sollen demnächst vorgelegt werden. In den Bundesrat wurden von Baden-Württemberg Ende September 44 Initiativen zum Bürokratieabbau eingebracht.

Für den ReBiX ist eine weitere Besonderheit laut einem Ministervermerk vom 16. November 2004 aufschlussreich. »In der neuen Vorschriftenanordnung ist die Befristung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften vorgesehen. Außerdem wird ein ›Vorschriften-TÜV‹ eingeführt. Dazu werden alle Entwürfe von Verwaltungsvorschriften und innerdienstlichen Anordnungen einer ressortinternen Gegenprüfung durch eine außerhalb der Fachverwaltung angesiedelte Stelle unterzogen. Mit dieser Plausibilitätsprüfung soll sichergestellt werden, dass nicht nur fachliche, sondern auch die in der Vorschriftenanordnung genannten Gesichtspunkte zu Bürokratieabbau und Deregulierung berücksichtigt werden« (Ministervermerk 2004).

In den fünf Monaten seines Wirkens hat der Ombudsmann 142 echte Vorschläge erhalten, wovon bereits 12 umgesetzt oder auf dem Weg sind (vor allem zum Schornsteinfegerwesen). 126 Vorschläge betreffen zu 21 Prozent das Baurecht, zu 18 Prozent das Sozialrecht, zu 13 Prozent den Verwaltungsaufbau und das Kommunal- und Ausländerrecht, zu je 10 Prozent die Bereiche Straßenverkehrsrecht sowie Landwirtschaft und Ernährung. Davon ist allerdings nur die Hälfte der Vorschläge qualitativ sinnvoll. Die Bürgerinnen und Bürger dürfen gespannt sein, wie die Umsetzung vorangeht. Schlechter als auf Bundesebene kann die Bilanz kaum ausfallen. Beutler schreibt im Magazin »Focus«: »Das ›umfangreichste Programm zum Bürokratieabbau, das bislang gewagt wurde‹, wollte Clement im Mai anstoßen. Damals ver-

kündete er, den Ladenschluss abzuschaffen – und mit ihm weitere 28 Regelungen, die er als Fesseln identifizierte. »Alles das sollte in Deutschland leichter werden – etwas lockerer und etwas weniger von oben gesteuert.« Vor allem die Idee der Testregion, in der starre Gesetze versuchsweise außer Kraft gesetzt oder gelockert werden sollten, hatten es ihm angetan. Bereits im Sommer 2003 hatte er drei Regionen ausgesucht – Ostwestfalen-Lippe, Bremen und Westmecklenburg.

Doch der Entfesselungskünstler verhedderte sich, Clements Bilanz bis heute ist mager: Die drei Regionen hatten ein Jahr lang mit der Bertelsmann Stiftung Deregulierungsvorschläge gemacht, von denen Clement im Mai schließlich 29 Vorhaben auswählte. Nur – die drei Mustergebiete dürfen bis heute nicht wirklich testen. Die Vorschläge, erklärte der Minister, wolle er nun doch lieber gleich bundesweit umsetzen. Doch auch damit kommt er kaum voran: Nur drei der 29 Punkte sind erledigt« (Beutler 2004: 54 ff.).

Davon sind 17 tatsächlich nicht umgesetzt, neun sind im Gesetzgebungsverfahren und drei sind umgesetzt (Betriebsaushänge im Intranet, Lockerung der Arbeitsstättenverordnung, Umnutzung landwirtschaftlicher Gebäude). Immerhin hat die Projektgruppe »Abbau von Bürokratie« von 1999 bis 2001 etwa 80 konkrete Maßnahmen vorbereiten oder umsetzen sowie Erleichterungen im Statistikbereich vornehmen können (vgl. [www.staat-modern.de/static/archiv/projekte/beschreib/pb113a.htm](http://www.staat-modern.de/static/archiv/projekte/beschreib/pb113a.htm)).

Dieses ernüchternde Zwischenergebnis (Freie Hansestadt Bremen/Handelskammer Bremen 2003, Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit/Bertelsmann Stiftung 2004, OWL Marketing GmbH 2004) bezieht sich auf die Initiative »Innovationsregionen für Wirtschaftswachstum und Beschäftigung durch Deregulierung und Entbürokratisierung« der Bertelsmann Stiftung mit den drei Regionen Bremen, Ostwestfalen-Lippe und Westmecklenburg. Hier wurden jeweils entsprechende konkrete Vorschläge ausgearbeitet und prägnant dokumentiert.

Aus Nordrhein-Westfalen wurden ebenfalls Maßnahmen zum Bürokratieabbau bekannt. Auf Nachfrage beim Innenministerium wurde uns allerdings mitgeteilt, dass man zurzeit an einer entsprechenden Pressemitteilung arbeite und keine Informationen für diese Expertise geben könne.

Das Land Berlin hat im Februar 2004 die Einführung einer begleitenden, ressortübergreifenden Gesetzesfolgenabschätzung beschlossen ([www.berlin.de./RBmSKzl/Landesregierung/gesetzesfolgenabschaetzung.html](http://www.berlin.de./RBmSKzl/Landesregierung/gesetzesfolgenabschaetzung.html)). Danach sollen Gesetzesentwürfe der Senatsverwaltungen parallel zum Mitzeichnungsverfahren einer vom Senat bestellten unabhängigen Normprüfungskommission zur Abschätzung der zu erwartenden Folgen der Regulierung vorgelegt werden. Binnen maximal vier Wochen erfolgt eine Prüfung der bestmögli-

chen Erreichung des Zwecks unter Abwägung der ungewollten Nebeneffekte, womit insgesamt eine Qualitätssteigerung der Regulierung erreicht werden soll. Diese generell zu vermeiden, scheint aber nicht Gegenstand der Prüfung zu sein. Vielmehr geht es um Fragen von gesellschaftlichen, ökonomischen und ökologischen Anliegen sowie ein bestmögliches Verhältnis von Aufwand, Nutzen und Durchsetzungsfähigkeit.

Rheinland-Pfalz setzt ebenfalls auf das Instrument der Gesetzesfolgenabschätzung zur »Entlastung von Wirtschaft, Verwaltung und Politik« (vgl. [www.Power-kids.zirp.de/archiv/dialog/dialog\\_99/4\\_99/dialog04.htm](http://www.Power-kids.zirp.de/archiv/dialog/dialog_99/4_99/dialog04.htm)) und greift auf den Ansatz des Bundes und der Deutschen Verwaltungshochschule Speyer mit den drei Modulen der Gesetzesfolgenabschätzung (prospektiv, begleitend, retrospektiv) zurück. Das prospektive Modul wurde bereits bei einer Regulierung eingesetzt und hat funktioniert. Zudem wurde eine Bereinigung des Landesrechts vorgenommen.

#### *Tatsächlicher Einsatz*

Die Initiativen des Bundes sowie der Länder Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen sind nach jetzigem Kenntnisstand einfach zu beurteilen: Der Bund hat sich seiner Verantwortung offensichtlich weitestgehend entledigt, und NRW konnte auf Anfrage keine Unterlagen zum Bürokratieabbau liefern. Bleiben neben der bayerischen Initiative, die von McKinsey durchgeführt wird, Baden-Württemberg sowie Rheinland-Pfalz und Berlin. Die baden-württembergische Landesregierung nimmt das Thema so ernst, dass Maßnahmenkataloge verabschiedet und ein Ombudsmann installiert worden sind. Auf relevante Umsetzungsergebnisse darf man gespannt sein.

#### *Schweizer Projekte 2004/2005*

|                                      |   |
|--------------------------------------|---|
| <i>Fragestellung:</i>                | Wie kann die Einführung einer neuen Regulierung unter Einbezug des KMU-Verträglichkeitstests gelingen? Welche Maßnahmen sichern eine Teilnahme von KMU an Messungen und Experimenten? |
| <i>Position Deutschlands:</i>        | nicht thematisiert  |
| <i>Bewertung hinsichtlich ReBiX:</i> | Prozessdenken bei Regulierungen, KMU-Test, Parallelität von Test und Messung, Gestaltung von Experimenten   |
|                                      | Methodik und Präzision: ****<br>Politischer Einfluss: ****  |

### *Inhaltliche Kurzbeschreibung*

Die Ausführungen zu den aktuellen (De-)Regulierungsprojekten stammen aus dem Interview mit Dr. Hubertus Schmid, Industrie- und Handelskammer St. Gallen-Appenzell (IHK SG-A), sowie zu einzelnen Aspekten aus dem Interview mit Christian Domeisen, CFO der Weleco AG, Dietikon. Die IHK SG-A ist im Gegensatz zu den deutschen IHKs auf dem Prinzip einer freiwilligen Mitgliedschaft gegründet, was zu einer schlanken Milizorganisation und einer starken Dienstleistungs- und Serviceorientierung gegenüber den Mitgliedern führt. Eines der Projekte ist der Abbau der administrativen Lasten für KMU. Das folgende Protokoll gibt auch die in den Gesprächen mit Schmid und Domeisen entwickelten gemeinsamen Positionen wieder.

Nach Ansicht von Hubertus Schmid ist die Schweiz mittlerweile stark sensibilisiert für administrative, bürokratische Erschwernisse des unternehmerischen Handelns. Das liegt vor allem an zwei Projekten des Bundes: neuer Lohnausweis und Mehrwertsteuer-Abrechnung. Letztere gestaltet sich so kompliziert, v. a. in ihren Spezialfällen, dass die Unternehmen nicht wissen, ob sie genug gezahlt haben, und deshalb Rückstellungen für mögliche Nachzahlungen bei einer Revision bilden müssen. Das Problem liegt in einer künstlich verkomplizierten Regulierung, zu der die Behörden keine verbindlichen Aussagen machen können, sodass der Aufwand für Unternehmen und die Rechtsunsicherheit steigen.

Die Einführung eines neuen Lohnausweises hatte den Zweck, Gehaltsbestandteile besser zu erfassen, um den gesetzlichen Erfordernissen zu entsprechen. Verdeckte Lohnzahlungen wie Spesen o. ä. sollen genauer erfasst werden, um das Steuersubstrat stabil zu halten. Der neue Lohnausweis wurde 2004 intensiv diskutiert und soll 2005 testweise und freiwillig von Unternehmen eingeführt werden. Domeisen berichtet von einer (kostenpflichtigen) Informationsveranstaltung im November 2004. Die erste Version der Steuerkonferenz hat noch sieben Seiten umfasst; vor allem durch die Intervention der Wirtschaftsverbände wurden diese auf eine Seite reduziert. Dadurch sei das Ganze übersichtlicher geworden, jedoch die Anzahl der erforderlichen Angaben eher noch gestiegen.

Domeisen weist darauf hin, dass ein Kernproblem beim Thema Regulierungsdichte ihre zunehmende Komplexität ist. Es sei immer mehr Zeit erforderlich, um eine neue Regulierung zu verstehen und sich einzuarbeiten. Auch die Kosten der EDV-Umstellung seien nicht unerheblich. Zudem sorgten unklare Wegleitungen für Unsicherheit, wodurch immer mehr (unproduktives) Spezialwissen erforderlich werde. Bei der Mehrwertsteuer-Abrechnung laufen mittlerweile zwar die Routineprozesse, doch schaffen gerade die Spezialfälle – deren Notwendigkeit hinterfragt wird – neue Probleme. Ent-

scheidend für eine akzeptable Regulierung ist nach Domeisen daher neben der inhaltlichen Seite die Planung und Kommunikation. Damit ist wieder der Regulierungsprozess beim ReBiX angesprochen. Zudem müsse immer der politische Widerstand gegen Vereinfachungen beachtet werden.

Zu diesem Abstimmungsprozess beim Lohnausweis schreibt die Neue Zürcher Zeitung: »Haben sich die Spitzenverbände der Wirtschaft, Economiesuisse, Arbeitgeberverband und Gewerbeverband, am 24. November in Sachen ›neuer Lohnausweis‹ mit den kantonalen Steuerbehörden geeinigt oder nicht? Es können keine Zweifel daran bestehen, dass sie es taten. [...]

Damit ist aber auch klar, dass die neuen Vorschriften, die ab 2006 gelten werden, nicht zu einem inakzeptabel hohen administrativen Mehraufwand für die Unternehmen und ebenso wenig zu verkappten Steuererhöhungen durch fiskalische Regelungen bei den Lohn-Nebenleistungen führen werden. Gegen beides liefen die Dachverbände nämlich zu Recht Sturm, und der Gewerbeverband drohte vor kurzem gar mit einem Boykott, falls dem neuen Lohnausweis nicht alle Giftzähne gezogen würden. Aber ungeachtet der erreichten Verständigung gibt sich der Gewerbeverband weiterhin skeptisch. Für ihn hat das Treffen vom 24. November kein Schlussergebnis, sondern bloß ein unter dem Strich positives Zwischenresultat gebracht. Jedenfalls werde man 2005 die Testphase bezüglich der Praxistauglichkeit des neuen Lohnausweises ›wachsam‹ begleiten. Falls diese Trockenübung unbefriedigend ausfalle, werde man doch noch ›aussteigen‹, sagte Patricia Lucca vom Gewerbeverband auf Anfrage. Mit Boykottandrohungen sollte man aber vorsichtig sein. Wer sie zu oft wiederholt, macht sich als Verhandlungspartner unglaubwürdig« (NZZ 2004: 32).

Damit ist die positive Rolle einer frühzeitigen Konsultation angesprochen, aber auch die Einflussnahme von Interessensvertretern, die nicht immer wie im vorliegenden Fall Vereinfachungen anstreben. Der KMU-Verträglichkeitstest wird damit live durchgeführt: »Entscheidend für die Wirtschaft ist indessen der Tatbeweis, dass sich das neue Formular wirtschaftsverträglich – wie von den Behörden versprochen – umsetzen lässt. Eine auf Wunsch der Wirtschaft gebildete Begleitgruppe (›Groupe Suivie‹) aus Vertretern der Wirtschaft und der Kantone wird die Umsetzung im Pilot-Jahr 2005 von Beginn weg verfolgen und Erfahrungen einer Testgruppe von Unternehmen umfassend evaluieren, also unter Einschluss der EDV-, Beratungs-, Einführungs- und Erfassungskosten aller Art« (Forster 2004: 27).

Der aktuelle Stand: 150 bis 200 Schweizer Unternehmer testen den Entwurf des neuen Lohnausweises. Dabei stehen die konkreten administrativen Belastungen, die Auswirkungen auf den Betrieb sowie die konkreten steuerlichen Auswirkungen für Arbeitnehmer und Arbeitgeber im Mittelpunkt.

Somit liegt hier ein pragmatischer Ansatz vor, wie die Auswirkungen neuer Gesetze teilweise überprüft werden können, bevor es zu einer flächendeckenden Umsetzung kommt.

Für den ReBiX ist es nun wichtig, dass diese Testphase mit einem entsprechenden Monitoring begleitet wird, d.h. eine Arbeitsgruppe beobachtet konkret auftretende Probleme beim Vollzug, in den Behörden und ermittelt den Mehraufwand bei den KMU. Erst nach dieser Testphase wird der Lohnausweis 2006 offiziell und verbindlich für alle Unternehmen eingeführt. Hier darf vor allem der Umstellungsaufwand bei den KMU nicht vergessen werden. Im konkreten Fall ist vor allem an die Kosten der EDV-Umstellung zu denken, ein Faktor, der immer stärker ins Gewicht fällt.

Ohne die Inhalte dieser Regulierung beurteilen zu wollen, zeigt doch die einjährige Testphase nach einer einjährigen Diskussion mit den Interessensgruppen, dass hier vor der Inkraftsetzung bereits alle Regulierungslasten so weit wie möglich minimiert werden sollen.

Im Kanton St. Gallen gibt es ein weiteres bemerkenswertes Projekt: Ohne Gesetzesänderungen soll versucht werden, administrative Vereinfachungen für Unternehmen zu erreichen. Einer Kommission gehören neben den Vertretern der einzelnen Departements auch der Gewerbeverband und die IHK SG-A für die Unternehmensseite an. Ihre Schwerpunkte sind die Organisation, Führung und Kommunikation des Regulierungsprozesses und des Kontaktes zwischen Behörden und Unternehmen.

Der Regierungsrat des Kantons versucht hiermit, die in seiner Macht liegenden Vereinfachungen zu identifizieren und umzusetzen. Vergleichbar ist dieses Projekt mit den deutschen Modellregionen der Bertelsmann Stiftung, die allerdings durch das Desinteresse des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit den Elan verloren haben. Die dezentral organisierte Schweiz hat hier mehr regionalen bzw. kantonalen Handlungsspielraum.

Zudem definiert die IHK SG-A ihre Rolle neu. Wurden früher noch Postulate zur (De-)Regulierung verkündet, so sollen in Zukunft konkrete Vorschläge für Gesetze und Verordnungen entwickelt und in den politischen Prozess eingebracht werden. Ein Beispiel sind Arbeitszeitregulierungen. Dies kann als Selbsthilfe verstanden werden, da der Staat von sich aus selten solche Initiativen ergreift. Weitere Themen sind Umweltschutzverordnungen und die Raumplanung. Ebenso ist das Verbandsbeschwerderecht in den Mittelpunkt der eidgenössischen Diskussionen gerückt. Auf Bundesebene besteht das Problem der Zuständigkeiten bei den einzelnen Departements der Bundesräte, sodass auch konkrete Vorschläge des seco, die in der Regel wirtschaftspolitisch fundiert sind, im politischen Prozess zerrieben werden.

Ein Problem, auf das auch der ReBiX eine Antwort geben muss, ist, dass

Staatsangestellte und Berater durchaus ein Interesse an bestehenden und sogar sich ausdehnenden Regulierungen haben. Auch die Gewerkschaften sehen Arbeitsplatzverluste durch Bürokratieabbau als eine Bedrohung an. Das schweizerische KMU-Forum als Beratungsrunde reicht als einzige Maßnahme somit nicht aus. Stattdessen sollten, wie mit dem Lohnausweis, echte Testläufe mit Unternehmen durchgeführt werden.

Schmid pflichtet ebenfalls der pragmatischen und innovativen Idee von Domeisen bei, die Erfassung in den Unternehmen direkt und parallel zum Testlauf durchzuführen. Die neuen Formulare sollten in der Testphase direkt mit Erfassungskästchen oder Kommentarzeilen für die gemessene administrative Belastung eingesetzt werden. Dann wäre der Aufwand akzeptabel, und er gäbe verlässliche Daten. Dies führt außerdem zu einer zeitnahen Erfassung mit geringer Fehlerquote. Diese Idee wird bei der Konzeption des ReBiX wieder aufgegriffen.

Zum Einsatz von Experimenten, wie beim ReBiX vorgeschlagen, äußert sich Schmid zuversichtlich. Die Unternehmer würden dabei sicher mitmachen, allerdings müsse ganz klar sein, dass mit den Ergebnissen der Experimente auch konkrete politische Handlungen eingeleitet werden. Für rein wissenschaftliche Interessen und Berichte fehlt hingegen die Bereitschaft.

Um Unternehmer zur Teilnahme zu motivieren, ist das Image und Prestige der Testeinladenden wichtig. Diese nicht rationale Seite der Entscheidungsfindung von Unternehmern muss berücksichtigt werden. Schmid misst den emotionalen Aspekten eine immer größer werdende Bedeutung zu. Der Grund: Die Unternehmer sehen sich angesichts der zumeist verschärften Wettbewerbssituation im In- und Ausland, den Problemen bei der Finanzierung, den häufigen Regulierungsänderungen und der durch die Presse verbreiteten negativen Grundstimmung am Rande ihrer finanziellen und psychischen Ressourcen. Zukunftsunsicherheit und Staatshandeln führen dann dazu, dass »das Fass überläuft«: Es gibt eine weitere Regulierung oder ein erneutes Anziehen der Regulierungsschraube – und schon fällt die Entscheidung für eine Produktionsverlagerung, Investitionsunterlassung o. ä. Daher kommt dem Staat eine besondere Verantwortung bei der Kommunikation von Regulierungen zu.

Ergänzend zu diesen Ausführungen zeigt ein Interview des »UBS Service« (2004) mit Unternehmern, dass einzelne Regulierungen durchaus unterschiedlich belastend wirken, aber die Rechtssicherheit und -verlässlichkeit gerade für KMU ein entscheidendes Gut darstellen. Unternehmer und Nationalrat Ruedi Noser: »Wenn ich mir überlege, was wirklich den größten administrativen Aufwand verursacht, dann ist das nicht die Mehrwertsteuer- oder Quellensteuerabrechnung. Diese Dinge haben wir bei uns mit einigem

intellektuellen Aufwand in den Griff bekommen. Der größte administrative Aufwand ist die Unsicherheit. Die ganze BVG-Diskussion hat unseren Betrieb im letzten Jahr enorm viel gekostet. Dies, weil wir lange nicht wussten, wie es weiter geht – man hat auf dem Markt schlicht keine Angebote mehr erhalten. Unser Vertrag war ausgelaufen, doch der Gesetzgeber verpflichtet mich bekanntlich zu einer Vorsorgelösung ohne Unterbruch. [...]

Ich unterscheide einfach zwischen Dingen, die zwar mühsam sind, die ich aber [...] akzeptiere, weil sie der Rechtssicherheit dienen. Und zwischen Umständen, vor denen man plötzlich hilflos dasteht. Dazu gehört auch die Diskussion um den neuen Lohnausweis, die eine reine Verunsicherungsübung ist. Dieser Zustand des fehlenden Entscheids ist für eine Firma viel schlimmer, da man einfach nicht mehr weiß, was man tun soll. Ein KMU hat in der Regel keine Human-Resource-Abteilung, die dieses Problem angehen kann. Ich bin in meiner Firma immer noch der Personalchef« (ebd.: 8 ff.).

*Tatsächlicher Einsatz*

Die hier geschilderten Projekte befinden sich aktuell im Prozess, sodass im Laufe des Jahres 2005 mit Ergebnissen gerechnet werden kann.

*Sieben Fallstudien im OECD-Report*

|                                      |  |
|--------------------------------------|--|
| <i>Fragestellung:</i>                | Welche Projekte zur Bürokratie-Vereinfachung lassen sich in sieben OECD-Staaten identifizieren?<br>Welche Projekte zu Regulierungs-reformen lassen sich zudem feststellen? |
| <i>Position Deutschlands:</i>        | kein Fallbeispiel  |
| <i>Bewertung hinsichtlich ReBiX:</i> | Erweiterung der Wissensbasis für ReBiX und Reform des Regulierungsprozesses  |
|                                      | Methodik und Präzision: ***-*****<br>(je nach Land)<br>Politischer Einfluss: ***-*****<br>(je nach Land)   |

*Inhaltliche Kurzbeschreibung*

Die OECD hat nach 1997 und 2000 im Jahre 2003 eine weitere umfangreiche vergleichende Studie vorgelegt, die Erfahrungsberichte und Fallstudien aus verschiedenen Ländern zum Thema Regulierungsreform und Bürokratie-Vereinfachung zusammenfasst (OECD 2003). Die Arbeiten an diesem Thema

werden zurzeit fortgesetzt, doch dürfte der nächste vergleichende Bericht erst 2006 erscheinen. Diese kurze Zusammenfassung basiert auf dem Bericht 2003. Dieser lag nur in einem nicht ausdrückbaren Format vor, was die Auswertung erschwerte.

Die sieben Fallstudien stammen aus folgenden OECD-Staaten: Australien, Frankreich, Niederlande, Mexiko, Korea, Großbritannien und den USA. Im Grundlagenteil geht die OECD auf die folgenden Schwerpunkte mit Beispielen aus den einzelnen Ländern ein: Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologie zur Reduzierung administrativer Lasten, One-Stop-Shops für Bürger und Unternehmen, Vereinfachung von Genehmigungsverfahren, Hilfestellung für KMU sowie die genauere Erforschung des Zusammenspiels Regulierung – KMU, Messung administrativer Belastungen, Zeitbeschränkungen für Entscheidungsfindungen sowie weitere Werkzeuge, Ansätze und organisatorische Lösungen.

Hier werden vier Typen genannt: »single purpose entities« (weit verbreitet), »administrative simplification agencies«, »regulatory reform agencies« und »external committees«. Als »red tape« werden unnötige, überholte Regulierungen bezeichnet. Unter »smart tape« werden neue und effektivere Regulierungsansätze mit IT-Einsatz verstanden (»... towards IT-driven administrative simplifications policies«). Die OECD legt Wert auf das Verständnis des Zusammenspiels von Regulierungsreformen und Bürokratie-Vereinfachungen. Vier Trends werden identifiziert:

- Die Verschiebung der Aufmerksamkeit von Ex-post-Betrachtungen zu Ex-ante-Arbeiten, um bereits im Vorfeld die administrativen Belastungen zu verhindern: »Among the most important is a gradual shift from an exclusively ex post focus on administrative burdens to an increasing recognition of the need to work in an ex ante sense to ensure that unnecessary or unreasonable burdens are not implemented in the first place« (ebd.: 8).
- Die Initiativen zur Vereinfachung kommen traditionell von unten in die Diskussion, dieser »Bottom-up«-Prozess wird aber vermehrt durch »Top-down«-Initiativen und -Programme der Regierungen wie Webportale und One-Stop-Shops angereichert.
- Der Trend zur Vereinfachung wird zudem mehr durch marktbasierende ökonomische Ansätze mit selbstverantwortlich handelnden »Agenten« geprägt: »Replacing more restrictive approaches to reform, administrative simplification policies are now influenced by policies based on the idea that economic agents should be free to conduct their business unless compelling arguments can be made for the need to protect sections of the public« (ebd.: 8).
- Administrative Vereinfachungen werden zunehmend durch IT-Mecha-

nismen vorangetrieben: »IT mechanisms are not only the most important »physicaläenabler of burden reaction. They also provide strong dynamics and pressure to reduce burdens« (ebd.: 9).

Die Analyse der Reform- und Vereinfachungsprozesse in den einzelnen Ländern macht für die OECD deutlich, dass die Aktivitäten zur Bürokratie-Vereinfachung immer im größeren Kontext der übergeordneten Regulierungsreformen gesehen werden müssen. Ansonsten fallen die Anstrengungen zu grundlegenden Reformen zugunsten eines mehr operativen Aktionismus zurück. In diesem Sinne wird in Kapitel 4 auch Wert auf die Rolle der Prozessbetrachtung bei den gesamten Reformanstrengungen gelegt.

Zudem geht die OECD auf die Rolle der politischen Machtspiele in Zusammenhang mit Reformen ein. »From the perspective of regulatory reform authorities, pursuing administrative simplification policies can often represent a feasible and pragmatic approach. Integrating administrative simplification into government's regulatory reform policies can bring important benefits. Administrative simplification is often seen as beneficial for all parties and suitable to foster a strong reform pro reform constituency of citizens and businesses, in particular SMEs. In the absence of strong opposition from vested interests, administrative simplification is therefore often used as an important lever for other regulatory reforms. Tangible results can be delivered within relatively short time limes, nicely suiting the political cycle. However, there are risks that administrative simplification policies might divert the energies of reformers from wider and more rigorous regulatory quality programmes. The report suggests that the best basis for developing and prioritising administrative simplification may occur where these efforts are integrated into a broader regulatory quality agenda« (ebd.: 12).

Die Reformprojekte der sieben Länder werden ausführlich vorgestellt. Teilweise sind diese bereits in die hier vorgenommene Evaluation eingeflossen. Für eine nähere und vertiefte Auseinandersetzung sei auf die OECD-Studie verwiesen. Hier in Kurzform die zentralen Aussagen zu den einzelnen Ländern.

Australien: Entwicklung von ersten Informationsbereitstellungen hin zu einem Ansatz von Prozess-Reengineering und technologisch getriebenen Projekten, besondere Beachtung der Red Tape-Reduzierung für KMU, spezialisierte Institutionen für Regulierungsreformen weisen zusammen mit außerhalb der Regierung angesiedelten Überwachungseinrichtungen Erfolge aus, hinzu kommen föderale Initiativen.

Frankreich: Administrative Vereinfachungen, Lastenreduzierung, Beziehungen zwischen Staat und Bürger sowie die Modernisierung des Staates

stehen auf der politischen Tagesordnung, vier Institutionen bringen diese Projekte voran (COSA für administrative Vereinfachungen, DIRE für die Staatsreform, ATICA für neue Informations- und Kommunikationstechnologien, COSLA für die Verbesserung der Amtssprache).

Korea: Seit Mitte der 90er Jahre gibt es entsprechende Reformen, zuerst wurden unnötige Regulierungen und Dokumentenerfordernisse abgeschafft, aktuell werden E-Government-Projekte durchgeführt, Ziel ist die Verbesserung der prozeduralen Beziehungen zwischen Staat und Bürgern/Unternehmen; es gibt Bürgerforen zum Einreichen von Vorschlägen.

Mexiko: Verbindung der früheren Administrations-Vereinfachungsprogramme mit Qualitätsmanagementprogrammen, dazu zählen elektronische Steuererklärungen, One-stop-Shops, Einsatz von RIA, transparentes staatliches Beschaffungswesen.

Niederlande: Reduzierung administrativer Lasten als Teil einer breit angelegten Regulierungsreform- und -qualitätspolitik, dazu Zielsetzungen für den Abbau dieser Lasten, Einsatz von MISTRAL.

Großbritannien: Seit den 80er Jahren existieren Maßnahmen zur Bürokratiereduzierung für Bürger und Unternehmen; Projekte zur besseren Regulierung, Alternativen zu administrativen Regulierungen, KMU-Unterstützung und E-Government; vor allem die Regulatory Impact Unit und die Better Regulation Task Force haben maßgeblichen Anteil am Umsetzen behördenübergreifender Zusammenarbeit, Kooperationen von Public Private Partnerships und der besseren Regulierungspolitik im Allgemeinen.

USA: Reduzierung von Lasten und ihre Vereinfachung haben einen hohen und breit verankerten politischen Stellenwert, viele Gesetze und Verordnungen, die einer RIA mit Alternativen und Sprachprüfung bedürfen, verbreitet Ombudsmänner und One-stop-Shops, Unterstützung für KMU bei der Umsetzung von Regulierungen ist verbreitet, Internet als starker Treiber dieser Initiativen.

### *Tatsächlicher Einsatz*

Die OECD nimmt ihre weltweit beachtete Rolle als Benchmark-Institution aktiv wahr. Daher bietet der umfangreiche Bericht (258 Seiten) eine Fülle an Detailinformationen, aber auch an zusammenfassenden Analysen und Schlussfolgerungen, die für das ReBiX-Projekt verwendet werden sollen. Zugleich ist der Schulterchluss mit der OECD zu suchen, um Parallelevaluationen zu vermeiden und Erfahrungen auszutauschen. Die politische Wirkung der OECD-Studien ist in der Presse bekanntermaßen groß; es fehlt nur an der Umsetzung, und hier sind große Unterschiede in den einzelnen Ländern festzustellen.

## 2 Grundlegendes zur Methodik

In diesem Kapitel werden grundsätzliche Publikationen zu Ermittlungsmethoden für Regulierungsfolgekosten vorgestellt. Dabei sollen die verwendbaren Elemente der diskutierten Ansätze für die Konstruktion des eigenen Ansatzes nutzbar gemacht werden.

### Systematik der Folgekosten nach Lettmayr

Lettmayr unterscheidet direkte Zahlungen und Folgekosten im engeren und weiteren Sinne, die in Zusammenhang mit Regulierungen auftretende Kosten in Unternehmen erfasst (Lettmayr 1998: 85; Institut für Gewerbe- und Handwerksforschung 1999: 25 ff.). Für den ReBiX bietet sich eine vergleichbare Unterteilung durch die zweckmäßige Strukturierung und Erfassung direkter und indirekter Kosten ebenfalls an.

Systematik der Folgekosten:

- direkte Zahlungen/Leistungen an öffentliche Institutionen: Gebühren, Steuern
- direkte Folgekosten im engeren Sinne
  - einmalige Informationskosten: Software, Literatur, Weiterbildung
  - einmalige Anpassungskosten: Implementierung neuer Prozesse, Infrastruktur, Investitionen, Beratung, EDV
  - laufende Administrationskosten: Verwaltung, Formular ausfüllen, Fragebogen beantworten, EDV-Beratung
  - laufende Kontrollkosten: Auditprozesse, interne und externe Auditmitarbeiter, Datenaufbereitung
- Folgekosten im weiteren Sinne (einmalig/wiederkehrend)
  - direkte Zahlungen: Mitgliedschaften in Institutionen, Personalzusatzkosten
  - direkte Kosten: interne Kosten wie Personal; externe Kosten wie Beratung für Steuer, Recht, IT
  - indirekte Kosten: via indirekte Effekte der mittel- und langfristigen Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit und Standortattraktivität, Verzögerung von Markteinführungen, Behinderung von Innovationen, Verteuerung der Produkte, Entstehung versteckter Kosten

Tabelle 9: Drei Ermittlungsmethoden für Kosten- und Nutzendimensionen im Vergleich

|                      | <b>Folgekosten-Assessment</b>   | <b>Kosten-Effektivitäts-Analyse</b>   | <b>Kosten-Nutzen-Analyse</b>   |
|----------------------|---|---|--|
| <b>Umfang</b>        | nur kostenseitige Betrachtung   | Betrachtung der relativen Kosten im Verhältnis zum Grad der Zielerreichung  | Betrachtung der gesamten Nutzen und Kosten   |
| <b>Kernfrage</b>     | In welcher Höhe entstehen einer bestimmten Gruppe der Gesellschaft Kosten infolge einer Regulierung?  | Welche der vorliegenden Regulierungsalternativen ist relativ gesehen am effektivsten? Welche Alternative minimiert die Kosten der Zielerreichung? | Wie hoch ist der Netto-Wohlfahrtsgewinn (Gesamtnutzen abzüglich Gesamtkosten) der Regulierungsalternativen für die gesamte Wirtschaft?   |
| <b>Methode</b>       | Erfassung der einzelnen Kostenkomponenten (Vollzugs- und Erfüllungskosten)  | Ermittlung der Kosten zum Grad der Zielerreichung, oder pro Einheit Nutzen, wobei Nutzen nicht explizit bewertet wird                             | Quantifizierung sämtlicher Kosten- und Nutzendimensionen und Ermittlung des besten Verhältnisses   |
| <b>Zweck</b>         | Bereitstellung einer quantifizierten Entscheidungsgrundlage zur Vermeidung von unverhältnismäßigen Kostenfolgen im Vorfeld des Regulierungserlasses | Beurteilung von Regulierungsalternativen anhand von relativen Kostendimensionen im Verhältnis zum Nutzen und Ausschluss der teureren Alternativen | umfassende Ermittlung aller Kosten und Nutzen der Regulierungsalternativen und Verbesserung des gesamtwirtschaftlichen Optimums  |
| <b>Einschränkung</b> | Ausblendung der Nutzendimension, Regulierung an sich wird nicht in Frage gestellt   | keine Quantifizierung der Nutzendimension; bei Erreichung einer hohen Prognosequalität Schwierigkeiten bezüglich des Grads der Zielerreichung     | Quantifizierung aller Dimensionen führt zu großem Methodik- und Rechenaufwand  |
| <b>Einsatzländer</b> | Großbritannien, Irland, Neuseeland  | Kanada, Schweden  | Australien, Deutschland, Kanada, Schweden, USA   |
| <b>Ein-schätzung</b> | erste, grobe Beurteilung möglich, u. U. aber zu einseitige Argumentation  | aussagekräftige Beurteilung und Gegenüberstellung der Regulierungsalternativen und des Optimierungspotenzials                                     | detaillierteste, aber politisch anfechtbare Methode aufgrund verteilungspolitischer Konsequenzen; hoher Aufwand, nur in gesamtwirtschaftlich bedeutsamen Fällen gerechtfertigt |

Tabelle 10: Analyseansätze für Folgekosten

| Modul                           | Instrument   | Informationswert  | Ebene          | Effekt   |
|---------------------------------|--|---|----------------|----------|
| <b>Impulsanalyse</b>            | Informationssammlung<br>Plausibilitätsüberlegungen               | qualitativ:<br>grundsätzliche Betroffenheit der KMU durch ein Gesetz  | Meso           | –        |
| <b>Proportionalitätsanalyse</b> | Auswertung von Datenbanken und Statistiken<br>Experteninterviews | quantitativ:<br>Zahl und Struktur der betroffenen KMU<br>Auswirkungen auf betroffene Branchen<br>erforderlicher Ressourceneinsatz für die Regulierungsumsetzung           | Meso/<br>Makro | direkt   |
| <b>Mikroanalyse</b>             | Feldforschung:<br>Interviews,<br>Fallstudien,<br>Fragebogen      | qualitativ/quantitativ:<br>Art der Kosten<br>Kosten pro typischem KMU   | Mikro          | direkt   |
| <b>Mesoanalyse</b>              | Kalkulationen<br>Hochrechnungen                                  | quantitativ:<br>Kosten/Auswirkungen pro Branche<br>totale Folgekosten für alle betroffenen KMU  | Meso/<br>Makro | direkt   |
| <b>Makroanalyse</b>             | Plausibilitätskontrolle  | qualitativ:<br>Auswirkungen auf Wettbewerbsfähigkeit und -struktur/Standortattraktivität<br>sozioökonomische Konsequenzen<br>Auswirkungen auf Neugründungen/Investitionen | Makro          | indirekt |

## Methoden der Regulierungsfolgenermittlung – Institut für Gewerbe- und Handwerksforschung

Das Institut für Gewerbe- und Handwerksforschung hat einen wichtigen Vorschlag zur Systematisierung der Methoden zur Regulierungsfolgenermittlung vorgelegt (Institut für Gewerbe- und Handwerksforschung 1999). Hier erfolgt eine Dreiteilung in Folgekosten-Assessments, Kosten-Effektivitäts-Analysen und Kosten-Nutzen-Analysen, die anhand verschiedener Kriterien beurteilt werden können.

Insbesondere die Aussagekraft für Kosten- und Nutzen-Überlegungen ist zu beachten sowie der mit dem Einsatz verbundene Aufwand. Unter einer RIA kann von Land zu Land eine unterschiedlich weitreichende Methode ver-

standen werden. Ihr tatsächlicher Einsatz in den Ländern müsste noch genauer erforscht werden, da beispielsweise in Großbritannien auch Kostendimensionen quantifiziert werden, in Deutschland hingegen nur eine Proforma-Prüfung durchgeführt wird (vgl. Tabelle 9).

### **Ermittlungsmethoden für Regulierungsfolgekosten nach Lettmayr**

Die Frage, wie und auf welcher Ebene Regulierungsfolgekosten erhoben werden sollen, führt Lettmayr zu einer weiteren Unterteilung (Lettmayr 1998: 87). Mit der Impuls-, Proportionalitäts-, Mikro-, Meso- und Makroanalyse liegen fünf Möglichkeiten vor, die unterschiedlich aussagekräftig und praktikabel sind (vgl. Tabelle 10).

### **Systematik des Beobachtungsnetzes der europäischen KMU 2002**

Das europäische Beobachtungsnetz für KMU hat in Anlehnung an Brunetti et al. (1997) ebenfalls eine Systematik zur Unterteilung der Regulierungsfolgekosten verwendet. Diese weist vergleichbare, aber anders benannte und unterteilte Punkte auf als die von Lettmayr, sodass sich im Hinblick auf den ReBiX eine Kombination anbietet.

Folgende Regulierungsbereiche werden als Quellen administrativer Belastungen genannt:

- Bestimmungen für Neugründungen
- Umweltbestimmungen
- Bestimmungen über allgemeine statistische Informationen
- Handelsrecht
- allgemeine Besteuerung
- arbeitsrechtliche Bestimmungen: Arbeitsschutz, Arbeitszeiten, sektorspezifische Vorschriften, Kündigungsrechte, Arbeitsverträge, Einkommens- und Lohnsteuer, Mitbestimmungsrecht, Tarifvertragsrecht

Dabei kommen folgende Regulierungskostenbegriffe zum Einsatz:

#### *Direkte Kosten*

- a) Erfüllungskosten (»compliance costs«): einmalige Kosten, die bei der Erfüllung von Bestimmungen anfallen, wie Investitionen in neue Produktionsprozesse, Technologien, Ausrüstung, Arbeitskräfte, Personalschulungen, Infrastruktur und Organisationssysteme
- b) Betriebskosten: wiederkehrende Kosten, die sich aus der Maßnahme erge-

ben, wie erhöhte Kosten für Rohmaterialien und Arbeitskräfte, andere wiederkehrende Produktionskosten, Lizenzgebühren und periodische Inspektionen

- c) Verwaltungskosten: bezogen auf den Zeit- und/oder finanziellen Aufwand (intern und/oder durch den Zukauf externer Beratung) für das Verständnis von Gesetzen, für Erhebung, Planung, Verarbeitung, Weiterleitung und Aufbewahrung von Daten, für das Ausfüllen und Vorlegen der erforderlichen Formulare
- d) Anstieg: Abgaben in Form von Steuern, Prämien usw.
- e) Abnahme: der Transferzahlungen

#### *Indirekte Kosten*

- a) negative Auswirkungen auf: Investitionsvorhaben und den Handel (innerhalb und außerhalb der EU)
- b) negative Auswirkungen auf die Innovationsentscheidungen der Unternehmen (z. B. F&E-, Produkt-, Prozess- und Organisationsinnovation)
- c) negative Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen (d. h. Anpassung an Veränderungen, Marktzutritt, Wettbewerbsverzerrung für bestimmte Unternehmensgruppen, z. B. KMU im Vergleich zu anderen)

Speziell erwähnt seien die Elemente administrativer Belastung in Zusammenhang mit der Einstellung von Mitarbeitern:

- Technische Aspekte des Einstellungsprozesses
- Zahl der Verwaltungsverfahren
- Art der Verwaltungsverfahren: Behördenkontakte, Ausfüllen von Formularen, Bereitstellung der verlangten Informationen, Zeitaufwand (Warten auf Entscheidungen, die den Einstellungsprozess verzögern können)
- Arbeitsrechtliche Bestimmungen und Vorbereitungsarbeit des Unternehmers: Erheben von Informationen, Verstehen der für den Einzelfall relevanten Bestimmungen, Ermittlung der genauen Maßnahmen, die vom Unternehmer verlangt werden

### **Arbeitshilfe zur Ermittlung der Kostenfolgen von Rechtsvorschriften der Innenminister**

Die Innenministerien des Bundes und des Landes Baden-Württemberg haben bereits 1998 eine Broschüre herausgebracht (Bundesministerium des Innern/Innenministerium Baden-Württemberg 1998), in der sie die Metho-

den der Gesetzesfolgenabschätzung mit den genannten drei Modulen aufzeigen sowie die Kostenfolgenabschätzung (KFA). Diese wird anhand eines Beispielfalles durchgeführt.

Hier ist vor allem die KFA als Bestandteil der GFA von Interesse. Durch sie sollen die Kosten ermittelt werden, die bei den (voraussichtlich) Betroffenen einer Rechtsvorschrift direkt oder indirekt entstehen. Jede der drei GFAs weist aufgrund der Informationslage eine eigene KFA auf.

Hier folgt ein Beispiel für die begleitende GFA. Systematisch wird dabei nach Kostenrechnung, Kostenträger (ganze Rechtsvorschriften, einzelne Regelungsalternativen oder Szenarioalternativen) und Kostenstellen (Verwaltungen, Unternehmen/Wirtschaft, Privatpersonen/Gesellschaft) unterteilt.

Die Kosten werden in vier Kategorien unterteilt und betreffen jeweils alle Kostenstellen. Damit liegt ein weiteres Verständnis als bei anderen KFA vor, die sich meist auf die Kostenstelle der Unternehmen konzentrieren:

- Entstehungs- und Vollzugskosten
- einmalige und laufende Kosten
- Einzel- und Gemeinkosten (nach eindeutiger Zurechenbarkeit)
- Kosten nach Art der verbrauchten Ressourcen (Personalkosten, Sach- und Dienstleistungskosten, Transferkosten, volkswirtschaftliche Kosten (qualitative und verbale Beschreibung))

Kostenträger, Kostenstellen und Kostenarten bilden die Achsen eines »Kostenwürfels«, der dreidimensional die Gesamtkosten des Vollzugs einer Rechtsvorschrift aufzeigt. Die eigentliche KFA unterteilt sich in eine vorbereitende Analysephase und in die eigentliche Ermittlungsphase. Diese wird anhand des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes im Detail vorgestellt.

Als Fazit wird festgehalten: »Mit Hilfe des beschriebenen Verfahrens werden in erster Linie die unmittelbar zurechenbaren Kosten der zu untersuchenden Regelung erfasst. Für mittelbare Kosten, die z.B. durch die Inanspruchnahme von Verordnungsermächtigungen und den Vollzug dieser Verordnungen entstehen, sind eigene Kostenabschätzungen durchzuführen. Diese Anleitung konzentriert sich in erster Linie auf die mikroökonomische Ebene. Auf die Einbeziehung spezifischer volkswirtschaftlicher Quantifizierungsmethoden wurde vorerst verzichtet« (ebd.: 54).

## **Ziele administrativer Vereinfachung nach OECD**

Die OECD hat drei Ziele aufgestellt, die mit der Vereinfachung der Administration erreicht werden sollen:

- »*Information dissemination*, i.e. making regulatory information requirements easily and cost-efficiently available for relevant target groups.
- *Transactional aspects*, i.e. enabling and facilitating regulatory information transactions between authorities and businesses and citizens, for example when obtaining a licence to start an enterprise, filing tax returns, or renewing a driving licence.
- *Stocking information*, i.e. tools and strategies to store and share information required according to administrative or other regulations« (OECD 2003: 16).

Im Kapitel über die Messung administrativer Belastungen unterteilt die OECD ebenso wie EIM in Bottom-up- und Top-down-Ansätze. Dabei sieht sie die Entwicklung von Messmethoden als ersten Schritt zum Einstieg in die Messung administrativer Lasten und die Evaluierung der Reduzierungsprogramme. Als konkrete Beispiele werden genannt:

- der niederländische MISTRAL-Ansatz
- der Paperwork Reduction Act aus den USA zur Messung und Reduzierung der Datensammelaktivitäten der Behörden
- Index-basierte Ansätze zur Überwachung der administrativen Lasten mittels eines »*tableau de bord*« bzw. einer »*scorecard*« zur Erfassung aller Regulierungsvariablen wie in Belgien
- Umfragen unter den Nutzern, Empfängern, Belasteten der Regulierungen und administrativen Prozesse zur Ermittlung der Belastungen und der Zufriedenheit, wie sie in einer Reihe von Ländern durchgeführt werden
- spezielle RIA-Verfahren, die ebenfalls in etlichen Ländern zum Einsatz kommen

Die OECD kommt zu folgendem Schluss: Als Benchmark für eine statische Analyse und eine Betrachtung der erwarteten Reduktionen im Zeitablauf eignet sich der Einsatz von Messmethoden. Top-down-Ansätze kommen nach den Erfahrungen vor allem bei breit angelegten Reduktionsprogrammen zum Einsatz. Bottom-up-Ansätze eignen sich hingegen besser für die Gestaltung und Evaluation von spezifischen Initiativen zum Bürokratieabbau.

Umfragen sind geeignet, um Handlungsfelder und Schwerpunktprobleme zu identifizieren. Für Top-down-Analysen breiterer Reduktionsprogramme auf Makro-Ebene eignen sich zudem Index-basierte Ansätze. Für die Behörden sind solche Messungen somit nützlich, auch um politische Unterstützung zu gewinnen. Allerdings sind sie auch teuer, sobald eine hohe Genauigkeit erwünscht wird. Zudem besteht die »*Entscheidungsnot*«, die beschränkten Ressourcen entweder in Messungen zu investieren oder in konkrete Reduzierungsmaßnahmen. Außerdem werden mit jeder Messung auch

Erwartungen auf Empfängerseite geweckt, dass es bald zu Entlastungen kommt. Diese im politischen Prozess herbeizuführen, gestaltet sich dann ungleich schwieriger. Andererseits erhöhen messbare Ziele die Glaubwürdigkeit der Reformer.

Aus diesen Überlegungen leitet die OECD fünf Fragen ab, die vor der Identifizierung von Best Practices beantwortet werden sollten (ebd.: 49):

- »How is a baseline best established?
- What is the best way to measure burdens – on a micro or macro level or combined?
- Should benefits be taken into account, and, if so, how? Is it feasible to use such techniques to derive a »budget« for burdens?
- What is the best way to ensure that the regulatory impact analyses commonly used in regulatory reform programmes, take into account simplification issues?
- Are impact statement requirements useful tools in this context? Are they preferable to explicit burden measurement tools, due to their ability to locate burden measurements within a broader policy context and express them in terms of a benefit-cost framework?«

Auf die hier vorgestellten Methoden wird im Zuge der Neukonzeption in Kapitel 4 wieder Bezug genommen. Im folgenden Kapitel 3 werden die bisher vorgestellten Ansätze zum Bürokratieabbau und zur Messung administrativer Belastungen aus den einzelnen Ländern zusammengefasst dargestellt und beurteilt.

Das Fazit zu diesen sechs methodischen Vorschlägen lautet: Die Systematisierung der Folgekosten und methodischen Vorgehensweisen führt zu denselben Grundmustern der Einteilung. Allerdings unterscheidet sich je nach Autor bzw. Institution die »Feinjustierung«. Daraus leitet sich die Aufgabe für neue Konzepte ab, ein eigenes Systematisierungsraster der Kostenfolgen und eine zweckmäßige Verwendung der Ermittlungsmethoden vorzunehmen. Beides wird dann in Kapitel 4 vorgenommen. Die hier vorgestellten Ansätze dienen als Ausgangsbasis.

### **3 Synopse der einzelnen Ansätze**

In dieser kurzen Zusammenfassung werden die in Kapitel 1 aufgeführten Ansätze und Methoden anhand eines einheitlichen Kriterienkataloges beurteilt, um ihre Eignung für die Konstruktion des neuen ReBiX zu ermitteln. Die Einstufungen auf der Skala 1 bis 5 wurden aus der Perspektive der Regu-

lierungen und administrativen Lasten vorgenommen. Die ausgewählten Kriterien:

- Kernfragen
- Erfassung/Methodik
- Kostenermittlung
- Bewertung des deutschen Arbeitsmarktes
- Beurteilung der Eignung für ReBiX
- Methodik/Präzision (Skala 1–5)
- politischer Einfluss (Skala 1–5)
- verwendbare Elemente für den ReBiX

Bei der Auswahl dieser Kriterien standen folgende Aspekte im Vordergrund:

- Fragen: Welche Kernfragen versucht dieser Ansatz zu lösen? In welche Richtung zielt sein Erkenntnisinteresse? Welche Auskünfte erwartet die Leserschaft?
- Erfassung/Methodik: Welche Charakteristika weist das Forschungsdesign auf? Handelt es sich um einen quantitativen oder qualitativen Forschungsansatz? Werden Forschungsmethoden kombiniert? Welche Tests werden durchgeführt?
- Kostenermittlung: Findet eine spezielle Ermittlung der Regulierungs-/Bürokratiefolgekosten statt? Wenn ja: Wie ist die Vorgehensweise?
- Bewertung des deutschen Arbeitsmarktes: Wird im Rahmen der Studie seine Regulierung angesprochen? Existieren dazu Detailuntersuchungen oder werden entsprechende Indizes gebildet?
- Beurteilung der Eignung für ReBiX: Bietet der beurteilte Ansatz konkrete Methoden/Gedanken/Ergebnisse, die für die Entwicklung und Konstruktion des ReBiX Verwendung finden könnten?
- Methodik/Präzision (Skala 1–5): siehe die in Kapitel 1 erläuterte Einstufung
- politischer Einfluss (Skala 1–5): siehe die in Kapitel 1 erläuterte Einstufung
- verwendbare Elemente für den ReBiX: Welche Methoden, Gedanken, Ergebnisse lassen sich konkret für die Entwicklung und Konstruktion des ReBiX verwenden?

Auf den folgenden Seiten werden die Ansätze, unterteilt nach den Kategorien makroökonomisch, mikroökonomisch und kombinierend, anhand der Kriterien beurteilt. Dabei handelt es sich zwar um eine objektive Beurteilung – die aber naturgemäß von der Sicht des ReBiX-Gestalters beeinflusst worden sein kann. Daher mögen weitere Beurteiler durchaus zu anderen Urteilen kommen.

Tabelle 11: Systematische Beurteilung der Ansätze im Überblick

| Makroökonomische Ansätze             |   |   |  |                                    |  |                    |                      |  |  |
|--------------------------------------|---|---|--|------------------------------------|--|--------------------|----------------------|--|--|
|                                      | Fragenbereich   | Erfassung/Methodik  | Kostenermittlung   | Bewertung Arbeitsmarkt Deutschland | Eignung für ReBix                        | Methodik/Präzision | Politischer Einfluss | Elemente für ReBix   |  |
| <b>Blaue Prüffragen</b>              | Sinn und Zweck der Regulierung, zeitliche Aspekte, Transparenz, Kosten/Nutzen   | in Frageform, d. h. ohne operationale Präzisierung  | keine Anleitung, aber Zusammenhang mit dem Leitfaden und Handbuch GFA        | nein                               | eingeschränkt                            | 3                  | 1                    | Methodik der Fragestellung                                 |  |
| <b>Regulierungsdichte-Indikator</b>  | Bildung von Regulierungskategorien, Messung der Belastung nach Branchen, betroffenen Arbeitsplätzen und Effizienz der Regulierung | Bildung von Regulierungskategorien mit Zuordnung der Eingriffsstärke, Gewichtung der Kategorien | Standardisierung der Erfüllungskostenbelastung                               | nein                               | verwendbar als einziger echter Indikator | 3                  | 3                    | Kategorienbildung, Standardisierung der Kosten, Gewichtung |  |
| <b>Economic Freedom of the World</b> | Zusammenhang ökonomische Freiheit mit Indikatoren eines Landes  | Bildung eines Freiheitsindex anhand von 5 Bereichen   | nicht direkt – Vorschriften  | teilweise                          | eingeschränkt                            | 3                  | 1-3 (je nach Land)   | Indexbildung   |  |
| <b>Doing Business</b>                | Regulierungsauswirkungen bezüglich Gründung, Mitarbeiter, Verträge, Kredit, Auflösung   | Bildung hypothetischer Fälle, Experimenteinbezug  | Messung von Anzahl Prozessen, Zeit, Kosten und Mindestkapital (je Messgröße) | ja, vier spezielle Indizes         | eingeschränkt                            | 4                  | 2-4 (je nach Land)   | Bildung von standardisierten Fällen, Expertenpanel         |  |
| <b>Index of Economic Freedom</b>     | Zusammenhang ökonomische Freiheit mit Indikatoren eines Landes  | Bildung eines Freiheitsindex anhand von 10 Gebieten   | nicht direkt – Steuerlast/Restriktionen                                      | teilweise                          | eingeschränkt                            | 3                  | 1-3 (je nach Land)   | Indexbildung   |  |

|   |  |  |   |      |               |   |                    |  |  |
|---|--|--|---|------|---------------|---|--------------------|--|--|
| <b>Global Competitive-ness Report</b>           | Vergleich der Wettbewerbskonditionen von Ländern   | Primär- und Sekundärerhebungen, Umfrage unter ca. 7000 Unternehmen       | nicht direkt                                  | ja   | eingeschränkt | 4 | 1-3 (je nach Land) | Unternehmensbefragungen                          |  |
| <b>World Competitive-ness Yearbook</b>          | Vergleich der Wettbewerbskonditionen von Ländern anhand von Indikatoren aus vier Politikgebieten | Primär- und Sekundärerhebungen   | nicht direkt                                  | ja   | eingeschränkt | 4 | 1-3 (je nach Land) | Simulationsstudien                               |  |
| <b>Bertelsmann-Studie</b>                       | wirtschaftspolitische Aktivitäten der Länder und deren Erfolg                                    | Bildung zweier Indizes (Erfolgsindex, Aktivitätsindex)                   | nicht direkt                                  | ja   | eingeschränkt | 3 | 1                  | Bildung von Indizes                              |  |
| <b>EU-Beobachtungsnetz KMU und Benchmarking</b> | Einfluss arbeitsrechtlicher Regulierungen  | Ermittlung der Anzahl Nennungen zu Themengebiet                          | detaillierte Aufstellung von Kostenkategorien | ja   | verwendbar    | 3 | 1-2 (je nach Land) | Kostenkategorien, Ansatzpunkte für Arbeitsmarkt  |  |
| <b>Global Entrepreneurship Monitor</b>          | Gründungsaktivitäten in den 31 Ländern, Rahmenbedingungen für Gründungen                         | repräsentative Bevölkerungsbefragung, mehr explorative Expertenbefragung | jeweils Fragenskala                           | nein | eingeschränkt | 3 | 1                  | Indikator für Regulierung über Expertenbefragung |  |
| <i>Mikroökonomische Ansätze</i>                 |  |  |   |      |               |   |                    |  |  |
| <b>Bürokratiekosten bei KMU</b>                 | Bürokratiebelastung von KMU, Zusammenarbeit mit Behörden   | Primärbefragung zu sieben Bereichen                                      | direkte und indirekte Bürokratiekosten        | nein | verwendbar    | 4 | 2                  | Kostenermittlung                                 |  |
| <b>DEA-Gründerpanel</b>                         | Regulierung der Gründung, Qualität des Behördenverkehrs, Ermittlung von Belastungsquoten         | Ermittlung qualitativer und quantitativer Aspekte des Gründungsprozesses | Bildung von einfachen Belastungsquoten        | nein | eingeschränkt | 3 | 2                  | Gründungsbezug                                   |  |

|   |  |  |  |      |            |     |                      |   |  |
|---|--|--|--|------|------------|-----|----------------------|---|--|
| <b>Leitfaden und Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung</b> | Gestaltung einer Gesetzes- und Kostenfolgenabschätzung   | Systematik für die Durchführung, Kostenermittlung der drei GFA einschließlich der jeweiligen KFA | Kostenermittlung anhand spezieller Systematik für vier Kostenstellen | nein | verwendbar | 4   | 1                    | Gestaltung der GFA und KFA  |  |
| <b>USA</b>  | Optimierung des Prozesses der Regulierungsprüfung  | Panel, Beratungen, Ombudsmann, KMU-Betroffenheit   | spezielle Kostenfolgen für KMU                                       | nein | verwendbar | 4-5 | 4-5                  | Prozessbetrachtung, institutionelle Verankerung   |  |
| <b>KMU-Vergleich 98</b>                                 | Belastungen im Kantons- und Ländervergleich, 5 Regulierungsbereiche  | 2 Methoden: Fragebogen und Zeitmessung   | detaillierte Kostenerfassung (direkte und indirekte Kosten)          | ja   | verwendbar | 4   | 3-4 Schweiz<br>0 (D) | Kostenerfassung, Kategorisierung  |  |
| <i>Kombinierende Ansätze</i>                            |  |  |  |      |            |     |                      |   |  |
| <b>Schwedischer RIA</b>                                 | Regulierungsprozess, Erleichterungen für KMU, Qualitätskriterien einer RIA, institutionelle Vorkehrungen für Umsetzung | Konzeption eines RIA, Prozessdenken  | Auswirkungen auf KMU, RIA  | nein | verwendbar | 4   | 3                    | Regulierungscontrolling, Qualitätsfaktoren, Verantwortungszuordnung   |  |
| <b>Better Regulation Guide</b>                          | Kernprinzipien der Regulierung, institutionalisierter Prozess, Konzeption einer RIA mit KMU-Test                       | Verbindung Prozessdenken mit Kostenermittlung und KMU-Test                                       | detaillierte Kostenermittlung  | nein | verwendbar | 4-5 | 3-4                  | Prozessbetrachtung, institutionelle Verankerung, Kostenermittlung, Darstellung anhand konkreten Einzelfalls |  |

|   |   |  |   |      |                         |     |                            |   |
|---|---|--|---|------|-------------------------|-----|----------------------------|---|
| <b>KMU-Verträglichkeitstest Müller/Schmid</b>         | Prozess der Regulierung, Test der speziellen Auswirkungen auf KMU   | Verbindung Prozessdenken mit Kostenermittlung und KMU-Test   | methodische Vorschläge zur Kostenermittlung                   | nein | verwendbar              | 4   | 4-5                        | Prozessermittlung, KMU-Bezug  |
| <b>Handbuch Regulierungsfolgenabschätzung Schweiz</b> | Konzeption und Einsatz Regulierungsfolgenabschätzung einschließlich KMU-Verträglichkeitstest  | Konzeption RIAs mit KMU-Test   | Verfahren zur Kostenermittlung und zum Unternehmenseinbezug   | nein | verwendbar              | 4-5 | 3-4                        | RIA, KMU-Verträglichkeitstest, politische Wirksamkeit   |
| <b>MISTRAL</b>  | Strukturierung administrativer Lasten, Vergleich der Ermittlungsansätze, Entwicklung detaillierter Messverfahren, Berücksichtigung von Korrekturschritten | Systematik der wahrhaften Kosten- und Zeitermittlung, Einsatz von Standardfähigkeitskategorien und -zeiten | spezifisches und detailliertes Verfahren zur Kostenermittlung | nein | vorzugsweise verwendbar | 5   | 4-5                        | Strukturierung der Lasten, methodisches Vorgehen, Einsatz von Tätigkeitskategorien und Zeiten, messbare Erfolge des Einsatzes |
| <b>Quick Scan MISTRAL</b>                             | vereinfachte Form des MISTRAL-Ansatzes, Einsatz in mehreren Ländern   | reduzierte Systematik zur effizienten Ermittlung, Erhebungen bei Unternehmen                               | Richtlinien zur Kostenermittlung auch in der EU               | nein | vorzugsweise verwendbar | 4   | 5 (NL), weitere Länder 2-4 | einfaches und relativ treffge- naueres Verfahren, Vorteil der internationalen Erfahrungen und des Praktikabilitätsbeweises    |

| <i>Ansätze im Kontext moderner Regulierung</i>        |  |   |   |           |            |     |     |   |
|---|--|---|---|-----------|------------|-----|-----|---|
| <b>Projekte in Baden-Württemberg (auch NRW, Bund)</b> | Aufgaben und Vollmachten eines Ombudsmanns, Maßnahmenkataloge  | Fragen der institutionellen Verankerung | keine Anleitung   | teilweise | verwendbar | 2   | 3   | Ombudsmann  |
| <b>Schweizer Projekte 2004/2005</b>                   | Einführung neuer Regulierung mit KMU-Verträglichkeitstest, Teilnahme von KMU an Messungen/Experimenten | Primärerhebungen                        | KMU-Verträglichkeitstest mit detaillierter Kostenermittlung | nein      | verwendbar | 3   | 4   | Prozessdenken, KMU-Test, Parallelität Test und Messung, Gestaltung von Experimenten |
| <b>Sieben Fallstudien der OECD</b>                    | Projekte der Bürokratievereinfachung in sieben Benchmark-Ländern, Projekte zur Regulierungsreform      | Hinweise in den einzelnen Fallstudien   | in den einzelnen Fallstudien                                | nein      | verwendbar | 4-5 | 4-5 | als Fundgrube für Initiativen und Konzepte  |

## 4 Entwicklung eines Gesamtkonzepts

### Einführung

Die bisher durchgeführte Analyse, die Projekte in den einzelnen Ländern und die Diskussion mit Unternehmen zeigen: Es muss gehandelt, nicht nur geredet und konzipiert werden. Trotzdem wird an dieser Stelle eine Zusammenführung der besten Ideen aus der Analyse vorgenommen, angereichert mit weiteren eigenen Gedanken. Ziel ist die Skizzierung eines prozessorientierten und die relevanten Aspekte umfassenden Gesamtkonzepts, das in Kooperation mit den Unternehmen möglichst effizient umgesetzt werden kann.

Der eigentliche Auftrag, einen Indikator zu entwickeln, muss nach den Erfahrungen in Kapitel 1 bis 3 erweitert werden: aus methodischen Gründen sowie in Hinblick auf einzuleitende Maßnahmen.

Ein Indikator setzt sich jeweils aus unterschiedlichen Faktoren zusammen, teils werden in den Ländern relativ einfache Methoden eingesetzt, um eine Rankingposition oder einen Indikator zu ermitteln, teils werden komplexere Berechnungen durchgeführt. Aus der Fülle der Faktoren, die zudem miteinander in Wirkungsbeziehungen stehen und sich dynamisch verändern, kann kein perfektes Modell konstruiert werden. Dies ist das klassische Dilemma der rein quantitativ orientierten Ökonomie.

Die Quantifizierung der Einflussfaktoren und Berechnungsschritte des Indikators kann noch so ausgefeilt sein, es wird doch nur an der Oberfläche gemessen und eine Momentaufnahme der gegenwärtigen Ausprägung geliefert. Die Fragen nach den Ursachen einer Regulierung, nach ihren Alternativen und ihrer Umsetzung werden jedenfalls direkt nicht gestellt. Damit besteht die Gefahr, einer Scheingenauigkeit, die immerhin mit großem methodischem Aufwand ermittelt wurde, zu unterliegen.

Dies führt zum zweiten Erweiterungsgrund, den einzuleitenden Maßnahmen. Um wirklich die Ursachen der Regulierung erfassen und beeinflussen zu können, muss der gesamte Regulierungsprozess mitsamt seinen beteiligten Interessen(vertretern) analysiert werden. Nur diese Betrachtung ermöglicht eine wirksame Evaluierung der Alternativen und eine Ursachenbekämpfung. Der Indikator kann dabei als »Thermometer« wertvolle Dienste leisten, wenn er sauber konstruiert und effizient ermittelt werden konnte. Er ist aber in seinem Einsatz- und Wirkungsbereich naturgemäß beschränkt.

Daher soll im Folgenden neben dem ReBiX auch seine Integration in den Regulierungsprozess sowie der Umgang mit schwer messbaren indirekten Folgekosten von Regulierungen thematisiert werden. Denn um den Kern der Regulierung zu erfassen, müssen die richtigen Fragen gestellt werden, statt

sich auf einen Indikator zu beschränken, der zwar genau messen kann, aber das Problem selbst nicht lösen hilft. Es ist bisher viel Aufwand in die Konstruktion von Indikatoren investiert worden, doch bleibt der Verdacht bestehen, dass darüber hinaus die eigentliche Ursachenforschung zu kurz gekommen ist.

Moderne Regulierung sollte beide Aspekte berücksichtigen. Dabei erfüllt ein Indikator mit 80 bis 85 Prozent Treffgenauigkeit und der richtigen Ausrichtung einen besseren Zweck als einer, der 99 Prozent genau misst, aber möglicherweise weniger relevante Indikatoren.

### *Anforderungen von Unternehmensseite*

In diesem Abschnitt werden die Ergebnisse einer schweizerischen und einer deutschen Untersuchung zu den Erwartungen und Anforderungen an eine moderne Regulierung vorgestellt.

Die von August bis Oktober 2004 durchgeführte Befragung von KMU der Ostschweiz (Fueglistaller 2004) zu ihren politischen Forderungen verdeutlicht deren Erwartungshaltung gegenüber der Politik nachdrücklich. Die Industrie- und Handelskammer St. Gallen-Appenzell, das Schweizerische Institut für Klein- und Mittelunternehmen an der Universität St. Gallen und das Institut für Qualitätsmanagement und angewandte Betriebswirtschaft an der FH St. Gallen haben 4766 vierseitige Fragebögen vor allem an KMU der Kantone St. Gallen und beider Appenzell verschickt. Davon richteten sich 1229 an IHK-Mitglieder und 3537 an weitere KMU.

Es gab einen Rücklauf von 21,5 Prozent (1025 KMU) über alle, aber von 44 Prozent alleine bei den Unternehmen der IHK SG-A. Vor allem bei den der IHK angeschlossenen KMU war das Interesse an der Thematik also groß.

Hier einige ausgewählte, im Zusammenhang mit ReBiX relevante Ergebnisse: 43 Prozent fühlen sich in ihren Anliegen von Kantonen und Gemeinden ernst genommen, von den Kleinstunternehmen allerdings nur 38 Prozent. Insgesamt 58 Prozent fühlen sich in ihrer unternehmerischen Freiheit vom Staat behindert. Ebenfalls 58 Prozent fordern eine aktive Förderung der KMU durch den Staat, wobei die Förderung auf fünf Wegen mit insgesamt 36 politischen Forderungen erfolgen kann: Abbau von Geboten und Verboten, Vereinfachung administrativer Verfahren, fiskalische Entlastungen, positive finanzielle Anreize, Bevorzugung bei der Vergabe öffentlicher Aufträge.

Bei der Frage nach den zwei wichtigsten Themenbereichen ergab sich ein Bild, das gegen eine staatliche Förderpolitik, aber für den Bürokratieabbau spricht:

- 62 Prozent wünschen einen Abbau von Geboten und Verboten.
- 52 Prozent fordern eine Vereinfachung administrativer Verfahren.
- 49 Prozent wollen fiskalische Entlastungen.
- 20 Prozent setzen sich für eine Bevorzugung bei der Vergabe öffentlicher Aufträge ein.
- 15 Prozent plädieren für positive finanzielle Anreize.

Beim Handlungsbedarf haben sich acht Forderungen mit hoher Zustimmung (80–100 Prozent) und hoher Wichtigkeit (50–80 Prozent) herauskristallisiert:

- nicht kostendeckende Angebote bei der Vergabe öffentlicher Leistungen ausschließen
- Kapitalsteuer auch auf Kantonsebene aufheben
- Verbandsbeschwerderecht reformieren (89 Prozent für Reform, 60 Prozent für Abschaffung)
- Doppelbesteuerung von Gewinnen und Dividenden abschaffen
- neue Erlasse auf KMU-Verträglichkeit prüfen (91 Prozent Zustimmung)
- freier Zugang zum Stromnetz für alle KMU (93 Prozent Zustimmung)
- Nachfolgeregelungen von KMU steuerlich erleichtern
- Baubewilligungsverfahren beschleunigen (97 Prozent Zustimmung)

Sieht man von spezifisch schweizerischen inhaltlichen Forderungen ab, so zeigt sich eine deutliche Zustimmung und Priorisierung der vorgeschlagenen Testverfahren für neue Regulierungen, für den Abbau von Regulierungen zur Marktabschottung sowie die Verfahrensbeschleunigung. Für Deutschland dürfte dies umso mehr gelten, da es 1998 bei den administrativen Belastungen mit etwa 121 Stunden deutlich über der Schweiz mit rund 55 Stunden lag (Müller 1998). Da seither in Deutschland tendenziell Stillstand beim Bürokratieabbau herrscht und in der Schweiz doch etliche Maßnahmen ergriffen wurden, scheint eine Übertragung dieser Forderungen für die Bundesrepublik gerechtfertigt.

Wie sehen nun die Forderungen nach Bürokratieabbau in Deutschland aus? Hierzu ein Blick auf die Vorschläge der Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer e. V. (ASU). Um Deutschland von der Zwangsjacke für unternehmerische Aktivitäten und das Existenzgründergeschehen zu befreien, schlagen die Autoren eine Zwei-Wege-Strategie vor: Neben der Bestandsaufnahme und dem Abbau bestehender Bürokratie durch strenge Überprüfung der momentan 2200 Gesetze und 47 000 Verwaltungsvorschriften wird dazu geraten, die Bürokratie schon vor ihrer Entstehung zu bekämpfen (ASU 2003: 2). Das Handelsblatt identifiziert 2002 in einer Umfrage, die allerdings

mehr Beispielcharakter hat, die »20 unsinnigsten Vorschriften, die deutsche Unternehmen quälen«.

An folgenden Einzelfeldern wird exemplarisch aufgezeigt, in welchen Politikgebieten die Entbürokratisierung sinnvoll ansetzen sollte:

- Arbeitsrecht: Teilzeit- und Befristungsgesetz, Kündigungsschutzgesetz, Betriebsverfassungsgesetz, Tarifvertragsrecht, geschlechtsneutrale Stellenausschreibungen, öffentliche Auftragsvergabe, Problem der Schwellenwerte
- Steuerrecht: »Normenschwungel Steuerrecht«, Belastungen aus der Durchführung des Steuerrechts
- Sozialrecht: Unternehmen als Sozial-Sekretariate, Schutz spezieller Arbeitnehmergruppen, Generalunternehmerhaftung, Unfallverhütung, Verdienstbescheinigung
- weitere Rechtsbereiche: Statistik, Antidiskriminierungsgesetz, Berufsordnung, Zwangsmitgliedschaften usw.

Die Auswertung einer vom ASU durchgeführten Umfrage unter Selbstständigen zeigt einmal mehr: Je kleiner die Betriebe, desto größer die bürokratischen Hemmnisse (ebd.: 25 f.). Die vorgeschlagenen Konzepte zur Vermeidung von Bürokratie setzen an folgenden Punkten an:

- Konzentration auf originäre Staatsaufgaben
- Aufwertung marktwirtschaftlicher Prinzipien
- Selbstverpflichtung der Legislative und Exekutive

Die Schlussfolgerung lautet: »Ein so verstandener Bürokratieabbau braucht selbst aber auch eine unbürokratische Ausgestaltung, berechenbare Prinzipien ohne ›diskretionäre Pragmatik‹ und begleitende Expertise von Betroffenen« (ebd.: 20).

### *Fünf Grundannahmen der modernen Regulierung*

In diesem Abschnitt wird speziell für Deutschland ein neuer Ansatz zur Messung der Bürokratiekosten entwickelt, der den ReBiX in einen Regulierungsprozess einbindet. Dieser Ansatz soll bestehende, erfolgreiche Ideen integrieren und methodische Innovationen beinhalten. Er wurde in zwei Experteninterviews mit der IHK St. Gallen-Appenzell sowie einem Schweizer KMU einem ersten, jedoch nicht repräsentativen Praxistest unterworfen. Dies gilt vor allem für den Einbezug betroffener Unternehmen. Auf ihre Mitwirkung ist der Staat im Regulierungsprozess angewiesen.

Unter dem Schlagwort »Moderne Regulierung« wird gemäß der Definition der Bertelsmann Stiftung Folgendes verstanden: Moderne Regulierung geht von dem Grundsatz aus, dass ein schlanker, aber starker Staat Rahmen definieren, Spielregeln festlegen und Anreize setzen muss: Er reguliert so wenig wie möglich, aber so viel wie nötig. Daher muss modernes Regulieren

- notwendig und angemessen,
- auf eine messbare Wirkung orientiert,
- widerspruchsfrei,
- transparent,
- verständlich,
- zielgerichtet und
- effizient sein.

Die so verstandene moderne Regulierung umfasst auf Grundlage der Definition von (De-)Regulierung die Gestaltung eines ganzen Regulierungsprozesses, der einen Index als Messgröße enthält (wie ReBiX), welcher im Zuge der durchgeführten RIA mit speziellem Fokus auf KMU ermittelt wird. Die moderne Regulierung basiert auf den Grundideen des mündigen Unternehmers und Unternehmens, und sie versucht, im Sinne einer liberalen wirtschaftspolitischen Grundeinstellung ein ökonomisch und wettbewerbspolitisch sinnvolles und erforderliches Maß an Regulierung umzusetzen, das je nach Land die gesellschaftlichen Wertvorstellungen widerspiegelt.

Der Bezug zur Definition von (De-)Regulierung verdeutlicht das Spektrum der betroffenen Regulierungen, egal nach welcher Definition. Der Regulierungsprozess als Ganzes muss als Grundlage dienen, um die Reformen mit den administrativen Entlastungen zu verbinden. Dies geschieht über die durchzuführende RIA (oder GFA oder KFA), die wiederum die Ermittlung eines ReBiX zum Ziel hat. Der Fokus auf KMU entspringt nicht der Vorliebe des Verfassers, sondern ihrer wirtschaftlichen Bedeutung, die an anderer Stelle ausführlich gewürdigt wird: KMU stellen in Deutschland (wie auch in anderen Ländern) etwa 99,6 Prozent aller Unternehmen und beschäftigen rund 60 Prozent aller Erwerbstätigen (Fueglistaller/Müller/Volery 2004: 88 ff.).

Das neue Konzept geht von folgenden fünf Grundannahmen aus:

1. *Orientierung an einem Phasenansatz:* Durch die Strukturierung des Regulierungsprozesses in fünf Phasen soll ein erhöhtes Bewusstsein für die Konsequenzen des Regulierungshandelns und für die Gestaltungsmöglichkeiten in den frühen Phasen erreicht werden. Zudem lassen sich dadurch konkrete Anhaltspunkte für Messungen und Maßnahmen zum Bürokratieabbau lokalisieren. Der zu entwickelnde ReBiX lässt sich entspre-

chend zuordnen. Die Einführung eines sich selbst regulierenden und selbst lernenden Systems im Sinne eines Regulierungscontrollings wird dadurch erleichtert.

Der Prozess darf deshalb nicht enden, sondern soll durch die Überprüfung der Regulierungswirkungen nach einer zu definierenden Zeit in einen Kreislauf überführt werden. Diese Orientierung deckt sich mit den Grunderkenntnissen der OECD, nach denen zunehmend Ex-ante-Prüfungen durchgeführt werden und das Zusammenwirken von grundlegenden Regulierungsreformen mit Bürokratie-Vereinfachungen gestaltet werden sollte.

2. *Etablierung eines zweistufigen Verfahrens*: Für die Regulierungseffizienz ist es sinnvoll, ein zweistufiges Verfahren mit einem Schnelltest für die Grobbeurteilung und einer Detailmessung für volkswirtschaftlich bedeutende Regulierungen einzuführen. Hier können die bereits erwähnten Zweiteilungen in der Vor- und Hauptprüfungsphase (Müller/Schmid 2001) oder die Verbindung MISTRAL/Quick Scan als Beispiel herangezogen werden. Damit wird einer möglichst effektiven und effizienten Prüfung Rechnung getragen.

Bei volkswirtschaftlich hoch relevanten Fällen rechtfertigt sich nach einer vorhergehenden Kosten-Nutzen-Schätzung auch eine umfangreiche Prüfung. Alternativ bietet sich eine Dreiteilung der Methoden nach Lettmayr (1998) an – vom Folgekosten-Assessment über die Kosten-Effektivitäts-Analyse bis zur Kosten-Nutzen-Analyse. Des Weiteren kann zwischen den fünf genannten Erhebungsmethoden (von der Impuls- über die Mikro- bis zur Makroanalyse) ausgewählt werden. Die Verfahren sollten jedenfalls adäquat zum zu prüfenden Sachverhalt evaluiert werden.

3. *Kombination und damit Integration des Top-down- mit dem Bottom-up-Ansatz*: Die systematische, generalisierende Analyse der MISTRAL-Vorgehensweise mit ihrem Bottom-up-Ansatz soll mit der tatsächlichen Unternehmensrealität neu kombiniert werden. Das konkrete Vorgehen sollte entsprechend dem Vorschlag der OECD aber dem Prüfungsanlass gemäß gewichtet werden. Bei mehr grundsätzlichen, viele Politikgebiete betreffenden Untersuchungen steht der Top-down-Ansatz bei der ersten Prüfrunde im Vordergrund für einen raschen Überblick über das Ausmaß und die Richtung der Belastungen.

Geht es dagegen mehr um die spezifische Prüfung eines Politikbereiches oder gezielter Maßnahmen, empfiehlt sich in einem ersten Schritt vor allem der Bottom-up-Ansatz. Macht zudem der Top-down-Ansatz eine vertiefte Prüfung notwendig, so ist auch hier das Bottom-up-Vorgehen durchzuführen, um den »Basiskontakt« zu erreichen.

Die Messungen sollten in beiden Fällen zu einem Index (ReBiX) führen, der den Prozess des Bürokratieabbaus überwachen hilft. Die Unternehmen sollten dabei nicht nur, wie bei MISTRAL diskutiert, per Fragebogen und damit durchaus fehleranfällig einbezogen werden, sondern direkt und persönlich mit Messungen vor Ort im Unternehmen. Dies stellt, wie nachfolgend noch erläutert, eine neue Vorgehensweise dar. Damit ist aber die Trennung in die zwei Ansätze aufgehoben. Zwar kommt je nach Anlass mal der eine, mal der andere zuerst zum Zug, doch gerade beim Top-down-Ansatz als Erstem würde spätestens in der Hauptprüfung auch der Bottom-up-Ansatz folgen. In der Folge soll somit von einem integrativen Ansatz ausgegangen werden.

4. *Erstmalige Einführung von Experimenten*: In den Wirtschaftswissenschaften kommt es aufgrund der zunehmenden Bedeutung von Experimenten und ihren Ergebnissen zu den psychologischen Grundlagen des wirtschaftlichen Handelns zu einer Ergänzung bzw. Ersetzung des »klassischen« institutionenökonomischen Denkens und Modellbildens (einführend Fehr/Schwarz 2003; zur Kontrollproblematik Falk/Kosfeld 2004).

Da gerade die Entscheidung über indirekte Kosten der Regulierungen, wie Investitionsunterlassung, Investitionsverlagerung oder Arbeitsplatzschaffung ökonomisch, aber vielfach auch psychologisch beeinflusst wird (so die Hypothese), muss man sich mittels Experimenten dem tatsächlichen Entscheidungsverhalten annähern. Dieses ist zumindest teilweise nur beschränkt rational und vom Fairnessdenken beeinflusst.

In Experimenten könnten Schwellenwerte ermittelt werden, ab denen Entscheidungen über Regulierungsfolgen von Unternehmern in die eine oder andere Richtung beeinflusst werden. Dies geschieht analog zum »optimalen« Steuersatz von rund 30 Prozent, jenseits dessen Steuervermeidungsstrategien erdacht werden und der als gerecht empfundene Obergrenze angesehen wird. So wäre das Problem der volkswirtschaftlich bedeutsamen, aber schwer zu erfassenden Folgekosten zumindest ansatzweise besser in den Griff zu bekommen.

5. *Fachlich kompetente sowie institutionell verantwortliche und durchsetzungsfähige Institution*: Die Sicherstellung einer solchen Institution, die den Regulierungsprozess führt, ist für den Erfolg des Projektes ReBiX unabdingbar. Die Beispiele der blauen Prüffragen in Deutschland und des RIA in Schweden zeigen, dass der Prozess – sei er noch so durchdacht und geplant – nicht durchzuführen ist, wenn die zuständigen Institutionen dies als reine Pflichtaufgabe ansehen. Entsprechend müssen institutionelle Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten und Sanktionsmöglichkeiten vorgesehen werden, um die Umsetzung zu garantieren.

Die von der OECD identifizierten vier typischen Ausprägungsformen (single purpose entities, administrative simplification agencies, regulatory reform agencies, external committees) unterscheiden sich von den zwei erstgenannten allerdings mehr in ihrer Bezeichnung und ihrem Aufgabengebiet, weniger in ihrer institutionellen Aufhängung aus Sicht der positiven Regulierungstheorie. Wird diese herangezogen, so kommen drei Varianten in Frage: Behörden, feste externe Institution oder externe Institution nach Auswahlverfahren. Die Vor- und Nachteile sind jeweils zu diskutieren.

## **Vorschlag für eine Konzeption des Regulierungsprozesses und ReBiX**

### *Phasenansatz und zweistufiges Verfahren*

Die Analyse des Ist-Zustandes in Deutschland anhand der verschiedenen Ansätze in Kapitel 1 dieser Expertise hat gezeigt, dass (dringender) Handlungsbedarf in Richtung Bürokratieabbau besteht. Die Ursachen für diese zunehmenden administrativen Belastungen und die nur geringe, tatsächliche Handlungsbereitschaft der Politik hat eine Reihe von inhaltlichen, aber auch prozessualen und interessenspolitischen Ursachen. Denn Regulierungen sind immer auch ein politisches Geschäft: Es werden nicht nur Lasten erzeugt, sondern es wird neben dem volkswirtschaftlichen Nutzen einer Regulierung auch immer ein persönliches Interesse der Regulierer, ihrer Helfer und teilweise der Regulierten verfolgt.

Die positive Theorie der Regulierung (Müller 2003: 145 ff.) – in Ergänzung zur normativen Theorie – befasst sich mit den Strukturen und Prozessen der ökonomischen Institutionen sowie mit der Regulierung als Angebots- und Nachfragefunktion derjenigen Interessen, die die Verteilungskonsequenzen der Regulierungsalternativen zu spüren bekommen und Anreize für politisches Handeln besitzen. Damit wird auf den Markt der Regulierung abgezielt, auf dem Regulierer und Regulierte interagieren und sich von ihren Interessen und Eigennutzüberlegungen leiten lassen.

Ohne diese interessenspolitischen Theorien näher beleuchten zu wollen (vgl. die Eigennutzmodelle, die Bürokratietheorie von Niskanen 1968, die Theorie der ökonomischen Regulierung von Stigler 1971, die Erweiterung der Regulierungstheorie von Peltzman 1988, die Interessensgruppentheorie von Becker 1983 und 1988, die Deregulierungstheorie von Peltzman 1989 und die Theorie der Strategischen Institutionalisierung und rekursiven Regulation

von Ortman/Zimmer 1988), lässt sich im Regulierungsprozess ebenfalls eine wesentliche Ursache für zunehmende Regulierung identifizieren. So kommt Pejovich (1995) zu folgendem Schluss: »The point is that the legislative process does not provide strong incentives to block inefficient rules. In fact, the prevailing incentives favour inefficient rules. Legislators have a valuable property right, namely the power to confer the gains and to impose the costs on individuals. The legislative process, then, creates a market in which legislators could sell (or block) a redistribution of wealth in exchange for support and campaign contributions« (ebd.: 48).

Um solch einen ineffizienten Regulierungsprozess zu verhindern bzw. abzuschaffen, scheint es erforderlich, sich von Grund auf des Prozesses bewusst zu werden, um möglichst frühzeitig die aus einer Regulierung resultierenden Lasten (jenseits des Nutzens) zu identifizieren und zu reduzieren. Denn die zunehmende Ausdehnung der Regulierung belastet zwar die Unternehmen, sichert aber auf der Gegenseite die Arbeitsplätze von Parlamentariern, Staatsbeamten und -angestellten sowie einer Fülle von beratenden und begleitenden Institutionen und – auch das darf nicht vergessen werden – den sich innerhalb des regulierten Systems und möglicherweise davon profitierenden, weil vor dem Wettbewerb geschützten Unternehmen.

Dies ist ein Kernproblem der gesamten Diskussion und mit ein Grund für das zögerliche Vorankommen bzw. für den Stillstand der entsprechenden Reformbemühungen in Deutschland. Solange sich keine politische Kraft mit Taten für entsprechenden Bürokratieabbau einsetzt, bleibt alles wie es ist bzw. wird der jetzige Zustand weiter ausgebaut. Die Bewusstmachung des Regulierungsprozesses soll hier für Transparenz und verbesserte Zurechenbarkeit der Interessen und ihrer ökonomischen Vor- und Nachteile sorgen. Regulierungsmaßnahmen sollen damit auf ein effektiv sinnvolles Maß beschränkt und zudem so effizient wie möglich umgesetzt werden.

Entsprechend den Ausführungen von Müller und Schmid sollte sich der Regulierungsprozess von folgenden *Grundsätzen* leiten lassen.

1. Vor der Einführung einer Regulierung sollte auf Grundlage einer objektiven ökonomischen Analyse ermittelt werden, ob der Staat handeln muss oder ob der marktwirtschaftliche Prozess nicht selbst für eine Regulierung sorgt. Dies dürfte nachweislich in der Vielzahl der Fälle zutreffen (Müller 2003: 156 f.). Sollte diese Regulierung dauerhaft nicht gewährleistet werden können, ist an Selbstregulierungen der Marktpartner aufgrund ihrer höheren Umsetzungseffizienz und Sachnähe zu denken. Eine Regulierung des Staates ist erst vorzusehen, wenn der Selbstregulierungsgrundsatz der Wirtschaft gescheitert ist. Im Rahmen dieser Selbstregulierung setzt der Staat verbindliche politische Ziele, Eckwerte und Fristen und dient als

- Überwachungs-, nicht aber als Gestaltungsinstitution. Zudem entspricht dieser Grundsatz der Feststellung der OECD, die marktbasierende ökonomische Ansätze mit selbstverantwortlich handelnden Agenten in der Praxis auf dem Vormarsch sieht.
2. Anstelle detaillierter Verhaltensvorschriften des Staates sollten marktwirtschaftliche Instrumente wie Handelssysteme und Haftungsbestimmungen usw. treten.
  3. Die Zusammenarbeit zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft als betroffene Gruppierungen einer Regulierung sollte in einer möglichst frühen Phase erfolgen.
  4. Änderungen einer bestehenden Regulierung sollten so sparsam wie möglich erfolgen und frühzeitig und verbindlich angekündigt werden. Diese Vorhersehbarkeit und Verbindlichkeit spielen für das unternehmerische Handeln eine wichtige Rolle.
  5. Unter Berücksichtigung des Rechtsgutes und seines Risikoprofils sollten Meldeverfahren den eingriffsstarken Bewilligungen vorgezogen werden. Allerdings sind dabei unter KMU-Aspekten die Folgekosten der Rechtsberatung zu beachten,
  6. Beim Vollzug der Regulierung sollten Systeme favorisiert werden, die nicht Abfolgen von Gerichtsinstanzen bewirken, sondern auf gesetzeskonformen Verhandlungssystemen basieren. Ansonsten sind klare Verfahrensabläufe zu definieren, die einerseits Rechtsschutz garantieren, andererseits aber Verzögerungen durch missbräuchlichen Einsatz verhindern. Die Diskussion um das schweizerische Verbandsbeschwerderecht gehört hierzu. Die Sanktionierung von Trittbrettfahrern sowie die Streitvermeidung, beispielsweise durch Mediation, führen zu einer Einhaltung und Verringerung der Prozessschritte.
  7. Zwischen Staat und Unternehmen sind bei den einzelnen Prozessschritten direkte, elektronische und möglichst bei einer Stelle handlungsbevollmächtigte Strukturen zu schaffen. Hierzu zählen die One-stop-shop-Lösungen oder entscheidungsbefähigte und -verantwortende Behördenvertreter.
  8. Als Beteiligte dieses demokratischen Regulierungsprozesses sind folgende Gruppierungen grundsätzlich einzubeziehen bzw. zu berücksichtigen: parlamentarische Legislative, staatliche Exekutive, Unternehmen (KMU) und betroffene gesellschaftliche Gruppierungen, Bundes- und Landeskartellämter, Regulierungsbehörden, Ombudsmänner, interessierte Öffentlichkeit.

Eine Regulierung durchläuft während ihrer »Lebenszeit« insgesamt fünf Phasen:

1. Initiierung und erster Entwurf
2. Prüfung der Auswirkungen auf Unternehmen (Vor- und Hauptprüfung)
3. Erlass bzw. Verabschiedung
4. Vollzug bzw. Umsetzung
5. Überprüfung, Kontrolle, Revision und Abschaffung

An dieser Stelle soll vor allem auf die für den Einsatz des ReBiX relevanten Phasen 2 und 5 näher eingegangen werden.

#### *Prüfung der Auswirkungen auf Unternehmen*

Diese Phase bedeutet die Hauptarbeit für die mit ReBiX befassten Personen und Institutionen. Die nachfolgend beschriebene Methodik ist hierbei in einer möglichst effizienten Vorprüfungsphase in jedem Fall, der Regulierungsauswirkungen vermuten lässt, einzusetzen. Kommt die Vorprüfung zu dem Ergebnis, dass bedeutende Auswirkungen und Belastungen auf die Unternehmen zukommen – das genaue Ausmaß bzw. die Grenzwerte sind zu definieren –, wird eine detaillierte Hauptprüfung durchgeführt. Hierbei spielt die Klärung der institutionellen Frage eine wichtige Rolle.

Eine Lösung könnte aus praktischen Gesichtspunkten so aussehen, dass die regelmäßige Vorprüfung durch die Verwaltung selbst, die seltenere Hauptprüfung aber extern durchgeführt wird. Insbesondere sind die Auswirkungen auf Gründungen und KMU aus den einschlägigen Gründen wie Fixkosteneffekt, Belastung und Absorption des Unternehmers, Zusammenhang der Gründungsrate und Wirtschaftswachstum gemäß GEM-Report usw. besonders zu beachten. Die Ergebnisse der Prüfungen sind jeder Regulierung als Einleitungstext zur Verfügung zu stellen.

#### *Überprüfung, Kontrolle, Revision und Abschaffung der Regulierung*

Im Sinne eines Controlling sollte die Regulierung nicht eingeführt und dann wie die kaiserliche Sektsteuer über Jahrhunderte hinweg Bestand haben. Stattdessen sollte sie nach zwei Jahren einer erneuten, effizienten Vorprüfung unterzogen oder nach etwa fünf Jahren einfach ungültig werden. Hat sie doch Bedeutung, müsste erneut beantragt werden; ansonsten war sie überflüssig und wurde ohnehin nicht beachtet.

Damit ist das Instrument der »sunset legislation« angesprochen, das von 36 US-Bundesstaaten eingesetzt wird. Regulierungen werden zweifach überprüft, eine »periodische automatische Überprüfung der Erlasse auf ihre Aktualität und Zweckmäßigkeit hin, eine Umkehr der Beweislast für die Weiter-

führung von Aufgaben und Leistungen des Staates zu denjenigen, welche die Aufgabe weiterhin erfüllt sehen möchten« (Heller 2004: 27). Durch dieses Controlling soll auf Dauer die Qualität des Regulierungsprozesses insgesamt gesteigert werden, da aus den Fehlern gelernt werden und somit eine Professionalisierung und kritische Kontrolle des gesamten Geschäfts einsetzen sollte.

Diese Sichtweise wird auch aus juristischer Sicht von Lienhard verdeutlicht: »Die moderne Rechtsetzungslehre stellt dafür [Anm.: Optimierung der Rechtsetzung] eine breite Palette an Möglichkeiten zur Verfügung: Hervorgehoben sei hier die Wirkungsorientierung der Gesetzgebung selbst. Gesetze sollen klare und messbare (evaluierbare) Zielsetzungen enthalten und insofern final [Anm.: zweckorientiert] ausgestaltet sein. Bereits bei der Entstehung sind Erlasse auf ihre prognostizierbaren Auswirkungen (insbesondere Kosten/Nutzen) zu überprüfen (Regulierungsfolgenabschätzungen, RFA), wie dies auch von der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) vorgeschlagen und in der Schweiz etwa in der Form von KMU-Verträglichkeitstests durchgeführt wird. Zudem sollen im Verlauf des Vollzugs die tatsächlichen Auswirkungen von Erlassen evaluiert werden. Wirksamkeitsprüfungen sind denn auch gemäss Art. 170 der neuen Bundesverfassung für die Bundesebene ausdrücklich vorgesehen und finden sich zunehmend auch in kantonalen Verfassungen (Art. 101 Berner Kantonsverfassung).

Der Gesetzgebungsprozess ist mithin mit dem Inkrafttreten eines Erlasses nicht abgeschlossen. Vielmehr werden die Normen insbesondere aufgrund von Erfahrungen in der Umsetzung, der Entwicklung des Umfeldes und der Rechtsprechung periodisch überprüft und nötigenfalls angepasst (Gesetzescontrolling). Weniger, dafür gute Gesetze: Regulierung ist eine staatliche Kernaufgabe. Gute Gesetzgebung ist ureigene Pflicht des Regulierers. Regulierungen sind gerade auch deshalb im Sinne einer wohlverstandenen Deregulierung periodisch auf ihre Notwendigkeit, Zweckmässigkeit, Stufengerechtigkeit (organische und föderalistische), Flexibilität, Praktikabilität, Finanzierbarkeit, Durchsetzungsfähigkeit und Akzeptanz zu überprüfen. Selbstregulierung kann in dafür geeigneten Bereichen dazu beitragen, dass sich die staatliche Regulierung in Grenzen hält« (Lienhard 2004: 15).

### *Ermittlungs- und Prüfprozess für ReBiX in fünf Schritten*

Der eigentliche Ermittlungs- und Prüfprozess für den ReBiX wird in fünf Schritte unterteilt:

1. Definition der administrativen Lasten
2. Definition der Regulierungsarten und -kategorien
3. Definition der Kostenarten und -kategorien
4. Ermittlung der Kosten
  - 4.1 direkte Kosten
  - 4.2 direkte Folgekosten – Einsatz von Quick Scan und MISTRAL
  - 4.3 Ermittlung der indirekten Folgekosten – Einsatz von Experimenten
5. Ermittlung des ReBiX

Die bisherigen Ausführungen, etwa zu den drei Ermittlungsmethoden von Lettmayr oder dem KMU-Test des seco sowie von Müller/Schmid, sind damit nicht obsolet; diese richten sich nicht nur auf die Entwicklung eines Index, sondern versuchen die gesamte Bandbreite der mit der Regulierung verbundenen Fragen sowie die Nutzenkategorien zu erfassen. Der ReBiX ist somit als allein stehender Index für die Diskussion anzusehen und befasst sich vornehmlich mit den Regulierungsfolgen. In Bezug auf den Regulierungsnutzen müsste er, wie abschließend ausgeführt wird, noch ausgebaut werden. Er kann jedoch auch als noch nicht ausformulierte Operationalisierung des KMU-Tests etwa von Müller/Schmid angesehen werden.

#### *1. Definition der administrativen Lasten*

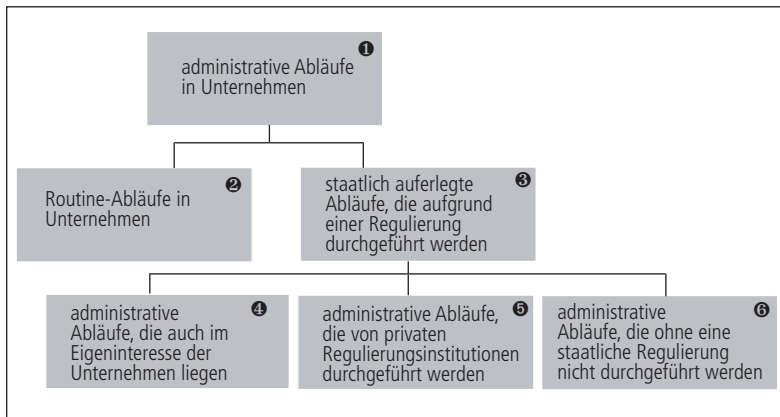
Ausgehend von der Systematik bei MISTRAL, die hier um eine Kostenkategorie erweitert wird (Abbildung 1), ist anzunehmen, dass in Unternehmen eine Reihe von administrativen Abläufen (1) auftreten. Diese lassen sich in zwei Kategorien unterteilen: Abläufe, die ohnehin vom Unternehmen durchgeführt werden, wie Beschaffung, Vertrieb, Rechnungswesen (2), und Abläufe, die aufgrund einer Regulierung durchgeführt werden (3). Diese wiederum lassen sich in solche Abläufe unterteilen, die im Eigeninteresse des Unternehmens liegen, wie Erstellen einer Bilanz, Aufstellen von gewissen Statistiken (4), die von privaten Regulierungsinstitutionen wie Verbänden gefordert werden (5), und solchen, die ohne eine staatliche Regulierung auch nicht durchgeführt werden (6). Diese letzte Kategorie führt zu den administrativen Lasten im engeren Sinn, um die es in diesem Zusammenhang geht. Ihre Ermittlung und genaue Abgrenzung führt in der Praxis zu Zuordnungsproblemen, die im Einzelfall gelöst werden müssen.

Bestehen auch bei genauer Analyse noch Doppelspurigkeiten, vor allem zwischen privaten und staatlichen Regulierungen, so ist eine näherungsweise Pauschalisierung vorzunehmen. Es muss allerdings diskutiert werden, ob nicht auch private Regulierungssysteme, die zusätzlich zu den staatlichen eingeführt werden oder diese teilweise im Sinne der Selbstregulierung einer

Branche ersetzen, in die Untersuchung miteinbezogen werden sollten. Somit sind die Kostenkategorien (5) und (6) grundsätzlich von Interesse, wenngleich hier vereinfachend vor allem von der Kategorie (6) die Rede sein soll.

Administrative Lasten sind als Kostengrößen direkt auftretende oder in Kostengrößen umzuwandelnde Arbeitszeiten zu definierender Personen (-gruppen) aufgrund der Erfüllung staatlicher Regulierungen, die ohne diese Regulierung nicht durchgeführt werden. Der Prozentanteil dieser Abläufe (6) an den gesamten Abläufen (1) muss durch empirische Untersuchungen ermittelt werden. Die Niederlande gehen von einem Anteil von 24 Prozent aus. Für Deutschland müssten entsprechende Untersuchungen noch vorgenommen werden.

Abbildung 1: Definition und Gliederung der administrativen Lasten



## 2. Definition der Regulierungsarten und -kategorien

Bereits bei Schritt 2 kann ein Regulierungsdichte-Indikator aufgestellt werden. Dafür bietet sich die Anwendung des Schweizer RDI an, der als einziger explizit bezeichneter Indikator ermittelt wurde. Der RDI kann auch ohne Einbezug von Unternehmen als erster Maßstab für die Auswirkungen des Regulierungshandelns von der Verwaltung selbst erstellt werden. Allerdings gelten die erwähnten Einschränkungen, insbesondere was den Einbezug von Unternehmen und die Betrachtung des gesamten Regulierungsprozesses angeht. Deshalb wird im weiteren Verlauf ein ReBiX vorgeschlagen, der auf MISTRAL/Quick Scan zurückgreift und in den Regulierungsprozess integriert wird. Trotzdem bietet auch ein RDI wertvolle Informationen, da er alle Regulierungskategorien erfasst.

Ausgehend von der Kategorisierung des RDI können die Regulierungen

nach unterschiedlichen Eingriffsstärken geordnet werden. Eine reine Informationspflicht ist gemäß RDI weniger schwerwiegend von den resultierenden Kosten her und schränkt weniger das Handeln ein als eine Gebühr; diese wiederum ist weniger einschneidend als eine Begrenzung des Marktes mittels Bewilligungen. Für Deutschland lassen sich folgende Regulierungskategorien definieren:

- Stufe 1: Informationsvorschriften: Preis- und Mengenangaben, Qualitätsangaben, Gebrauchsangaben, Qualitäts- und Handhabungsangaben, Preis- und Qualitätsangaben, Preis-, Qualitäts-, Gebrauchs- und Herkunftsangaben
- Stufe 2: qualitative Standards: Haftungs- und Entschädigungspflichten, qualitative Zielformulierungen, Berichtswesen, Konkretisierung übergeordneter Regulierungen in Detailregulierungen
- Stufe 3: quantitative Standards: Gebühren, Subventionen, quantitative Vorgaben, komplexe technische Spezifikationen, Strafbestimmungen, Verbote
- Stufe 4: Bewilligungen: befristete Bewilligungen, unbefristete Bewilligungen, Fähigkeitszeugnisse und Berufszulassungen.

Über die Abstufung der Eingriffsstärke innerhalb und zwischen den Stufen muss aufgrund empirischer Untersuchungen noch befunden werden, alternativ bietet sich die Übernahme der Schweizer Ansätze an. Auf die Grenzen des RDI im praktischen Einsatz wurde unter Berufung auf die Studie von Koch (2002) bereits hingewiesen.

Trotzdem erlaubt der RDI einen relativ raschen Überblick über die Belastungen, ohne allerdings präzise Handlungsempfehlungen auf operativer Ebene geben zu können. Hierfür ist MISTRAL das geeignetere Instrument, da es auf Prozessebene operiert. Dadurch bieten sich Ansatzpunkte für konkrete Verbesserungen; allerdings besteht die Gefahr, dass die übergeordneten Fragen in den Hintergrund treten. Daher ist eine Verbindung der mehr regulierungsstrategischen mit der -operativen Sicht anzustreben.

Der RDI kann beim Gesamtüberblick gerade für den raschen Alternativenüberblick eingesetzt werden, MISTRAL für die genauere Messung im Einzelfall. Trotzdem bleibt die Wahl, beide Instrumente nacheinander einzusetzen oder nur eines der beiden. Hier ist der Bearbeitungsaufwand für beide Prüfungen in Rechnung zu stellen, um nicht Gefahr zu laufen, zum Selbstzweck das gesamte Instrumentarium einzusetzen. Eine zusätzliche Alternative zu MISTRAL bietet sich mit der Verbindung Quick Scan und MISTRAL-Untersuchung.

Eine weitere Alternative zur Berechnung des RDI besteht in der Durchführung einer Expertenbefragung an dieser Stelle des Prüfprozesses, wie sie

auch in den Niederlanden vorgesehen ist. Hier besteht die Gefahr der zu un-systematischen Antwortauswertung, denn der RDI hat dazu ein bestimmtes Raster vorgegeben. Andererseits ist aus Effizienzgründen eine solche Befragung vorzuziehen, da in offensichtlichen Fällen bereits Entwarnung oder eben ein Warnsignal gegeben werden kann. Hier besteht noch weiterer Diskussionsbedarf.

### *3. Definition der Kostenarten und -kategorien*

Die analysierten Ansätze in Kapitel 1 bieten eine Reihe von Definitionen der Kostenarten. Als gemeinsamer Nenner kristallisiert sich die Unterteilung in direkte und indirekte Kosten heraus. Auf dieser Grundlage wird folgende Systematik, in sich teils wiederum prozessorientiert, vorgeschlagen:

- 1 direkte Kosten
  - 1.1 Direktzahlungen
    - 1.1.1 Direktzahlungen in Form von Steuern
    - 1.1.2 Direktzahlungen in Form von Gebühren und Abgaben (deren Anteil überproportional wächst)
  - 2 direkte Regulierungskosten
    - 2.1 Informationskosten als Äquivalent für den Zeiteinsatz
      - 2.1.1 Informationsbeschaffungskosten (Literatur, Software, Weiterbildung usw.)
      - 2.1.2 Informationsübermittlungskosten (Datenträger, Telekommunikation usw.)
    - 2.2 Administrationskosten (Erhebung, Verarbeitung, Weiterleitung, Speicherung der Daten(-Verwaltung) für das Ausfüllen der Formulare und Fragebögen usw.)
    - 2.3 Anpassungskosten (Implementierung neuer Software, Prozesse, Infrastruktur usw.)
    - 2.4 Betriebs- und Kontrollkosten (Durchführung interner und externer Audits, Datenkontrolle usw.)
    - 2.5 begleitende direkte Kosten von 2.1 bis 2.4 (Kauf von Hard- oder Software, Seminare usw.)
  - 3 indirekte Regulierungskosten
    - 3.1 Einsatz externer Spezialisten zur Bearbeitung (Steuerberater, Rechtsberater usw.) im Zuge von Outsourcing (sofern nicht unter 2 erfasst)
    - 3.2 unternehmerische Auswirkungen
      - 3.2.1 Investitionsverhalten (Reduzierung, Verzögerung, Aufgabe, (Teil-)Verlagerung)
      - 3.2.2 Innovationsverhalten (F&E, Produkte, Prozesse, Organisation, geistiges Eigentum)

### 3.2.3 Beeinflussung der Wettbewerbsfähigkeit (im Vergleich zum Ausland, Verhältnis Großunternehmen zu KMU, Markteintritts- und -austrittsbarrieren, Aufbau von versunkenen Kosten, Nichtüberwältzbarkeit von Kosten)

Mit dieser Systematik lassen sich alle relevanten Kostenarten kategorisieren. Besonders die Kategorie 3 mit den indirekten Regulierungskosten wird damit ihrer Bedeutung entsprechend »gleichberechtigt« miteinbezogen. Hier stellt sich die Herausforderung der Quantifizierung; dazu wird vorgeschlagen, die nachfolgend besprochenen Experimente einzuführen. Alternativ kommen Umfragen oder Einzelfallstudien in Frage. Bei Umfragen besteht die Gefahr von Über- oder Unterschätzungen oder einer zu großen Varianz bei entsprechender Stichprobe. Bei Einzelfallstudien muss die Generalisierung kritisch geprüft werden.

## 4. Ermittlung der Kosten

Die oben aufgezeigten drei Kostenkategorien werden im Folgenden erläutert, um aufzuzeigen, wie ihre jeweilige Ermittlung erfolgen kann.

### 4.1 Ermittlung der direkten Kosten

Die Kategorie 1 mit den direkten Kosten ist via Desktop-Berechnung oder gemeinsam mit Unternehmen zu ermitteln. Es bietet sich aus Effizienzgründen an, die vorab ermittelten Beträge mit einer kleinen Gruppe von Unternehmen gegenzuprüfen. Da diese Kategorie außer der präzisen Erfassung keine größeren methodischen Anforderungen stellt, wird der Ermittlung der Kosten aus den Kategorien 2 und 3 der größere Raum gegeben. Sie wird in der Zusammenfassung jedoch als erster Schritt der Ermittlung der Kosten in Kategorie 2 ausgegeben.

### 4.2 Ermittlung der direkten Folgekosten – Einsatz von MISTRAL und Quick Scan

Die Kategorie 2 mit den direkten Folgekosten stellt eine größere methodische Herausforderung dar. Hier bietet sich aus den genannten Gründen an, neben einer Umfrage per Fragenbogen auf ein standardisiertes Vorgehen zurückzugreifen. Der niederländische MISTRAL-Ansatz wie auch die Quick Scan-Variante bieten sich hier als erfolgreiche Best-Practice-Ansätze an.

Wie bei MISTRAL sollte auch für Deutschland ein Katalog mit definierten Prozessschritten erstellt werden, der mit entsprechenden Zeiten versehen wird. Dazu ist ein Katalog zu ermitteln, mit welchem Stundenansatz verschiedene Klassen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in Unternehmen bewertet werden. Der Einfachheit halber ist es empfehlenswert, sich an der

niederländischen Systematik zu orientieren und diese auf Anpassungsbedarf für spezifisch deutsche Zwecke hin zu überprüfen. Dies kann allerdings erst anhand eines konkreten Einsatzes geschehen.

Die Ermittlung der direkten Folgekosten kann auf drei Arten erfolgen: per Quick Scan, per MISTRAL oder zuerst per Quick-Scan und – sofern notwendig – per MISTRAL-Ansatz. Dieser Messprozess wird im Folgenden dargestellt. Inhalt dieses Schrittes ist die Verbindung eines systematischen und standardisierten Bottom-up-Ansatzes mit einem in den Unternehmen durchgeführten Messverfahren. Dadurch wird die Unterteilung in Bottom-up- und Top-down-Ansatz zugunsten eines integrierten Ansatzes aufgehoben.

#### Variante 1: Einsatz eines »Quick Scan Deutschland«

Im Rahmen einer Vorprüfung ist es das Ziel, möglichst rasch und mit geringem Ressourcenaufwand zu einer tragbaren etwa 80-Prozent-Lösung zu kommen. Hierzu bietet sich der Einsatz eines Quick Scan in Anlehnung an die niederländische Vorgehensweise an. Dies hätte zudem den Vorteil der EU-Kompatibilität, sollte sich der Quick Scan EU-weit als Instrument durchsetzen. Hier die wichtigsten Ergebnisse.

Die Regulierung A unterteilt sich in die Informationsverpflichtungen 1-n. Diese decken weitestgehend die oben erstellten Kostenkategorien ab. Lediglich für direkte Ausgabenpositionen der Kategorien 2.5 (Hardware, Software, Seminare, Outsourcing usw.) der Anpassungskosten sind entsprechende Ansätze mit einzubeziehen. Die Kategorien 2.1 bis 2.4 lassen sich aber im Wesentlichen mittels der Prozessschritte bzw. administrativen Aktivitäten abbilden. Diese Informationsverpflichtungen unterteilen sich in die administrativen Aktivitäten 1–n. Jede dieser Aktivitäten setzt sich aus der bekannten Formel  $\text{Preis (Tarif} \times \text{Zeit)} \times \text{Quantität (Anzahl der Unternehmen} \times \text{Häufigkeit)}$  zusammen.

Die Vorgehensweise erfordert nun die Ermittlung der einzelnen Kostenparameter. Hierbei ergibt sich im Vergleich zur Vorlage eine methodische Erneuerung. Aus den Expertengesprächen wurde deutlich, dass die Unternehmen im Prinzip keine weiteren Fragebogenaktionen wünschen. Stattdessen soll das Datenmaterial aus den Unternehmen über einen Test ermittelt werden, bei dem der neue Prozess, das neue Formular usw. in den normalen Unternehmensablauf einfließt und direkt angegeben wird, welche Zeiten für die Erfüllung der administrativen Aktivitäten und damit Informationsverpflichtungen anfallen. Dabei ist darauf zu achten, dass erst gemessen wird, wenn sich ein routinierter Umgang mit dem Prozess nach drei bis fünf Durchläufen eingespielt hat.

Zu diesen ermittelten Lasten sind die erwähnten direkt zu bezahlenden

Ausgaben der Kategorie 2.5 für direkte Drittleistungen hinzuzufügen. Diese werden als  $C_{DL}$  für Kosten Drittleistungen bezeichnet. Für die Outsourcingkosten wird beim Quick Scan keine detaillierte Differenzierung vorgenommen, diese fließen in den allgemeinen Tarif mit ein. Erst bei MISTRAL erfolgt eine genauere Unterteilung; dies ist bei der Berechnung zu beachten.

Damit ergibt sich folgende Formel für den »Quick Scan Deutschland«:

$$\text{TotalABperlaw} = \sum C_{io} + C_{DL}$$

$$C_{io} = \sum C_{aa}$$

$$C_{aa} = \text{Preis (Tarif} \cdot \text{Zeit)} \cdot \text{Quantität (Anzahl der Unternehmen} \cdot \text{Häufigkeit)}$$

$C_{io}$ : Kosten einer einzelnen Informationsverpflichtung

$C_{aa}$ : Kosten einer einzelnen administrativen Aktivität

$C_{DL}$ : Kosten für Drittleistungen der Kategorien 2.5

Die Summe der  $C_{aa}$  ergibt über die Summe aller  $C_{io}$  die totalen AB (Administrativen Belastungen) einer Regulierung.

Die  $C_{aa}$  setzen sich zusammen aus Preis x Quantität der jeweiligen administrativen Aktivität.

Der Preis setzt sich wie folgt zusammen: Preis = Tarif x Zeit

Der Tarif bezeichnet die Kosten pro Stunde zur Ausführung der administrativen Aktivität. Die Zeit ist die erforderliche Zeiteinheit zur Erledigung einer bestimmten administrativen Aktivität.

Die Quantität wird wie folgt ermittelt:

Quantität = Anzahl der Unternehmen x Häufigkeit

Die Anzahl der Unternehmen umfasst diejenigen Unternehmen, die von einer bestimmten Regulierung betroffen sind. Die Häufigkeit bezeichnet die Anzahl Zeiten pro Jahr, die ein Unternehmen die Aktivität ausführen muss.

Aus Effizienzgründen ist zum Einsatz dieses Quick Scan zu raten. Zeigen sich dabei erhebliche volkswirtschaftliche Belastungen für eine Reihe von betroffenen Unternehmen und Bürgern oder wird eine Gruppe besonders schwer belastet – die Grenz- und Schwellenwerte sind noch zu definieren –, wird die angepasste MISTRAL-Methodik eingesetzt.

Variante 2: Einsatz eines »MISTRAL Deutschland«

Hier bietet sich ebenfalls der Rückgriff auf die bewährte niederländische Methodik an (vgl. Seite 129 ff.), allerdings mit einer Anpassung an die bereits beim Quick Scan Deutschland vorgenommenen Änderungen.

Variante 3: Kombination von Quick Scan und MISTRAL

Im Sinne einer pragmatischen Vorgehensweise empfiehlt es sich in jedem Fall, zunächst einen Quick Scan durchzuführen und bei einer sich daraus abzeichnenden großen volkswirtschaftlichen Bedeutung oder einer ungebührlichen Spezialbelastung einzelner Bereiche eine MISTRAL-Untersuchung vorzunehmen.

#### *4.3 Ermittlung der indirekten Folgekosten – Einsatz von Experimenten*

Die Kategorie 3 mit den indirekten Folgekosten – vgl. Seite 184 – weist die größten methodischen Herausforderungen auf. Als Neuerung neben Fragebögen oder Einzelfallstudien wird der Einsatz von Experimenten vorgeschlagen. Diese indirekten Folgekosten bleiben bei den meisten Ansätzen außen vor bzw. werden allenfalls qualitativ erfasst. Für einen umfassenden und ein realistisches Bild der kompletten Regulierungsfolgekosten abbildenden ReBiX ist ihr Einbezug aber unerlässlich. Auf die (mutmaßlich hohe) volkswirtschaftliche Bedeutung wurde mehrfach hingewiesen.

Die Ermittlung dieser Kosten erfolgte bisher entweder über eine Erhebung per Fragenbogen wie bei Müller (1998) oder in Einzelfallstudien. In beiden Fällen wurde jedoch auf einen Einbezug in die Gesamtkosten verzichtet; hier wird in der Regel auf die direkten Kosten und vor allem auf die direkten Folgekosten abgezielt.

Die Kosten der Kategorie 3.1 (Einsatz externer Spezialisten) werden beim Einsatz der MISTRAL-Methode bereits weitgehend unter der Kategorie 2 erfasst. Beim Quick-Scan-Einsatz werden sie pauschalisiert unter dem eingesetzten Tarif erfasst. Hier ist also nur noch von solchen Outsourcing-Kosten die Rede, die zusätzlich anfallen im Sinne von grundlegenden Beratungen, beispielsweise hinsichtlich der Kategorien 3.2.1 bis 3.2.3 (Investitionsverhalten, Innovationsverhalten, Beeinflussung der Wettbewerbsfähigkeit).

Damit stellt sich die Frage, wie die Kosten dieser drei Kategorien möglichst treffsicher und repräsentativ erfasst werden können. Es bieten sich drei Varianten an: Fragebogen, Einzelfallstudie, Experimente. Die beiden ersten sind in der Literatur bereits ausführlich behandelt worden, sodass es hier um die neue, dritte Variante gehen soll. Tests müssten allerdings erst durchgeführt werden, daher hat die Beschreibung einen mehr explorativen Charakter.

Der Einbezug von Experimenten lässt sich wie folgt begründen und ausgestalten. Entscheidungen in Unternehmen werden, wie theoretisch abgebildet, nicht nur rational getroffen. Dies bedeutet, dass nicht alle Aspekte einer Entscheidung systematisch bewertet und gewichtet werden, dass aufgrund individueller Heuristiken oder vorschneller Urteile entschieden wird, dass externe Meinungen und Stimmungen die eigentliche Entscheidung überstimmen usw.

Die Auswirkungen einer Regulierung lassen sich nun einerseits mit den Kostenkategorien und Kostenermittlungsverfahren einigermaßen erfassen. Einen Graubereich der Messungen und der Diskussion stellen jedoch die indirekten Kosten dar. Hierzu zählen die Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen, die Verzögerung oder Unterlassung von Markteinführung, die Behinderung von Innovationen oder die Verlagerung ganzer Produktionen ins Ausland. Der Trend, in die neuen Beitrittsländer zu verlagern, ist eben nur zum Teil ökonomisch exakt durchgerechnet – Bauchentscheidungen oder Herdenverhalten spielen auch eine Rolle.

Zur Erfassung der Auswirkungen dieser psychologisch bedingten Handlungsweisen von Unternehmen und Unternehmern bieten sich zwei Wege an. Sie könnten im Rahmen einer Befragung auf eine rationale Entscheidungsebene gebracht werden und damit zu einer möglichst exakten Ermittlung der vor allem monetär bewerteten Entscheidungsfolgen beitragen. Allerdings besteht hierbei die Gefahr von Verzerrungen aufgrund politisch motivierter Einflüsse des Berichtsverhaltens. Die Durchführung von Experimenten ist solchen verzerrenden Einflüssen gegenüber weniger offen. Seit langem aus der Psychologie bekannt, öffnen sich nun auch die Wirtschaftswissenschaften vermehrt dieser Methode. Sie haben erkannt, dass der homo oeconomicus und mit ihm die neue Institutionenökonomie eben doch nur eine eingeschränkte Geltungskraft haben.

Die psychologischen Grundlagen der Ökonomie wurden für den deutschsprachigen Raum von Schwarz und Fehr als kleiner Sammelband herausgegeben, eine größere Anzahl von Studien findet sich unter den Arbeitspapieren und Publikationen der Universität Zürich. Im Zuge der Prüfungsphase des Regulierungsprozesses sollen zur Ermittlung der Auswirkungen solcher nur psychologisch erklärbarer Entscheidungen erstmals Experimente eingeführt werden. Nur damit, so die Einschätzung, lassen sich die Auswirkungen möglichst genau und unverzerrt erfassen. Durch die Simulation von typischen unternehmerischen Handlungssituationen sollen die Konsequenzen eines sich verändernden Regulierungshandels ermittelt und aufgezeigt werden.

Wie könnte ein solches Experiment aufgebaut sein? Hierzu empfiehlt es

sich, eines der am Markt vorhandenen Unternehmensplanspiele im Hinblick auf die Einführung von Regulierungsvariablen zu modifizieren. Üblicherweise bietet diese Software die Abbildung von Entscheidungsparametern des Marktes (Preise, Konkurrenten, Marktsegmente usw.) sowie des Unternehmens (wie Personal, Lager, Produktion, Finanzierung). Zum Teil sind bereits Parameter eingebaut, die Regulierungshandeln verkörpern, wie die Höhe bestimmter Abgaben oder die Einführung von Auflagen mit Kostenfolge.

Für die hier erwogenen Experimente wäre es sinnvoll, systematisch solche Parameter für die zu testende Regulierung in das Planspiel zu integrieren. Da diese Spiele immer aus mehreren Runden bestehen, könnten die Regulierungsparameter systematisch verändert werden, je nach Richtung der geplanten Regulierung und erwarteter Auswirkungen. Dabei wären die anderen Spielparameter konstant zu halten oder, was schwierig werden dürfte, ihr Co-Einfluss auf das Handeln festzuhalten.

Durch die Messung des unternehmerischen Verhaltens wie der Verschiebung einer Investition an einen anderen, nicht regulierten Standort, der entsprechend eingebaut werden müsste, könnte über solch eine Spielkonstruktion der Einfluss der Regulierungen und ihrer Veränderungen ermittelt werden. Es müsste herausgefunden werden, ab welcher Probandenzahl die Entscheidungen zu einem statistisch verlässlichen Muster führen.

Des Weiteren wäre zu klären, welche Unternehmer mit welchen psychologischen Charakteristika an diesen Planspielen teilnehmen, und ob sich die Bildung eines Unternehmerpanels anbietet. Unter Umständen könnten dadurch aber Lerneffekte auftreten, die wiederum zu Verzerrungen und politisch motivierten Handlungen führen. Somit dürfte sich der Einsatz untrainierter Unternehmer empfehlen. Dies müsste jedoch in einem Pilotversuch überprüft werden.

Denkbar ist auch ein zweistufiges Verfahren. Die gesamte Konstruktion könnte beispielsweise mit Studierenden getestet werden. An den Universitäten Zürich und St. Gallen werden solche Experimente für Studierende bereits angeboten. An den Hochschulen könnten die Experimente unter Berücksichtigung der einschlägigen Reliabilitäts- und Validitätskriterien konstruiert werden. Die eigentlichen Experimente würden dann mit den Unternehmern durchgeführt werden. Um ihre Teilnahme sicherzustellen, müsste eine direkte Auswirkung der Testergebnisse auf den Regulierungsprozess sichergestellt werden.

Ein konkretes Beispiel für eine Anwendung sieht Christian Domeisen von der Weleco AG in der Umweltgesetzgebung, speziell dem neuerdings geforderten Einsatz von Partikelfiltern. Nach der Euronorm 4 muss ein solcher Partikelfilter am Auspuff montiert werden. Grundsätzlich ist die Reduzie-

rung der Abgasemissionen zwar sinnvoll, doch führt diese Regulierung nicht zum Ziel. Das liegt an der mangelhaften Funktionsfähigkeit der Filter: Durch die Montage steigt die Gefahr von Fehlfunktionen und Überhitzungen. Zudem sind die erforderlichen Werte mit der bestehenden Technologie noch gar nicht messbar.

Dessen ungeachtet wird zurzeit die Euronorm 5 vorbereitet. Zwar ist es für die Unternehmen vorteilhaft, dass der Bund eine Übergangsfrist eingeräumt hat, doch lassen einzelne Kantone schon jetzt nur noch Maschinen zu, die die Norm, obwohl nicht zu messen, einhalten. Angebote müssen entsprechende vertragliche Zusagen beinhalten. Den Behörden fehlt offensichtlich das erforderliche Hintergrundwissen: Die Umsetzung wird streng kontrolliert, obwohl sie sinnlos ist. Für die Experimente ist allerdings der Anschaffungspreis solcher Filter von 60000 Schweizer Franken zu bedenken.

Aus Unternehmenssicht stellt sich nun die Frage, ob entsprechende Investitionen in neue Maschinen oder Anlagen überhaupt noch vorgenommen werden sollen bzw. bis zu welcher Kostengrenze. In einem Experiment könnten die Schwellenwerte und die Unterlassungs- oder Verschiebungsentcheidung konkret ermittelt werden. Damit gäbe es eine Möglichkeit, die in diesem Fall offensichtlich bedeutsamen indirekten Kosten der Regulierung in ihrer maximalen Höhe für noch zu tätige Investitionen oder auch Stilllegungen zu quantifizieren.

Alternativ zu den Experimenten könnten entscheidungsnahe Testsituationen konstruiert werden, die ebenfalls über mehrere Entscheidungsrunden, doch ohne zugrunde liegende Planspielsoftware, den Einfluss von Regulierungen (Einführung und Veränderung) auf einzelne Handlungen erforschen. Dies würde die Gestaltung der Experimente stärker fokussieren und damit vereinfachen. Es müsste allerdings überprüft werden, ob das der Komplexität der Entscheidungssituation angemessen ist.

##### *5. Ermittlung des ReBiX*

Der letzte Schritt besteht in der eigentlichen Ermittlung des ReBiX: Die Zusammenführung der Ergebnisse der Schritte 4.1 bis 4.3.

Der ReBiX setzt sich zusammen aus den Ergebnissen der ermittelten direkten Kosten, der per Quick Scan oder MISTRAL ermittelten direkten Folgekosten sowie der indirekten Folgekosten, die über Fragebogen, aggregierte Einzelfallstudien oder Experimente ermittelt wurden.

Die folgende Abbildung verdeutlicht diese Berechnung. Dabei muss zuvor definiert werden, ob der ReBiX für ein Gesetz, für einen Regulierungsbereich (Politikbereich) oder für die gesamte Wirtschaft ermittelt werden soll.

$$\text{ReBiX} = \sum (C_{\text{Kategorie 1}} + C_{\text{Kategorie 2}} + C_{\text{Kategorie 3}})$$

ReBiX = Regulierungs- und Bürokratiedichte-Index für ein Gesetz, einen Regulierungsbereich, die Gesamtwirtschaft

$C_{\text{Kategorie 1}}$  = direkte Kosten, ermittelt über Aufsummierung

$C_{\text{Kategorie 2}}$  = direkte Folgekosten, ermittelt über Quick Scan oder MISTRAL

$C_{\text{Kategorie 3}}$  = indirekte Folgekosten, ermittelt über Fragebogen, Einzelfallstudie oder Experiment

Sollen die eingesetzten Methoden hervorgehoben werden, wird der ReBiX folgendermaßen dargestellt:

$$\text{ReBiX} = \sum (C_1 \text{ Direktermittlung} + C_2 \text{ QuickScan oder MISTRAL} + C_3 \text{ Experiment oder Umfrage})$$

Diese Herleitung ist die direkte Ermittlung des ReBiX. Möchte man sich die Arbeit sparen, so bietet sich alternativ an, auf einen oder mehrere der vor allem bei den makroökonomischen Ansätzen verwendeten Indizes zurückzugreifen. Die große Auswahl hat den Vorteil, dass der gesamte Erfassungsaufwand von anderen Institutionen getragen wird. Allerdings wird damit kein eigentlicher ReBiX ermittelt, sondern ein Index verwendet, der für einen anderen Zweck mit mehr oder weniger passenden Inhalten hergeleitet wurde. Dies ist im Einzelfall zu diskutieren. Da einige der Studien jedoch auch spezielle Regulierungskenngrößen ermitteln, bietet sich hier eine vereinfachte Vorgehensweise an.

Der ReBiX lässt sich seinem Umfang entsprechend in drei Arten unterteilen:

- ReBiX (Gesetz) für ein einzelnes Gesetz
- ReBiX (Politikbereich) für einen speziellen Politikbereich wie den Arbeitsmarkt
- ReBiX (Deutschland) für das gesamte in Deutschland gültige Gesetzeswerk

Es empfiehlt sich allerdings eine pragmatische Ermittlungsweise, um gezielt vorgehen zu können und nicht den eigentlichen Zweck aus den Augen zu verlieren.

Der ReBiX ist unter die Instrumente zur Messung der Regulierungsfolge-

kosten einzuordnen; seine Nutzendimension wird nicht ermittelt. Die me- in einem weiteren Schritt gelöst werden. Bisher hat sich vor allem die Lösung aus Großbritannien dieser Aufgabe gestellt. Dort wird der Nutzen beispielsweise definiert als monetär bewerteter, abgewendeter Schaden für die Menschen bzw. die Volkswirtschaft.

Schwieriger wird die Definition und Ermittlung eines Nutzens beispielsweise bei nicht sozialpolitischen Regulierungen, vor allem solchen mit Umverteilungscharakter. Für wettbewerbspolitische Regulierungen müssten möglicherweise fiktive Modellrechnungen vorgenommen werden.

Berücksichtigt der ReBiX aber zudem die Nutzendimension einer Regulierung – bezeichnet als ReBiX (umfassend) –, so lautet die einfache Gleichung:

$$\text{ReBiX (umfassend)} = \frac{\text{ReBiX}}{\text{Regulierungsnutzen}}$$

Weitere Varianten bestehen darin, den ReBiX ins Verhältnis zu setzen, wie ReBiX zu BIP, ReBiX zu KMU-Umsätzen oder ReBiX (Jahr 1) zu ReBiX (Jahr 0).

Aus pragmatischer Sicht wäre gerade in Deutschland mit seiner ausgeprägten Diskussions-, aber schwachen Handlungskultur jede Maßnahme zur Regulierungsreform und zum Bürokratieabbau ein Schritt nach vorne. Die Positionen in den internationalen Rankings führen dies deutlich vor Augen: Deutschland hat bei keinem der Indizes einen Spitzenrang, sondern muss sich mehr oder weniger weit von den hinteren Plätzen vorarbeiten. Daher ist es fast zweitrangig, welcher Index herangezogen wird, um Handlungen einzuleiten.

Aus dieser Sicht ist die Ermittlung und Durchführung eines ReBiX fast schon als Luxus zu bezeichnen. Er würde allerdings die Diskussion, zumindest aus wissenschaftlicher Sicht, auf eine methodisch saubere und aussagekräftige Basis stellen. Um endlich Reformen und Maßnahmen zum Bürokratieabbau einzuleiten, ist er allerdings nicht nötig.

### *Der Einsatz von Quick Scan in der EU – Diskussion mit EIM*

Mit dem unabhängigen Forschungs- und Beratungsinstitut EIM aus Den Haag wurden per Mail die drei Themenbereiche »Integration des Top down- und Bottom-up-Ansatzes zu einem integrativen Ansatz«, »Einsatz von Experimenten« und »Erfahrungen mit dem Quick Scan« diskutiert. Nachfol-

gend ist die Antwort von Andre Nijsen im Wortlaut abgedruckt. Damit soll die Diskussion über diese Themen mit profunden Aussagen eröffnet werden.

»I will try to answer the three questions you asked me on 16. December 2004.

1) Do you think that a more rigid and efficient way of measuring administrative burdens in SMEs could improve the top down approach?

The problem is that administrative burdens (AB) are hidden costs. Mostly, SME entrepreneurs are totally unaware of all the specific laws they have to comply with, the difference between content obligations (= not AB) and information obligations (= AB), where the normal business administrations end and where the information obligations start, etc.

Another problem is that Mistral is measuring standardised AB, assuming among others an efficient way of compliance. That's why, we are using top down approaches to get quick insights in the most burdening laws from the perspective of the entrepreneur only. A test as mentioned by you, was done long time ago by Klein-Blenkers 1980. He found that most entrepreneurs are underestimating AB seriously. E.g. entrepreneurs with 1–49 employees estimated AB being 100 (index) whilst the real AB appeared to be 254 (index). So, I am afraid that I will have to advise you that a top down survey is not the appropriate instrument to measure AB. Surveys are appropriate only to measure the perceived AB.

In your additional mail of 23. December 2004, you explained this question in more details. You suggested to ask entrepreneurs to test a new sheet/process and register the minutes he needs to do this job. This might be possible. I guess it would be very helpful if you would provide the entrepreneur with a blue print of administrative activities he will have to carry out in order to fill in this sheet. In doing so you might establish an efficient way of complying with this information obligation. This will also be helpful when you compare the answers of different entrepreneurs. I would not call such a way of operating a top down approach, but bottom up approach by mail. You could test the validity of such an approach by doing a face to face bottom up approach simultaneously.

Something different is our quick scan application of Mistral. This is what we call a top down application of Mistral. However, this has not much to do with entrepreneurs in general or more specific SME entrepreneurs.

2) In Germany the influence of ›psychological judgements‹ due to press reports and non-motivating common sense on entrepreneurial judgments is high. From your experiences – would it be a possible way to quantify these influences with experiments? Perhaps with software business planning tools?

From the entrepreneurial perspective, AB is all problems coming from government or bureaucracy in general. There is a wide range of these types of problems: paying too much tax, doing too much paperwork, the necessity of too much licences and permits, too much constraints in production due to regulation in the areas of ecology, safe work places, etc. We call this irritation costs or psychological costs.

It could be interesting to do some experiences to measure irritation costs of information transfers (= AB). For instance, you could compare irritation costs of different policy areas. In the Netherlands for example, the AB of fiscal obligations are very high but the irritation costs are moderate. The same applies for the AB of the Annual Accounts (high AB and low irritation). On the contrary, the AB of statistics are low but the irritation is high. We think that this has a lot to do with understanding or not understanding of the usefulness of a specific information obligation.

In the Netherlands, we have another special instrument to measure the determinants of compliance, the so called Table of Eleven. Eleven stands for 11 determinants of compliance. One of these applies to understanding and acceptance of the regulations. There is some evidence that there is a rather strong relation between the degree of acceptance/understanding and the willingness to comply.

3) Could you tell me something more about (the success of) your Mistral Quick Scan? When will other European countries start with the implementation? Do you think it is the most effective and efficient method – or must it be improved?

The Mistral Quick Scan appeared to be very successful. Almost all Dutch ministries started their AB measurements with a quick scan on all their regulations in order to find the big fishes in terms of AB for entrepreneurs. The basis of a quick scan is desk research by researchers with experiences in reading juridical texts and in understanding the concept of information obligations and information transfers.

On the basis of such quick scan the ministries decided to select policy areas or laws for a full scale application of Mistral (bottom up application) or – as it is named by Dutch Government the Standard Cost Model (SCM). I think that the instrument of Quick Scan does not need much improvements. But you never know, especially if more countries are going to apply this instrument.

At the moment a number of Scandinavian countries (Denmark, Sweden, Norway), Belgium and perhaps Poland are doing coordinated AB research in the VAT area. The Netherlands is advising them. EIM is also involved. In principal, they are using the same SCM. This was stimulated by Dutch go-

vernment during its EU presidency. There is also an agreement between the EU presidencies of 2004 (Ireland, the Netherlands) and 2005 (Luxemburg and UK) to stimulate measurement of AB at European level, using a common methodology. Recently, both European Parliament and ECOFIN decided to use a common methodology to measure AB at European level. There is some evidence that the SCM is a serious candidate.«

(E-Mail von Andre Nijsen, 7. Januar 2005)

### *Eine Institution sichert den Prozess und den ReBiX*

Die Erfahrungen vor allem aus Deutschland und Schweden haben deutlich gemacht, dass eine verantwortliche und durchsetzungsfähige Institution entscheidend ist für den nachhaltigen Erfolg der Bemühungen, Regulierungen zu vereinfachen und abzubauen. Diese »ordnungspolitische Ansiedlungsfrage« ist, wie auch die Schweizer Erfahrungen zeigen, neben der inhaltlichen Frage gut zu beantworten. Eine sinnvolle Regulierung muss mit einer sinnvollen Umsetzung und Kommunikation einhergehen, sonst verursacht sie trotz ihrer akzeptablen Grundanlage weiterhin zu hohe administrative Lasten.

Es kommen grundsätzlich drei Varianten in Frage. Die Prozessverantwortung hat

- eine betroffene oder zentrale Behörde,
- eine durch Ausschreibung bestimmte, verwaltungsexterne Institution, z. B. ein wissenschaftliches Institut oder ein professionelles Beratungsunternehmen,
- eine per Ausschreibung auszuwählende Institution, die aber unabhängig vom Staat oder auf dessen Aufträge nicht angewiesen ist. Damit ist sie nicht von öffentlichen Geldern abhängig, wie etwa gemeinnützige Stiftungen.

Welche Gedanken sollten bei der Auswahl unter den drei Varianten eine Rolle spielen? Für die erste Variante spricht, dass eine professionell arbeitende Behörde den Regulierungsprozess relativ rasch und effizient prüfen und durchführen könnte. Dagegen sprechen die Erfahrungen mit nicht sehr professionell arbeitenden Behörden und die ständige Gefahr eines interessenspolitischen Konflikts; denn die Behörde muss unter Umständen ihre eigene Existenz oder zumindest das Ausmaß dieser Existenz in Frage stellen.

Die zweite Variante wird exemplarisch in den Niederlanden und auch anderen Ländern umgesetzt. Vorteilhaft wirkt sich die Expertise und Professio-

nalität sowie die »geistige« Unabhängigkeit der wissenschaftlichen Institution aus. Ein negativer Aspekt wäre, dass die beauftragte Institution ihre Anstrengungen reduziert, da sie den Auftrag sicher hat oder aber für positive Regulierungshandlungen empfänglich wird. Deshalb sollte es grundsätzlich immer auch eine Sanktions- und Ausschlussmöglichkeit geben.

Ideal ist die Beteiligung mehrerer Institutionen. Allerdings spricht dagegen, dass die Auswahlverfahren auch manipuliert werden und außerdem zu viel Zeit in Anspruch nehmen können. Hierbei ist an komplexe europaweite Ausschreibungen zu denken, die nicht für jede Regulierungsprüfung erfolgen könnten. Insgesamt sollte auch eine Aufteilung der Verantwortlichkeiten erwogen werden. Bestimmte Fragen könnten behördenintern geklärt, andere einer neutralen Institution zugewiesen werden, und eine weitere Kategorie findet per Ausschreibung ihre ausführende Stelle.

Die dritte Variante würde eine weitgehende Unabhängigkeit und Neutralität am besten gewährleisten. Beispielsweise könnte eine gemeinnützige Stiftung, die auf Staatsaufträge nicht angewiesen ist, die Ermittlung des ReBiX durchführen. Dabei ist natürlich – wie bei den Institutionen der beiden anderen Varianten – auf deren professionelle Besetzung zu achten.

Letztlich lassen sich positive Regulierungshandlungen bei keiner der drei Varianten vollkommen ausschließen, da es um bezahlte Aufträge oder Interessenspolitik geht. So muss unter diesen Aspekten und unter dem Gesichtspunkt der Effizienz eine optimierte Lösung gefunden werden. Insgesamt ist darauf zu achten, dass die Ergebnisse und Empfehlungen der Ermittlungen auch direkt umgesetzt und nicht im Nachhinein verwässert oder gar verfälscht werden.

## **Abkürzungen und Definitionen**

### **Abkürzungen**

|         |  |
|---------|--|
| GFA/KFA | Gesetzes-/Kostenfolgenabschätzung                      |
| IuK     | Informations- und Kommunikationstechnologien           |
| KMU     | Klein- und Mittelunternehmen (1–249 Mitarbeiter/innen) |
| RIA     | Regulatory Impact Analysis                             |
| RDI     | Regulierungsdichteindex                                |
| ReBiX   | Regulierungsdichte- und Bürokratie-Index               |

## Definitionen

### *Regulierung*

Die Definition beinhaltet einen ökonomischen Kern und eine prozessorientierte Sichtweise. Der ökonomische Kern thematisiert a) staatliche mikroökonomische Eingriffe in das marktwirtschaftliche Geschehen sowie b) die staatliche Gestaltung der makroökonomischen Rahmenbedingungen.

Unter a) fallen Fragen der natürlichen Monopole, ruinösen Konkurrenz, öffentlicher Güter und der Wettbewerbspolitik. Hinzu kommen die Gebiete der Verteilungs-, Fiskal- und Strukturpolitik und des branchen- oder länderbezogenen Protektionismus.

Unter b) sind sämtliche Berührungspunkte und -prozesse zwischen Staat und Unternehmen zu nennen. Dies sind Fragen der Gestaltung und Institutionalisierung von Regulierungs- und Geschäftsprozessen durch den Staat sowie auch der Einflussnahme von Unternehmen auf die staatliche Regulierung.

### *Deregulierung*

Deregulierung umfasst in ihrem ökonomischen Kern den Abbau bis zur Abschaffung sowie die Neugestaltung staatlicher mikro- und makroökonomischer Eingriffe in das marktwirtschaftliche Geschehen. Bezogen auf die prozessorientierte Sichtweise, umfasst Deregulierung die Optimierung aller prozessualen Abläufe zwischen dem Staat und den Unternehmen. Deregulierung vollzieht sich innerhalb eines gesetzten institutionellen Rahmens, der gleichsam als gesellschaftlicher Grundkonsens wirkt.

### *RIA*

Die »Regulierungsfolgekosten-Analyse« hat zum Ziel, die direkten und indirekten Kosten einer Regulierung auf Unternehmen zu systematisieren, zu erfassen und zu messen.

### *OECD-Definition (2003: 14)*

»Regulation refers to the diverse set of instruments by which governments set requirements on businesses and citizens. Regulations fall into three categories: Economic regulations intervene directly in market decisions such as pricing, competition, market entry, or exit. Social regulations protect public interests such as health, safety, the environment, and social cohesion. Administrative regulations are paperwork and administrative formalities through which governments collect information and intervene in individual economic decision.«

## Literatur

- ASU Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer e.V.: *Nachhaltiger Bürokratieabbau in Deutschland. Konzeption für eine Generallösung*. Berlin 2003.
- Beobachtungsnetz der europäischen KMU: *Rekrutierung von Arbeitnehmern: Administrative Belastungen für KMU in Europa*. Luxemburg 2002.
- Bertelsmann Stiftung: *Internationales Standort-Ranking 2004*. Online unter [www.bertelsmann-stiftung.de/](http://www.bertelsmann-stiftung.de/). Dort auch Pressemeldung vom 7.10.2004: »Studie: Deutschland Schlusslicht bei Wachstum und Beschäftigung«. Gütersloh 2004.
- Better Regulation Unit: *Better Regulation Guide and Regulatory Impact Assessment*. London 1998.
- Beutler, Annette: »Ins Stocken geraten«. *Focus* 48. 2004. 54–55.
- Brunetti, Aymo, und Eric Scheidegger: »Warum eine KMU-Politik?« *Die Volkswirtschaft* 6 2003: 4 ff.
- Brunetti, Aymo, G. Kisunko und B. Weder: »How Businesses see Government«. World Bank, Washington DC 1997. zitiert nach: Beobachtungsnetz der europäischen KMU. *Rekrutierung von Arbeitnehmern: Administrative Belastungen für KMU in Europa*. Luxemburg 2002.
- Buchanan, James M.: »Gleiche Spieler, anderes Spiel«. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 3.4.2004. 13.
- Bundesministerium des Innern/Innenministerium Baden-Württemberg: *Arbeitshilfe zur Ermittlung der Kostenfolgen von Rechtsvorschriften*. Bonn 1998.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit/Bertelsmann Stiftung: *Innovationsregionen für Wirtschaftswachstum und Beschäftigung durch Deregulierung und Entbürokratisierung*. Berlin 2004.
- Bundesregierung: *Moderner Staat – Moderne Verwaltung, Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung*. Berlin/Stuttgart 2000.
- Bundeswirtschaftsministerium: *Fragenkatalog des Bundeswirtschaftsministeriums*. Kopie. o. J.
- Dahrendorf, Ralph: »Wirtschaftlicher Erfolg und soziale Wirkung«. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 24.12.2004. 13.
- Deutsche Ausgleichsbank: *Gründungsbremse Bürokratie – eine empirische Studie auf Basis des DfA-Gründerpanels*. Wissenschaftliche Reihe – Band 13. Bonn 1999.
- Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement: *Handbuch Regulierungsfolgenabschätzung*. Bern 2000.
- EIM: »MISTRAL<sup>®</sup> – A Model to Measure the Administrative Burden of Businesses«. A. Nijsen und N. Vellinga. Zoetermeer 2002.

- EIM: »Impact assessments by EIM Business & Policy Research«. P. Vroonhof und R. van der Horst. Zoetermeer/Brüssel 2003.
- EIM: »Quick scan administrative burdens imposed by Intrastat regulations – Estimates for businesses in the European Union«. P. Vroonhof und J. Boog, Zoetermeer 2004.
- Europäische Kommission: *Benchmarking der Unternehmenspolitik – Ergebnisse des Anzeigers 2003*. Luxemburg 2003.
- Falk, Armin, und Michael Kosfeld: »Distrust – The Hidden Cost of Control«. Working Paper No. 193, Institute for Empirical Research in Economics. University of Zurich. Zürich 2004.
- Fehr, Ernst, und Gerhard Schwarz (Hrsg.): *Psychologische Grundlagen der Ökonomie*. 3. Auflage. Zürich 2003.
- Forster, U.: »Ein akzeptabler Kompromiss«. *Neue Zürcher Zeitung* 23.12.2004. 27.
- Freie Hansestadt Bremen/Handelskammer Bremen: »Modellregion Bremen – Abbau von Bürokratie«. Vorläufige Vorschläge der Arbeitsgruppe Bürokratieabbau. Bremen 2003.
- Fueglistaller, Urs: *KMU-Befragung. Ergebnisbericht*. St. Gallen 2004.
- Fueglistaller, Urs, Christoph Müller und Thierry Volery: *Entrepreneurship*. Wiesbaden 2004.
- Gewerbe- und Wirtschaftskomitee: »Nein zur neuen Kantonsverfassung Zürich«. Anzeige. *Neue Zürcher Zeitung*. 25.11.2004. 56.
- Gwartney, James: *Economic Freedom of the World. 2004 Annual Report*. Fraser Institute. Vancouver 2004.
- Hayek, Friedrich A. von: »Der Weg zur Knechtschaft«. München 1971. Zitiert nach Gerd Habermann (Hrsg.). *Philosophie der Freiheit: Ein Friedrich-August-von-Hayek-Brevier*. Thun 1999.
- Heller, Daniel: »Staatsleistungen brauchen ein Verfallsdatum«. *Neue Zürcher Zeitung* 16.11.2004. 27.
- IMD Institut für Management Development: *World Competitiveness Yearbook*. Lausanne 2004.
- Institut für Gewerbe- und Handwerksforschung: *Gesetzesfolgenabschätzung – Modellentwicklung und internationaler Vergleich*. Wien 1999.
- Institut für Mittelstandsforschung Bonn: *Arbeitsbericht 2003*. Bonn 2004.
- Institut für Mittelstandsforschung Bonn: »Bürokratiekosten kleiner und mittlerer Unternehmen«. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit. Bonn 2004.
- Kirchhof, Paul: »Die Botschaft Europas an die Welt ist das Prinzip der Freiheit«. *Neue Zürcher Zeitung* 27./28.11.2004. 31.
- Koch, Peter: *Studie zu fünf Gesetzen*. Bern 2002.

- Ledergerber, Urs, Barbara Haering, Peter Koch, Roland Kälin und Ruth Eigenmann: »Regulierungsdichte nach Branchen – Ein Indikator zur Messung der Regulierungslast bei kleinen und mittleren Unternehmen«. Studienreihe Strukturberichterstattung des Bundesamts für Wirtschaft und Arbeit. Bern 1998.
- Lettmayr, Christian F.: »Changing the game – Impact analysis as a practical step towards fairness«. Hrsg. H. J. Pleitner. *Renaissance der KMU in einer globalisierten Wirtschaft*. St. Gallen 1998: 83 ff.
- Lienhard, Andreas: »Zwischen Deregulierung und (Re-)Regulierung«. *Neue Zürcher Zeitung* 15.9.2004. 15.
- Miles, Marc A., Edwin J. Feulner, Mary A. O'Grady und Ana L. Eiras: *2004 Index of Economic Freedom. The Heritage Foundation*. Washington 2004.
- Ministervermerk. »Ombudsmann. Baden-Württemberg«. Stuttgart. 16.11.2004.
- Müller, Christoph: »Administrative Belastung von KMU im interkantonalen und internationalen Vergleich«. Studienreihe Strukturberichterstattung. Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit. Bern 1998.
- Müller, Christoph, und Hubertus Schmid: *KMU-Verträglichkeit staatlicher Regulierung – Ziele, Prozesse, Methoden, ein Beitrag aus ökonomischer und rechtlicher Sicht*. St. Gallen 2001.
- Müller, Christoph: *(De-)Regulierung und Unternehmertum*. St. Gallen 2003.
- »Der neue Lohnausweis – verbale Kraftmeierei der Gewerbler«. *Neue Zürcher Zeitung* 2.12.2004. 32.
- NNR: »How high is the quality of the Swedish central government's Regulatory Impact Analysis (RIAs) in the business sector? – The NNR Regulation Indicator for 2003.« Stockholm 2003.
- OECD: *From Red Tape to Smart Tape – Administrative Simplification in OECD Countries*. Paris 2003.
- OWL Marketing GmbH: »Initiative ›Wirtschaftsnahe Verwaltung«. Zwischenbericht 2004 – Bürokratieabbaugesetz OWL (Ostwestfalen-Lippe)«. Bielefeld 2004.
- Pejovich, Svetozar: *Economics analysis of institutions and systems*. Dordrecht 1995.
- Porter, Michael E., Klaus Schwab, Xavier Sala-i-Martin und Augusto Lopez-Claros: »Global Competitiveness Report 2004–2005. Studie des World Economic Forum«. Hampshire 2004.
- Pressemitteilungen des Landes Baden-Württemberg. 24.9.2004, 20.7.2004, 23.9.2003, 15.2.2003, Stuttgart.
- Schneider, Friedrich: *Arbeit im Schatten – Wo Deutschlands Wirtschaft wirklich wächst*. Wiesbaden 2004.

- Small Business Administration (USA). [www.sbaonline.gov/](http://www.sbaonline.gov/).
- Staatssekretariat für Wirtschaft (seco): KMU-Verträglichkeitstest. 2004. [www.seco.admin.ch/themen/wirtschaftsstandort/seiten/00111/index.html?lang=de](http://www.seco.admin.ch/themen/wirtschaftsstandort/seiten/00111/index.html?lang=de). (Download 16.12.2004).
- Sternberg, Rolf, und Ingo Lückgen: *Global Entrepreneurship Monitor. Unternehmensgründungen im weltweiten Vergleich. Länderbericht Deutschland 2004*. Köln 2005.
- Streeck, Nina: »Der alte Mann und die Mär«. *Die Weltwoche* 40/2004. 52 ff.
- Tanzi, Vito: »Rückzug aus Gesundheit, Bildung, Vorsorge und Verkehr – Die ökonomische Rolle des Staates im 21. Jahrhundert«. *Neue Zürcher Zeitung* 31.12.2004. 29.
- UBS Service 3/2004. 8 ff.
- World Bank: *Doing business in 2004. Understanding Regulation*. Washington 2004.



# Strategien moderner Regulierung: Mehr als bloßer Bürokratieabbau

*Tobias Ernst, Thorsten Hellmann, Jens U. Prager*

## **Inhalt**

|   |     |
|---|-----|
| 1 Analyse der Rahmenbedingungen .....   | 204 |
| 2 Typische Probleme von Bürokratieabbau-<br>und Deregulierungsinitiativen ..... | 207 |
| 3 Strategien moderner Regulierung .....   | 211 |
| 4 Fazit und Ausblick .....  | 215 |

Bürokratieabbau ist ein notwendiger, aber keineswegs hinreichender Schritt auf dem Weg zu moderner Regulierung: Die Reduzierung unnötiger formaler Belastungen sollte vielmehr eine Selbstverständlichkeit sein. Er muss ergänzt werden um eine nachhaltige Deregulierung, die den Bürgerinnen und Bürgern ein Höchstmaß an Handlungsfreiheit zurückgibt. Ferner bedarf es der intelligenten Bewältigung neuer Regulierungsnotwendigkeiten, sodass die legitimen staatlichen Ziele mit einer minimalen Belastung (formal wie materiell) der Bürger und Unternehmen erreicht werden. Schließlich muss all dieses zu einem praktikablen – und jeweils individuellen – Gesamtpaket geschnürt werden.

## **1 Analyse der Rahmenbedingungen**

Initiativen und Projekte, die eine Steigerung der Effizienz und Effektivität staatlichen Handelns erreichen wollen, bewegen sich heute in einem nahezu unüberschaubaren Dickicht von politischen Zwängen, sachlichen Zielkonflikten und begrifflichen Unklarheiten. Eindeutig scheint nur eines: Es besteht dringender Handlungsbedarf.

### **Regulierungsqualität als Standortfaktor**

Da sich die Verteilungsspielräume des Staates kontinuierlich verkleinern und eine Trendumkehr nicht absehbar ist, rückt die Frage in den Vordergrund, wie der Staat mit geringerem Mitteleinsatz die gesteckten Ziele ebenso gut oder besser erreichen kann. In Zeiten hoher Verschuldung wird es somit primär darum gehen, die Qualität der Staatstätigkeit zu erhöhen. Auch der Lissabon-Prozess der EU – mit dem Ziel, Europa bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsraum weltweit zu entwickeln – ist von diesem Paradigma geprägt.

Dynamik und Wettbewerbsfähigkeit eines Wirtschaftssystems werden entscheidend durch den Staat als Regelsetzer und Regelwächter beeinflusst. Ein Verständnis, wonach sich Wettbewerbsdynamik in zentralen Märkten nur durch effektive und effiziente Regulierung des Staates einstellt, findet sich in der deutschen Diskussion bislang nur vereinzelt. Hier nutzt Deutschland die Erfahrungen anderer Länder zu wenig.

Die deutsche Verwaltungs- und Regulierungskultur hat zu einer unangemessen hohen Regulierungsdichte und unnötig komplizierten Regulierungstechnik geführt, kurz: zu »Überbürokratisierung«. Der gegenwärtige Zu-

stand kann aber nicht dem Gesetzgeber allein angelastet werden. Vielmehr ist er Ausdruck und Konsequenz eines weit verbreiteten Bedürfnisses der Bevölkerung nach staatlich organisierter Ruhe und Sicherheit, nach einer sauberen Umwelt und anderen wichtigen öffentlichen Gütern – verbunden mit der Vorstellung, dass all dies bei unvermindertem bzw. ständig wachsendem Wohlstand und Vollbeschäftigung erreicht werden kann.

Tatsächlich sind diese Ziele jedoch nicht immer kompatibel, was sich etwa bei Gewerbeansiedlungen zeigt, die oft auf große Widerstände der Wohnbevölkerung stoßen. Zudem bildete sich in der Tradition ausgeprägter Verwaltungshierarchien ein sehr spezialisiertes Fachwissen heraus, dessen Anwendung zu einer stark segmentierten wie detaillierten Rechtsgestaltung führte. Hinzu kommt, dass die Konsensorientierung des Regulierungsprozesses es den organisierten Interessengruppen ermöglicht, auf verschiedenen Stufen Entscheidungsprozesse zu blockieren.

Somit sind die bisherigen Bemühungen zum Bürokratieabbau lediglich als »Herumdoktern an den Symptomen« zu bezeichnen. Eine strategische Ursachenbekämpfung und Regulierungsoptimierung ist nicht zu erkennen.

In der Folge ist nach Einschätzung etwa von OECD, Weltbank und EU in vielen Bereichen der deutschen Wirtschaft die Bürokratiebelastung hoch, die Regulierungsqualität jedoch mäßig. Für kleine und mittlere Unternehmen werden bis zu 4 300 Euro an jährlichen Bürokratiekosten pro Mitarbeiterin und Mitarbeiter errechnet (IfM 2004); von der Hälfte der deutschen Unternehmen werden staatliche Regulierung und Bürokratie als wesentliche Hindernisse für unternehmerischen Erfolg benannt (iW Consult 2003).<sup>1</sup>

Bürokratische Hürden, errichtet durch hoch komplexe und langwierige behördliche Verwaltungs- und Genehmigungsverfahren, können insbesondere für junge Unternehmen existenzbedrohend werden. Zahlreiche Auflagen und zersplitterte bzw. parallele Zuständigkeiten führen zu fehlender Planungssicherheit sowie zu großen zeitlichen und finanziellen Belastungen. Diese werden zwar regelmäßig öffentlichkeitswirksam beklagt, dennoch scheint Öffentlichkeit und Politik bislang kaum bewusst, dass die Qualität der Regulierung im internationalen Wettbewerb ein Standortfaktor ist, der gezielt eingesetzt werden kann.

1 Institut für Mittelstandsforschung (IfM): »Bürokratiekosten kleiner und mittlerer Unternehmen«. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit. Bonn 2004. Institut der deutschen Wirtschaft Köln, iW Consult: »Bürokratieabbau. Abbau von Bürokratie in Deutschland«. Gutachten für den Gemeinschaftsausschuss der Deutschen Gewerblichen Wirtschaft. Köln 2003.

## Paradigmenwechsel im Staatsverständnis

Bereits seit Ende der 90er Jahre zeichnet sich ein Paradigmenwechsel ab, der die traditionelle Rolle des Staates in Frage stellt: Dem alle Risiken der Marktwirtschaft absichernden Staat werden Konzepte des »aktivierenden Staates« bzw. des Gewährleistungsstaates entgegengestellt, die auf eine neue Balance von Bürger- und Staatsverantwortung abzielen.

Im Konzept des »aktivierenden Staates« sind Engagement und Einsatz der Bürgerinnen und Bürger bei der Überwindung sozialer Probleme Voraussetzung für Leistungen des Wohlfahrtsstaates. Der »betroffene« Bürger wirkt quasi als »Koproduzent« bei der Wohlfahrtsleistung mit und reduziert so zugleich die als bürokratisch empfundene Eingriffstiefe staatlicher Regulierung. Ziel ist es, den Wohlfahrtsstaat handlungsfähig und bezahlbar zu halten und die Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft zu steigern.

Das Konzept des Gewährleistungsstaates bezieht sich primär auf die Art der Erfüllung politisch gewollter oder rechtlich notwendiger öffentlicher Aufgaben. Der Staat gewährleistet die Aufgabenerfüllung – allerdings nicht unbedingt durch Eigenproduktion. Vielmehr werden öffentliche und private Leistungsangebote bei der Aufgabenerfüllung grundsätzlich als gleichberechtigt angesehen. Entscheidend ist allein, in welcher Form und durch welche institutionellen Arrangements die öffentlich gesetzten Standards am effizientesten erfüllt werden können. Steuerung und Überwachung der Leistungserstellung werden als Staatsaufgabe entsprechend wichtiger.

## Babylonische Sprachverwirrung in wissenschaftlicher Wüste

Leider ist weder klar, wie hohe Regulierungsqualität inhaltlich aussieht, noch, wie sie erreicht oder gemessen werden kann. Darin spiegelt sich auch eine babylonische Sprachverwirrung der politischen Verwaltungsreformer wider, die mit den Begriffen Entbürokratisierung, Bürokratieabbau, Verwaltungsoptimierung, Good Governance und Deregulierung scheinbar frei jonglieren. Die allgemeine Öffentlichkeit versteht, dass ein »moderner« oder »aktivierender« Staat angestrebt wird, assoziiert damit aber entweder nur die Einführung von E-Government-Lösungen oder den Abbau öffentlicher Leistungen und sozialer Standards.

Unabhängig von den konkreten Begriffen muss unterschieden werden zwischen der Evaluation und Optimierung bestehender Normen und Prozesse sowie der idealen Reaktion auf neue Regulierungsbedarfe. Hinzu kommt, dass sowohl die Ex-post- als auch die Ex-ante-Analyse immer eine formale

(prozessorientierte) und eine materielle (Schutzgüter abwägende) Dimension beinhaltet. Allerdings bestehen zwischen allen Feldern dieser Matrix Wechselwirkungen. So wundert es wenig, dass die gängigen Formulierungen nur sehr unscharfe Anwendungsbereiche haben.

Ebenso unklar sind die wissenschaftlichen Aussagen zur Qualität der verschiedenen Deregulierungs- und Regulierungsinstrumente. Beispielsweise gibt es keine belastbaren Untersuchungen zur Wirksamkeit der »sunset clauses«, also der Befristung von Gesetzen ohne konkrete Notwendigkeit. Ähnliches gilt für Verfahren der Gesetzesbereinigung oder die verschiedenen Ansätze zur Gesetzesfolgenabschätzung. Nirgends in Deutschland ist es bislang gelungen, die Gesetzesfolgenabschätzung auch nur einmal über einen längeren Zeitraum zu institutionalisieren und zu »leben«. Die Angemessenheit der Kosten-Nutzen-Relation solcher Verfahren ist deshalb häufig völlig unklar.

Vor diesem Hintergrund besteht weiterhin Erprobungs- und Forschungsbedarf. Angesichts knapper Ressourcen (materiell wie zeitlich) müssen möglichst schnell Maßnahmen – und abgestimmte Maßnahmenpakete – identifiziert und gestaltet werden, die effizient, effektiv und planbar die Regulierungsqualität nachhaltig erhöhen.

## **2 Typische Probleme von Bürokratieabbau- und Deregulierungsinitiativen**

Das Fehlen klarer Ziele und bewährter Methoden schlägt sich auf der praktischen Ebene in vielfältigen Einzelproblemen nieder, die unterschiedlich angegangen und nur selten bewältigt werden.

### **Fehlende politische Unterstützung**

Kein Konzept zur strategischen Regulierungsoptimierung kann ohne eine ausreichende politische Unterstützung wirken. Daran krankten heute viele Ideen und Ansätze, die nie mit dem nötigen Nachdruck oder an der richtigen Stelle vorgetragen werden. Gravierende Veränderungen des staatlichen Regulierungsverhaltens sind aber ohne ein nachdrückliches Engagement der Politik praktisch wie rechtlich unmöglich und zudem demokratietheoretisch wenig wünschenswert. Politische Interessen und »Zwänge« zu ignorieren, gefährdet die Akzeptanz und damit die Wirksamkeit jeder Initiative.

Deshalb ist es wichtig, dass der Nutzen einer hohen Regulierungsqualität

im Bewusstsein der politischen Akteure verankert wird und dass sich entsprechende Erfolge auch politisch »verkaufen« lassen. Die Politik sollte so aus ihrer reaktiven Position herauswachsen und selbst zur Treiberin der Modernisierung werden. Letztlich ist eine Weiterentwicklung des öffentlichen Diskurses gefragt. Voraussetzung hierfür ist, dass Regulierungsqualität – wenigstens in Ausschnitten – konkret und bewertbar wird. Dabei helfen objektive Messverfahren und Leitbilder.

## **Keine (brauchbaren) Leitbilder**

Im Zusammenwirken von Politik, Verwaltung und Bürgern ist ein praktisches Leitbild von überragender Bedeutung. Um alle Zielgruppen entsprechend zu integrieren, muss es allgemein und klar genug sein, um die grobe Richtung deutlich zu machen, und zudem hinreichend konkret, sodass es auch handlungsleitend werden kann. Die Entwicklung eines solchen Leitbildes wird meist vernachlässigt.

Es ist zwar richtig, dass ein Koalitionsvertrag hier maßgeblichen Einfluss nehmen darf und muss, doch dieser alleine reicht bei weitem nicht aus. Die Verwaltung muss in die Lage versetzt werden, aus dem Leitbild konkrete Steuerungskennzahlen abzuleiten; die Politik muss das Leitbild nutzen können, um den Bürgern die strategische Komponente ihrer Bemühungen deutlich zu machen. Bürgerinnen und Bürger müssen ein Leitbild vorfinden, das verständlich und transparent genug ist, um daran zumindest das politische Handeln und Reden unmittelbar vergleichen und bewerten zu können.

Hinzu kommt die steuernde Wirkung eines Leitbildes unterhalb der eigentlichen Steuerungsmaßnahmen: Will man einen nachhaltigen Kulturwandel erreichen, so braucht es auch die Zuversicht, dass der Wandel zu vielfältigen Verbesserungen führt. Ein visionäres, aber dennoch für die breite Öffentlichkeit verständliches Leitbild kann auf dieser Ebene sehr viel bewirken.

## **Unzureichende Institutionalisierung**

Auch der Frage nach einer angemessenen Institutionalisierung der Optimierungsbemühungen wird nicht ausreichend Beachtung geschenkt. Man startet mit Projekten, die Folgeprojekte nach sich ziehen und entsprechend ihrem Projektcharakter auch nur mit zeitlich befristeten Ressourcen ausgestattet werden. Hier manifestieren sich gleich mehrere Probleme:

- Projektkräfte sind in der Regel interessiert an einer Verlängerung der Projektlaufzeit und damit des eigenen Beschäftigungsverhältnisses; schnelle Lösungen scheinen daher unwahrscheinlich.
- Zudem fehlt Projektmitarbeitern oft die für einen nachhaltigen Erfolg unerlässliche Autorität im Haus.
- Durch die Einrichtung einer externen Stelle wird die Fachabteilung von ihrer Verantwortung, einen spezifischen eigenen Beitrag zu leisten, scheinbar entbunden.
- Außerdem wird eine projektorientierte Initiative niemals über ausreichende Ressourcen verfügen, um das Problem in seiner ganzen Breite und Tiefe anzugehen.
- Schließlich zeigt der projektorientierte Ansatz das Fehlen eines ganzheitlichen Konzeptes auf, das bei den Fachabteilungen ansetzen, den Regulierungsprozess an sich optimieren und so über eine bloße Nachsorge hinausgehen würde.

Dabei kann es durchaus sinnvoll sein, in der oben beschriebenen Weise zu beginnen. Es sollte aber möglichst früh klar werden, dass ein kleines Projektteam allenfalls als Impulsgeber oder Katalysator fungieren kann, nicht jedoch als das eigentlich ausführende Organ. Re-Regulierung der Regulierung führt schnell zu zusätzlicher Bürokratie, die noch immer nutzbringend sein kann, in dieser Form ihre Potenziale aber keineswegs ausschöpft. Wenn möglich, muss auch die Entstehung neuer Bürokratie verhindert werden. Erst beide Säulen zusammen können ein ganzheitliches Konzept tragen. Daran muss sich jede Institutionalisierungsoption messen lassen. Entscheidend ist deshalb, dass die Fachabteilungen die richtigen Anreize und Mittel bekommen: Hilfe zur Selbsthilfe.

Leider stellt sich die Frage der optimalen Institutionalisierung oft gar nicht erst, da derjenige, der diese Frage formulieren müsste, selbst Treiber ist – und sich die Federführung kaum aus der Hand nehmen lassen wird.

## **Gießkanne statt Skalpell**

Viele Initiativen tendieren zu einem Vorgehen nach dem Motto »Viel hilft viel«. Eine rationale Entscheidung auf der Grundlage validierter Bewertungen der verschiedenen Optionen findet nicht statt. Ein effizienter und effektiver Einsatz der knappen Ressourcen ist so nicht gewährleistet. Vielfach erliegt man der Versuchung, eine »nachsorgende Endkontrolle« zu betreiben, denn die lässt sich am besten öffentlichkeitswirksam kommunizieren.

Den meisten Erfolg verspricht aber, sich auf die strategische Gesamtsteuerung und die Optimierung der fundamentalen Regulierungsprozesse zu konzentrieren. Dafür bedarf es der sukzessiven Erfahrungsgewinnung und -auswertung. Eine seriöse Projektsteuerung plant zu diesem Zweck auch dann die notwendigen Ressourcen ein, wenn damit das Ziel kurzfristiger (und oftmals kurzsichtiger) Erfolge zurückgestellt wird.

## **Mangelnde Erfolgskontrolle**

Die meisten Bürokratieabbau- und Deregulierungsinitiativen unterliegen einer output-orientierten Steuerung: Wie viele Gesetze und Verordnungen wurden aufgehoben? Die eigentlichen Wirkungen, die Bürger und Wirtschaft erreichen (sollen), die »outcomes«, werden nicht berücksichtigt. Es wird sogar behauptet, dass diese Effekte nicht oder nur sehr schwer messbar seien. Das widerspricht allerdings eklatant den Erfahrungen in anderen europäischen Ländern.

Regulierungsqualität im umfassend verstandenen Sinne wird sich zwar niemals auf einer einfachen Skala abbilden lassen, und es wird auch immer Unsicherheiten geben, die durch politische Entscheidungen zu überbrücken sind – viele wichtige »outcomes« lassen sich aber sehr wohl objektiv messen. Das beste Beispiel ist die konkrete Bürokratiebelastung, wie sie sich für Bürgerinnen und Bürger oder die Wirtschaft aus einer staatlichen Maßnahme ergibt – oder eben nicht. Regulierungsqualität lässt sich hier in verständlichen Einheiten (z. B. in Minuten oder Euro) ausdrücken, die der einzelne Akteur für die Erfüllung bürokratischer Vorgaben aufwenden muss.

## **Vernachlässigtes »policy learning«**

Anzuprangern ist insbesondere das fehlende systematische »policy learning« in Deutschland. Obwohl die föderale Struktur die große Chance bietet, verschiedene Paradigmen und Instrumente auszuprobieren, zu evaluieren und zu vergleichen, geschieht dies – wenn überhaupt – nur informell und auch nur in sehr begrenztem Maße. Es scheint, als hätten Bund und Länder Angst davor zu sehen, dass andernorts etwas besser gemacht wird, weil das die eigenen Wählerinnen und Wähler zu einem negativen Urteil veranlassen könnte.

Dabei bietet gerade die vergleichende Analyse im Sinne eines Benchmarking die Möglichkeit, landesspezifische Ursachen für Erfolg bzw. Misserfolg

zu benennen, zu messen und zu bewerten. Dadurch können zum einen erfolgreiche (De-)Regulierungsstrategien anderer Länder identifiziert werden, und das Repertoire möglicher Lösungsansätze wird so erweitert. Zudem können gute Praktiken anderer Länder als Module für ein »Intelligentes Regulieren« genutzt werden. Benchmarking fördert so den Wettbewerb zwischen den Ländern wie auch den effizienten Ressourceneinsatz.

Richtig ist, dass Benchmarking von Politik auch zu einem (mittelbaren) Benchmarking von Politikern führt. Umsichtige Wähler werden aber auch dem Politiker zugestehen, sich gelegentlich zu irren, und ein begründetes Umsteuern honorieren. Hier müssen Wege gefunden werden, ein – durch Benchmarking gestütztes – »policy learning« zu installieren, das nicht als Bedrohung, sondern vielmehr als Bereicherung und Hilfestellung empfunden wird. Eine Möglichkeit besteht darin, diese Strukturen primär auf der Staatssekretärscherebene anzusiedeln.

### **3 Strategien moderner Regulierung**

Die genannten Probleme als einzelne Phänomene zu betrachten und mit In-sellösungen anzugehen, wird mittel- und langfristig nicht zu den gewünschten Ergebnissen führen. Nachhaltige Veränderungen sind nur mittels eines ganzheitlichen Blicks und ebensolcher Lösungsansätze zu erreichen.

#### **Grundüberlegungen**

Vielen gut gemeinten und auch durchaus ehrgeizigen Bürokratieabbau- und Deregulierungsinitiativen fehlt es an einem systemischen und strategischen Gesamtkonzept. Insofern kommt es weniger darauf an, abstrakt Instrumente zu vergleichen und zu bewerten. Vielmehr geht es darum, Verfahren der Entscheidungsfindung respektive einen Steuerungskreis aufzubauen, in dem unter wechselnden Rahmenbedingungen effiziente und effektive Strategien entwickelt und entsprechende Maßnahmenpakete geschnürt werden.

Bei der Entwicklung eines solchen Gesamtkonzeptes müssen verschiedene Systemfragen beantwortet werden:

- Wie lassen sich sinnvolle Einzelfallentscheidungen treffen?
- Durch welche Rückkopplungsmechanismen kann Erfolgskontrolle institutionalisiert werden?
- Wie wird aus einer einzelfallbezogenen Erfolgskontrolle ein nachhaltiger und steuerungswirksamer Lernprozess?

- Wie verbinde ich Bürokratieabbau, Deregulierung, (Re-)Regulierung und die Vermeidung unnötiger neuer Belastungen?
- Wie stelle ich die Leitbildorientierung aller Einzelmaßnahmen sicher?

## **Leitbildentwicklung**

Allen Fragen ist gemein, dass sie um die Steuerung des Gesamtprozesses kreisen. Voraussetzung jeder sinnvollen (und effizienten) Steuerung sind aber klare Ziele. Die Entwicklung eines aussagekräftigen, handhabbaren und möglichst widerspruchsfreien Leitbildes ist deshalb die erste und wichtigste Aufgabe. Um nicht von vornherein einen kritischen Erfolgsfaktor zu vernachlässigen, sollten an dieser Stelle auch rein politische Zielvorstellungen angemessen berücksichtigt werden.

Für eine solche Leitbildentwicklung könnte man beispielsweise vom Begriff der »Regulierungsqualität« ausgehen. Hohe Regulierungsqualität bedeutet, dass die notwendigen oder politisch gewollten staatlichen Ziele bei minimaler Belastung der betroffenen Bürger und Unternehmen erreicht werden. Der Staat regelt so wenig wie möglich, aber so viel wie nötig. Bei den Aufgaben, die der Staat wahrnimmt, strebt er höchste Professionalität an. Staatshandeln nach diesem Primat ist

- notwendig
- effizient und effektiv
- messbar
- transparent und verständlich
- wettbewerbsaktivierend
- nicht diskriminierend

Politische Vorgaben könnten hier aufsetzen, müssten sich dann allerdings auch an diesem Anspruch messen lassen.

## **Einsatz von Steuerungsinstrumenten**

Da auch ein klares und griffiges Leitbild typischerweise nicht hinreichend konkret sein kann, um auf der Arbeitsebene als unmittelbarer Vergleichsmaßstab zu dienen, ist es notwendig, ein Gegenstromverfahren zu institutionalisieren, in dem die Kerngedanken des Leitbildes nach unten und die konkreten Fragen und Ergebnisse der Alltagsarbeit nach oben vermittelt werden. Hier können kennzahlenbasierte Instrumente der Steuerung oder des Quali-

tätsmanagement wertvolle Dienste leisten, beispielsweise in Form einer Balanced- oder Public-Value-Scorecard.

Solche Steuerungsinstrumente bleiben aber zahnlose Tiger, wenn sie nicht mit entsprechenden Einflussmöglichkeiten unterfüttert werden. Die beste Möglichkeit, abstrakte Kennzahlen auch für den Gebrauch im (politischen) Alltag verwendbar zu machen, bietet die mit flexiblen Globalbudgets verbundene Zielsteuerung.

## **Erfolgskontrolle und Evaluation**

Die effektive Nutzung eines Kennzahlensystems setzt aber voraus, dass die steuerungsrelevanten Informationen zeitnah vorliegen. Eine Erfolgskontrolle durch Rückkopplung ist zwingend notwendig, will man nicht nur auf Zufallstreffer hoffen, sondern vielmehr Bürokratieabbau, Deregulierung und Regulierung so weit wie möglich dem (politischen) Zeitgeist entziehen und objektivieren bzw. rationalisieren. Hinsichtlich der konkreten Entscheidung über den Einsatz bestimmter Instrumente gilt deshalb der Grundsatz, dass – bei gleicher Effektivität – solche Maßnahmen zu bevorzugen sind, die möglichst frühzeitig im Prozess steuerungsrelevante Daten ausgeben. Zudem ist durch unabhängige, objektive Messverfahren sicherzustellen, dass unnötige Bürokratiebelastungen (wenigstens langfristig) minimiert werden.

In den Niederlanden werden schon seit einiger Zeit innovative Verfahren der Entscheidungsfindung erfolgreich eingesetzt und ambitionierte Ziele verfolgt, wie etwa die Reduzierung der Bürokratiekosten in Unternehmen um 25 Prozent innerhalb von fünf Jahren. Die Halbzeitbilanz des federführenden Finanzministers Zalm ist beeindruckend, denn das Abbauziel wird vermutlich schon nach drei Jahren erreicht sein.

Um in Deutschland derartige Ziele realistisch formulieren zu dürfen, müssten die niederländischen, dänischen, schweizerischen oder schwedischen Ansätze zur Messung, Bewertung und Prognose von Regulierungsdichte und Bürokratiebelastung auf deutsche Verhältnisse übertragen und hier flächendeckend angewendet werden. Dabei ist zu differenzieren zwischen solchen Verfahren, die vor Ort die tatsächlichen Auswirkungen staatlicher Maßnahmen messen, und denen, die primär gesetzesanalytisch die Eingriffsintensität von Gesetzen und Verordnungen untersuchen und vergleichen. Auch in diesem Falle bedarf es eines systematischen Verfahrens der Entscheidungsfindung, um den Ansatz identifizieren zu können, der zur Beantwortung der jeweiligen Fragestellung am besten geeignet ist.

Wann Bürokratiekosten unnötig sind, lässt sich primär über Vergleiche

herausfinden. Handelt es sich um stark europarechtlich geprägte Gebiete, so sollte man die jeweilige Umsetzung der Vorgaben in anderen EU-Mitgliedstaaten als Maßstab heranziehen. Stehen landesrechtliche Vorschriften im Fokus, kann man die Belastungen in anderen Bundesländern betrachten. Für originäres Bundesrecht bietet es sich an, in ausgewählten Regionen abweichende Regelungen zu testen und zu evaluieren. Dies hätte den Vorteil, dass man geltende rechtliche Regelungen begrenzt aussetzen könnte, ohne einen allzu aufreibenden und langwierigen politischen Prozess durchlaufen zu müssen. Zudem könnten auf diese Weise wertvolle Erfahrungen gesammelt werden, die im Erfolgsfall eine spätere Übertragung auf das ganze Bundesgebiet wesentlich erleichtern dürften.

Durch den vermehrten Einsatz objektiver Belastungsmessverfahren wären schnell die typischen und wesentlichen Bürokratiekostentreiber identifiziert. Das trüge dazu bei, geplante Rechtsvorschriften schon in der Entwurfsphase kritischer betrachten und hinterfragen zu können: Gibt es Alternativen, mit denen die legitimen Ziele des Staates effektiver und/oder effizienter erreicht werden können?

## **Handlungsfähigkeit und Handlungswille**

Klare Ziele und aktuelle, steuerungsrelevante Informationen allein reichen für eine effektive Steuerung nicht aus. Vielmehr muss die verantwortliche Institution über die entsprechenden Stellhebel verfügen, um die als notwendig erkannten Maßnahmen initiieren zu können. Hinzu kommt die fast noch wichtigere Fähigkeit, einmal initiierte Maßnahmen – im Sinne eines Regelkreises – nachzusteuern. Hier ist es deshalb entscheidend, die Institution mit zielgenauen Anreizen und Befugnissen auszustatten.

Aufgrund ihrer zentralen Stellung ist die Staatskanzlei der prädestinierte Akteur auf diesem Feld. Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung hat sich das Modell des Ombudsmannes bewährt. Darüber hinaus sollten solche Maßnahmen bevorzugt werden, die für die verantwortliche Institution in besonderem Maße steuerbar sind.

Insgesamt ist hier an Politik und Verwaltungspraxis zu appellieren, »halbe Sachen« zu vermeiden. Gut gemeinte, aber nicht konsequent umgesetzte Projekte verschwenden knappe Ressourcen und können so auch schnell mehr Nachteile als Vorteile zeitigen.

## **Rationale Entscheidungsfindung**

Steuerung als Lernprozess funktioniert aber nur dann richtig und ist nur dann wirklich wertvoll, wenn sie auch eine rationale Ableitung vom Leitbild zu den konkreten Einzelfallentscheidungen bietet. Da es aber nur sehr bedingt wissenschaftlich oder empirisch belastbare Daten zur Wirksamkeit der verschiedenen Instrumente gibt, ist auch das Auswahlverfahren nur begrenzt objektivierbar. Vorzugswürdig sind – wie bereits dargelegt – solche Ansätze, die dem Gesamtziel der Steuerung in besonderem Maße dienen. Daneben sollten im Zweifel die Maßnahmen mit der besten bisher vorliegenden Evaluierung ausgewählt werden – soweit sich aus diesen Daten eine besondere Wirksamkeitserwartung für den konkreten Fall ergibt. Jedenfalls ist es notwendig, parallel zum Aufbau des Regelkreises eine Inventur aller typischen Optionen vorzunehmen, diese zu systematisieren und erste Einschätzungen zu sinnvollen Anwendungsbereichen zu fixieren. Diese Hypothesen müssen dann konsequent anhand der Ergebnisse der Messverfahren überprüft werden.

## **Evaluation der Evaluation**

Die Erfolgskontrolle durch die Messverfahren ist ein zentraler Teil des Regelkreises. Aber auch der Regelkreis selbst (inkl. seiner Evaluierungsmodule) bedarf der Evaluierung. Idealerweise lernt man so im Laufe der Zeit nicht nur immer mehr über die Wirksamkeit verschiedener Instrumente, sondern auch darüber, wie effektiv der eingesetzte Regelkreis ist. Hier ist eventuell auf Dritte zurückzugreifen, beispielsweise professionelle QM-Auditoren.

Die föderale Struktur Deutschlands bietet zudem die große Chance, ein effizientes »policy learning« zu institutionalisieren. Auch auf dieser Abstraktionsebene sollten sich die Entscheidungsträger der Staatskanzleien regelmäßig treffen und systematisch austauschen.

## **4 Fazit und Ausblick**

Eine Regulierungsreform ist eine der zentralen Voraussetzungen für Wachstum und Beschäftigung.

Allgemeiner Leitgedanke bei der Entwicklung und Umsetzung von Strategien moderner Regulierung sollte sein, dass die öffentliche Hand sich auf ihre Kernaufgaben konzentrieren und diese mit hoher Qualität erfüllen will.

Sie entlastet sich damit von einer Überfülle an Aufgaben, die das politische Gesamtsystem immer weiter in die Knie zwingen und so die staatliche Handlungsfähigkeit gefährden. Denn die Eigenausführung kann für den Staat immer nur Ultima Ratio sein. Vorzuziehen sind Mechanismen der Marktregulierung, Ko-Regulierung und Selbstregulierung, die sowohl den Schutz und die Bereitstellung öffentlicher Güter garantieren als auch die Schaffung oder Aufrechterhaltung von Wettbewerb anstreben. So wäre gute Ordnungspolitik, im Sinne einer wettbewerbsfördernden Leitplankensetzung, die klügste Wegweiserin für moderne Regulierung – und letztlich die beste Form von Bürokratieabbau.

# Die Autoren

*Dr. Tobias Ernst* arbeitet als Projektmanager der Bertelsmann Stiftung im Projekt »Agenda Moderne Regulierung« und ist Lehrbeauftragter der Universität Hamburg.

*Dr. Thorsten Hellmann* arbeitet als Projektmanager der Bertelsmann Stiftung in den Projekten »Internationales Standort-Ranking«, »Internationaler Reformmonitor« sowie »Die Bundesländer im Standortwettbewerb« und ist Lehrbeauftragter der Fachhochschule Bielefeld.

*Prof. Dr. Werner Jann* ist Inhaber des Lehrstuhls für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation an der Universität Potsdam und veröffentlicht seit vielen Jahren zu Fragen der Modernisierung des öffentlichen Sektors, zuletzt 2004 u. a. den »Status-Report Verwaltungsreform«.

*Prof. Dr. Christoph Müller* leitet den Stiftungslehrstuhl »Unternehmensgründungen und Unternehmertum (Entrepreneurship)« an der Universität Hohenheim und hat mehrere Studien zur Bürokratiebelastung der mittelständischen Unternehmen durchgeführt.

*Dr. Markus M. Müller* ist Lehrbeauftragter der Universität Erlangen-Nürnberg und Leiter der Zentralstelle im Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg. Er legte 2002 eine umfassende Studie zum »neuen regulatorischen Staat in Deutschland« vor.

*Dr. Jens U. Prager* ist Projektmanager im Themenfeld Wirtschaft und Soziales der Bertelsmann Stiftung und leitet das Projekt »Carl Bertelsmann-Preis 2005: Junge Generation und Arbeit«.

*Prof. Dr. Roland Sturm* leitet das Zentralinstitut für Regionalforschung und ist Universitätsprofessor an der Universität Erlangen-Nürnberg, Lehrstuhl für Politische Wissenschaft.

*Sylvia Veit* ist Mitglied des Graduiertenkollegs »Modern Governance« an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam.

*Dr. Kai Wegrich* ist Senior Policy Analyst bei RAND Europe, Berlin.