

Haus- • Postanschrift
Telefon • Telefax
E-Mail • Homepage

IWP INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTS- UND POLITIKFORSCHUNG RICHTER & SCHORN
WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTLER PARTNERSCHAFT

Strundener Str. 75b, D – 51069 Köln • Postfach 85 03 54, D – 51028 Köln
+49 (0)221 / 823456-0 • +49 (0)221 / 823456-11
post@iw-p-koeln.org • www.iwp-koeln.org

WISSENSCHAFTLICHES KONZEPT ZUM BÜROKRATIEKOSTENABBAU – BEWERTUNG DER SKM-DATEN IM BMWI

ABSCHLUSSBERICHT

PROJEKT NR. 38/06

KÖLN/ GÖTTINGEN/ ESCHBORN, 28. APRIL 2008



Anschrift
Telefon • Telefax
E-Mail • Homepage

GEORG-AUGUST-UNIVERSITÄT GÖTTINGEN
LEHRSTUHL FÜR WIRTSCHAFTSPOLITIK UND MITTELSTANDSFORSCHUNG PROF. DR. KILIAN BIZER

Platz der Göttinger Sieben 3, D – 37073 Göttingen
+49 (0)551 / 39-4626 • +49 (0)551 / 39-19558
lehrstuhl.bizer@wiwi.uni-goettingen.de • www.economics.uni-goettingen.de/bizer



Haus- • Postanschrift
Telefon • Telefax
E-Mail • Homepage

AWV – ARBEITSGEMEINSCHAFT FÜR WIRTSCHAFTLICHE VERWALTUNG E.V.

Düsseldorfer Straße 40, D – 65760 Eschborn • Postfach 51 29, D – 65726 Eschborn
+49 (0) 6196 / 495-388 • +49 (0) 6196 / 495-351
info@awv-net.de • www.awv-net.de

Gliederung

1	Einleitung	1
2	Projektziele und Projektstruktur.....	2
2.1	Ziele	2
2.2	Struktur	4
3	Erfahrungen zum Bürokratiekostenabbau aus anderen Ländern	5
3.1	Methodik der SWOT-Analyse	6
3.2	Niederlande	10
3.3	Dänemark	17
3.4	Großbritannien.....	23
4	Auswertung der erfassten Informationspflichten	27
4.1	Datensatz.....	27
4.2	Variablen zur Auswertung.....	29
4.2.1	Art der Informationspflicht	29
4.2.2	Periodizität	30
4.2.3	Nutzung des Internets	30
4.2.4	Informationsübermittlung.....	31
4.2.5	Komplexität	31
4.2.6	Zweck der Informationspflicht.....	32
4.2.7	Mengengerüst	33
4.2.8	Datenanforderungen	33
4.2.9	Sowieso-Kosten	35
4.2.10	Endadressat	35
5	Systematisierung der erfassten Informationspflichten	36
5.1	Bürokratiekosten und Informationspflichten in der wissenschaftlichen Literatur.....	36
5.1.1	Theorien der gesetzlichen Informationspflichten	36

5.1.2	Empirische Ergebnisse	37
5.1.3	Bürokratietheorien.....	38
5.1.3.1	Bürokratiekostenbegriff	38
5.1.3.2	Ansätze der politischen Ökonomie	38
5.1.3.3	Bürokratietheorie von Max Weber	39
5.1.4	Neue Institutionenökonomik.....	39
5.1.5	Verhaltensmodelle	40
5.1.6	Ökonomie der Skalenerträge	41
5.1.7	Makroökonomische Theorien	41
5.1.8	Nutzenbewertungstheorien	41
5.1.9	Schlussfolgerungen der Auswertung wissenschaftlicher Literatur.....	42
5.2	Systematisierung	43
6	Auswahl von Informationspflichten	48
6.1	Die Auswahl im Allgemeinen	48
6.2	Die Auswahl im Projekt.....	49
6.3	Auswahl in anderen Ländern	50
6.3.1	Niederlande.....	50
6.3.2	Dänemark.....	51
6.3.3	Großbritannien	52
6.3.4	Zusammenfassung.....	52
7	Formulierung von Ansätzen zum Bürokratiekostenabbau	52
7.1	Potentiell geeignete Instrumente zur Senkung von Bürokratiekosten	53
7.1.1	Abschaffung ohne Ersatz	53
7.1.2	Genehmigungsfiktion und Präklusionsregeln	53
7.1.3	Ausnahmen und Beschränkungen	53
7.1.4	Ermessensspielräume.....	54
7.1.5	Ersatz durch eine andere Form von Kontrolle und Verhaltenssteuerung	54

7.1.6	Rückgriff auf vorhandene Informationen	54
7.1.7	Zentralisierung von Daten	54
7.1.8	Zusammenlegung einzelner Informationspflichten	54
7.1.9	Reduktion der Datenanforderungen	55
7.1.10	Vereinfachung der Datenerfassung.....	55
7.1.11	Übermittlungswege	55
7.1.12	Verfahrensorganisation	55
7.1.13	Entscheidungskompetenzen	55
7.1.14	Verständlichkeit.....	55
7.1.15	Kommunikation	55
7.2	Erfahrungen mit dem Instrumenteneinsatz in anderen europäischen Ländern.....	56
7.3	Diskussion der Vorschläge zum Bürokratiekostenabbau	57
7.3.1	Erlaubnis für Makler, Bauträger und Baubetreuer	57
7.3.2	Bestätigung über die Geeignetheit des Aufstellungsortes	61
7.3.3	Gewerbeanmeldung	62
7.3.4	Antrag auf Einzelzuteilung zur Frequenznutzung.....	64
7.3.5	Nachweis der Fachkunde, Eignung und Leistungsfähigkeit bei der Vergabe öffentlicher Aufträge	68
7.3.6	Aufbewahrung von Genehmigungen im Außenhandel.....	70
7.3.7	Meldung von Zahlungen und Vermögen im Außenwirtschaftsverkehr.....	71
	Exkurs: Anbringen von Namen und Firma	73
8	Beurteilung der Vorschläge zum Bürokratiekostenabbau.....	73
8.1	Grundlagen der Folgenabschätzung.....	74
8.1.1	Merkmale einer Gesetzesfolgenabschätzung	74
8.1.1.1	Definition einer Gesetzesfolgenabschätzung	74
8.1.1.2	Die Funktion einer Gesetzesfolgenabschätzung	74
8.1.1.3	Anforderungen an eine Gesetzesfolgenabschätzung.....	75

8.1.1.4	Analyseablauf einer Gesetzesfolgenabschätzung.....	76
8.1.2	Folgenabschätzung im Hinblick auf die Bürokratiekosten einer Maßnahme	77
8.1.2.1	Der Terminus Bürokratiekosten.....	77
8.1.2.2	Das Modell zur Bürokratiekostenfolgenabschätzung.....	79
8.1.2.2.1	Das Grundmodell in einer retrospektiven oder begleitenden GFA.....	79
8.1.2.2.2	Erweiterung des Modells in einer prospektiven GFA	80
8.1.3	Implementation und Folgenabschätzung in anderen Ländern	83
8.1.4	Zusätzliche Erhebungen	84
8.2	Überprüfung und Konkretisierung der Vorschläge hinsichtlich deren Bürokratisierung.....	86
8.2.1	Ansätze zur Erklärung von Bürokratisierung in der wissenschaftlichen Literatur	87
8.2.1.1	Begründung für staatliche Bürokratien	87
8.2.1.2	Grundsätzliche Determinanten für Bürokratisierung.....	88
8.2.1.3	Projektspezifische Gründe der Bürokratisierung	89
8.2.1.3.1	Datenschutz.....	89
8.2.1.3.2	Schriftform	89
8.2.1.3.3	Notwendigkeit von Erlaubnispflichten	90
8.2.2	Diskussion und Konkretisierung der Vorschläge.....	91
8.2.2.1	Erlaubnis für Makler, Bauträger und Baubetreuer	91
8.2.2.2	Bestätigung über die Geeignetheit des Aufstellungsortes.....	96
8.2.2.3	Gewerbeanmeldung	96
8.2.2.4	Antrag auf Einzelzuteilung zur Frequenznutzung.....	99
8.2.2.5	Nachweis der Fachkunde, Eignung und Leistungsfähigkeit bei der Vergabe öffentlicher Aufträge.....	102
8.3	Einschätzung möglicher Entlastungen.....	107

8.3.1	Kostenfaktoren in der wissenschaftlichen Literatur	108
8.3.1.1	Nutzung von Ermessensspielräumen durch Behörden und Sachbearbeiter.....	108
8.3.1.2	Kumulation von Anforderungen und Grenzen der Informationsverarbeitung.....	109
8.3.1.3	Rechtssicherheit.....	110
8.3.2	Die Folgenabschätzungen im Einzelnen	110
8.3.2.1	Erlaubnis für Makler, Bauträger und Baubetreuer	111
8.3.2.2	Bestätigung über die Geeignetheit des Aufstellungsortes.....	117
8.3.2.3	Gewerbebeanmeldung	121
8.3.2.4	Antrag auf Einzelzuteilung zur Frequenznutzung	127
8.3.2.5	Nachweis der Fachkunde, Eignung und Leistungsfähigkeit bei der Vergabe öffentlicher Aufträge.....	131
9	Zusammenfassung und Empfehlungen.....	134
9.1	Auswahl von Informationspflichten	135
9.2	Formulierung von Ansätzen	135
9.3	Beurteilung der Vorschläge.....	141
9.4	Empfehlungen zur Folgenabschätzung.....	149
10	Literaturverzeichnis	151

1 Einleitung

Wissen ist Macht. Mit dieser kurzen Formel lässt sich der Kern des Standardkosten-Modells (SKM) vielleicht am besten erklären. Allein durch das Wissen um die über 10.000 einzelnen Regulierungen, die erstmals für den Bürger transparent in einer Datenbank gelistet wurden, ist ein Rechtfertigungsdruck für diese scheinbare Überregulierung entstanden. Unabhängig von der Kostenermittlung müssen sich die Verantwortlichen fragen lassen, ob jede dieser Anforderungen wirklich notwendig ist. Darüber hinaus hat sich die Bundesregierung selbst unter Zugzwang gesetzt, indem sie das Ziel gesteckt hat, bis 2011 mindestens 25 % der nach SKM ermittelten Kosten abzubauen. Damit wurde der Druck zu handeln nochmals verstärkt, denn Medien und Bürger beobachten den Prozess und messen die Politik an diesem Versprechen. Insofern stellt die Initiative der Bundesregierung sicherlich einen Beitrag zur besseren Rechtsetzung dar.

Nichts wissen macht auch nichts. Nur das Wissen darum, dass es Kosten gibt ohne eine Vorstellung, wie diesen entgegengewirkt werden kann, generiert eben noch keine Entlastungen. Hier setzt die vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) in Auftrag gegebene Studie an, indem sie aufzeigt, wie sich aus den Daten des SKM spürbare Entlastungen ableiten lassen, wozu hiermit das IWP, die Universität Göttingen sowie die AWW den Abschlussbericht vorlegen.

Der Bericht ist dabei chronologisch aufgebaut, was bedeutet, dass sich dem Leser die Erkenntnisse im Verlauf der Lektüre aus der Sicht des Projektteams erschließen. Auf diese Weise lassen sich die einzelnen Schritte von der Erkenntnis, handeln zu müssen, bis hin zur Folgenabschätzung eines konkretisierten Vorschlags nachvollziehen, was auch die Irrungen eines solchen Prozesses einschließt. Der Bericht sollte also im Ganzen gelesen werden.

Was die Studie dabei nicht bietet, sind endgültige Wahrheiten. Selten stößt eine Maßnahme auf ungeteilte Zustimmung. Ein Mal wird befürchtet, wichtige Schutzgüter könnten verletzt werden, ein anderes Mal stehen noch technische Hindernisse im Weg. Daher kann eine solche Studie den Gesetzgeber nur mit Denkanstößen sowie mit Hinweisen auf lohnende Maßnahmen und deren Folgen versorgen, demselben aber keine Entscheidungen abnehmen.

Schließlich bleibt zu erwähnen, dass die Forschung hierzulande bei vielen Fragen noch am Anfang steht. Während sich vor allem in den USA über die vergangenen Jahrzehnte und verstärkt wieder in den letzten Jahren eine Bürokratieforschung entwickelt hat, wurde in Europa zwar in etlichen Studien über Bürokratie geklagt, die wissenschaftlich-theoretische Analyse jedoch vernachlässigt. Die vorliegende Arbeit unternimmt daher auch den Versuch, Empfehlungen auf einem wissenschaftlichen Fundament zu gründen. Dennoch können diese Bemühungen nur ein Anfang für ein tieferes Verständnis von Entstehung und Abbau von Bürokratiekosten sein.

2 Projektziele und Projektstruktur

2.1 Ziele

Zur besseren Übersicht erscheint es zunächst einmal ratsam, die zwei mit diesem Projekt behandelten Ebenen voneinander abzugrenzen: Auf der **abstrakten** Ebene war ein Konzept zu erstellen, welches

1. sicherstellt, dass Maßnahmen spürbare Entlastungen generieren und
2. die zügige Abschätzung von Entlastungspotentialen anhand der verfügbaren SKM-Daten erlaubt.

Auf der **konkreten** Ebene sollten im Rahmen der Konzepterarbeitung einzelne Entlastungsmaßnahmen formuliert werden, die dem BMWi Anhaltspunkte für einen Beitrag zu der Initiative der Bundesregierung zum Bürokratieabbau liefern.

Das Projekt verfolgt somit einen induktiv-deduktiven Ansatz, indem auf Basis eines abstrakten Konzepts konkrete Maßnahmen formuliert werden. Die Erkenntnisse aus deren Beurteilung fließen wiederum in die Erarbeitung des Konzepts ein. Um den Anforderungen an ein solches Konzept gerecht zu werden, ist zweierlei zu berücksichtigen:

Zum einen erscheint es zwar auf den ersten Blick nicht erwähnenswert, dass Entlastungen spürbar sein sollten, tatsächlich ergeben sich jedoch zwischen der erhofften und wahrgenommenen Entlastung Diskrepanzen, die mehrere Gründe haben können, wie z.B.:

- Die Informationskosten sinken im Zuge der Umsetzung nicht in dem vermuteten Ausmaß.
- Der Entlastung von Informationskosten stehen andere Bürokratiekosten gegenüber, die die Entlastungseffekte teilweise oder ganz kompensieren.
- Anfallende Einmalkosten nehmen die Unternehmen anders wahr als laufende Kosten. Das gilt auch für Entlastungen, wenn diese z.B. mit hohen Einmalkosten verbunden sind, etwa für die Neueinrichtung einer Software, dann gehen in der Wahrnehmung der Unternehmen häufig die langfristigen Senkungen von Belastungen unter.
- Informationskosten können auch auf verschiedene Stellen in einem Unternehmen bzw. auf eine Vielzahl von Unternehmen verteilt sein. Tendenziell sinkt die Wahrnehmung der Kostenentlastung mit zunehmender Zahl der betroffenen Akteure.

Es gilt somit, Maßnahmen zu formulieren, die eine von den Unternehmen per Saldo wahrnehmbare Entlastung generieren, was sich jedoch nicht mit einem monokausalen Ansatz bewerkstelligen lässt. Es genügt also nicht, nur eine Maßnahme oder ein Instrument – z.B. mehr Flexibilität durch Ermessensspielräume, Einführung oder Anhebung von Schwellenwerten, Abschaffung einer Informationspflicht oder Einsatz

von IT – zu empfehlen. Vielmehr hat das Konzept die Beurteilung einer Maßnahme insgesamt zu ermöglichen, um potentielle „Nebenwirkungen“ antizipieren zu können.

So muss die Einführung von mehr Flexibilität durch die Schaffung von Spielräumen nicht zwangsläufig zu der gewünschten Entlastung führen. Ein Beispiel dafür ist der § 18 Abs. 1 GÜG (Grundstoffüberwachungsgesetz), wonach das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM) meldepflichtige Unternehmen ganz oder teilweise von den Meldepflichten befreien kann, wenn diese nur mit allgemein üblichen Kleinmengen am Verkehr teilnehmen. Das BfArM sieht allerdings grundsätzlich von einer vollständigen Meldebefreiung im Interesse einer wirksamen Überwachung bzw. Kontrolle des Grundstoffverkehrs ab, wie die Studie zur GFA des IWP im Auftrag des BMWi ergeben hat¹.

Auch die Abschaffung einer Informationspflicht ist nicht immer eine sinnvolle Lösung, wenn hierdurch die Verfolgung des politischen Ziels mit anderen Mitteln notwendig wird, die wesentlich weiter in die Rechte der Wirtschaftssubjekte eingreifen, als dies bei einer Informationspflicht der Fall ist. Beispiele dafür finden sich im Verbraucherschutz. So hat Bizer in einer Fallstudie² zu Lösungsmitteln in Farben und Lacken darauf hingewiesen, dass informatorische Mittel mit den geringsten Eingriffen ein Ziel erreichen können, wenn die Ressourcenkosten ohnehin ein lösemittelfreies Arbeiten nahe legen. Nur wenn die Ressourcenkosten oder der bei lösemittelarmen Farben und Lacken höhere Verarbeitungsaufwand das ökonomische Kalkül zuungunsten der vom Gesetzgeber angestrebten Lösung entscheidet, bedarf es zusätzlicher Anreizinstrumente.

Ebenfalls führt der vermeintlich problemlose Einsatz von IT nicht unbedingt zu einer Entlastung, wenn nur der Weg der Übermittlung elektronisiert wird, die Erfassung der Daten aber genauso kompliziert bleibt wie zuvor, was der Grund sein mag, dass die Einführung der elektronischen Meldung der Sozialversicherungsbeiträge die Unternehmen bisher nur wenig entlastet oder sogar – wenn etwa technische Probleme auftreten – mehr belastet.

Ein weiterer Grund für ein Auseinanderdriften von erhoffter und tatsächlicher Entlastung kann sein, dass sich Unternehmen mit einer Regelung arrangiert haben oder diese schlicht ignorieren. Außerdem spielt das rechtliche Umfeld einer Informationspflicht eine erhebliche Rolle. Änderungen einzelner Informationspflichten in einem hochkomplexen Rechtsbereich laufen Gefahr, nicht vom Unternehmen wahrgenommen zu werden. Derartige Konstellationen gab es in der Vergangenheit etwa im Bereich der Chemikalienregulierung³, aber auch im Steuerbereich treten häufig entsprechende Effekte auf⁴. Komplexität ist für die Normadressaten kostspielig und induziert häufig die Bildung einfacher Entscheidungsregeln, die vom Gesetzgeber zu berücksichtigen sind.

¹ Schorn, Richter 2005, S. 200 f.

² Bizer 2002, S. 154 ff.

³ Führ, Bizer 2007.

⁴ Bizer 2004.

Zusammenfassend muss die Bewertung der SKM-Daten einerseits politisch-praktikable Lösungen für eine Entbürokratisierung ermöglichen, andererseits darf sie nicht kurzfristig ohne Reflexion der übrigen politischen Ziele sowie bestehender Verwaltungsstrukturen Scheinlösungen erlauben, die eine nur marginale Entlastung brächten.

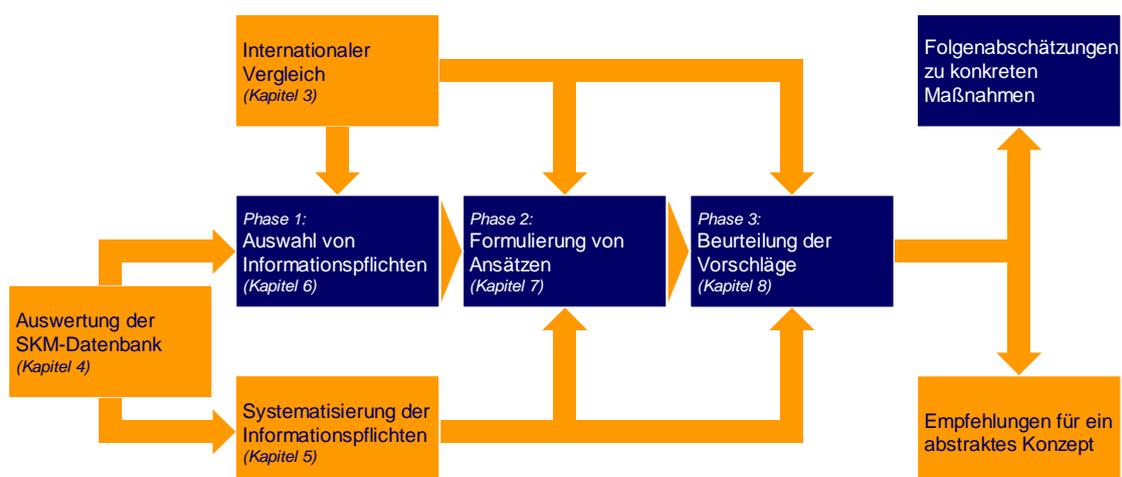
Zum anderen soll die Einschätzung möglicher Entlastungspotentiale zügig erfolgen, was den vorangegangenen Anforderungen an das zu erstellende Konzept eigentlich entgegensteht. Die Sicherstellung spürbarer Entlastungen erfordert eigentlich eine sorgfältige statt einer zügigen Bearbeitung. Allerdings beläuft sich die Zahl allein der Informationspflichten, die im Zuständigkeitsbereich des BMWi liegen, auf weit über 1.000 zum Teil sehr kleinteilige Anforderungen.

Um dennoch beiden Anforderungen gerecht zu werden, darf sich ein solches Konzept nicht nur auf einzelne Informationspflichten beziehen, sondern es muss vielmehr einen gewissen Abstraktionsgrad aufweisen, der die Anwendung auf ein möglichst großes Spektrum von Informationspflichten erlaubt. Der in diesem Projekt gewählte Ansatz besteht daher im Kern darin, Informationspflichten zu möglichst homogenen Gruppen zusammenzufassen, für die sich ähnliche Eigenschaften und ähnliche Optimierungspotentiale bestimmen lassen. Solche Gruppen lassen sich bereits sehr konkret untersuchen, so dass im Hinblick auf die Beurteilung des Entlastungspotentials der jeweiligen Informationspflicht allenfalls einzelne Fragen zu klären sind.

2.2 Struktur

Der Projektauftrag umfasst nicht nur die Erarbeitung eines Konzepts zur besseren Beurteilung von Maßnahmen, sondern setzt bereits bei der Suche nach solchen Maßnahmen an. Dementsprechend gliedert sich das Projekt in drei Phasen, die sich auch in der Gliederung dieses Berichts widerspiegeln:

Abbildung 1: Projektstruktur



Der kausale Strang über die drei Phasen hinweg zur Folgenabschätzung stellt grob skizziert den allgemeinen Verlauf der Erarbeitung von Entlastungsmaßnahmen dar.

Diese Schritte sind immer zu gehen, wenn auf Basis der nach SKM erstellten Datenbank über mögliche Maßnahmen nachgedacht werden soll, sind also nicht projektspezifisch.

Der im Kapitel 3 näher erläuterte internationale Vergleich hingegen ist sicherlich keine Arbeit des täglichen Geschäfts. Vielmehr dient dieser projektspezifische Projektschritt der Auswertung der Erfahrungen, die in anderen Staaten bereits mit der Umsetzung von Maßnahmen auf Basis der Messungen nach SKM zur Reduktion von Bürokratiekosten gesammelt wurden. Die ursprüngliche Planung bestand aufgrund der von anderen Ländern kommunizierten Erfolge darin, insbesondere die Übertragbarkeit sowie die Erfolgsdeterminanten der einzelnen Maßnahmen in Großbritannien, Dänemark und den Niederlanden zu untersuchen, um Hinweise für die Formulierung von Ansätzen in der zweiten Phase zu erlangen. Es hat sich jedoch – wie an späterer Stelle noch auszuführen ist – gezeigt, dass die dort gesammelten Erfahrungen weniger Hinweise für die Formulierung konkreter Maßnahmen als mehr für die Ausgestaltung der institutionellen Prozesse über alle drei Phasen hinweg liefern. Wie schon aus Abbildung 1 ersichtlich wird, sind die Ausführungen zum internationalen Vergleich daher den anderen Kapiteln vorangestellt.

Die Grundlage für alle weiteren Arbeiten und Bemühungen ist die in Kapitel 3 erläuterte Datenbank, welche die einzelnen Informationspflichten zur Messung nach SKM enthält. Zum einen gehen aus dieser Sammlung die auszuwählenden Informationspflichten hervor, zum anderen liefert die Datenbank Hinweise für eine mögliche Systematisierung der Informationspflichten. Anhand einer solchen Systematisierung und der damit verfolgten Bildung von möglichst homogenen Gruppen von Informationspflichten soll die Formulierung und Beurteilung von möglichen Entlastungsmaßnahmen erleichtert werden. Da diese Arbeiten wie auch der internationale Vergleich der Vorbereitung der drei Phasen zur Folgenabschätzung dienen, sind sie denselben hier vorangestellt.

Abschließend resultieren aus den Arbeiten neben den Folgenabschätzungen zu den exemplarisch untersuchten Maßnahmen Empfehlungen für ein Konzept, das den eingangs geschilderten Anforderungen genügt und sich an den drei dargestellten Phasen orientiert.

3 Erfahrungen zum Bürokratiekostenabbau aus anderen Ländern

Im Rahmen des Projekts wurde die Umsetzung des SKM in den europäischen Staaten untersucht, bei denen die entsprechenden Projekte bereits ein fortgeschrittenes Stadium erreicht haben. Ziel der Untersuchung war es im Sinne eines Good-Practice-Ansatzes von den Erfahrungen der jeweiligen nationalen Umsetzungen zu profitieren. In diesem Zusammenhang soll an dieser Stelle noch einmal allen Experten in Verbänden, Unternehmen sowie der Verwaltung gedankt werden, die sich für Ge-

sprache, Interviews und Diskussionen bereitstellen und einen Blick hinter die offiziellen Zahlen ermöglichen.

Ausgewählt wurden neben den Niederlanden Dänemark und Großbritannien, da sich in diesen Staaten zu Projektbeginn bereits Entlastungsmaßnahmen in Umsetzung befanden. Von der ursprünglichen Planung, nur Maßnahmen zu berücksichtigen, bei denen zwischen Umsetzung und Untersuchung bereits ein ausreichender Zeitraum vergangen ist, um sicherzustellen, dass die Entlastungen für die Unternehmen auch fühlbar sind, musste mit Ausnahme der Niederlande Abstand genommen werden. Trotz offizieller anderslautender Informationen waren die SKM-Projekte in Dänemark und Großbritannien noch nicht weit genug fortgeschritten, um bereits eine wahrnehmbare Entlastung bei den Unternehmen erfassen zu können.

Neben der Darstellung des Projektstands im Rahmen einer Bestandsaufnahme wurde eine SWOT-Analyse für jedes der nationalen SKM-Projekte durchgeführt. Gemäß der ursprünglichen Planung sollte die SWOT-Analyse eingesetzt werden, um die einzelnen Typen von Entlastungsmaßnahmen anhand eines Soll-Ist-Vergleiches zu bewerten. Da sich allerdings die Bemühungen in Dänemark und Großbritannien entgegen entsprechender Ankündigungen zum Zeitpunkt der Untersuchung noch am Anfang befanden, ließen sich dort keine solchen Vergleiche anstellen. Durch die strikte Einschränkung des Untersuchungsgegenstandes nur auf Maßnahmen, die in den Zuständigkeitsbereich des BMWi fallen, kam es zu weiteren Restriktionen. Hierdurch wurde auch die Auswahl der analysierbaren Maßnahmen in den Niederlanden weiter eingeschränkt. Parallel hierzu ergaben die Interviews mit den Unternehmensverbänden, dass die größten Probleme nicht in der Ausgestaltung der Entlastungsmaßnahmen bestehen, sondern vielmehr bei der Auswahl der zu reduzierenden Informationskosten. Die Schwächen der Umsetzung sind daher struktureller Natur und können mit einer instrumentenbezogenen Betrachtung nicht erfasst werden. Aus diesem Grund wurde der Fokus der SWOT-Analyse auf die institutionellen Erfolgsfaktoren der SKM-Projekte ausgeweitet.

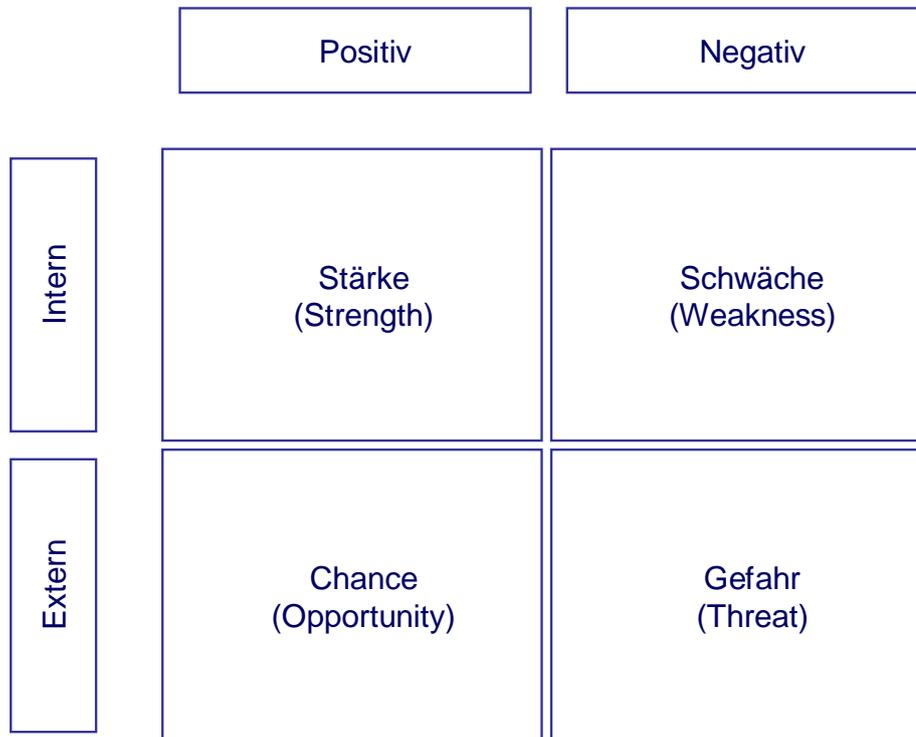
3.1 Methodik der SWOT-Analyse

Die SWOT-Analyse (Strength, Weakness, Opportunities, Threats) wurde ursprünglich als ein betriebswirtschaftliches Instrument entwickelt, das der Unterstützung des strategischen Managements diene. In den letzten Jahren wurde der Anwendungsbereich der SWOT-Analyse schrittweise erweitert und so ist diese mittlerweile auch ein wichtiges Instrument für die formative Evaluation von Projekten.

Im Rahmen der SWOT-Analyse werden in einer Matrix die Stärken, Schwächen, Gefahren und Chancen dargestellt, wobei zwischen den Umweltfaktoren (Chance, Gefahr), die von außen auf das Projekt einwirken, und den Projektfaktoren (Stärke, Schwäche), die innerhalb des Projekts wirken, unterschieden wird.

Um beide Faktorentypen in die SWOT-Analyse einbeziehen zu können, führt man eine externe Analyse (Umweltanalyse) und eine interne Analyse (Projektanalyse) durch.

Abbildung 2: Die Komponenten der SWOT-Analyse



© IWP Richter & Schorn, Universität Göttingen, AWV e.V. 2007

Die Umweltanalyse identifiziert die Chancen und Risiken, die sich für das Projekt aus Veränderungen von Umweltfaktoren ergeben. Hiermit sind Rahmenbedingungen und Einflüsse gemeint, die Auswirkungen auf das Projekt haben und auf welche die Projektbeteiligten keinen direkten Einfluss haben. Innerhalb der Umweltanalyse wird weiter in Einflussfaktoren der Makro- sowie der Mikro-Ebene unterschieden.

Abbildung 3: Bestandteile der externen Analyse

Externe Analyse (Umweltanalyse)	
Einfluss der Makro-Umwelt	Einfluss von Akteuren (Mikro-Umwelt)
<ul style="list-style-type: none"> • Politische Einflüsse (z.B. Veränderung der politischen Zielsetzung) • Technologische Einflüsse (z.B. Internetnutzung) • Soziokulturelle Einflüsse (z.B. Akzeptanz in der Bevölkerung) 	<ul style="list-style-type: none"> • Parlament • Staatliche Verwaltung • Verbände • Unternehmen

© IWP Richter & Schorn, Universität Göttingen, AWV e.V. 2007

Zu den Beeinflussungen, die durch die Makro-Umwelt auftreten können, zählen politische Einflüsse, wie z.B. die Veränderung der politischen Zielsetzungen, die dazu führen können, dass dem Thema Bürokratieabbau eine geringere bzw. höhere Bedeutung zugemessen wird, aber auch technologische Aspekte, die beispielsweise eine höhere Nutzung des Internets durch Unternehmen zur Folge haben können. Soziokulturelle Einflüsse wirken ebenfalls auf das Projekt ein, wobei Aspekte wie die Akzeptanz des Projekts in der Öffentlichkeit teilweise auch durch die Projektbeteiligten beeinflusst werden.

Die Einflüsse der Mikro-Umwelt umfassen Handlungen externer Akteure, die auf das Projekt einwirken. Zu den Akteuren, die in die Betrachtung einzubeziehen sind, zählen neben dem Parlament die staatliche Verwaltung, die durch ihr Handeln die Umsetzung einzelner Maßnahmen blockieren oder befördern kann, sowie Verbände und Interessenvertretungen, sofern sie nicht in das Projekt einbezogen sind. Von großer Bedeutung sind darüber hinaus Unternehmen als Zielgruppe der Maßnahmen, die durch ihren Umgang mit Vorschriften und Tatbeständen entscheidenden Einfluss auf das Projekt haben.

Die an die Umweltanalyse anschließende Projektanalyse befasst sich mit den internen Faktoren, den Stärken und Schwächen des Projekts. Um diese herauszuarbeiten, müssen in einem ersten Schritt die Erfolgsfaktoren identifiziert werden, die einen besonders starken Einfluss auf den Erfolg des Projekts haben. Bei den zu analysierenden SKM-Projekten wurden als Erfolgsfaktoren die institutionelle Infrastruktur, die

Projektkoordination, die Auswahl der Maßnahmen, ihre Erfolgskontrolle sowie die Gestaltung der Außenwirkung identifiziert.

Abbildung 4: Bestandteile der Projektanalyse

Interne Analyse (Projektanalyse)				
Erfolgsfaktoren	Bewertung			
Institutionelle Infrastruktur	Stärke			Schwäche
Projektkoordination	Stärke			Schwäche
Auswahl von Maßnahmen	Stärke			Schwäche
Einbindung Unternehmenssicht	Stärke			Schwäche
Erfolgskontrolle	Stärke			Schwäche
Außenwirkung	Stärke			Schwäche

© IWP Richter & Schorn, Universität Göttingen, AWV e.V. 2007

Die Analyse der institutionellen Infrastruktur gibt Aufschlüsse darüber, inwieweit für das Projekt eigene Institutionen eingerichtet wurden, die aufgrund ihrer Ausstattung und Befugnisse in der Lage sind, die ihnen zugeteilten Aufgaben zu realisieren, bzw. ob existierende Institutionen so ausgestattet wurden, dass sie die zusätzlichen Aufgaben übernehmen können. Bei der Betrachtung der institutionellen Infrastruktur wird aber auch berücksichtigt, ob das Projekt und die damit verbundenen Institutionen in die Infrastruktur bereits existierender Projekte zum Bürokratienabbau eingebunden sind.

Im Rahmen der Überprüfung der Projektkoordination wird der Frage nachgegangen, ob die Beteiligten reibungsfrei zusammenarbeiten und wie die Projektkoordination auf Probleme im Rahmen des Projekts reagiert.

Die Auswahl der Maßnahmen bewertet die Kriterien, anhand derer die Auswahl der Entlastungsmaßnahmen durchgeführt wird. Es wird vor allem analysiert, ob der Auswahlprozess sich an den Erfordernissen der Unternehmen orientiert.

Eng verbunden mit der Auswahl der Entlastungsmaßnahmen ist die Einbindung der Unternehmenssicht in das Projekt. Der Fokus liegt auf den Aspekten Identifizierung von besonders belastenden Vorschriften, Auswahl der Art der Instrumente, konkrete Ausgestaltung der einzelnen Schritte sowie die gefühlte Entlastung. Letztere ist im

Idealfall auch ein wichtiger Bestandteil der Erfolgskontrolle der durchgeführten Projektschritte.

Schließlich wird bei der Außenwirkung analysiert, wie es den Projektbeteiligten gelingt, die Öffentlichkeit über die Ziele, Maßnahmen und Erfolge des Projekts transparent zu informieren und auch keine falschen Erwartungen an das Projekt zu schüren.

Aus der Zusammenfassung der einzelnen Stärken und Schwächen wird ein Profil (Abbildung 4) erstellt, wobei durch die externe Analyse auch nationale Besonderheiten berücksichtigt werden.

3.2 Niederlande

Das Standardkosten-Modell wurde in den Niederlanden – inklusive Vorlaufzeit – über einen Zeitraum von über 15 Jahren entwickelt. Durch die lange Entwicklungszeit bestand zwar einerseits die Möglichkeit, das Modell im Laufe der Jahre zu testen und zu verfeinern. Andererseits konnten die Niederlande aufgrund ihrer Vorreiterrolle jedoch nicht wie andere Staaten an den internationalen Erfahrungen partizipieren.

Diese Sonderstellung erklärt auch, warum das niederländische System im Projektverlauf mehrfach massiven Veränderungen unterzogen wurde. Ursachen der Modifikationen waren verschiedene Probleme, die im Projekt aufgetaucht waren und die ein Abweichen von der ursprünglichen Planung erforderlich machten.

Die Entwicklung des Standardkosten-Modells in den Niederlanden geht auf die Arbeiten verschiedener Kommissionen in den neunziger Jahren zurück, die sich mit dem Thema Bürokratieabbau beschäftigten. Die wichtigsten in diesem Zusammenhang zu nennenden Kommissionen sind die nach ihren jeweiligen Vorsitzenden benannten Kommissionen van Lunteren (Commissie Vermenging Administratieve Lasten) sowie die Slechte Kommission (Commissie Administratieve Lasten). Als Ergebnis der Arbeiten dieser Kommissionen wurde das parallel konzipierte Instrument zur Messung von administrativen Belastungen MISTRAL (MeetInSTRument Administratieve Lasten) als Basis für das Standardkosten-Modell weiterentwickelt.

Diese ersten Bemühungen zur Reduzierung administrativer Belastungen wurden noch vom Wirtschaftsministerium organisiert, das hierfür über eine Koordinierungsabteilung verfügte, die mit lediglich drei Vollzeitstellen den Arbeitsaufwand aber nicht bewältigen konnte. Darüber hinaus wurde der Koordinierungsabteilung nicht ausreichend Geltung entgegengebracht, so dass sich die an sie gestellten Erwartungen nicht erfüllten.

Aus diesem Grund wurde im Rahmen der Regierungsbildung 2003 eine eigene Projektabteilung gegründet, die nicht nur personell besser ausgestattet war, sondern auch über einen erweiterten Zuständigkeitsbereich verfügt. Die neu gegründete Projektabteilung IPAL (Interdepartementale Projectdirectie Administratieve Lasten) wurde mit Abschluss der Regierungsbildung als gesonderte Einheit dem Finanzministerium zugeordnet, das ab diesem Zeitpunkt die Federführung im SKM-Projekt übernahm.

Parallel zur Anbindung des SKM an das Finanzministerium wurde als Reduktionsziel die Senkung der ermittelten Informationskosten um 25 % im Vergleich zum Referenzjahr 2002 über einen Zeitraum von vier Jahren (01. Januar 2003 bis 31. Dezember 2007) beschlossen.

Im Verlauf der Umsetzungsphase von Entlastungsmaßnahmen konnte IPAL seine Bedeutung weiter ausbauen und ist heute neben ACTAL (AdviesCollege Toetsing Administratieve Lasten) – dem niederländischen *Watch-Dog* – einer der Hauptakteure im Konzept des SKM.

IPAL setzt sich aus dem Direktor, zehn Beamten des Finanzministeriums sowie sieben Verbindungsbeamten aus den beteiligten Ministerien zusammen, wobei die Verbindungsbeamten im Normalfall für die Laufzeit der derzeitigen Umsetzungsphase freigestellt wurden und nach Abschluss ihrer Tätigkeit wieder in ihr Ministerium zurückkehren sollen. Die Verbindungsbeamten nehmen eine Doppelfunktion wahr, da sie nach innen, d.h. innerhalb der Projektgruppe, die Interessen ihres Ministeriums vertreten und nach außen, in ihren jeweiligen Ministerien, Akzeptanz für das SKM schaffen sollen. Mit Hilfe dieser Konstellation soll dem Akzeptanzproblem des IPAL-Vorgängers entgegengewirkt werden.

In ihrer Funktion als Koordinierungs- und Überwachungsinstitution stimmt IPAL nicht nur die Entlastungsmaßnahmen der einzelnen Ministerien aufeinander ab und kontrolliert die Einhaltung der individuellen Reduktionsziele, sondern fungiert auch als Anlaufstelle für Beschwerden von Unternehmen.

Eines der wichtigsten Instrumente von IPAL ist der jährliche Sachstandsbericht, in dem aufgeschlüsselt für jedes Ministerium die bereits umgesetzten Maßnahmen, inklusive der quantitativen Entlastungswirkung, sowie die nächsten geplanten Schritte dargestellt werden. Gleichzeitig dient der Sachstandsbericht als Kommunikationsmittel, um sowohl in der Öffentlichkeit als auch in der Verwaltung die Akzeptanz des SKM zu erhöhen.

Eine der wichtigsten Entscheidungen von IPAL war die Einrichtung von Mixed Committees. Diese gemischten Kommissionen setzen sich aus Vertretern von Ministerien, Unternehmens- und Verbandsvertretern sowie je einem Vertreter von ACTAL und IPAL zusammen. Sie haben die Aufgabe, die Nullkostenmessungen zu kontrollieren und Vorschläge für Entlastungsmaßnahmen zu unterbreiten bzw. zu diskutieren.

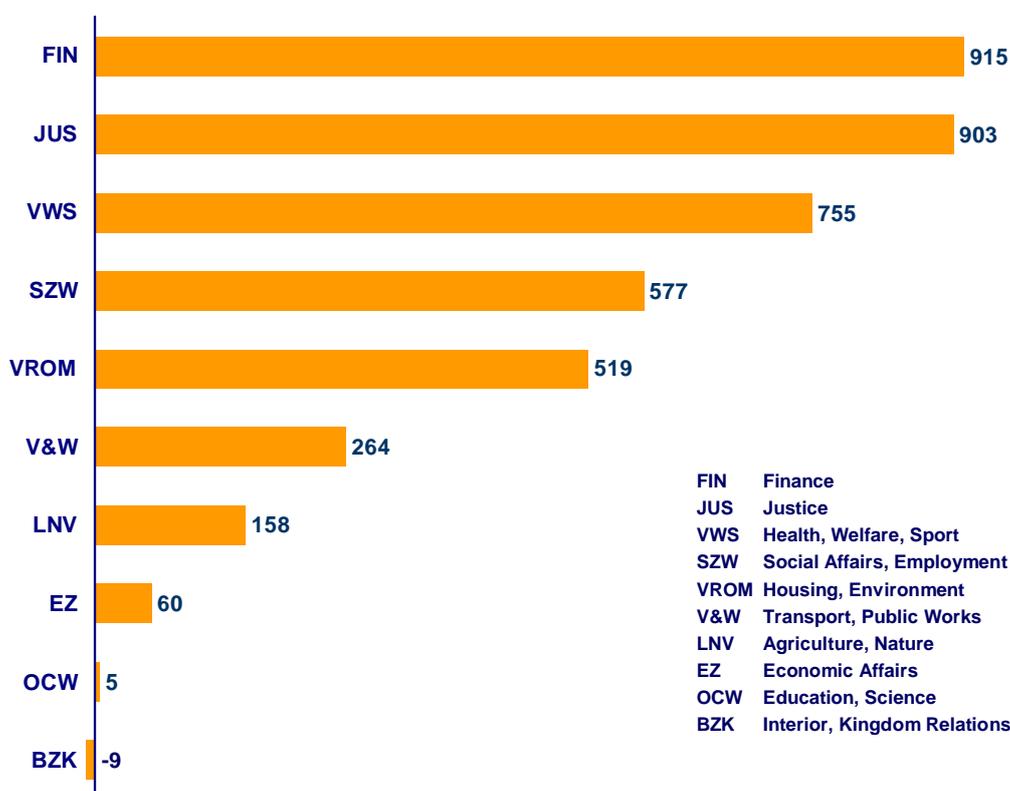
Das vornehmliche Ziel, das mit der Einrichtung der Mixed Committees verfolgt wurde, war die Einbindung der Wirtschaft in den Auswahlprozess der Entlastungsmaßnahmen, um so Informationen über besonders belastende Informationspflichten zu erhalten und Maßnahmen mit hoher Priorität zu identifizieren. Obwohl bezüglich der Aufgaben sowie der Zusammensetzung der jeweiligen Mixed Committees in den einzelnen Ministerien verbindliche Vorgaben durch IPAL existieren, wird dieses Instrument von den jeweiligen Ministerien unterschiedlich eingesetzt. Hierbei spiegelt sich u.a. die Gewichtung der Unternehmenssicht für den Auswahlprozess in den einzelnen

Ministerien wieder. So nutzen Ministerien mit traditionell engerer Verbundenheit zur Wirtschaft, wie beispielsweise das Wirtschaftsministerium, das Instrument intensiver.

Ein weiterer wichtiger Aspekt für die Einrichtung der Mixed Committees war die außenwirksame Einbindung der Wirtschaft und der Unternehmensverbände in das SKM, da die Auswahl der Entlastungsmaßnahmen hierdurch von ihnen mitgetragen wird. So konnte vor allem den Verbänden ein wichtiger Ansatzpunkt für eine öffentliche Kritik am SKM als Ganzem bzw. von einzelnen Entlastungsmaßnahmen genommen werden.

Im Rahmen der Regierungsbildung 2003 wurde ursprünglich festgelegt, dass jedes Ministerium das Reduktionsziel von 25 % einzuhalten hat. Als problematisch erwies sich die Tatsache, dass die Verteilung der Entlastungspotentiale zwischen den einzelnen Ministerien stark differiert.

Abbildung 5: Verteilung der Entlastungspotentiale in Mio. Euro



© IWP Richter & Schorn, Universität Göttingen, AWV e.V. 2007

Quelle: Ministry of Finance 2006b

Abbildung 5 verdeutlicht, dass beispielsweise das Entlastungspotential des Wirtschaftsministeriums um den Faktor 15 kleiner ist als das des Finanzministeriums. Auch die zur Verfügung stehenden Möglichkeiten zur Kostenreduktion erschweren die Einhaltung der 25 %-Regel für einige Ministerien. So veranschaulichen die in Tabelle 1 aufgelisteten Entlastungsmaßnahmen des niederländischen Wirtschaftsministeriums die Schwierigkeiten, geeignete Entlastungsmaßnahmen zu finden, die ei-

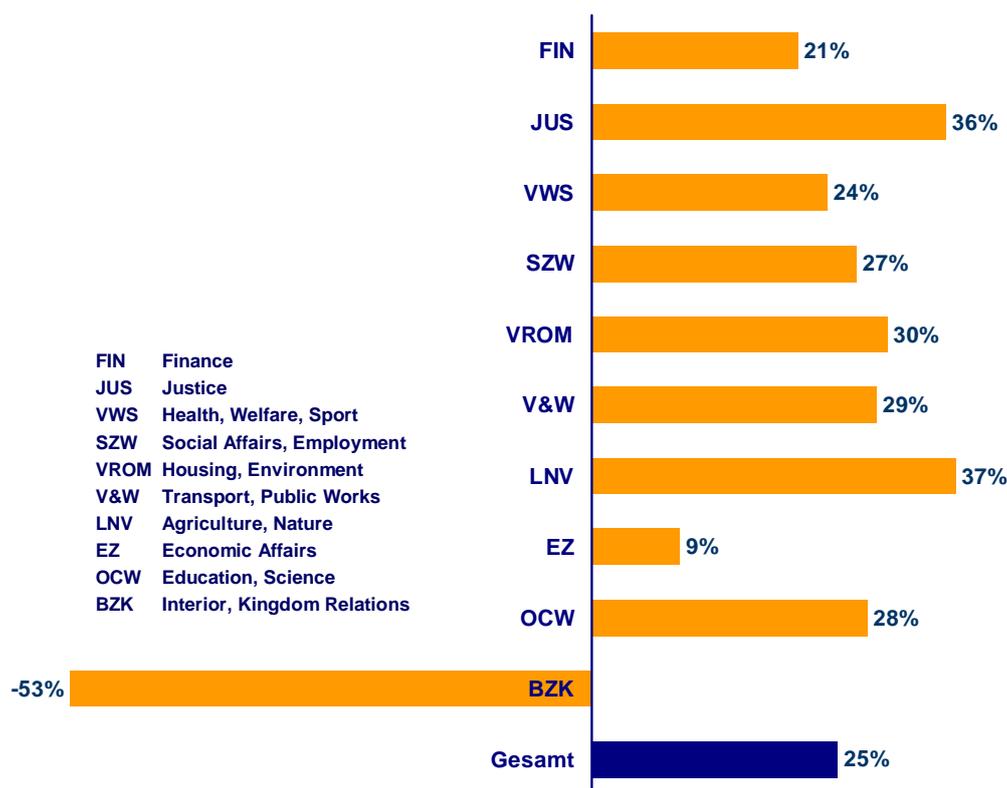
ne größere Anzahl von Unternehmen betreffen und eine wahrnehmbare Reduktionswirkung entfalten.

Tabelle 1: Maßnahmen des niederländischen Wirtschaftsministeriums

Entlastungsmaßnahme	Entlastung in Mio. €
Umstellung der Anzeige von Änderungen betriebswirtschaftlicher Angaben an die Handelskammern auf elektronische Anzeige	4,7
Einführung der elektronischen Datenübermittlung an die Handelskammern	1,8
Einführung der elektronischen Gewerbeanmeldung über die Handelskammern	1,6
Reduzierung und Optimierung der Datenerfassung im Rahmen der Überwachung des Gas- und Elektrizitätsmarktes	3,3
Verbesserung der Bereitstellung von Informationen der Autoverkäufer für ihre Kunden	2,0
Einschränkung der Berichtspflichten im Bergbausektor auf neue bzw. geänderte Bergbauaktivitäten	1,0
Änderung der Aufbewahrungspflicht für Unternehmen die mit Schutzmarken und Patenten handeln. Durch die Änderung können Anträge auch in elektronischer Form aufbewahrt werden.	3,0
Mehr Nachsicht bei der regelmäßigen Berichterstattung von Postunternehmen	2,5
Erhöhung des Grenzwertes für Kontrollen des Silber- bzw. Goldgehalts von Objekten	2,9
Reduzierung der Auskünfte im Rahmen der Statistikpflichten von kleinen und mittleren Unternehmen durch Nutzung bereits vorhandener Daten	3,3
Reduzierung von Kennzeichnungs- und Übersetzungspflichten im Rahmen Patentgesetzes	10,9
Reduzierung der Berichterstattungspflichten für Telekommunikationsunternehmen und Nutzung von IT (Wegfall von Pflichten, Einführung von elektronischen Meldungen, Reduzierung der Häufigkeit von Berichten)	17,4
Erhöhung des Grenzwertes zur Abgabe der internationalen Handelsstatistik	2,0
Von 2004 bis Ende 2006 insgesamt 13 Maßnahmen	56,4

Quelle: Ministry of Finance 2006a

Da auch andere Ministerien mit diesen Schwierigkeiten konfrontiert waren, beschränkte man sich auf die Einhaltung des Gesamtentlastungsziels von 25 % für alle beteiligten Ministerien zusammen und definierte dieses als Netzziel. Die Formulierung Netzziel soll verdeutlichen, dass das Gesamtziel durch die Zusammenarbeit der Ministerien erreicht wird, indem Ministerien, die ihr Entlastungspotential sinnvoller nutzen können, nicht ausgeschöpfte Entlastungspotentiale anderer Ministerien übernehmen, bei denen die strikte Einhaltung des Entlastungsziels nicht sinnvoll realisierbar wäre. Die angepassten individuellen Reduktionsziele der Ministerien sind in Abbildung 6 dargestellt. Auffällig ist, dass das niederländische Innenministerium, obwohl es mehrere Maßnahmen durchgeführt hat, die zu einer Entlastung führten, in der Summe zu einer Belastung der Unternehmen beigetragen hat. Dieses könnte ein Hinweis darauf sein, dass spezifische politische Ziele des Ministeriums (z.B. Sicherheitsinteresse, Terrorabwehr) als wichtiger erachtet werden als die Reduktion von Informationskosten.

Abbildung 6: Entlastungspotentiale in %

© IWP Richter & Schorn, Universität Göttingen, AWV e.V. 2007

Quelle: Ministry of Finance 2006a, 2006b

Zum Abschluss der Umsetzungsphase ist eine neue Nullkostenmessung geplant, die u.a. auch genutzt werden soll, um die Wirksamkeit der Entlastungsmaßnahmen zu verifizieren.

Analyse

Bei der Analyse des niederländischen SKM-Projekts fällt auf, wie stark der Umstand zum Tragen kommt, dass das Projekt bereits seit fünf Jahren läuft und viele anfängliche Probleme im Laufe der bisherigen Projektlaufzeit behoben werden konnten. Das SKM, wie es sich heute präsentiert, weist deutliche Unterschiede zu dem ursprünglichen Ansatz auf.

Die externe Analyse in den Niederlanden offenbart die hervorragenden Rahmenbedingungen für das Vorhaben. Eine Veränderung der politischen Zielsetzungen ist nicht zu erwarten, da auch Regierungswechsel bisher keinen Einfluss auf das Projekt hatten. Dieses ist u.a. darauf zurückzuführen, dass das Projekt von nahezu allen politischen Parteien mitgetragen wird. Auch innerhalb der staatlichen Verwaltung ist die Akzeptanz u.a. durch die lange Projektlaufzeit sowie die frühzeitige Stärkung der Projektteilung hoch. Die intensive Einbindung der wichtigsten Unternehmensverbände konnte auf Verbandsseite ebenfalls eine positive Grundstimmung für das Projekt schaffen. Dies kommt beispielsweise in der Tatsache zum Ausdruck, dass die Verbandsvertreter, obwohl sie teilweise heftige Kritik an Einzelmaßnahmen und deren

Umsetzung äußern, dem Projekt grundsätzlich positiv gegenüberstehen, da die Regierung – unabhängig vom konkreten Erfolg – etwas unternimmt, um die Unternehmen zu entlasten. Die in das Projekt eingebundenen Verbände tragen die Maßnahmen mit, obwohl sie mit Teilen derselben und ihrer Umsetzung nicht immer einverstanden sind. Als problematisch erweist sich allerdings für die Verbände die zunehmende Kritik ihrer Mitgliedsunternehmen. Die Verbände sehen daher das Problem, dass sie ihre Zustimmung zukünftig nicht mehr verantworten können, wenn ihnen kein entscheidender Einfluss auf deren Auswahl und Ausgestaltung zugestanden wird. Die Tatsache schließlich, dass das niederländische SKM in eine Vielzahl von Staaten exportiert werden konnte, führt zu einem zusätzlichen positiven Einfluss.

Die interne Analyse offenbart, dass die institutionelle Infrastruktur eine der Stärken des niederländischen SKM-Projekts ist.

Abbildung 7: Interne Analyse des niederländischen SKM-Projekts

Interne Analyse (Projektanalyse)			
Erfolgsfaktoren	Bewertung		
Institutionelle Infrastruktur	Stärke		Schwäche
Projektkoordination	Stärke		Schwäche
Auswahl von Maßnahmen	Stärke		Schwäche
Einbindung Unternehmenssicht	Stärke		Schwäche
Erfolgskontrolle	Stärke		Schwäche
Außenwirkung	Stärke		Schwäche

© IWP Richter & Schorn, Universität Göttingen, AWV e.V. 2007

Die beiden Hauptakteure IPAL und ACTAL sind personell sehr gut ausgestattet und verfügen über ausreichend Befugnisse, um ihre Aufgaben zu erfüllen. Die Eingliederung von IPAL in das Finanzministerium wirkt sich ebenfalls positiv auf das Projekt aus, da das Ministerium das höchste Entlastungspotential aller Ministerien aufweist und ausreichend Erfahrung bei der Umsetzung von Einzelmaßnahmen hat.

Ebenfalls eine Stärke des Projekts ist die Projektkoordination. Auf Basis der Erfahrungen, die mit dem IPAL-Vorgänger gewonnen werden konnten, wurde die personelle Ausstattung von IPAL deutlich verbessert. Die Festlegung, dass ein Vertreter

von IPAL in allen Mixed Committees vertreten ist, wirkt sich ebenso positiv aus wie die Installation von Verbindungsbeamten in der Projektkoordinierungsabteilung.

Die Auswahl der Entlastungsmaßnahmen stellt eine der Schwächen dar. Von Verbandsseite wird die Zusammensetzung des Mixed Committees stark kritisiert, da sie den Verbandsvertretern und Unternehmen kaum die Möglichkeit bietet, eigene Vorschläge durchzusetzen bzw. Vorschläge der Verwaltung abzuändern. Kritik wird auch an der Vorauswahl der Informationspflichten geübt. Die Ursache für dieses Problem wird in der persönlichen Verantwortung des Ministers bzw. des Ministeriums für die Einhaltung des Entlastungsziels gesehen. Hierdurch kommt es zu einem Zielkonflikt, mit der Folge, dass die Auswahl nicht unter dem Aspekt der tatsächlichen Entlastung der Unternehmen vorgenommen wird, sondern unter dem Gesichtspunkt, möglichst schnell das quantitative Entlastungsziel zu erreichen. Auch die eher geringen Kontakte des Finanzministeriums zu Unternehmen und Unternehmensverbänden kommen negativ zum Tragen. So hat sich das Wirtschaftsministerium, das traditionell bessere Verbindungen zur Wirtschaft hat, für eine modifizierte Zusammensetzung des Mixed Committees entschieden, bei der den Unternehmen und Verbandsvertreter mehr Einfluss zugestanden wird. Positiv wirkt sich die Einführung des Netzziels aus, da es den Ministerien mehr Spielraum bei der Auswahl der Entlastungsmaßnahmen lässt.

Die fehlende Einbindung der Unternehmenssicht ist eine der größten Schwächen des niederländischen Projekts. Unternehmen und Verbandsvertretern wird – wie bereits erwähnt – kaum Einfluss auf die Auswahl und Ausgestaltung der Entlastungsmaßnahmen eingeräumt. Die Hauptentscheidungen werden in der Verwaltung getroffen, wobei den Referenten nur die Ergebnisse der Standardkostenmessung vorliegen. Fragen zur wahrgenommenen Belastung der Unternehmen wurden im Rahmen der Nullmessung nicht gestellt. Auch eine nachgelagerte Einbindung der Unternehmenssicht mit Hilfe einer Erfolgskontrolle, bei der die wahrgenommene Entlastung der Unternehmen ermittelt wird, ist nicht geplant.

Aus diesem Grund ist auch der Erfolgsfaktor Erfolgskontrolle eine Schwäche des Projekts. Durch die Tatsache, dass mit Ablauf des Jahres 2007 die Phase der Umsetzung von Entlastungsmaßnahmen endet und eine Weiterführung bzw. Ausweitung des SKM geplant ist, bietet sich die Möglichkeit, die hierfür notwendige neue Nullkostenmessung mit einer Erfolgskontrolle zu verbinden. Hierbei ist allerdings zu beachten, dass nach bisheriger Planung wieder nur Standardkosten und keine wahrgenommenen Entlastungen ermittelt werden sollen.

Die Außenwirkung des Projekts ist auch durch den internationalen Erfolg als sehr positiv zu sehen. Darüber hinaus trägt der jährliche Sachstandsbericht dazu bei, den Stand des Projekts und der einzelnen Entlastungsmaßnahmen transparent darzustellen. Zu kritisieren ist allerdings, dass die Daten der einzelnen Berichte nicht immer konsistent sind. Um die Außenwirkung der Maßnahmen weiter zu verbessern, ist man dazu übergegangen, Unternehmer von den positiven Auswirkungen der Maß-

nahmen berichten zu lassen. Es ist allerdings auch mit einem guten Kommunikations- und Marketingmanagement nicht möglich, strukturelle Probleme, wie beispielsweise eine unzureichende Einbindung der Unternehmenssicht, auszugleichen.

Anzumerken bleibt, dass im Rahmen des Forschungsprojekts zwölf Unternehmen mit Hilfe eines standardisierten Fragebogens zu ihrer Wahrnehmung spezifischer Entlastungsmaßnahmen befragt wurden. Im Ergebnis zeigte sich, dass keines der befragten Unternehmen eine Entlastung durch die eingeführten Maßnahmen wahrgenommen hat.

3.3 Dänemark

Die dänische Regierung präsentierte im Jahr 2002 das Strategiepapier *The Danish Growth Strategy*, in dem sie sich selbst das Ziel setzte, bis 2010 die administrativen Belastungen von Unternehmen um 25 % zu reduzieren. Im Zuge der Umsetzung des Strategiepapiers wurde auch das niederländische SKM näher untersucht, woraufhin erste Pilotprojekte starteten. Nach Auswertung der Ergebnisse der nationalen Pilotprojekte entschied man sich, das niederländische SKM in einer angepassten Form in Dänemark einzuführen. Zu den Änderungen gegenüber dem niederländischen Modell zählt beispielsweise die Ausweisung von Sowieso-Kosten. Nach Unstimmigkeiten über die Behandlung dieser Kostenform wurde im Verlauf des Projekts allerdings bis auf Weiteres auf deren Berücksichtigung verzichtet.

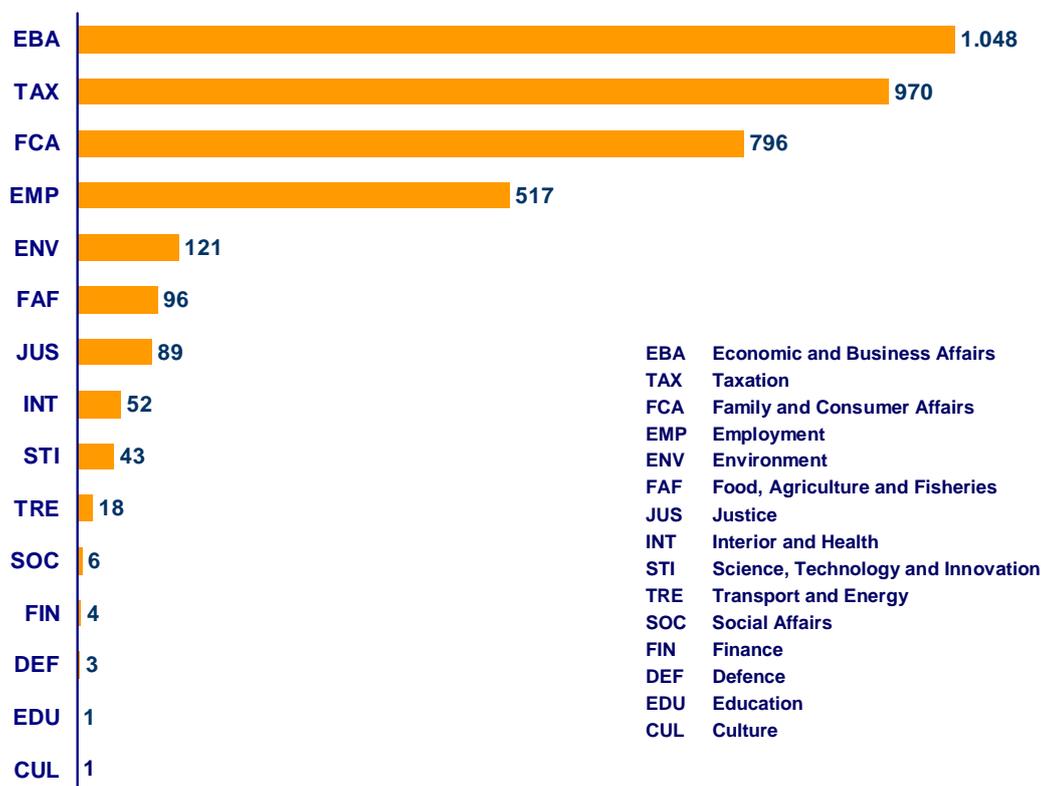
Im August 2004 startete die Nullkostenmessung, deren Dauer auf ein Jahr terminiert war, durch einen externen Dienstleister, der die Messphase im März 2006 abschloss. Auf Basis der Messung wurde im Oktober 2006 der Beschluss gefasst, in den folgenden vier Jahren die Belastung der Unternehmen durch Informationskosten um 25 % bis 2010 zu reduzieren. Im Anschluss begann die Vorbereitung zu den ersten Entlastungsmaßnahmen, die seit Beginn des Jahres 2007 ihre Rechtswirkung entfalten. Missverständlich sind in diesem Zusammenhang Angaben, die sich in verschiedenen Veröffentlichungen wiederfinden, wonach es im Zeitraum von 2001 bis 2006 bereits eine Reduzierung der Informationskosten um 9,7 % gegeben haben soll. Hierbei wird der Eindruck vermittelt, dass diese Entlastung bereits im Rahmen der Anwendung des Standardkosten-Modells realisiert wurde. Da die ersten Entlastungsmaßnahmen auf Grundlage der Messungen nach SKM ihre Wirkung aber erst seit Anfang 2007 entfalten können, ist dies technisch nicht möglich. Eine tiefer gehende Analyse zeigt, dass sich diese Entlastung von 9,7 % vielmehr auf eine rechnerische Entlastung bezieht, die die derzeitige dänische Regierung seit ihrem Antritt 2001 unabhängig vom SKM realisiert hat.

Im Gegensatz zu den Niederlanden ist in Dänemark mit dem Wirtschaftsministerium (EBA) eine Institution federführend, die über traditionell gute Kontakte zur Wirtschaft verfügt. Für die Vergleichbarkeit mit Deutschland muss allerdings beachtet werden, dass das dänische Wirtschaftsministerium über einen deutlich weiter gefassten Zuständigkeitsbereich verfügt als das BMWi. Das dänische Wirtschaftsministerium hat die Funktion eines Querschnittsministeriums, in dem aus den verschiedenen Rechts-

bereichen eine Vielzahl von wirtschaftsrelevanten Zuständigkeiten zusammengefasst ist.

Der weit gefasste Zuständigkeitsbereich wird auch bei der Verteilung der Entlastungspotentiale auf die einzelnen Ministerien deutlich.

Abbildung 8: Verteilung der Entlastungspotentiale nach Ministerien in Mio. Euro (Stand 2006)



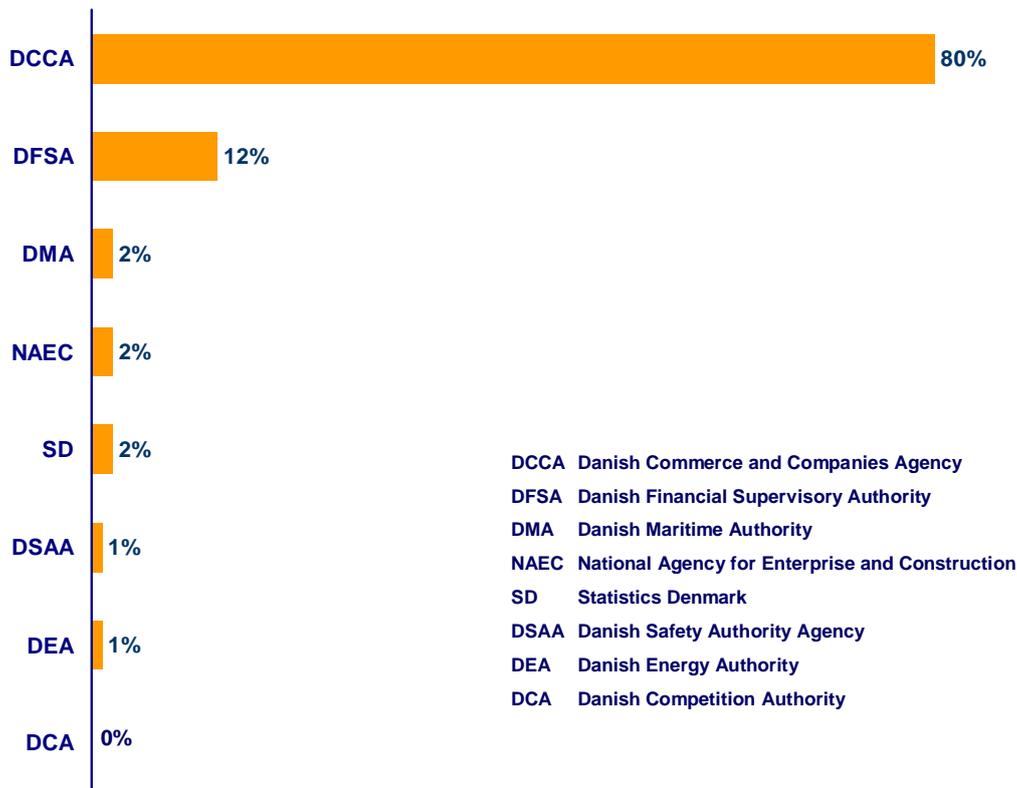
© IWP Richter & Schorn, Universität Göttingen, AWV e.V. 2007

Quelle: Danish Commerce and Companies Agency, 2007

Neben der hervorgehobenen Bedeutung des Wirtschaftsministeriums im Hinblick auf das Entlastungspotential fällt auf, dass die Regulierungen in den Zuständigkeitsbereichen des Wirtschafts-, Steuer-, Verbraucherschutz- und Arbeitsministeriums zusammengenommen für über 90 % aller Informationskosten verantwortlich sind.

Um den weitgefassten Zuständigkeitsbereich abdecken zu können, sind dem Wirtschaftsministerium insgesamt acht Agenturen untergeordnet, die einzelne Fachgebiete abdecken. Betrachtet man die die Verteilung des Entlastungspotentials des Wirtschaftsministeriums auf die acht Agenturen, so zeigt sich, dass 80 % des Entlastungspotentials in den Zuständigkeitsbereich der *Danish Commerce and Companies Agency* (DCCA) fallen. Dies entspricht einem Entlastungsvolumen von 838 Millionen Euro.

Abbildung 9: Verteilung des Entlastungspotentials auf die acht Agenturen des dänischen Wirtschaftsministeriums (Stand 2005)



© IWP Richter & Schorn, Universität Göttingen, AWV e.V. 2007

Quelle: Danish Commerce and Companies Agency, 2007

Aufgrund der Bedeutung der DCCA für die Umsetzung von Entlastungsmaßnahmen wurde die neu gegründete Projektkoordinierungsabteilung *Division for Better Business Regulation* der Agentur zugeordnet, womit die DCCA auf der Arbeitsebene die Federführung des Projekts ausübt.

Zu den Aufgaben der Projektabteilung gehört neben der Koordination der Tätigkeiten der einzelnen Projektgruppen auf der Ministerienebene die Überwachung der Einhaltung der Entlastungsziele. Für die Auswahl von Entlastungsmaßnahmen wurden für jedes Ministerium – soweit möglich – die zehn belastendsten Rechtsvorschriften identifiziert. Diese quantitative Auswahl, die beispielsweise im Wirtschaftsministerium fast 95 % aller Belastungen durch Informationskosten umfasst, bildet die Grundlage für die Formulierung von Entlastungsmaßnahmen.

Tabelle 2: Anteil der zehn belastendsten Rechtsvorschriften

Rechtsvorschriften aus dem Zuständigkeitsbereich des dänischen Wirtschaftsministeriums	Anteil an der Gesamtbelastung in Prozent
The Danish Company Accounts Act	66,9 %
Financial Business Act	7,9 %
The Danish Public Companies Act	4,7 %
The Danish Private Companies Act	3,7 %
Act on Trade of Real Property	3,2 %
Consolidated Act of Securities Trading etc	2,2 %
Act on Statistics Denmark	1,8 %
Act on Concerning Safety at Sea	1,5 %
Act on Construction	1,4 %
Act on Accounting	1,2 %
Top Ten gesamt	94,6 %

Quelle: Danish Commerce and Companies Agency 2005

Innerhalb der auf diese Weise ausgewählten Rechtsvorschriften werden die Informationskosten identifiziert, die für Unternehmen besonders belastend sind. Zur Identifikation der Belastungen wurden, ähnlich dem niederländischen Modell, Mixed Committees eingerichtet, die sich aus Mitgliedern der Verwaltung, der DCCA sowie Verbandsvertretern zusammensetzen. Probleme in der Zusammenarbeit mit den Vertretern der Unternehmensverbände haben allerdings dazu geführt, dass die Mixed Committees die ihnen zugedachte Rolle bisher nicht übernehmen konnten. Aus diesem Grund ist man dazu übergegangen, die notwendigen Informationen direkt von den Unternehmen zu beziehen. Hierbei kommt der Projektkoordinierungsabteilung entgegen, dass im Rahmen der Nullkostenmessung auch vereinzelt das Belastungsempfinden der Unternehmen abgefragt wurde. Da die notwendigen Daten nicht flächendeckend vorliegen, sollen notwendige zusätzliche Daten zukünftig in Einzelfällen mit Hilfe von Kurzinterviews erhoben werden.

Analyse

Aufgrund der noch relativ kurzen Projektlaufzeit können nicht alle für die externe und interne Analyse erforderlichen Einflussfaktoren abschließend bewertet werden. So lassen sich die Einflüsse durch mögliche Veränderungen der politischen Zielsetzungen im Rahmen der externen Analyse noch nicht einschätzen, da es im Projektverlauf noch keinen Regierungswechsel gegeben hat. Die derzeitige Regierung hat allerdings immer wieder betont, dass der Abbau von administrativen Belastungen eines ihrer wichtigsten Ziele ist. Aufgrund der ersten Probleme im Rahmen der Einführung des SKM, die zu einer öffentlich ausgetragenen Auseinandersetzung geführt haben, hat die Akzeptanz des Projekts bei Unternehmen und Verbandsvertretern allerdings gelitten.

Im Hinblick auf technische Einflüsse wirkt sich die starke Verbreitung der digitalen Signatur in Dänemark positiv auf die Umsetzung von Entlastungsmaßnahmen aus, die die Umstellung des Übermittlungsweges auf das Internet vorsehen.

Die interne Analyse des dänischen SKM-Projekts zeigt durchwachsene Ergebnisse, die aber auch darauf zurückzuführen sind, dass das Projekt sich am Beginn der Umsetzungsphase befindet, in der, wie man auch am Beispiel der Niederlande sieht, die meisten Probleme zu bewältigen sind. Die bisherigen Reaktionen der Projektbeteiligten lassen den Schluss zu, dass die Bewertung der dänischen Bemühungen zu einem späteren Zeitpunkt positiver ausfallen dürfte.

Abbildung 10: Interne Analyse des dänischen SKM-Projekts

Interne Analyse (Projektanalyse)				
Erfolgsfaktoren	Bewertung			
Institutionelle Infrastruktur	Stärke			Schwäche
Projektkoordination	Stärke			Schwäche
Auswahl von Maßnahmen	Stärke			Schwäche
Einbindung Unternehmenssicht	Stärke			Schwäche
Erfolgskontrolle	Stärke			Schwäche
Außenwirkung	Stärke			Schwäche

© IWP Richter & Schorn, Universität Göttingen, AWV e.V. 2007

Die institutionelle Infrastruktur in Dänemark ist als Stärke einzustufen, da mit dem Wirtschaftsministerium das Ressort die Federführung übernommen hat, das nicht nur das höchste Entlastungspotential aufweist, sondern auch über das größte Know-how in Bezug auf den Abbau administrativer Belastungen verfügt. Mit der DCCA wurde darüber hinaus eine Institution ausgewählt, die ihrerseits 80 % des Entlastungspotentials des Wirtschaftsministeriums in ihrem Zuständigkeitsbereich vereint. Aufgrund ihrer Größe und personellen Ausstattung ist die Agentur gut gerüstet, um die ihr übertragenen Aufgaben zu erfüllen. Als problematisch muss allerdings bewertet werden, dass die Agentur eine dem Ministerium untergeordnete Institution ist, die sich bei Diskussionen und Verhandlungen mit anderen Ministerien nicht „auf Augenhöhe“ mit diesen befindet.

Diese Schwäche der Agentur wirkt sich auch auf die Beurteilung der Projektkoordination aus. So haben beispielsweise Unstimmigkeiten zwischen den Ministerien und der DCCA über die Verwendung der Sowieso-Kosten dazu geführt, dass diese vorerst nicht mehr berücksichtigt werden, da es der Agentur nicht gelang, eine von allen akzeptierte Regelung zu finden.

Eine der größten Schwächen des dänischen SKM-Projekts stellt die Auswahl der Entlastungsmaßnahmen dar. Dem Ansatz der möglichst effektiven Erreichung des 25 %-Ziels folgend hat man sich entschieden, eine Vorauswahl zu treffen, bei der die zehn belastendsten Rechtsvorschriften identifiziert werden. Nur für diese werden im nächsten Schritt Entlastungsmaßnahmen entwickelt. Hierdurch wird der eigene Handlungsspielraum unnötig eingeschränkt. Die mangelnde Einbindung der Unternehmenssicht in das Projekt muss ebenfalls als Schwäche bewertet werden. Der bisherige Ansatz der Einbindung über Mixed Committees konnte die in ihn gestellten Erwartungen nicht erfüllen. Die Kritik der Verbandsvertreter an der bisherigen Arbeit der Mixed Committees bezieht sich auf die mangelnde Akzeptanz ihrer Vorschläge durch die Ministerialverwaltung. Die Vertreter der Ministerien bemängeln ihrerseits die schlechte Qualität der Vorschläge der Verbände. Das Resultat der Kontroverse ist das fast völlige Fehlen der Unternehmenssicht bei der Auswahl von Entlastungsmaßnahmen. Die Folgen der fehlenden Einbindung zeigen sich in einer der ersten Entlastungsmaßnahmen, mit deren Hilfe die Informationskostenbelastung von Kleinunternehmen durch den Danish Company Accounts Act reduziert werden sollte. Durch eine Anhebung des Schwellenwertes wurden die Kleinunternehmen von Teilen der Bilanzierungspflicht befreit. Die Unternehmen beklagen in diesem Zusammenhang, dass es sich um keine Entlastung für sie handelt, da sie die Pflichten weiter erfüllen müssen, wenn sie die Möglichkeit der Finanzierung durch Banken nutzen wollen.

Aufgrund der teilweise heftigen Kritik hat man bei der DCCA das Problem mittlerweile erkannt. Zur Verbesserung der Entscheidungsgrundlage wurden zusätzliche Fragen zum Belastungsempfinden der Unternehmen, die in der Nullkostenmessung enthalten waren, ausgewertet. Da die Erhebung dieser Daten aber nicht verpflichtend war, liegen sie nicht flächendeckend vor und können nur teilweise zur Lösung des Problems beitragen. Aus diesem Grund wird zurzeit getestet, ob es möglich ist, für die wichtigsten Gesetze kurze Unternehmensinterviews zu führen, um Informationen zum Belastungsempfinden zu erhalten. Zusätzlich ist man dazu übergegangen, nur noch bilaterale Gespräche mit den Verbänden zu führen. Die Wirkung dieser Maßnahmen lässt sich zu diesem Zeitpunkt allerdings noch nicht abschätzen.

Eine Erfolgskontrolle ist bisher nicht vorgesehen, so dass dieser Aspekt eine weitere Schwäche des Projekts darstellt. Aufgrund der aufgetretenen Probleme entschied man sich zwar, für die Entlastungsmaßnahmen im Rahmen des Danish Company Accounts Act eine Erfolgskontrolle durchzuführen. Bisher ist diese Erfolgskontrolle allerdings lediglich als Einzelmaßnahme geplant. Bei einer positiven Resonanz könnte es aber zu einer häufigeren Nutzung dieses Instrumentes kommen.

Die Außenwirkung des Projekts schließlich kann nach den derzeitigen Erfahrungen ebenfalls als Schwäche klassifiziert werden. Auch die nichttransparente Darstellung der bisher im Rahmen des Projekts durchgeführten Entlastungsschritte ist ein Manko.

3.4 Großbritannien

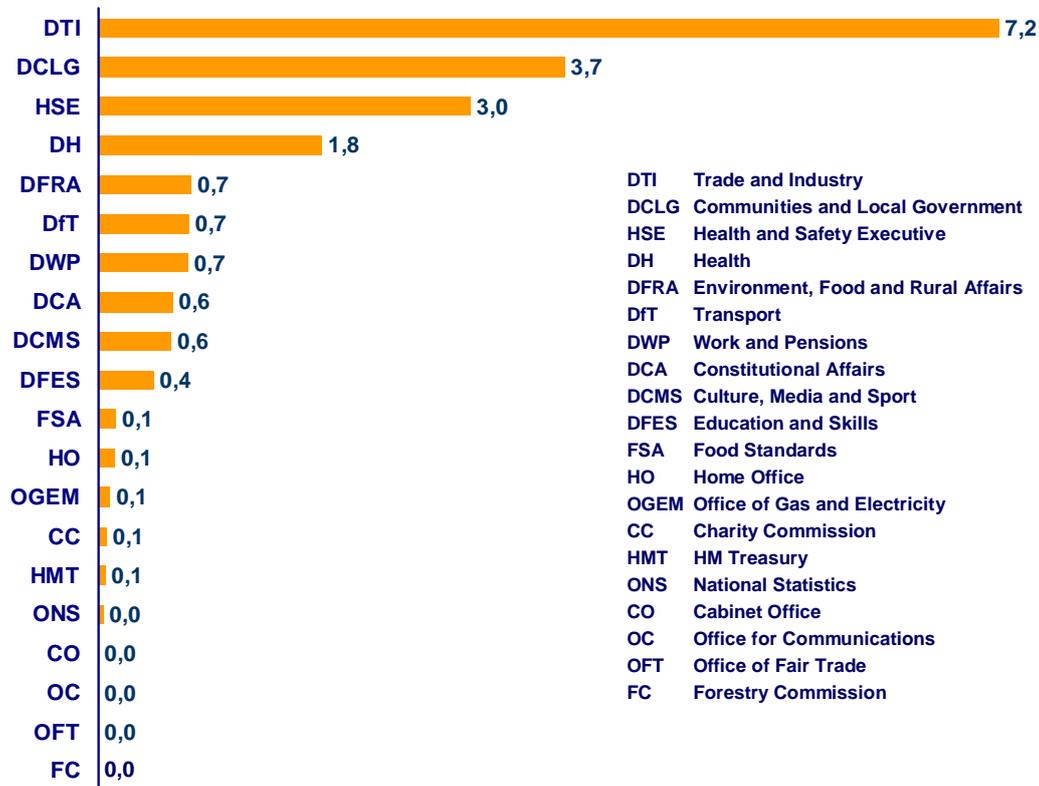
Den Auslöser für die Einführung des SKM in Großbritannien lieferte der *Hampton Report*, benannt nach seinem Autor Philip Hampton, dem Aufsichtsratsvorsitzenden von J Sainsbury PLC. Der *Hampton Report* ist das Ergebnis eines einjährigen Projekts, in dessen Rahmen alle nationalen Kontakte zwischen Unternehmen und öffentlicher Verwaltung, mit Ausnahme des Bereichs Steuern, untersucht und Vorschläge zur Reduzierung der administrativen Belastungen von Unternehmen unterbreitet wurden. Im *Hampton Report* findet sich eine Empfehlung zur Übernahme des niederländischen SKM-Modells. Nach der Veröffentlichung eines Zwischenberichts im Dezember 2004, in dem auch bereits diese Empfehlung enthalten war, wurde die *Better Regulation Task Force* (BRTF) beauftragt, bis zum Frühjahr 2005 zu analysieren, ob Großbritannien das SKM einführen sollte. Im März 2005 wurden zeitgleich die endgültige Fassung des „Hampton Reports“ sowie der Bericht der „Better Regulation Task Force“ veröffentlicht, wobei beide Berichte die Einführung des SKM befürworteten. Auf Empfehlung der BRTF wurde die *Better Regulation Executive* (BRE), eine beim *Cabinet Office* angesiedelte Projektabteilung, mit der Durchführung des Projekts beauftragt.

Parallel zur Einführung des SKM durch die BRE wurde von der für den Bereich Steuern zuständigen *HM Revenues and Customs* (HMRC) eine eigene Machbarkeitsstudie in Auftrag gegeben. Der *O'Donnell Review* befürwortete die Einführung des niederländischen Modells auch für den Zuständigkeitsbereich von HMRC, mit dem Ergebnis, dass parallel zu den Aktivitäten der BRE ein eigenständiges SKM-Projekt aufgesetzt wurde. Die strikte Trennung der beiden SKM-Projekte geht soweit, dass zwei unterschiedliche externe Beratungsunternehmen mit der Durchführung der Nullkostenmessung beauftragt wurden, was die Vergleichbarkeit der Ergebnisse deutlich erschwert. Aus diesem Grund wird im weiteren Verlauf nur auf das Projekt der BRE eingegangen, zumal das SKM-Projekt von HMRC einen kleineren Zuständigkeitsbereich umfasst, der sich zudem nicht mit dem des BMWi, sondern vielmehr mit dem des BMF deckt.

Im Frühjahr 2006 wurde die Nullkostenmessung beendet, wobei der externe Dienstleister aufgrund von Schwierigkeiten bei der Messung nicht mit dem zur Verfügung stehenden Budget auskam. Da zwischen BRE und dem Dienstleister ein festes Budget vereinbart war, hatte dieser Umstand zwar keine direkten Auswirkungen auf das Projekt, aber das Wissen, dass die Kosten von 15 Millionen Euro für die Nullkostenmessung deutlich überschritten wurden, führte in der Regierung zu der Entscheidung, dass es keine zukünftigen Nullkostenmessungen geben wird. Somit steht dieses Instrument für eine Erfolgskontrolle nicht zur Verfügung.

Die Ergebnisse der Messungen offenbarten eine sehr ungleichmäßige Verteilung der Entlastungspotentiale. Das Hauptentlastungspotential liegt beim Handels- und Industrieministerium, das – ähnlich dem dänischen Pendant – eine Querschnittsfunktion hat.

Abbildung 11: Verteilung der Entlastungspotentiale nach staatlichen Institutionen in Mrd. Euro



© IWP Richter & Schorn, Universität Göttingen, AWV e.V. 2007

Quelle: Better Regulation Executive, 2006

Nach Abschluss der Messphase wurden im Herbst 2006 für jede der beteiligten staatlichen Institutionen die Maßnahmen zu Entlastungsplänen zusammengefasst, aus denen ein ressortübergreifender Gesamtplan erstellt wurde. Mit Hilfe dieses Gesamtplans sollen die Belastungen der Unternehmen in einem Zeitraum von vier Jahren um 25 % reduziert werden. Dieses Entlastungsziel ist als Netzziel definiert, d.h. die individuelle Entlastungshöhe der einzelnen Institutionen muss nicht die 25%-Schwelle erreichen.

Die ersten auf Basis des SKM verabschiedeten Entlastungsmaßnahmen sind zum Jahreswechsel 2007 in Kraft getreten. Ähnlich wie in Dänemark gibt es allerdings auch in Großbritannien keine trennscharfe Unterscheidung zwischen Entlastungsmaßnahmen, die im Zusammenhang mit dem SKM stehen, und Maßnahmen, die auf Grundlage anderer Projekte umgesetzt wurden. So finden sich im Gesamtplan beispielsweise für das *Office of National Statistics* (ONS) nur Vorschläge für Entlastungsmaßnahmen die dem *ONS Simplification Plan* entstammen und in nicht näher spezifizierter Form an das SKM angepasst wurden. Zurückzuführen ist diese Vorge-

hensweise, die sich bei einer Vielzahl der beteiligten staatlichen Institutionen findet, auf den Umstand, dass Großbritannien eine lange Tradition bei der Durchführung von Entbürokratisierungsprojekten hat und die Ministerien nicht bereit sind, für das SKM auf ihre bereits entwickelten Maßnahmen zu verzichten. Für die britische Verwaltung ist der interessanteste Aspekt des SKM daher auch die aus der Messung der Standardkosten resultierende Datenbasis als zusätzliche Informationsquelle. Durch die geringe Trennschärfe der Entlastungsmaßnahmen ist es allerdings schwierig, die Fortschritte Großbritanniens, die auf das SKM zurückzuführen sind, zu beziffern. Dieses Problem wird mit hoher Wahrscheinlichkeit auch bei zukünftigen internationalen Vergleichen auftreten.

Analyse

Die bereits erwähnte Tradition Großbritanniens im Bereich des Bürokratieabbaus hat zum Aufbau von Rahmenbedingungen geführt, die für das SKM-Projekt optimal sind. Die Akzeptanz des Projekts ist über Parteigrenzen hinweg gegeben und der hohe Stellenwert des Ziels des Bürokratieabbaus ist seit Jahren unverändert.

Abbildung 12: Interne Analyse des britischen SKM-Projekts

Interne Analyse (Projektanalyse)			
Erfolgsfaktoren	Bewertung		
Institutionelle Infrastruktur	Stärke		Schwäche
Projektkoordination			Schwäche
Auswahl von Maßnahmen	Stärke		Schwäche
Einbindung Unternehmenssicht	Stärke		Schwäche
Erfolgskontrolle	Stärke		Schwäche
Außenwirkung	Stärke		Schwäche

© IWP Richter & Schorn, Universität Göttingen, AWV e.V. 2007

Auch die institutionelle Infrastruktur ist sehr gut ausgebaut und das Projekt wurde in bereits existierende Entlastungskonzepte integriert. Problematisch stellt sich allerdings die Aufteilung in zwei unabhängige SKM-Projekte dar, zumal die internationale Vergleichbarkeit hierunter leidet.

Die Projektkoordination durch die BRE ist, soweit es sich bisher beurteilen lässt, positiv zu bewerten. Die frühzeitige Aufstellung von Entlastungsplänen für die gesamte Projektlaufzeit ermöglicht die Abmilderung eines „Bugwellen-Effekts“, bei dem geplante jährliche Entlastungen von Jahr zu Jahr verschoben werden.

Für die Erfolgsfaktoren Projektkoordination, Auswahl von Maßnahmen und Einbindung der Unternehmenssicht lässt sich in dieser frühen Phase des Projekts keine abschließende Feststellung treffen. Die Auswahl von Entlastungsmaßnahmen ist zum derzeitigen Zeitpunkt als Schwäche zu beurteilen, da keine detaillierten Informationen zum Auswahlprozess existieren. Auch ist nicht klar ersichtlich, inwieweit Maßnahmen aus anderen Projekten übernommen und in welcher Form sie an die Anforderungen des SKM angepasst wurden. Die Einbindung der Unternehmenssicht soll unmittelbarer als in den Niederlanden oder Dänemark erfolgen, indem Personen mit Erfahrungen in Unternehmen und Verbänden als Mitarbeiter direkt in die Projektgruppen eingebunden sind. Erleichtert werden könnte diese Vorgehensweise durch eine weniger strikte Trennung zwischen Verwaltungs- und Managementkarrieren. Eine abschließende Beurteilung, ob diese Form der Einbindung der Unternehmenssicht geeignet ist, lässt sich derzeit nicht abschließend beurteilen.

Als eine eindeutige Schwäche muss die fehlende Erfolgskontrolle gesehen werden, zumal aufgrund der hohen Kosten für die Nullkostenmessung eine hohe Barriere für zukünftige Messungen aufgebaut wurde. Auch die bisherige Gestaltung der Außenwirkung ist als Schwäche zu werten, da die Darstellung der im Rahmen des SKM-Projekts realisierten Maßnahmen intransparent ist.

4 Auswertung der erfassten Informationspflichten

4.1 Datensatz

Unter Leitung des Statistischen Bundesamtes (StBA) erfassten die Mitarbeiter in den Bundesministerien seit Herbst 2006 alle Informationspflichten, die in ihrer Zuständigkeit liegen. Obwohl der zeitliche Rahmen für die Mitarbeiter der Ressorts wie auch des StBA äußerst eng bemessen war, konnte eine sehr umfassende Datenbank erstellt werden. Die Erstellung wurde im BMWi darüber hinaus durch eine von der AWV durchgeführte Qualitätskontrolle unterstützt. Die Erfassung konnte auch deshalb in so kurzer Zeit erfolgen, da auf die Kompetenzen – insbesondere die der elektronischen Erfassung – des StBA zurückgegriffen werden konnte. Dass die zum Zeitpunkt der Auswertung vorliegende Datenbank bezüglich einzelner Details und struktureller Fragen noch nicht optimiert war, soll die Leistung des BMWi und des StBA keineswegs schmälern.

Die durch das StBA zur Verfügung gestellte Datenbank enthält für den Zuständigkeitsbereich des BMWi 1.671 Fälle respektive Informationspflichten in 66 Variablen, wobei das BMWi bereits eine Vorselektion dahingehend vornahm, dass nur Informationspflichten der Wirtschaft (Variable *Normadressat*) übermittelt wurden.

Im ersten Schritt wurden alle Informationspflichten aus dem Datensatz gefiltert, die unmittelbar auf EU-Recht basieren und deren Kosten somit auch nicht im Rahmen der Umsetzung in nationales Recht durch Maßnahmen des BMWi beeinflussbar sind. Des Weiteren wurden Statistikpflichten herausgenommen, da ein parallel durchgeführtes Forschungsprojekt des BMWi sich ausschließlich diesen Pflichten widmet. Der Verzicht auf die Statistiken ist für die Auswertung insofern unproblematisch, dass diese ohnehin eine eigene Gruppe gebildet hätten, die nun außerhalb des Projekts auf mögliche Entlastungspotentiale hin untersucht wird.

Anschließend erfolgte die Prüfung und Bereinigung der Daten, sofern die Variable für die weitere Auswertung von Bedeutung ist. Zum Abschluss der Bereinigung wurde eine Dublettenkontrolle sowie eine Konsistenzprüfung anhand der Variablen *Art der Informationspflicht* sowie *Erfassungsart* durchgeführt. Sowohl die bis hierhin ermittelten Dubletten als auch die kritischen Fälle wurden dem BMWi mit der Bitte um Überprüfung übermittelt. Neben vereinzelt unsystematischen Dubletten, stellte sich die prinzipielle Frage, ob eine Informationspflicht mehrfach aufzuführen ist, wenn sich die Information an mehrere Endadressaten richtet. In der Regel betrifft dies Kennzeichnungs- oder Mitteilungspflichten aus den Bereichen Preisangabenverordnung sowie Energie und Telekommunikation, in denen Bürger, Unternehmen und Verwaltung in deren Eigenschaft als Kunden über bestimmte Sachverhalte zu informieren sind. Da es sich aus Sicht des Unternehmens jedoch immer nur um eine einzige Information handelt, wurden die betreffenden Dubletten gelöscht. Sofern es sich um eine allgemeine Information der Öffentlichkeit handelt, wurde der Bürger als Endadressat eingetragen. Im Rahmen einer gegebenenfalls zukünftigen Überarbeitung der Daten

über alle Ressorts hinweg wäre zu empfehlen, der Variable *Endadressat* eine weitere Ausprägung für solche Fälle hinzuzufügen.

Ein großer Teil der kritischen Fälle wurde im Bereich der betrieblichen Ausbildung festgestellt. Konkret betraf dies die Wahl der Prüfungsvariante durch den Ausbildungsbetrieb sowie die Festlegung des Einsatzgebietes bzw. der Qualifikationseinheiten. Nach Rücksprache mit dem zuständigen Fachreferat zeigte sich hinsichtlich der Wahl der Prüfungsvariante, dass der Betrieb diese in der Tat der entsprechenden Stelle mitteilen muss. Allerdings ist die Information Teil der Anmeldung zur Prüfung und könnte so auch bereits durch das BMBF erfasst worden sein. Ähnlich verhält es sich mit der Festlegung des Einsatzgebietes respektive der Qualifikationseinheit. Diese Information ist jedoch Teil des Ausbildungsvertrags und geht so in diesem als Datenanforderung auf. Die Frage, ob eine Information eine eigenständige Pflicht darstellt oder vielmehr als Datenanforderung nur ein Teil derselben ist, dürfte vor allem in den Fällen schwierig zu beantworten sein, in denen die Zuständigkeiten für die eigentliche Informationspflicht einerseits und einzelne Datenanforderungen andererseits über mehrere Ressorts verteilt sind. Um nun den Sachverhalt abschließend zu klären, wurde die IHK Köln um Erläuterung des Verfahrens gebeten mit dem Ergebnis, dass es sich in den beiden angesprochenen Fällen um Datenanforderungen handelt. Auch die Wahl der Prüfungsvariante wird mit der Anmeldung zur Prüfung getroffen, wobei dies im Kammerbezirk Köln auf einem einzigen Anmeldebogen erfolgt. Laut Auskunft der IHK Köln ist es jedoch möglich, dass andere Kammern die Prüfungsvariante auf einem Beiblatt erfassen, womit aber dennoch keine eigenständige Informationspflicht begründet wird.

Die Schwierigkeit, Datenanforderungen von den zu Grunde liegenden Informationspflichten zu trennen, besteht generell immer dann, wenn die Datenanforderung für sich allein betrachtet eine Informationspflicht darstellt. Während beispielsweise der Nachweis eines Führungszeugnisses zur Beantragung einer Erlaubnis nach § 34c GewO richtigerweise nicht gesondert erfasst wurde, stellt dasselbe Führungszeugnis im Rahmen der Beleihung als benannte Stelle nach § 5 Abs. 2 BAnerkV in der originären Datenbank eine eigenständige Informationspflicht dar. In einem weiteren Beispiel erscheint der technische und anzuerkennende Bericht zur Dokumentation nach § 4 Abs. 2 EMVG neben der Dokumentation als zusätzliche Informationspflicht.

Ebenso wenig wie Datenanforderungen Informationspflichten darstellen, resultiert aus einem Verweis auf eine Informationspflicht – wie im Zusammenhang mit der Aufzeichnungspflicht nach § 19 SchfG beobachtet – keine eigenständige Verpflichtung. Dieses Problem mag auch darin begründet sein, dass die Normenkette zu einer Informationspflicht nicht erfasst werden konnte, so dass Zusammenhänge gerade bei Informationspflichten, die in mehreren Normen geregelt werden, nicht immer direkt ersichtlich sind.

Informationspflichten wurden aber nicht nur zu weit ausdifferenziert, umgekehrt kam es auch zur Erfassung mehrerer unterschiedlicher Informationspflichten in einem ein-

zigen Eintrag. Die betreffenden Fälle sind, sofern diese festgestellt werden konnten, entsprechend ausdifferenziert worden.

Aufgrund der Tatsache, dass statt des in sich geschlossenen Verfahrens respektive Vorgangs die Verpflichtungen anhand des Merkmals der Informationspflicht zu erfassen waren, sind die Zusammenhänge einzelner Verpflichtungen nicht mehr erkennbar. Z.B. gilt die Anzeige nach § 14 GewO über den Anfang eines Gewerbebetriebs gleichzeitig als Anzeige nach § 138 Abs. 1 AO bei dem zuständigen Finanzamt.

Die vorangegangenen Ausführungen verdeutlichen nochmals die sehr beschränkte Aussagekraft der bloßen Zahl von Informationspflichten. Die Kommunikation solcher Zahlen sollte daher ohne eine Bewertung der Belastung erfolgen, um keine falschen Vorstellungen über das tatsächliche Entlastungspotential zu erzeugen.

Schließlich wurden diejenigen Informationspflichten entfernt, die zum Zeitpunkt der Auswertung ihre Gültigkeit verloren haben. So beinhaltet der Datensatz nach Bereinigung und Prüfung noch 1.155 Informationspflichten, die in die Auswertung eingingen.

4.2 Variablen zur Auswertung

4.2.1 Art der Informationspflicht

Das StBA hat bei der Erfassung der Art der Informationspflicht eine gestützte Abfrage mit 15 Merkmalsausprägungen durchgeführt, wobei unter Art im weiteren Sinn die Form verstanden wird, in der eine Information übermittelt wird. Allerdings fließen in die Abgrenzung der Kategorien auch weitere Merkmale in Form von Zweck und Komplexität ein. Die nachstehende Abbildung liefert einen Überblick zur originären Verteilung.

Auffallend ist der hohe Anteil an Berichtserstattungs- und Dokumentationspflichten sowie sonstiger Pflichten, unter die allein 69 % aller Informationspflichten subsumiert wurden. Neben der ohnehin erforderlichen Recodierung der sonstigen Pflichten bedürften insbesondere die Berichterstattungs- und Dokumentationspflichten einer Überarbeitung, da hier unterschiedliche Pflichten eingegangen sind.

Abbildung 13: Art der Informationspflicht

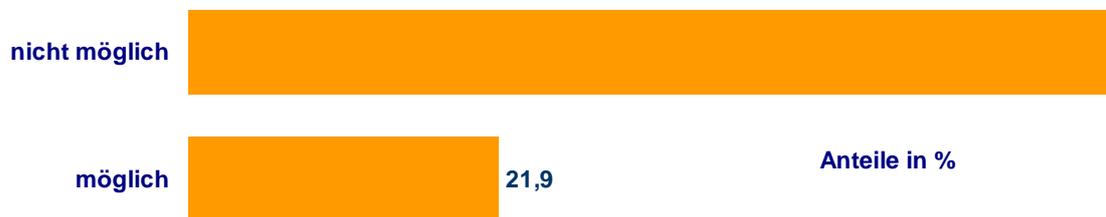
© IWP Richter & Schorn, Universität Göttingen, AWV e.V. 2008

4.2.2 Periodizität

Unter Periodizität wurde die Häufigkeit einer Informationspflicht pro Jahr erfasst. Es ist offensichtlich, dass häufig wiederkehrende Pflichten ein anderes Entlastungspotential bieten als solche, die bei Eintreten bestimmter Bedingungen relevant werden. Allerdings ergab die Auswertung, dass rund 95 % der Zellen keinen Eintrag aufweisen. Kein Eintrag bedeutet eigentlich, es besteht keine periodische Informationspflicht. Jedoch handelt es sich bei der Periodizität um eine freiwillige Angabe, so dass das Ergebnis nicht unbedingt aussagekräftig ist.

4.2.3 Nutzung des Internets

Die Angaben zur Übermittlung der verlangten Informationen ebenso wie die zur Verfügbarkeit von Unterlagen mittels des Internets sind vollständig und, soweit ersichtlich, ohne Probleme auszuwerten.

Abbildung 14: Nutzung des Internets zur Datenübermittlung**Unterlagen sind online ist ...****Übermittlung der Information online ist ...**

© IWP Richter & Schorn, Universität Göttingen, AWW e.V. 2008

Aktuell lassen sich lediglich rund ein Fünftel der im Projekt relevanten Verpflichtungen online erledigen. Unterlagen, die für die Erfüllung einer Verpflichtung benötigt werden, sind sogar nur für jede achte Informationspflicht verfügbar. Beides lässt auf ein deutliches Potential schließen, wenn auch einige Anforderungen – z.B. Preisangaben im Verbraucherschutz – keine Möglichkeit für den Einsatz von Onlineübermittlungen bieten.

4.2.4 Informationsübermittlung

Es ist naheliegend, zwischen Informationspflichten, die generell und solchen, die nur auf Anfrage übermittelt werden müssen, einen Unterschied zu vermuten. Dies resultiert in erster Linie aus dem Umstand, dass generell zu übermittelnde Informationen einen engeren Rahmen zur Pflichterfüllung setzen. Allerdings müssten nach einer Konsistenzprüfung mit der Variable *Art der Informationspflicht* rund 8 % der Fälle nachgeprüft werden. Da sich die Unterscheidung jedoch bereits aus der Art der Informationspflicht ergibt⁵, erübrigt sich die weitere Bearbeitung dieser Variable.

4.2.5 Komplexität

Hierbei handelt es sich um eine Metavariablen, in welche die Einschätzungen der Mitarbeiter des BMWi über

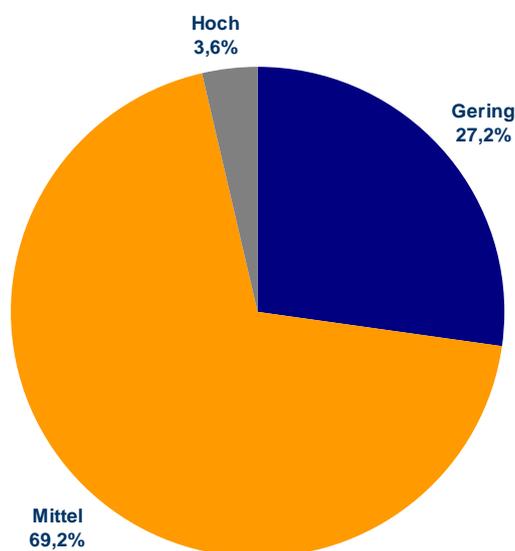
- die Anzahl von Datenanforderungen,

⁵ Vgl. auch Kapitel 5.

- den Aufwand zur Ermittlung der Daten durch den Normadressaten,
- die Vertrautheit des Adressaten mit der Informationspflicht sowie
- den Grad der Standardisierung des Verfahrenswegs

eingegangen sind. Die Angabe war zwingend erforderlich. Nach der vorläufigen Auswertung ergab sich ein starker Drang zur Mitte. Um mehr Sicherheit zu erlangen, wurden diejenigen Fälle gefiltert, die erstens mittlere Komplexität besitzen, zweitens nicht periodisch sind und drittens mehr als eine Datenanforderung aufweisen sowie nicht online übermittelt werden können. Die gefilterten Fälle wurden durch das BMWi dahingehend überprüft, ob es sich eventuell doch um einen hochkomplexen Vorgang handelt. Danach ergaben sich zwar Änderungen, die allerdings die Verteilung nicht signifikant ändern:

Abbildung 15: Komplexität der Informationspflichten



© IWP Richter & Schorn, Universität Göttingen, AWW e.V. 2008

Auch wenn das Angebot einer mittleren Ausprägung bei Abgabe einer Einschätzung grundsätzlich sehr verlockend für den Antwortenden ist, lässt sich der geringe Anteil hochkomplexer Informationspflichten durchaus erklären. Die Mitarbeiter des BMWi sollten eine hohe Komplexität feststellen, wenn alle Kriterien dafür sprechen. Zwar stand die Möglichkeit offen, Informationspflichten als hochkomplex zu kennzeichnen, die nur bei drei Kriterien die Anforderungen erfüllen, jedoch ist die strenge Auslegung aus Sicht der Antwortenden nachvollziehbar, da diesen eine klare Arbeitsanweisung zur Verfügung stand.

4.2.6 Zweck der Informationspflicht

Da der Zweck der Informationspflichten nicht vom StBA erfasst wurde, müssten alle auszuwertenden Einträge nachträglich einzeln codiert werden. Dem stand allerdings das Zeitfenster des Projekts entgegen. Daher wurde der Versuch unternommen, über

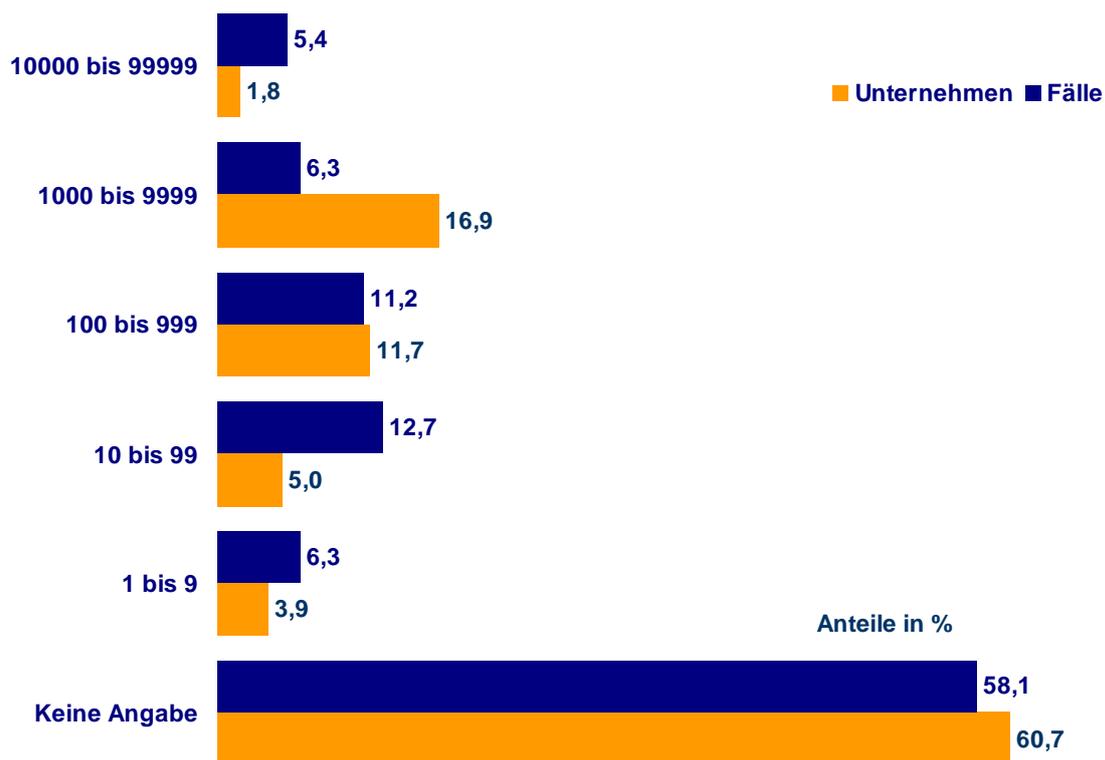
die Auswertung der Zuständigkeiten der Referate geeignete Kategorien zu definieren, womit der Aufwand reduziert werden könnte.

Auf den ersten Blick erleichterte die Auswertung nach Referaten die Codierung. Zumindest im Bereich Bildung trifft dies auch zu, da die rund 23 % betroffenen Pflichten sehr homogen sind. Jedoch trifft dies nicht mehr auf die anderen Referate zu, deren Informationspflichten unterschiedlichsten Zielen dienen, so dass der Ansatz nicht weiterverfolgt wird.

4.2.7 Mengengerüst

Die Auskunft, wie viele Unternehmen wie oft durch eine Informationspflicht belastet sind, ist allein deshalb von Bedeutung, weil dieses Mengengerüst die Grundlage für die Berechnung nach dem SKM darstellt. Allerdings stehen die benötigten Angaben nur in weniger als der Hälfte der Fälle zur Verfügung, wobei anzumerken ist, dass das BMWi hier bereits im Vergleich zu anderen Ressorts Zahlen zu überdurchschnittlich vielen Informationspflichten geliefert hat.

Abbildung 16: Betroffene Unternehmen und Fallzahl

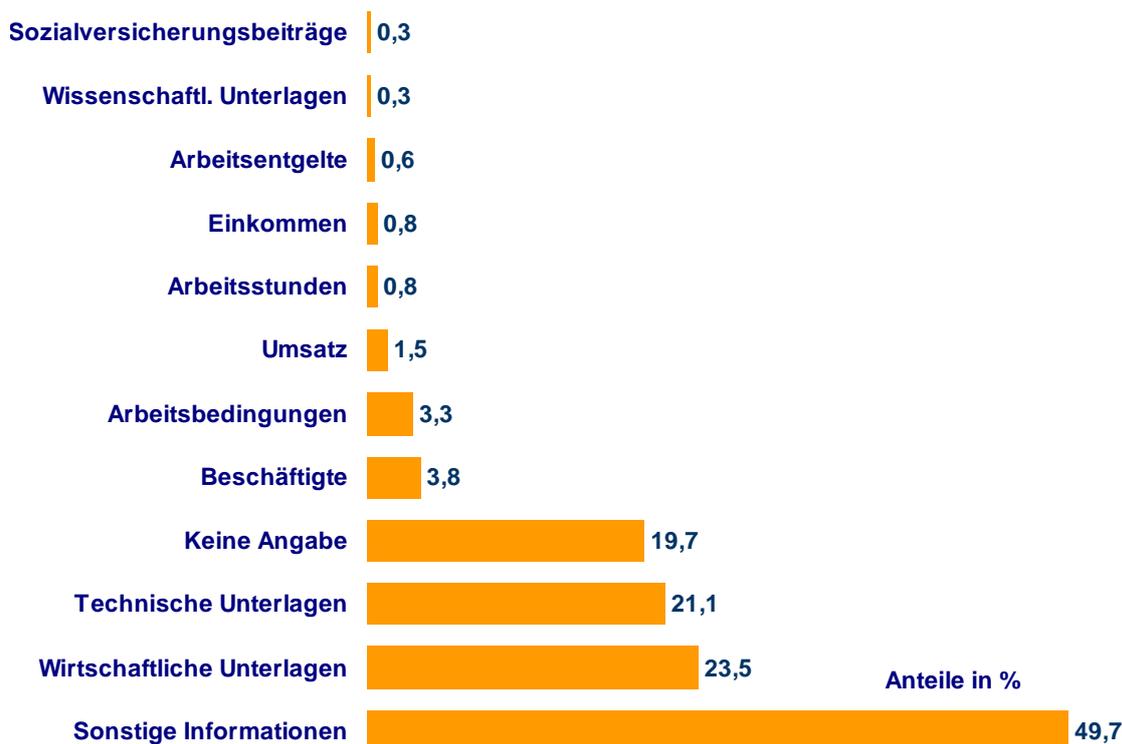


© IWP Richter & Schorn, Universität Göttingen, AWW e.V. 2008

4.2.8 Datenanforderungen

Mit dieser Variable konnten die Mitarbeiter des BMWi die Art der verlangten Information erfassen. Obwohl die Erfassung nicht zwingend vorgeschrieben war, wurden rund 80 % aller Pflichten entsprechend bearbeitet.

Abbildung 17: Verlangte Informationen

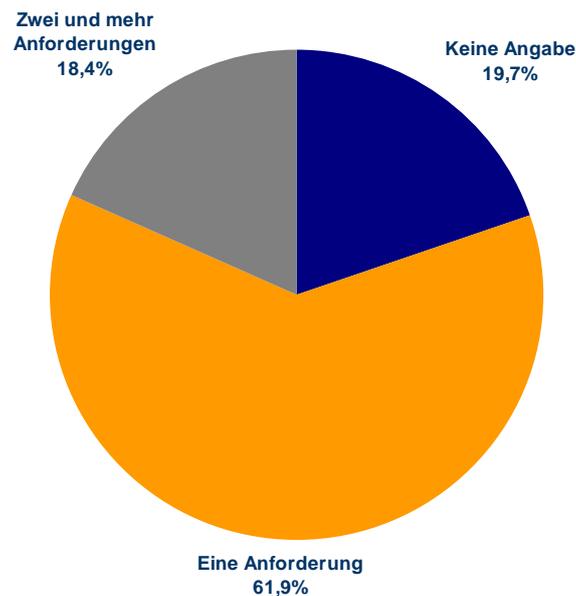


© IWP Richter & Schorn, Universität Göttingen, AWV e.V. 2008

Auffallend ist der hohe Anteil sonstiger Informationen. Das Wissen um die Art der angeforderten Informationen wäre nicht zuletzt im Hinblick auf die Erfassungsprozesse in den Unternehmen von Interesse gewesen. Während sich Umsatz, Beschäftigte oder Einkommen in der Regel anhand der Verwaltungssysteme eruieren lassen, erfordern technische oder wissenschaftliche Unterlagen sowie Arbeitsbedingungen oft eine gesonderte Ausarbeitung.

Die Angaben über die angeforderten Daten ließen sich aber außerdem noch im Hinblick auf die Anzahl der einzelnen Anforderungen auswerten.

Wie bereits in Kapitel 4.2.5 erwähnt, korrespondieren die Datenanforderungen mit der Komplexität, womit für 18,4 % der betrachteten Verpflichtungen die Vermutung naheliegt, dass es sich dabei um komplexere Informationspflichten handelt.

Abbildung 18: Umfang der verlangten Daten

© IWP Richter & Schom, Universität Göttingen, AWW e.V. 2008

4.2.9 Sowieso-Kosten

Die Kosten, die ein Unternehmen auch dann trüge, wenn keine rechtliche Verpflichtung bestünde, werden nach den bisherigen Erfahrungen auf rund 16 % geschätzt⁶. Insofern mag es nicht überraschen, dass der Anteil der Informationspflichten, die solche *Sowieso-Kosten* nach sich ziehen, ebenfalls diesen Wert erreicht.

Dennoch ist die Variable nicht uneingeschränkt aussagekräftig. Erstens beruht der Wert nicht auf der Einschätzung von Unternehmen und zweitens lassen sich Informationspflichten so dekomponieren, dass die Kosten einzelner Komponenten des Prozesses zwar vom Unternehmen ohnehin getragen werden, die Informationspflicht insgesamt aber mehr Kosten verursacht.

4.2.10 Endadressat

Nicht alle vom Staat vorgeschriebenen Informationen sind an Behörden adressiert. Rund die Hälfte der betrachteten Informationspflichten enthalten Informationen, die sich an Unternehmen und Bürger richten. Allerdings ist die korrespondierende Variable im Datensatz in weiten Teilen redundant zur Art der Informationspflicht, so dass der Mehrwert dieses Merkmals nur gering erscheint.

⁶ Kayser et al. 2004, S. 135.

5 Systematisierung der erfassten Informationspflichten

Wie schon angesprochen wurde, dient die Systematisierung der Bildung von in ihren Folgen möglichst homogenen Gruppen von Informationspflichten. Es stellt sich dabei die Frage, nach welchen Kriterien solche Gruppen abzugrenzen sind. Prinzipiell sind dazu zwei Ansätze denkbar:

1. Die Gruppen unterscheiden sich nach ihrem Entlastungspotential, unabhängig von der Ausgestaltung der Informationspflicht.
2. Die Gruppen unterscheiden sich nach den zu ergreifenden Maßnahmen, unabhängig vom Entlastungspotential der Informationspflichten.

Vor dem Hintergrund, dass das Ziel des Projekts ein Konzept ist, mit dem sich Entlastungsmaßnahmen effizient beurteilen lassen, erscheint die Abgrenzung der Gruppen anhand eben solcher Maßnahmen der sinnvollere Ansatz zu sein. Allerdings kommt es zwischen beiden Ansätzen zu Überschneidungen, weil Informationspflichten, zu deren Optimierung ein bestimmtes Maßnahmenpaket geeignet erscheint, oftmals ein ähnliches Entlastungspotential besitzen.

Bevor hier nun eine Systematisierung der zu Grunde liegenden Informationspflichten vorgenommen wird, soll im Folgenden zunächst die Literatur nach Anhaltspunkten für eine sinnvolle Einteilung unter Berücksichtigung der im vorangegangenen Kapitel erläuterten Datenbank untersucht werden.

5.1 Bürokratiekosten und Informationspflichten in der wissenschaftlichen Literatur

Im Ergebnis der Studie sollte eine Anleitung zur Abschätzung von Entlastungspotentialen möglich sein nach dem Muster: „Wenn die Informationspflichten die Merkmale A, B und C aufweisen, ist bei der Ergreifung einer Maßnahme X damit zu rechnen, dass die Unternehmen entlastet werden und die Entlastung auch spüren“. Zu diesem Zweck wurde in der Literatur nach Hinweisen auf mögliche Unterschiede der Informationspflichten in ihren Folgewirkungen gesucht.

5.1.1 Theorien der gesetzlichen Informationspflichten

Ausgehend von der im Handbuch zum Standardkosten-Modell dargestellten und diesem Projekt zu Grunde gelegten Definition gesetzlicher Informationspflichten, begann die Auswertung der wissenschaftlichen Literatur mit der Suche nach einer möglichen Theorie gesetzlicher Informationspflichten, also nach Arbeiten, die sich explizit mit eventuellen Gemeinsamkeiten oder Unterschieden von gesetzlichen Informationspflichten, mit der optimalen Gestaltung von Informationspflichten oder Ähnlichem beschäftigten. Solche expliziten Arbeiten sind aber weder in der Ökonomie noch in der Rechtswissenschaft oder anderen Disziplinen zu finden. Die vorhandenen Arbeiten mit Bezug zu gesetzlichen Informationspflichten beschränken sich in der Rechtswissenschaft auf die Darstellung und vor allem Auslegung bestimmter gesetzlicher Informationspflichten in diversen Bereichen des deutschen Rechts. Dabei zeigt sich,

dass es sehr viele verschiedene Arten von Informationspflichten in allen Bereichen des deutschen Rechts gibt. Sie unterscheiden sich vielfältig hinsichtlich des Verfahrensweges, der Handlungsvorschriften oder Sanktionsandrohungen und werden in einschlägigen verwaltungs- und rechtswissenschaftlichen Schriften dargelegt. Die *Variable Art der Informationspflicht* bildet diese Unterschiede grob ab.

In der Ökonomik gibt es vereinzelte Ansätze im Bereich der ökonomischen Analyse des Rechts wie z.B. zum Aktienrecht⁷. Hier geht es um die Gestaltung von Informationspflichten im Aktienrecht unter Berücksichtigung verschiedenster Ergebnisse der experimentellen Wirtschaftsforschung wie beispielsweise dem Herdenverhalten. Für die Unterscheidung von Informationspflichten lassen sich daraus jedoch keine Anhaltspunkte ableiten.

5.1.2 Empirische Ergebnisse

In der wissenschaftlichen Literatur ist eine Reihe von Studien zu Folgewirkungen von gesetzlichen Informationspflichten vorhanden⁸. Diese basieren zum überwiegenden Teil auf Unternehmensbefragungen bezüglich des bürokratiebedingten Aufwands. Ein wichtiges Ergebnis ist, dass die Belastungswirkung mit der Unternehmensgröße korreliert, wobei die Belastung mit zunehmender Unternehmensgröße abnimmt⁹. Dies legt eine Unterscheidung nach Unternehmensgröße nahe, da so Rückschlüsse auf das Entlastungspotential möglich sind. Bei kleineren Unternehmen wäre das Entlastungspotential höher und folglich wären gesetzliche Informationspflichten, die insbesondere kleine Unternehmen belasten, in einer Gruppe zusammenzufassen. Der zur Verfügung stehende Datensatz enthält allerdings keine Angaben über die Größe der Unternehmen.

Die gemessenen Belastungen bei den Unternehmen wurden anschließend hochgerechnet, um gesamtwirtschaftliche Belastungen zu erlangen. Diese Zahlen besitzen aber keinen Bezug zu einzelnen gesetzlichen Informationspflichten. Somit lassen sie keine Aussagen darüber zu, wie viel gesamtwirtschaftliche Kosten eine bestimmte gesetzliche Informationspflicht verursacht. Für die Abgrenzung der Informationspflichten sind solche Ergebnisse folglich nicht zu verwenden.

Messungen der Belastung durch einzelne Informationspflichten gab es überhaupt nur sehr vereinzelt. Das IWP unternahm 2003 bis 2005 in Kooperation mit REFACONSULT und dem IfM Bonn Anstrengungen, Belastungen von Meldungen, Bescheinigungen und Statistiken anhand der REFA-Methoden (sogenanntes Stoppuhrmodell) objektiv zu ermitteln¹⁰. Dabei zeigte sich, dass die Belastung gesetzlicher Informationspflichten erheblich schwankt. Somit geben diese gemessenen Kosten, vor allem unter Bezugnahme des geschilderten Zusammenhanges mit der Unternehmensgröße, Hinweise auf das Entlastungspotential einzelner gesetzlicher Informationspflichten. Aus diesem Grund ist auch die im SKM vorgesehene Selektion von Unterneh-

⁷ Reifschneider 2004.

⁸ Ebigt et al. 2004, S. 43–52.

⁹ Kayser et al. 2004, S. 131.

¹⁰ Icks et al. 2006.

men nach deren Größe zwingend notwendig, um eben solche unterschiedlichen Potentiale abbilden zu können. Derzeit liegen jedoch in der SKM-Datenbank keine Messergebnisse nach unterschiedlichen Unternehmensgrößen vor.

5.1.3 Bürokratietheorien

Spezifisch zu gesetzlichen Informationspflichten gibt es also weder fundierte theoretische noch empirische Ergebnisse, die im Hinblick auf den zur Verfügung stehenden Datensatz zur Unterscheidung der Informationspflichten herangezogen werden könnten. Aus diesem Grund konzentrierte sich die Auswertung nun auf die wissenschaftliche Literatur zu Bürokratiekosten im Allgemeinen, um daraus mit Hilfe der analogen Anwendung auf Informationspflichten Erkenntnisse zu gewinnen. Diese Vorgehensweise kann insofern begründet werden, als dass das Handbuch zum SKM Informationsbefolgungskosten als Bürokratiekosten definiert, die durch Informationspflichten entstehen.

5.1.3.1 Bürokratiekostenbegriff

Zur Frage, was genau unter Bürokratiekosten zu verstehen ist, gibt es diverse Ansätze. Diese werden im Bürokratiekostenbegriff von Schorn und Richter näher untersucht und schließlich in einer umfassenden Definition zusammengefasst¹¹. Danach ist zu unterscheiden zwischen Informations- und Suchkosten, Verwaltungskosten, Kosten für Investitionen sowie dem entgangenen Gewinn. Die Bildung von Gruppen könnte auf Grund dieser Unterteilung danach erfolgen, bezüglich welcher Art sich Kosten bestimmter gesetzlicher Informationspflichten schwerpunktmäßig auszeichnen. Mit Hilfe der im Handbuch zum SKM aufgeführten Standardaktivitäten ließe sich diese Einteilung hinsichtlich der Informations- und Suchkosten noch verfeinern. Allerdings würden Daten darüber benötigt, wie viel Kosten auf die jeweiligen Kostenarten der Gesamtkosten einer gesetzlichen Informationspflicht entfallen. Inwieweit diese Daten zur Verfügung stehen werden, ist derzeit nicht bekannt.

Die genannte Bürokratiekostendefinition zeigt des Weiteren den Zusammenhang zwischen Bürokratie und den daraus resultierenden Kosten auf, wodurch sich das Spektrum der Folgen erweitert. Während sich die Informationskosten nach SKM nur aus den Standardaktivitäten ergeben, beziehen Schorn und Richter auch andere Kosten etwa in Folge von Ermessen in die Betrachtung ein¹², was mit der Art der Informationspflicht korrespondiert.

5.1.3.2 Ansätze der politischen Ökonomie

Zur Entstehung von Bürokratie und Bürokratiekosten gibt es in der politischen Ökonomie eine Reihe von Ansätzen in den Theorien zu Public-Choice. Zu nennen wäre hier beispielhaft der Ansatz von Niskanen¹³. Er setzt beim Nutzenkalkül des Bürokraten an und unterstellt ihm, die Handlungen am Dogma der Budgetmaximierung aus-

¹¹ Vgl. Schorn, M.; Richter, M. (2006).

¹² Vgl. Schorn, M. (2006).

¹³ Niskanen 1971, S. 617–643.

zurichten: Je größer das Budget, desto größer das Prestige und die Macht. Dabei achtet der Bürokrat darauf, dass die von ihm aufgestellten Regeln möglichst kompliziert und undurchdringlich werden. Er macht sich unersetzlich, um Monopolrenten abzuschöpfen. Es entstehen somit Ineffizienzen bei der Produktion von öffentlichen Gütern, die sich z.B. in langen Bearbeitungszeiten bei Anträgen äußern. Die Abgrenzung der Informationspflichten nach diesem Ansatz müsste folglich nach Budgetgrößen erfolgen. Allerdings gibt es im Datensatz keinerlei Anhaltspunkte zu Budgetgrößen der die Informationspflichten bearbeitenden Behörden. Außerdem ist fraglich, ob die so gebildeten Gruppen überhaupt einen Erkenntnisgewinn bedeuten würden.

5.1.3.3 Bürokratietheorie von Max Weber

Bürokratie als Organisationsform der Verwaltung, mittels welcher der Herrscher sein Ziele durchsetzt, entspricht der Definition des Soziologen Max Weber¹⁴. Dieser arbeitete bestimmte Merkmale von Bürokratien heraus, die in der Folgezeit von einer Vielzahl von Autoren anhand von Indikatoren operationalisiert wurden¹⁵. Schorn zählt zu den Indikatoren unter anderem Verfahrensmerkmale und Regulierungsdichte.

Das Bürokratiemodell von Weber sowie die darauf aufbauenden Arbeiten legen somit im Hinblick auf die Variablen des hier zu Grunde liegenden Datensatzes nahe, bezüglich der Verfahrensorganisation die Art der Informationspflicht und hinsichtlich der Regulierungsdichte die Komplexität in die Gruppenbildung einzubeziehen.

5.1.4 Neue Institutionenökonomik

Diese Einschätzung wird auch durch die Theorie der neuen Institutionenökonomik unterstützt, mit deren Hilfe Bürokratie und Bürokratisierung erklärt werden können. Vor allem die Ansätze der Prinzipal-Agententheorie und der Transaktionskostenökonomik können Erkenntnisse bezüglich der Bestimmungsvariablen von Bürokratie liefern. Williamson's Transaktionskostenökonomik¹⁶ sagt aus, dass Marktlösungen auf Grund hoher Transaktionskosten nicht funktionieren und somit durch Hierarchielösungen ersetzt werden. Dieses geschieht solange, bis die Hierarchielösungen genauso viele Bürokratiekosten verursachen wie Marktlösungen Transaktionskosten. Transaktionskosten oder Bürokratiekosten werden dabei als Such-, Informations- und Durchsetzungskosten beschrieben. Die Prinzipal-Agententheorie¹⁷ dient zur Analyse von Vertragsbeziehungen, die durch Informationsasymmetrien gekennzeichnet sind. Dabei beauftragt der Prinzipal den Agenten mit einer bestimmten Tätigkeit. Ob der Agent dem Auftrag in gewollter Art und Weise nachkommt, ist dem Prinzipal nur beschränkt ersichtlich. Der Agent kann auf Grund dieses Informationsvorsprunges vor dem Hintergrund eigener Nutzenmaximierung vom gewünschten Verhalten abweichen. Der Prinzipal muss mittels Such- und Informations- oder auch Überwachungs- und Anreizinstrumenten den Agenten kontrollieren, wodurch Transaktionskosten entstehen. Im Verhältnis Staat und Unternehmen verhält sich der Staat wie ein Prinzipal

¹⁴ Weber 1980, S. 551 f.

¹⁵ Hall 1971, S. 69 ff.; Pugh, Hickson 1971, S. 82 ff.; Schorn 2006, S. 7 f.

¹⁶ Williamson 1975.

¹⁷ Arrow 1991, S. 37–51.

und die Unternehmen wie Agenten. Der Staat muss nun die Einhaltung seiner Regelungen durch die Unternehmen kontrollieren. Auf Grund der Informationsasymmetrie entstehen ihm dabei erhebliche Informations- und Durchsetzungskosten und folglich hohe Transaktionskosten. Um kostengünstig zu arbeiten, schafft er durch gesetzliche Informationspflichten ein Hierarchieverhältnis zwischen Unternehmen und Staat und wälzt seine Transaktionskosten über.

Analog zu diesen beiden Theorien kann durch Informationsasymmetrien zwischen Staat und Unternehmen über die Befolgung bestimmter Regelungsziele hervorgerufen werden. Es stellt sich dann die Frage nach dem Verhältnis von Bürokratie- zu Transaktionskosten. Vorausgesetzt, der Staat ignoriert die Bürokratiekosten der Unternehmen nicht, müssten Informationspflichten, bei denen ein Übergewicht zur Seite der Bürokratiekosten besteht, ein höheres Entlastungspotential aufweisen als umgekehrt. Während die Bürokratiekosten ja gemessen werden, herrscht über die Höhe der hypothetischen Transaktionskosten Unsicherheit, die auch durch die verfügbaren Variablen im Datensatz nicht behoben werden kann. Allenfalls die Art der Informationspflicht und die Komplexität lässt die durch den Staat angenommenen Transaktionskosten vermuten.

5.1.5 Verhaltensmodelle

Besonders Unterschiede in den Verfahrenswegen als auch in den Sanktionsandrohungen bei Nichtbefolgung beeinflussen nicht nur die Höhe der Kosten, sondern auch das Verhalten der Normadressaten gesetzlicher Informationspflichten. Folgenabschätzungen basieren oft auf Prognosen über Verhaltensänderungen von Normadressaten bei Rechtsänderungen. Für diese Prognosen werden bestimmte Annahmen über die Determinanten des Verhaltens der Normadressaten getroffen. Solche Verhaltensmodelle sind in verschiedenen Disziplinen zu finden, wie der Psychologie, den Sozialwissenschaften oder der Ökonomik¹⁸. Das Verhaltensmodell des homo oeconomicus versucht die unterschiedlichen Ansätze in einem Verhaltensmodell zu integrieren¹⁹. Nach diesem Modell sind institutionelle Begebenheiten wie Verfahrenswege, aber auch Anreizstrukturen wie Strafandrohungen, Bestimmungsgründe für das Verhalten eines Normadressaten. Unterschiede in diesen Variablen führen folglich zu unterschiedlichen Verhaltensweisen und damit zu unterschiedlichen unmittelbaren Folgewirkungen. Beispielsweise gibt eine Genehmigung dem Antragsteller Rechts- und im Falle eines Unternehmens auch Investitionssicherheit. Wird der Verfahrensweg z.B. in Form der Einführung eines Anzeigeverfahrens geändert, ist anzunehmen, dass der Unternehmer Wege suchen wird, um kostenintensive Investitionen abzusichern, sei es durch privatrechtliche Verträge oder Zertifikate (die auch wiederum Informationspflichten darstellen) oder – sofern ihm diese Möglichkeit offen steht – durch die Optierung zum Genehmigungsverfahren.

¹⁸ Bizer et al. 2002.

¹⁹ Bizer, Gubaydullina 2007.

Verhaltensmodelle spielen vor allem in der späteren Beurteilung von Maßnahmen eine wichtige Rolle. Zwar lassen sich nicht alle institutionellen Gegebenheiten und Anreizstrukturen durch den Datensatz abbilden, jedoch bietet die Art der Informationspflicht zumindest einige unterschiedliche institutionelle Determinanten, denen sich der Unternehmer gegenüber sieht.

5.1.6 Ökonomie der Skalenerträge

Wie schon in Kapitel 5.1.2 erläutert, hängt die Belastung der Unternehmen signifikant von der jeweiligen Unternehmensgröße ab. In der Theorie lässt sich dies mit steigenden Skalenerträgen erklären. Mit zunehmender Größe des Unternehmens können einzelne Mitarbeiter speziell für die Bearbeitung von Bürokratiepflichten abgestellt werden. Anschließend führen Lernerfolge zu einer produktiveren Arbeitsweise und die Bürokratiepflichten können schneller erledigt werden. Wie oben schon erwähnt, sind die verschiedenen Größen der Unternehmen allerdings nicht im Datensatz enthalten.

5.1.7 Makroökonomische Theorien

Die Folgen gesetzlicher Informationspflichten könnten sich auch in den makroökonomischen Kosten niederschlagen. Ein geschlossener theoretischer Analyserahmen, vor allem bezüglich gesetzlicher Informationspflichten, ist in der wissenschaftlichen Literatur allerdings nicht vorhanden. Die einzelnen theoretischen Ansätze zur Analyse müssten aus den bekannten makroökonomischen und finanzwissenschaftlichen Ansätzen abgeleitet werden. Bürokratiekosten beeinflussen die Kostenseite der Unternehmen und damit wahrscheinlich das Investitionsverhalten oder die Arbeitsnachfrage von Unternehmen. Unternehmen werden zudem versuchen, einen Teil der auf sie entfallenden Kosten an die Kunden weiterzugeben. Folglich beeinflussen Bürokratiekosten auch die Preise. Da auf die verschiedenen Unternehmen ganz unterschiedliche gesetzliche Informationspflichten entfallen, kommt es sicherlich auch zu Verzerrungen in den relativen Preisen und folglich zu volkswirtschaftlichen Zusatzlasten.

Da jedoch vor allem die kumulierten Kostenbelastungen eines Unternehmens ausschlaggebend sind und die Belastung einer einzelnen gesetzlichen Informationspflicht das Verhalten eines Unternehmens bezüglich makroökonomischer Größen wohl nur in Ausnahmen beeinflussen wird, eignet sich dieser Ansatz nur sehr bedingt zur Abgrenzung einzelner Informationspflichten.

5.1.8 Nutzenbewertungstheorien

Um zu entscheiden, welche Maßnahme – z.B. Abschaffung oder Vereinfachung – zur Reduktion der aus einer gesetzlichen Informationspflicht resultierenden Kosten geeignet ist, wird eine sogenannte *Decision-Rule* benötigt. Die klassische Nutzen-Kostenanalyse schlägt die einfache Regel vor, dass der Nutzen einer Maßnahme die

Kosten überwiegen muss²⁰. Für Entscheidungen nach dieser Regel spielt aber der Nutzen einer Informationspflicht eine entscheidende Rolle.

Die Literatur enthält kaum Studien bezüglich des volkswirtschaftlichen Nutzens von gesetzlichen Informationspflichten. Bizer zeigt im Rahmen der Arbeiten zur verantwortlichen Regulierung einen volkswirtschaftlichen Nutzen von Kennzeichnungen auf. Sie verringern die Informationsasymmetrien zwischen Kunden und Anbietern, wodurch sich die Transaktionskosten verringern. Gäbe es die Kennzeichnungspflicht nicht, würden die Transaktionskosten auf die Kunden überwältigt. Alternativ müsste der Staat die relativen Preise ändern oder Produktvorgaben erlassen. Beides würde einen weitaus größeren Eingriff darstellen²¹. Ansonsten sollen Informationspflichten die Einhaltung bestimmter durch den Gesetzgeber vorgegebenen Regelungsziele kontrollieren. Damit ist der Nutzen einer Informationspflicht wahrscheinlich eng verknüpft mit dem Nutzen der jeweiligen Regelungsziele. Diesbezüglich müsste eine Nutzenanalyse bestimmter Regelungsziele durchgeführt werden. Zur Bewertung von bestimmten Rechtsgütern gibt es bereits Untersuchungen auf verschiedenen Feldern, z.B. bezüglich des Wertes eines statistischen Lebens²².

Diese Art der Vorgehensweise würde eine Abgrenzung ermöglichen, welche die einzelnen gesetzlichen Informationspflichten nach Regelungszielen zusammenfasst. Diese werden mittels einer Nutzenbewertung in eine Reihenfolge gebracht. Nun empfiehlt sich z.B. in der Gruppe mit dem geringstwertigen Nutzen die gesetzliche Informationspflicht mit den höchsten betriebs- und volkswirtschaftlichen Kosten zu wählen, um sie auf die Möglichkeit einer Abschaffung hin zu prüfen. Somit wären wirkliche Entlastungsmaßnahmen identifizierbar. Allerdings ist die Codierung der Regelungsziele aller Informationspflichten nicht vorgesehen.

5.1.9 Schlussfolgerungen der Auswertung wissenschaftlicher Literatur

Im Ergebnis kann festgehalten werden, dass die spezielle Literatur zu gesetzlichen Informationspflichten sehr dürftig ausfällt und keinen wesentlichen Erkenntnisgewinn für eine sinnvolle Einteilung von Informationspflichten erbringen kann. Die weitere Auswertung der Literatur kommt zu dem Ergebnis, dass die Art der Informationspflicht vor allem im Hinblick auf die zu wählenden Instrumente noch am ehesten geeignet erscheint, Unterschiede in den Folgen einer Informationspflicht abzubilden, was durch die betrachteten Verhaltensmodelle und die Ausführungen zum Bürokratiekostenbegriff unterstützt wird. Hinsichtlich einer Abgrenzung der Informationspflichten nach ihrem Entlastungspotential bleibt aufgrund der Ausführungen zur Bürokratietheorie von Weber und der neuen Institutionenökonomik sowie zu den vorhandenen empirischen Ergebnissen die Komplexität zu erwähnen.

²⁰ Pearce et al. 2006, S. 67 sowie Dasgupta, Pearce 1972, S. 270 ff.

²¹ Bizer 2002, S. 154 ff. Bizer führt eigentlich den Fall aus, dass die Kennzeichnungspflicht allein nicht immer ausreicht, um den gewünschten Effekt zu erzielen. Die Argumentation lässt sich aber problemlos auch auf den Fall der Abschaffung einer Kennzeichnungspflicht übertragen.

²² Viscusi 2003.

5.2 Systematisierung

Zweck der Systematisierung ist die Abgrenzung der Informationspflichten hinsichtlich ihrer Konsequenzen, um ein Mindestmaß an Abstraktion zu ermöglichen. Eine wichtige Rolle spielen dabei die Verfahrenswege, da diese den Einsatz von Instrumenten zur Entlastung bereits erheblich eingrenzen. Entscheidend für den Verfahrensweg ist die Art der Informationspflicht, die sich somit in jedem Fall als Abgrenzungskriterium anbietet.

Es stellt sich nun die Frage, ob die daraus resultierenden Kategorien hinsichtlich des Entlastungspotentials weiter untergliedert werden sollten. Der Mehrwert einer Ausdifferenzierung der Kategorien – etwa anhand des Merkmals *Komplexität* – an dieser Stelle scheint jedoch zweifelhaft zu sein, da die Einschätzung des Entlastungspotentials eigentlich erst Aufgabe der Folgenabschätzung ist.

Somit gilt es im Folgenden die zu untersuchenden Informationspflichten anhand ihrer Art zu sortieren. Zwar wurde dieses Merkmal prinzipiell erfasst, bedarf aber, wie in Kapitel 4.2.1 schon erwähnt, einer Überarbeitung.

Betrachtet man zunächst einmal die möglichen Reaktionsweisen der Normadressaten, lassen sich vier grundsätzlich unterschiedliche Gruppen identifizieren:

- Anträge – der Adressat muss antworten
- Meldungen – es handelt sich um einen spezifischen Adressaten, der die Meldung annehmen muss
- Kennzeichnungen – es handelt sich um eine Gruppe nicht spezifizierter Adressaten, die die Meldung zu Kenntnis nehmen können
- Dokumentationen – der Adressat handelt nur im Ausnahmefall

Eine weitergehende Differenzierung ist nicht erforderlich, da prinzipiell anzunehmen ist, dass sich der Normadressat normkonform verhält. In der späteren Folgenabschätzung besteht die Entlastung eines nicht normkonformen Unternehmens im Wegfall möglicher Sanktionen. Daher erübrigen sich weitere Einteilungen nach Sanktionswahrscheinlichkeit.

Dennoch ist eine weitergehende Ausdifferenzierung erforderlich, um die verbleibenden Unterschiede in den Prozessen, die durch die jeweilige Informationspflicht ausgelöst werden, abbilden zu können. Eine mögliche Einteilung für die weitere Arbeit sieht wie folgt aus:

Anträge auf Genehmigung

Unter Genehmigung ist die behördliche Erlaubnis im weiten Sinne zur Ausübung sich wiederholender Tätigkeiten zu verstehen. Dem gleichgestellt ist die Unterrichtung einer Behörde, die daraufhin entscheidet, ob der gemeldete Sachverhalt genehmigungspflichtig ist, da der Vorgang die gleiche Wirkung wie das eigentliche Genehmigungsverfahren hat: Die Tätigkeit bleibt so lange verboten, bis entweder eine Ge-

genehmigung erteilt oder entschieden wird, dass kein Genehmigungsverfahren erforderlich ist.

Auf den ersten Blick nicht eindeutig ist die Registrierung, da diese mehrere Formen einer Informationspflicht beinhalten kann. In einigen Fällen dient die Registrierung der Zulassung bzw. der Erlaubnis wie z.B. bei der Eintragung des Inhabers eines zulassungspflichtigen Handwerks in die Handwerksrolle. In anderen Fällen wird zwar auch ein Antrag auf Eintragung gestellt, der jedoch nicht mit einer Erlaubnis verbunden ist wie z.B. bei der Eintragung des selbständigen Betriebs eines zulassungsfreien Handwerks oder eines handwerksähnlichen Gewerbes in die Handwerksrolle. Und schließlich ist eine Registrierung auch denkbar, wenn ein Sachverhalt lediglich gemeldet wird und die Eintragung in ein Register ohne Beantragung erfolgt. Sofern ein Antrag auf Eintragung der Erstattung einer Erlaubnis bzw. Genehmigung dient, ist dieser auch als solcher hier zu erfassen.

Ebenfalls einer näheren Betrachtung bedarf der Begriff der Zertifizierung. Als Beispiel dafür nennt das StBA die Zertifizierung von Medikamenten. Aber selbst wenn der Begriff Zertifizierung in diesem Zusammenhang gebraucht wird, handelt es sich um eine Zulassung bzw. Genehmigung durch das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte, die auch in dieser Kategorie zu erfassen wäre. Anders verhält es sich bei einer Zertifizierung z.B. nach ISO 9000 ff. Solche Zertifikate stellen selbst keine behördliche Erlaubnis dar, können aber unter Umständen ein Instrument sein, um Erlaubnisverfahren zu erleichtern.

Der gesonderten Erfassung des Genehmigungsantrags liegt die Vermutung zu Grunde, dass der Staat eine Genehmigung nur dann verlangt, wenn ein berechtigtes Schutzinteresse der Gesellschaft berührt wird. Zwar kann auch bei solchen Informationspflichten die vollständige Abschaffung eine mögliche Maßnahme darstellen, realistischer ist wahrscheinlich aber die Prüfung der Umstellung auf ein Anzeigeverfahren.

Anträge ohne solche auf Genehmigung

Im Unterschied zu den zuvor genannten Anträgen haben diese keine behördliche Erlaubnis zur Folge. Beispiele hierfür sind Anträge auf

- Prüfung,
- Akkreditierung,
- Zertifizierung,
- Eintragung,
- Bescheinigung,
- Kreditgarantien
- Entschädigung und
- Einräumung von Vorrechten

Aber nicht nur Behörden sind Adressaten eines solchen Antrags. Auch die Reaktion Dritter ist in einigen Fällen durch Norm zwingend vorgesehen. Beispiele sind:

- Einholung einer Einwilligung
- Abgabe eines Angebots
- Herstellung von Benehmen

Gemein ist diesen Anträgen, dass sie zwar eine Reaktion des Informationsempfängers erfordern, aber im Gegensatz zu Anträgen auf behördliche Erlaubnis keinen Ansatz zur Entlastung mittels Anzeigeverfahren bieten. Neben der Prozessoptimierung (Übermittlungsweg, Datenanforderungen etc.) käme allenfalls die Abschaffung in Betracht, was aber vermutlich für Unternehmen zumindest bei Subventionen keine wünschenswerte Alternative darstellt. Gerade bei dem Stichwort Subventionen drängt sich auf den ersten Blick eine weitere Abgrenzung auf. Jedoch existiert ein fließender Übergang von solchen Anträgen, auf die Unternehmen gerne verzichten würden und solchen, bei deren Abschaffung eigene Interessen beschädigt werden würden. Somit erscheint es ratsamer zu sein, die Interessen im Rahmen der Institutionenanalyse²³ in die Beurteilung des Entlastungspotentials von Optimierungsansätzen einzubeziehen.

Meldung

Unter Meldungen werden alle Informationsübermittlungen gefasst, zu denen ein Unternehmen ohne gesonderte Aufforderung verpflichtet ist – ungeachtet dessen, ob der Empfänger eine Behörde oder ein privater Dritter ist – und die keine Reaktion des Informationsempfängers erfordern. Hierzu gehören

- Zustimmungen,
- Erklärungen,
- Benachrichtigungen oder
- Bescheinigungen, die ohne Verlangen auszustellen sind.

Prinzipiell gehört hierzu auch die Berichterstattung, solange der Bericht die betreffende Mitteilung darstellt. Selbst wenn eine Bilanz gemeldet wird, bleibt dies eine Mitteilung. Der Umfang der Meldung wird (eigentlich) über die Datenanforderungen abgebildet. Dasselbe gilt für den Nachweis oder andere zu meldende Unterlagen.

Anzeige

Gemeint ist die Anzeige im Sinne eines Anzeigevorbehalts, ohne die eine bestimmte Betätigung verboten wäre (z.B. Gewerbeanzeige). Im Vergleich zur Meldung wird bei der Anzeige ein erhöhter Kontrollbedarf vermutet, da der Gesetzgeber hier zwar auf ein Genehmigungsverfahren verzichtet, aber dennoch die Betätigung nicht völlig unkontrolliert zulassen will. Die Verfahrenswege von Meldung und Anzeige sind eigent-

²³ Bizer, Gubaydullina 2007, S. 6.

lich identisch. Der Grund, die Anzeige eventuell dennoch gesondert zu erfassen, liegt in deren Nähe zur Genehmigung. Zwar benötigt das Unternehmen keine Genehmigung, die Folgen einer negativen Überprüfung wären aber die gleichen. Daher wäre beispielsweise der Ansatz zur Optimierung in Form eines Verwaltungslotsen sowohl für Anträge und Anzeigen, aber weniger für Meldungen geeignet.

Auskünfte und Bescheinigungen

Hierbei handelt es sich um Mitteilungen, bei der der Mitteilende zur Übermittlung einer Information aufgefordert wird. Im Unterschied zur Dokumentation müssen die dazu erforderlichen Unterlagen gesondert erstellt werden. Bescheinigungen werden zwar mittlerweile auf Knopfdruck aus der Personalverwaltung heraus generiert, dennoch ist die Bescheinigung nicht Gegenstand einer Dokumentation.

Auskünfte und Bescheinigungen heben sich bezüglich des Verfahrenswegs und den damit korrespondierenden Optimierungsansätzen von anderen Meldungen insofern ab, dass die Verpflichtung nicht von einem Ereignis, sondern von einer Person abhängt.

Unterrichtungen und Hinweise

Eine Sonderstellung bei den Meldungen nehmen Mitteilungen ein, die sich zwar an einen spezifischen Adressaten richten, bei denen die Information aber vollkommen standardisiert ist. Diese sind deshalb auch getrennt zu erfassen. Hierzu gehören:

- Ausweisung von Berechnungsfaktoren auf Rechnungen
- Übermittlung von Allgemeinen Geschäftsbedingungen
- Hinweis zum Widerspruchsrecht

Öffentliche Bekanntgaben und Kennzeichnungen

Kennzeichnend für die Kategorie ist, dass die Information für keinen bestimmten Empfänger erstellt wird, sondern für eine mehr oder weniger breite Öffentlichkeit. Wie oben schon erläutert, handelt es sich um eine Gruppe nicht spezifizierter Adressaten, die die Meldung zu Kenntnis nehmen können. Beispiele sind

- Preislisten oder
- Gefahrenhinweise.

Dokumentation und Aufbewahrung

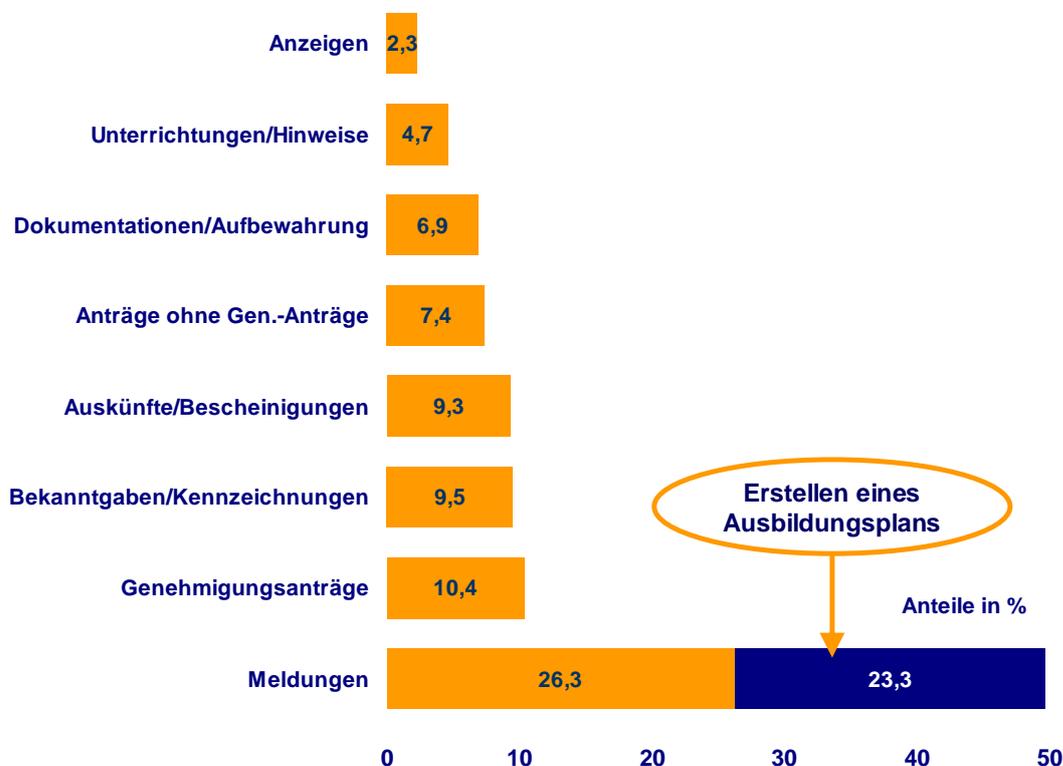
Diese umfassen alle Aufzeichnungen von Informationen, die auf Verlangen oder bei einer Kontrolle vorgezeigt werden müssen. Wie auch Kennzeichnungen ist diese Kategorisierung identisch mit der bereits oben vorgenommenen. Die Datenbank enthält beispielsweise

- die Dokumentation der Ergebnisse der Wägungen oder
- Aufzeichnungen über persönliche Staubbelastung durch fibrogene Grubenstäube.

Der Art der Informationspflicht ähnlich ist die Variable *Erfassungsart*. Aufgrund der fehlenden Trennschärfe der Kategorien (z.B. Meldung einerseits und Fragebogen andererseits) wird die Auswertung der Variable aber nicht weiterverfolgt.

Auf Basis dieser acht Kategorien erfolgte dann eine Recodierung aller 1.155 Informationspflichten, was mit einem noch vertretbaren Aufwand möglich war. Wie Abbildung 19 zeigt, verteilen sich die Informationspflichten im Datensatz mit Ausnahme der Meldungen recht gleichmäßig. Im Hinblick auf die Meldungen ist allerdings anzumerken, dass 266 davon die Erstellung eines Ausbildungsplans betreffen und somit im Grunde in einer einzigen Informationspflicht zusammengefasst werden könnten. Dies verdeutlicht auch nochmals den geringen Erkenntniswert, den die Darstellung der bloßen Anzahl von Informationspflichten bietet.

Abbildung 19: Informationspflichten im Datensatz nach deren Art



© IWP Richter & Schorn, Universität Göttingen, AWV e.V. 2008

Mittels dieser Kategorisierung lassen sich die unterschiedlichen Folgen – z.B. eines Antrags und einer Kennzeichnung – darstellen, womit eine gezielte Formulierung von Optimierungsansätzen ermöglicht wird. So kann ein Bauantrag durchaus mittels Nutzung des Internets vereinfacht werden, die Kennzeichnung von Lackfarben hingegen kaum, da der Kunde eine solche ja gerade unmittelbar beim Kauf im Geschäft wahrnehmen soll.

Ein weiterer Vorteil dieser Kategorisierung ist, dass sich andere Merkmale von Informationspflichten zum Teil anhand ihrer Art abbilden lassen. So hängt die Art der Übermittlung auch von der Art der Verpflichtung ab. Während Anträge, Anzeigen und Meldungen oft problemlos per Internet übermittelt werden könnten, ist dies bei Aus-

künftigen, Bescheinigungen und Bekanntgaben nicht immer möglich und bei Dokumentationen und Kennzeichnungen sogar irrelevant. Darüber hinaus besteht ein – wenn auch relativ geringer – Zusammenhang zwischen der Art und der Komplexität einer Informationspflicht. Wie zu erwarten haben Anträge eine Tendenz zu hoher, Unterrichtungen und Hinweise eher zu geringer Komplexität. Schließlich drückt sich in der Entscheidung des Gesetzgebers, in welcher Form er in die Rechte des Bürgers respektive des Unternehmens eingreift, auch in gewisser Weise der Zweck aus, den dieser mit der einzelnen Regulierung verfolgt. So misst er Tätigkeiten, die nur mit einer Erlaubnis ausgeübt werden dürfen, ein anderes Gefahrenpotential zu als solchen, deren Ausübung nach Erstattung einer Anzeige möglich ist.

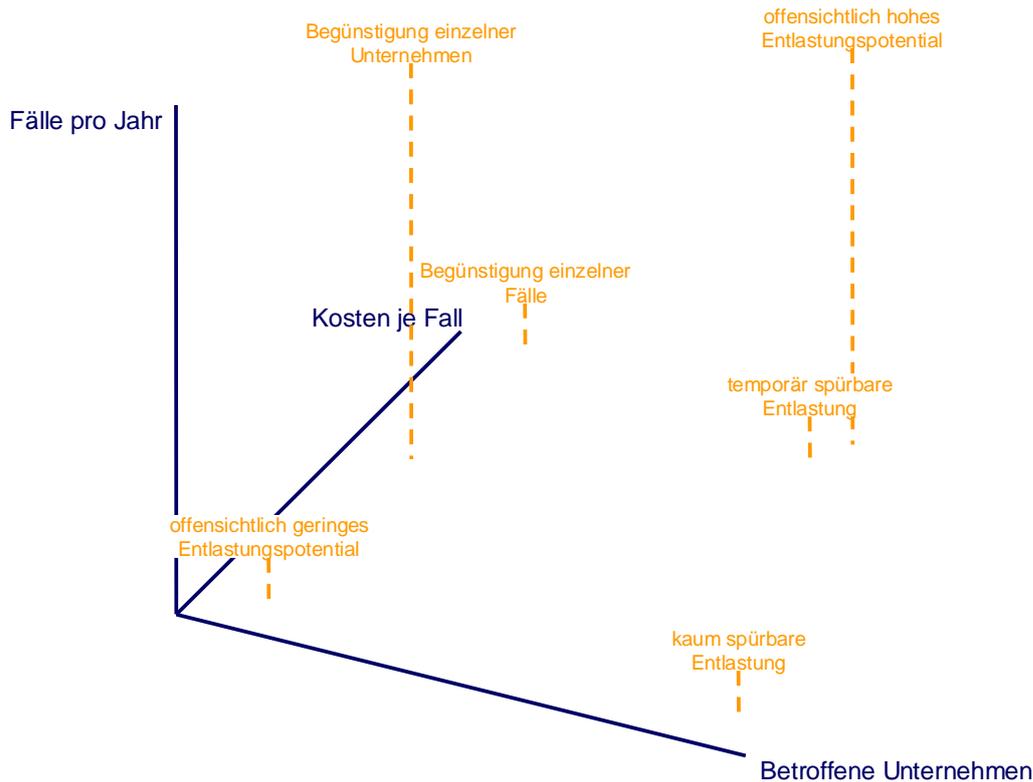
6 Auswahl von Informationspflichten

Der mit der Auswahl exemplarischer Informationspflichten verfolgte Zweck besteht zum einen darin, die Beurteilung des Entlastungspotentials illustrieren, ohne dabei jedoch die Anforderung der Übertragbarkeit auf andere Informationspflichten aus den Augen zu verlieren. Daher gilt es zwischen der Auswahl im Allgemeinen und der Auswahl speziell im Rahmen dieses Projekts zu unterscheiden.

6.1 Die Auswahl im Allgemeinen

Sicherlich stellen die nach SKM gemessenen Kosten den wichtigsten Anhaltspunkt für die Auswahl der näher zu untersuchenden Informationspflichten dar. Allerdings sollte vor der Kostenbetrachtung noch ein Zwischenschritt eingelegt werden. Da die Erfassung der Regulierungen im SKM nach Informationspflichten erfolgte, anstatt nach Verfahren, wie sie sich dem Unternehmen gegenüber darstellen, sind die Zusammenhänge nicht mehr ersichtlich. Indem die Informationspflichten im Kontext zu anderen Informationspflichten oder zu dem übergeordneten Verfahren, in das diese eingebettet sind, betrachtet werden, wird die Freisetzung von Synergien erschwert. Die mit einer Maßnahme erreichbaren Kostensenkungen nach SKM lassen sich also erst bemessen, wenn die Schnittstellen der Informationspflichten ersichtlich sind. Ein erster Anhaltspunkt auf solch mögliche Schnittstellen findet sich in der Datenbank des StBA im *Verweis auf weitere Normen*. Allerdings sind die Angaben freiwillig und unsystematisch, so dass der Entscheider die in Frage kommenden Regulierungen nochmals auf mögliche Synergien hin prüfen muss.

Sind eventuelle Synergien bekannt, stellt sich die Frage, nach welchen Kriterien die Informationspflichten auszuwählen sind, um spürbare Entlastungen zu generieren. Die nach SKM ermittelten Kosten insgesamt können zwar als Hinweis dienen, die Spürbarkeit ist damit jedoch noch nicht gewährleistet. Vielmehr müssen die einzelnen Faktoren der Messung nach SKM – Fälle pro Jahr, Zahl der betroffenen Unternehmen und Kosten je Fall – einzeln betrachtet werden. Abbildung 20 illustriert den Zusammenhang zwischen Wahrnehmung und Mengengerüst exemplarisch für einzelne Konstellationen.

Abbildung 20: Spürbarkeit der Belastung und Mengengerüst

© IWP Richter & Schorn, Universität Göttingen, AWV e.V. 2008

Sollen Entlastungen gesamtwirtschaftlich spürbar sein, empfiehlt sich im ersten Schritt, die Informationspflichten zu selektieren, von denen nicht nur einzelne Unternehmen betroffen sind. Die Frage, ob nun im zweiten Schritt die Periodizität oder die Kosten je Fall höher zu gewichten sind, lässt sich nicht eindeutig beantworten. Nach Auswertung des StBA hat die Periodizität den größten Einfluss auf die Gesamtkosten einer Informationspflicht. Will die Bundesregierung möglichst schnell das 25 %-Ziel erreichen, scheint dies die optimale Strategie zu sein. Allerdings besteht dann die Gefahr, dass Informationspflichten, die aufgrund hoher Kosten im Einzelfall vielleicht eher ein Entlastungspotential bieten, der Fallzahl zum Opfer fallen.

6.2 Die Auswahl im Projekt

Anhaltspunkt für die Auswahl sollten ursprünglich in erster Line die vorgenommenen Messungen des Statistischen Bundesamts sein. Allerdings lagen zum Zeitpunkt der Auswahl nur wenige Messungen vor, so dass lediglich auf die Angaben zum Mengengerüst zurückgegriffen werden konnte. Da dieses allerdings ebenfalls – wie in Kapitel 4.2.7 bereits dargelegt – nur lückenhaft vorhanden war, wurden im ersten Schritt aus dem Datensatz die Informationspflichten herausgenommen, die nicht mindestens 0,1 % aller Unternehmen betreffen. Dazu wurden alle Informationspflichten nochmals – gegebenenfalls unterstützt durch Anfragen bei Behörden und Verbänden – geprüft und recodiert. Im Ergebnis blieben 167 Anforderungen übrig, womit deutlich wird, dass in den Zuständigkeitsbereich des BMWi zu einem großen Teil

branchenorientierte Pflichten fallen, wozu vor allem die Regulierungen im Energie- und Telekommunikationssektor gehören.

Im zweiten Schritt wurden dann gezielt die Verpflichtungen ausgesucht, die es weiterzubearbeiten galt. Hier wurden die verbleibenden Informationspflichten dann auch hinsichtlich möglicher Synergien untersucht, was eigentlich bei ausreichender Datengrundlage vorgelagert erfolgt wäre. Als weiteres Entscheidungskriterium diente die voraussichtlich maximale Entlastung je Unternehmen. Außerdem wurden bereits an dieser Stelle Regulierungen ausgeschlossen, die einen offensichtlich unlösbaren Zielkonflikt zur Folge gehabt hätten. Schließlich kam noch ein projektspezifisches Kriterium zur Anwendung. Da im Rahmen des Projekts ein möglichst breites Spektrum untersucht werden sollte, wurde versucht, alle Arten von Informationspflichten zu berücksichtigen. Zum Schluss blieben sieben Vorschläge übrig, die in die im Kapitel 7.3 dargestellte Diskussion mit den Vertretern der Fachreferate eingingen.

6.3 Auswahl in anderen Ländern

Zwar wurde die Vorgehensweise zur Auswahl weitergehend zu bearbeitender Informationspflichten in Großbritannien, Dänemark und den Niederlanden bereits ausführlich im Rahmen der SWOT-Analyse in Kapitel 3 erläutert, dennoch sollen an dieser Stelle die Ergebnisse nochmals kurz zusammengefasst werden.

In den Niederlanden, Dänemark und Großbritannien waren die SKM-Projekte zum Untersuchungszeitpunkt weit genug fortgeschritten, dass die Analyse der dort durchgeführten Auswahl der Informationspflichten Aufschluss über den Erfolg verschiedener Auswahlkriterien liefern konnte. Von den Erfahrungen aus den Niederlanden war in diesem Zusammenhang der größte Informationsgewinn zu erwarten, da die Niederländer aufgrund der langen Projektlaufzeit die Möglichkeit hatten, die Auswahlkriterien zu optimieren. Die Analyse der Auswahlprozesse in Dänemark und Großbritannien hatte hingegen in erster Linie das Ziel festzustellen, ob in den beiden Staaten eigenständige bzw. angepasste Auswahlprozesse entwickelt wurden oder ob die in den Niederlanden entwickelten Verfahren lediglich übernommen wurden. In letzterem Fall ist es von Interesse, ob die Ergebnisse der Auswahl sich von der in den Niederlanden unterscheiden, da hierdurch Aufschlüsse für eine mögliche Übertragung auf das deutsche SKM-Projekt Deutschland zu erwarten sind.

Ein besonderes Augenmerk wurde bei der Analyse der Auswahlkriterien auf den Aspekt der Spürbarkeit der Entlastungen für Unternehmen gelegt. Um die Spürbarkeit von Entlastungsmaßnahmen zu gewährleisten, ist es erforderlich, dass sowohl bei der Auswahl der Informationspflichten als auch bei der folgenden Wahl der Instrumente die Unternehmenssicht berücksichtigt wird.

6.3.1 Niederlande

Nach anfänglicher Kritik an der Auswahl der Informationspflichten beschloss man, die Unternehmen und Unternehmensverbände in den Auswahlprozess miteinzubeziehen. Hierfür wurden Mixed Committees gebildet, die u.a. die Aufgabe haben, belas-

tende Informationspflichten zu identifizieren und Vorschläge für Entlastungsmaßnahmen zu unterbreiten bzw. zu diskutieren.

Auch wenn nach außen hin die Mixed Committees die Auswahl der zu reduzierenden Informationspflichten in einem Diskussionsprozess treffen, so zeigte sich bei genauerer Betrachtung, dass die Auswahl in der Praxis anhand der Gesamtbelastung einer Informationspflicht, basierend auf den Einzelfaktoren der Nullkostenmessung (Anzahl der Fälle pro Jahr, Zahl der betroffenen Unternehmen und Kosten je Fall), getroffen wird. In der fehlenden Einbindung der Unternehmen und Verbände offenbarte sich auch die größte Schwäche im Auswahlprozess. Die eigentliche Entscheidung wird im Vorfeld von der Verwaltung getroffen, wobei den Referenten nur die Ergebnisse der Standardkostenmessung zur Verfügung stehen. Fragen zum Belastungsempfinden der Unternehmen wurden im Rahmen der Nullkostenmessung nicht gestellt. Auch eine nachgelagerte Einbindung der Unternehmenssicht mit Hilfe einer Erfolgskontrolle, bei der die gefühlte Entlastung der Unternehmen ermittelt wird, findet nicht statt.

6.3.2 Dänemark

Für die Auswahl der Informationspflichten wurden für jedes Ministerium – soweit möglich – die zehn belastendsten Rechtsvorschriften identifiziert. Diese rein quantitative Auswahl, die beispielsweise im Wirtschaftsministerium fast 95 % aller Belastungen durch Informationskosten umfasst, basiert auf der aus den Einzelfaktoren der Nullkostenmessung aggregierten Gesamtbelastung.

In Dänemark existieren, ähnlich dem niederländischen Modell, Mixed Committees, die sich aus Mitgliedern der Verwaltung, der DCCA sowie Verbandsvertretern zusammensetzen. Diese sind in den Auswahlprozess der Informationspflichten allerdings nicht miteinbezogen, sondern können lediglich Vorschläge zu Entlastungsmaßnahmen unterbreiten. Aufgrund ihrer nur eingeschränkten Einflussmöglichkeit haben die Unternehmensverbände die Zusammenarbeit in den Mixed Committees mittlerweile de facto beendet. Aus diesem Grund ist die Administration dazu übergegangen, die notwendigen Informationen direkt von den Unternehmen zu beziehen. In Bezug auf die Auswahl der Informationspflichten folgt man durch die Identifizierung der zehn belastendsten Rechtsvorschriften dem Ansatz der möglichst effektiven Erreichung des 25 %-Ziels.

Das dänische Verfahren zur Auswahl der Informationspflichten verdeutlicht die Probleme, die sich ergeben, wenn die Entscheidung nur auf Basis der Gesamtbelastungen getroffen wird und die Wahrnehmung der Unternehmen keine Berücksichtigung findet. Trotz der massiven Kritik von Unternehmensseite hält die dänische Administration an dem ausgewählten und frühzeitig kommunizierten Verfahren fest. Die Übernahme des Instruments der Mixed Committees aus den Niederlanden konnte in diesem Zusammenhang nicht die in sie gestellten Erwartungen erfüllen, da die Einflussmöglichkeiten der Unternehmen und Verbände zu eingeschränkt ist.

6.3.3 Großbritannien

Die Auswahl der Informationspflichten in Großbritannien orientiert sich grundsätzlich ebenfalls am Prinzip der größten volkswirtschaftlichen Belastung. Allerdings hat sich die Administration die Möglichkeit offen gelassen, die Erfahrungen aus anderen Projekten zur Reduktion der Belastung von Unternehmen zu nutzen, um die Auswahl im Einzelfall anpassen zu können. Allerdings erscheint die Einbindung der Unternehmenssicht in den Auswahlprozess problematisch. Die Berücksichtigung der Unternehmensinteressen soll unmittelbarer als in den Niederlanden oder Dänemark erfolgen, indem Personen mit Erfahrungen in Unternehmen und Verbänden als Mitarbeiter direkt in die Projektgruppen eingebunden sind. Es stellt sich aber die Frage, ob diese Maßnahme ausreicht, um sicherzustellen, dass im Zuge des Entscheidungsprozesses die Informationspflichten identifiziert werden, die von den Unternehmen als Belastung empfunden werden. Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass die Administration von der langen Erfahrung in Ihren Bemühungen zur Entlastung der Wirtschaft profitiert. Jedoch sind die genutzten Auswahlkriterien wenig transparent und weisen aufgrund des starken Einzelfallcharakters keine systematische Gliederung auf.

6.3.4 Zusammenfassung

Die Analyse der Auswahlkriterien in den Niederlanden, Dänemark und Großbritannien zeigt einen deutlichen Trend zur Auswahl mit Hilfe eines Rankings der Informationspflichten entsprechend ihrer gesamtwirtschaftlichen Belastung. Der Blick zu den übrigen europäischen Staaten, die ebenfalls das SKM einführen wollen bzw. sich noch in der Anfangsphase der Umsetzung befinden, offenbart, dass zahlreiche Staaten planen, nach dem gleichen Prinzip vorzugehen. Ein Reiz dieser Vorgehensweise ist sicherlich die Möglichkeit der medienwirksamen Kommunikation des Auswahlprozesses. Probleme wie beispielsweise in Dänemark verdeutlichen aber die Schwierigkeiten, die sich ergeben, wenn man die zur Verfügung stehenden Informationen für den Auswahlprozess nicht nutzt.

7 Formulierung von Ansätzen zum Bürokratiekostenabbau

Grundlage für die Formulierung von Ansätzen zur Entlastung der Wirtschaft bildet die im Vorangegangenen erarbeitete Systematisierung der Informationspflichten nach deren Art. Die Frage, die sich nun stellt, lautet, welche Ansätze hinsichtlich eines Genehmigungsantrags, einer Anzeige, einer Kennzeichnungspflicht etc. prinzipiell zur Kostensenkung geeignet sind. Dazu wurde im ersten Schritt der Versuch unternommen, eine möglichst umfassende Aufstellung prinzipiell geeigneter Instrumente zu erarbeiten. Nach einer kurzen Analyse der in den anderen Staaten genutzten Instrumente und den in diesem Zusammenhang gesammelten Erfahrungen wurde schließlich im dritten Schritt die Anwendung der Instrumente auf die in Kapitel 6.2 ausgewählten Informationspflichten skizziert und diskutiert.

7.1 Potentiell geeignete Instrumente zur Senkung von Bürokratiekosten

Um eine möglichst vollständige Übersicht geeigneter Instrumente zu erstellen, wurden den Arten von Informationspflichten systematisch Instrumente zugeordnet. Dabei ergab sich erwartungsgemäß, dass Informationspflichten umso mehr Ansätze zur Optimierung bieten, je größer die Bedeutung der Verwaltung für das Verfahren ist. Im Gegensatz zu den weitreichenden Kompetenzen einer Behörde bei einem Erlaubnis-antrag hat dieselbe bei einer Verpflichtung zur Kennzeichnung oder einer Dokumenta-tion allenfalls die Aufgabe der Kontrolle.

Wichtig für eine systematische Erarbeitung ist eine möglichst überschneidungsfreie Abgrenzung der einzelnen Instrumente. So kann beispielsweise der Einsatz von In-formationstechnologien sowohl die Kommunikation als auch die Erfassung sowie Übermittlung von Daten betreffen. Die Informationstechnologie ist also mehr Werk-zeug denn Instrument.

Im Ergebnis erhält man eine Matrix mit 8 Arten von Informationspflichten und 18 möglichen Instrumenten, die im Folgenden zusammengefasst erläutert werden.

7.1.1 Abschaffung ohne Ersatz

Die Informationspflicht fällt weg, ohne dass der ursprünglichen Absicht der Regulie-rung in irgendeiner anderen Weise Rechnung getragen wird.

7.1.2 Genehmigungsfiktion und Präklusionsregeln

Bei Genehmigungsanträgen besteht die Möglichkeit, das Verfahren durch Setzen von Fristen zu beschleunigen. Zum einen kann ein Antrag als genehmigt gelten, wenn sich die Genehmigungsbehörde nicht innerhalb einer bestimmten Frist ander-weitig äußert (Genehmigungsfiktion). Zum anderen können mittels Fristen Einwen-dungen Dritter oder anderer Behörden beschränkt werden, wobei der Einwand ent-weder nur für das Verwaltungsverfahren (formelle Präklusion) oder aber auch für spätere verwaltungsgerichtliche Verfahren (materielle Präklusion) ausgeschlossen ist²⁴.

7.1.3 Ausnahmen und Beschränkungen

Unternehmen können unter bestimmten Umständen von einer Informationspflicht ausgenommen werden. Solche Umstände lassen sich anhand von quantitativen (Schwellenwerte) oder qualitativen (z.B. Wirtschaftszweig) Merkmalen feststellen, wobei sich die Merkmale sowohl auf Unternehmenseigenschaften (z.B. Beschäftig-tenzahl) als auch auf den zu Grunde liegenden Sachverhalt (z.B. Anlagengröße) be-ziehen können.

²⁴ Brandt 1997.

7.1.4 Ermessensspielräume

Der Behörde kann zum einen ein Ermessen über die Frage, ob ein Unternehmen von der jeweiligen Informationspflicht überhaupt betroffen ist, eingeräumt werden. Zum anderen besteht die Möglichkeit, einzelne Fragen dem Ermessen der Behörde zu überlassen, wozu etwa die Entscheidung über die Erteilung einer Genehmigung gehört, aber auch die Entscheidung darüber, ob und welche Nachweise vorzulegen sind.

7.1.5 Ersatz durch eine andere Form von Kontrolle und Verhaltenssteuerung

Anstatt eine Informationspflicht ersatzlos zu streichen, bietet sich oft ein Wechsel zu einem anderen Instrument an:

- Erstens lässt sich der Wegfall einer Informationspflicht gegebenenfalls durch eine verschärfte Haftung kompensieren.
- Zweitens kann auf eine andere Informationspflicht zurückgegriffen werden, die mit einer geringeren Belastung das Regelungsziel erreicht. So lässt sich unter Umständen z.B. der Verbraucherschutz mittels Anzeige ebenso realisieren wie mit einem Erlaubnisantrag. Analog kann eine Kennzeichnung oder eine Zertifizierung den gleichen Zweck erfüllen.
- Drittens kann eine Kontrolle statt durch die Behörde in Form einer Verwaltungsvorschrift auch durch Dritte erfolgen, ohne dass dafür ein Verwaltungsakt erforderlich ist. Ein Beispiel dafür ist das Wettbewerbsrecht, bei dem Wettbewerber auf Verstöße der Konkurrenten achten.
- Viertens ist die Steuerung eines gewünschten Verhaltens durch das Setzen gesellschaftlicher Anreize – z.B. in Form von Aufklärungskampagnen – möglich.

7.1.6 Rückgriff auf vorhandene Informationen

Sofern Daten an anderer Stelle bereits erhoben wurden bzw. werden, ist zu prüfen, inwieweit eine Nutzung möglich ist. Je nach verfügbarer Datenlage kann die Informationspflicht vollständig entfallen oder auf die Erhebung einzelner Angaben verzichtet werden.

7.1.7 Zentralisierung von Daten

Werden Daten von mehreren Stellen benötigt bzw. beim Unternehmen angefordert, biete sich die zentrale Erfassung, Speicherung und Weitergabe an die jeweiligen Stellen an. Hierdurch können ebenfalls Informationspflichten gänzlich oder in Teilen entfallen.

7.1.8 Zusammenlegung einzelner Informationspflichten

Informationspflichten, die den gleichen Gegenstand zum Inhalt haben, lassen sich gegebenenfalls zu einer Verpflichtung zusammenfassen. So können Anzeigen oder

Meldungen über dasselbe Ereignis in einer Übermittlung gebündelt und dann den betreffenden Adressaten zur Verfügung gestellt werden.

7.1.9 Reduktion der Datenanforderungen

Zu den angeforderten Daten gehören sowohl Nachweise, die letztlich auch wieder eigene Informationspflichten begründen, als auch einzelne Angaben z.B. in Formularen. Die eigentliche Informationspflicht bleibt allerdings bestehen.

7.1.10 Vereinfachung der Datenerfassung

Im Gegensatz zur Reduktion der Datenanforderungen handelt es sich hierbei nicht um eine Änderung der Angaben dem Inhalt nach, sondern lediglich um eine andere Form der Erfassung. Ein Beispiel dafür ist die Einführung eines elektronisch speicherbaren Formulars oder die Standardisierung von Schnittstellen unterschiedlicher Computerprogramme zur Übertragung der Daten aus vorhandenen Systemen.

7.1.11 Übermittlungswege

Die Übermittlung einer Information kann persönlich mündlich, telefonisch, per Brief, per E-Mail, per Diskette, per Web oder in anderer Weise erfolgen. Aber auch die Information anhand einer Kennzeichnung oder eines Hinweises kann in unterschiedlicher Form übermittelt bzw. dargeboten werden. Ein Hinweis auf eventuelle Gefahren kann sowohl in ausführlicher Form auf jedes einzelne Stück eines Produkts aufgebracht als auch mittels eines kurzen Verweises auf eine andere Stelle (z.B. Homepage des Anbieters) erbracht werden.

7.1.12 Verfahrensorganisation

Insbesondere bei Anträgen kann die Belastung durch eine Informationspflicht durch die Organisation der einzelnen Verfahrensschritte beeinflusst werden. Beispiele für eine organisatorische Änderung sind das Sternverfahren oder die Einführung bzw. Erweiterung einer zentralen Anlaufstelle (One-Stop-Shop).

7.1.13 Entscheidungskompetenzen

Die Übertragung einer Zuständigkeit auf eine andere Stelle kann dann entlastend wirken, wenn dadurch entweder Kompetenzen gebündelt werden oder die neue Stelle effizienter ist, z.B. aufgrund von mehr Fachkenntnissen.

7.1.14 Verständlichkeit

In einer verständlicheren Form können sowohl Formulare und andere amtlichen Unterlagen als auch die zugrunde liegenden Vorschriften Zeit sparen sowie gegebenenfalls Irrtümer und Missverständnisse vermeiden helfen.

7.1.15 Kommunikation

Sofern eine Informationspflicht bereits optimiert ist, lässt sich prüfen, inwieweit Hilfestellungen existieren respektive bekannt sind. Entlastende Hilfen können neben In-

formationsbroschüren beispielsweise Beratungsstellen und Lotsen, aber auch Muster für Hinweistexte sein.

7.2 Erfahrungen mit dem Instrumenteneinsatz in anderen europäischen Ländern

Der Stand der Umsetzungen der SKM-Projekte in den drei untersuchten Staaten ließ eine Betrachtung der eingesetzten Instrumente nur in den Niederlanden zu. Eine Auswertung der in Form von Modellprojekten durchgeführten Entlastungsmaßnahmen in Großbritannien und Dänemark erscheint nicht sinnvoll, da die für die Projekte ausgewählten Maßnahmen keine Auskünfte über den grundsätzlichen Instrumenteneinsatz zulassen.

Die Einordnung der eingesetzten Instrumente in den Niederlanden liegt leider in einer wenig differenzierten Form und lediglich für einen Teil der Maßnahmen vor. Aus diesem Grund wurden die vom niederländischen Finanzministerium dokumentierten Maßnahmen entsprechend der im vorigen Kapitel dargestellten Systematik gegliedert.

Tabelle 3: Instrumenteneinsatz in den Niederlanden

Instrumenteneinsatz (NL)	in %
Ausnahmen und Beschränkungen	19 %
Abschaffung ohne Ersatz	16 %
Änderung des Übermittlungswegs	16 %
Vereinfachung der Datenerfassung	12 %
Reduktion der Datenanforderung	10 %
Änderung der Verfahrensorganisation	6 %
Zentralisierung von Daten	5 %
Zusammenlegung einzelner Informationspflichten	4 %
Optimierung der Kommunikation	3 %
Rückgriff auf vorhandene Informationen	3 %
Ersatz durch eine andere Informationspflicht	2 %
Ersatz durch verschärfte Haftungsregeln	2 %
Verbesserung der Verständlichkeit von Vorschriften und Verfahren	2 %
Ersatz durch die Kontrolle mittels nicht staatlicher Institutionen	1 %

Quelle: Ministry of Finance 2006a

Mit 19 % stellt die Einschränkung von Informationspflichten das wichtigste Instrument dar. In erster Linie wurden hierbei Schwellenwerte in Bezug auf Unternehmenseigenschaften (z.B. Beschäftigtenzahl, Umsatzgröße) oder für zu Grunde liegende Sachverhalte variiert, um so die Zahl der betroffenen Unternehmen zu reduzieren. Problematisch ist der Einsatz dieses Instruments insofern, als man begründbare Kriterien aufstellen muss, anhand derer die Schwellenwerte verändert werden. Betrachtet man die in den Niederlanden durchgeführten Maßnahmen in diesem Bereich, so drängt

sich der Verdacht auf, dass die Schwellenwerte in erster Linie auf Grundlage des geplanten Einsparpotenzials variiert wurden.

Die ersatzlose Abschaffung von Informationspflichten (16 %) kommt vor allem im Agrarsektor zum Tragen, wo eine hohe Zahl an Informations- und Statistikpflichten existiert. Die Änderung des Übermittlungsweges (16 %) beinhaltet nahezu ausschließlich Projekte, die den von einer Informationspflicht betroffenen Unternehmen als zusätzliche Option die elektronische Übermittlung von Daten ermöglichen. Auch wenn es sich hierbei um ein wichtiges Instrument handelt, hat sich bei Analysen im Rahmen dieses Projekts gezeigt, dass die Möglichkeit der elektronischen Übermittlung von Daten nicht automatisch zu einer Entlastung der Unternehmen führen muss. Von den übrigen Instrumenten kommen in den Niederlanden lediglich Maßnahmen zur Vereinfachung der Datenerfassung (12 %) bzw. Reduktion der Datenanforderung (10 %) in signifikantem Maße zum Einsatz. Während bei erstgenannten Maßnahmen vor allem alternative Erfassungsmethoden einbezogen werden, die beispielsweise im Produktionsprozess oder Warenwirtschaftskreislauf von den Unternehmen üblich sind (z.B. Barcodes), beinhaltet die Reduktion der Datenanforderung in erster Linie die Überarbeitung und Vereinfachung von Formularen.

Die geringe Zentralisierung von Daten (5 %) überrascht ebenso wie die seltene Zusammenlegung von Informationspflichten (4 %). Insbesondere für die Übertragung auf Deutschland bietet sich hier noch ein Entlastungspotenzial an, das – auch wenn es möglicherweise mit einem höheren organisatorischen Aufwand verbunden ist – stärker genutzt werden sollte.

7.3 Diskussion der Vorschläge zum Bürokratiekostenabbau

Im dritten Schritt schließlich wurde nach Ansatzpunkten für die Anwendung der im Vorangegangenen erläuterten Instrumente auf die zuvor ausgewählten Informationspflichten gesucht. Bevor nun aber die daraus resultierenden Vorschläge auf ihre Folgen untersucht werden, sollten im Vorfeld zunächst deren Realisierungschancen geprüft werden. Zu diesem Zweck wurden die skizzierten Vorschläge im Rahmen eines Workshops im BMWi mit den Vertretern der Fachressorts diskutiert. Insofern stellten diese Gespräche bereits einen Teil der in Kapitel 8.2.2 weiter ausgeführten Machbarkeitsprüfung dar. Die Vorschläge im Einzelnen sowie die Ergebnisse der Diskussion sind im Folgenden dargestellt.

7.3.1 Erlaubnis für Makler, Bauträger und Baubetreuer

Rechtsgrundlage

§ 34c Abs. 1 Satz 1 GewO

Weitere relevante Vorschriften

Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum § 34c der Gewerbeordnung und zur Makler- und Bauträgereverordnung (MaBVwV)

Betroffene Unternehmen

Bundesweite Zahlen sind nicht verfügbar, da die Erfassung auf Länderebene laut dem Statistischen Landesamt NRW die dafür erforderliche Detaillierung nicht besitzt und die Datenbank des StBA eine der in Kapitel 4.2.7 erwähnten Lücken aufweist. Daher wurde zur Einschätzung der Größenordnung auf die Auswertung der Gewerbeanzeigen der Stadt Köln zurückgegriffen. Im Jahr 2006 wurden in Köln 187 Anträge nach § 34 c Abs. 1 der Gewerbeordnung (GewO); im Jahr 2005 waren es 215, in den Jahren 1996 247, 1995 254, 1994 322, 1993 290, 1992 225. In den Jahren vor 1992 wies die Statistik teilweise bis zu ca. 450 Anträge pro Jahr aus.

Natürlich lassen sich die Zahlen der Stadt Köln nicht auf das Bundesgebiet hochrechnen. Allerdings war die Einschätzung der Größenordnung auch nicht Gegenstand des Auftrags. Die zusätzlich vorgenommene Recherche diente lediglich dem Zweck, zumindest einen Anhaltspunkt zu haben. So legen die Zahlen der Stadt Köln nahe, dass die Schwelle von 0,1 % betroffener Unternehmen deutlich überschritten wird. Die genauere Schätzung bleibt Aufgabe des StBA.

Zweck der Informationspflicht

Prüfung der Zuverlässigkeit des Antragstellers

Verfahren (in Grundzügen)

- Antrag bei der örtlichen Ordnungsbehörde

In Köln ist grundsätzlich eine persönliche Vorsprache erforderlich. Die verlangten Angaben richten sich nach dem Muster der MaBVwV und können alle ohne weiteren Aufwand direkt vom Antragsteller eingetragen werden.

- Vorlage folgender Nachweise nach MaBVwV

- Handels- bzw. Genossenschaftsregisterauszug (sofern das Unternehmen im Register eingetragen ist)

Der Auszug liegt dem Unternehmen nach Eintragung vor. Der Aufwand für die Eintragung gehört nicht zu den Kosten aus der Informationspflicht nach § 34 c Abs. 1.

- Führungszeugnis für Behörden

Das Zeugnis wird bei der Meldebehörde beantragt und von der Registerbehörde der Erlaubnisbehörde unmittelbar übersandt. Die Erlaubnisbehörde soll auf die Vorlage verzichten, wenn die persönlichen Verhältnisse des Antragstellers zweifelsfrei bekannt sind.

- Auskunft aus dem Gewerbezentralregister

Die Auskunft wird bei der örtlichen Ordnungsbehörde beantragt und von der Registerbehörde der Erlaubnisbehörde unmittelbar übersandt. Die Erlaubnis-

behörde soll auf die Vorlage verzichten, wenn die persönlichen Verhältnisse des Antragstellers zweifelsfrei bekannt sind.

- Auskunft über Einträge im Schuldnerverzeichnis des Amtsgerichts

Die Auskunft ist bei den Amtsgerichten einzuholen, in deren Bezirk der Antragsteller in den letzten drei Jahren einen Wohnsitz oder eine gewerbliche Niederlassung hatte.

- Die Stadt Köln führt zusätzlich weitere folgende Nachweise auf, die z.B. auch von Düsseldorf, Frankfurt/M. und vom Main-Taunus-Kreis verlangt werden.

- Unbedenklichkeitsbescheinigung des Finanzamtes

Die Bescheinigung ist bei denjenigen Finanzämtern einzuholen, in deren Bezirk der Antragsteller in den letzten drei Jahren einen Wohnsitz oder eine gewerbliche Niederlassung hatte.

- Unbedenklichkeitsbescheinigung des Steueramtes

Die Bescheinigung ist bei denjenigen Gemeindesteuerämtern einzuholen, in deren Bezirk der Antragsteller in den letzten drei Jahren einen Wohnsitz oder eine gewerbliche Niederlassung hatte.

- Personalausweis

- ggf. Gesellschaftsvertrag und Gesellschafterverzeichnis

- Die Erlaubnisbehörde kann vor Erteilung der Erlaubnis

- die IHK kontaktieren, sofern der Antragsteller in den letzten fünf Jahren eine entsprechende berufliche Tätigkeit ausgeübt hat.

- die HWK kontaktieren, wenn die Tätigkeit nach § 34c in Verbindung mit einem handwerklichen oder handwerksähnlichen Betrieb ausgeübt wird.

- in begründeten Einzelfällen die Strafverfolgungsbehörden kontaktieren.

Diskussion möglicher Instrumente zur Senkung der Bürokratiekosten

- Ersatz durch ein Anzeigeverfahren

Die Anzeige über Tätigkeiten im Sinne des § 34c Abs.1 könnte bei Neugründungen im Rahmen der Gewerbeanmeldung mittels Beiblatt erfolgen, bei bestehenden Unternehmen durch gesonderte Anzeige mittels desselben Formulars. Die Anforderungen an den Gewerbetreibenden bezüglich der Zuverlässigkeit bleiben bestehen. Eine Verletzung dieser Anforderungen kann nach wie vor zur Gewerbeuntersagung führen.

Nach Auskunft der Verwaltung sind die Fälle, in denen eine Erlaubnis versagt wurde, verschwindend gering. Diejenigen, die keine Erlaubnis erhalten würden, wissen dies ohnehin schon vorher und umgehen die Erlaubnispflicht durch Andersdeklaration oder Strohmänner.

Die Einführung einer Anzeige an Stelle der Erlaubnis wurde in der Vergangenheit bereits mit dem Bundesministerium der Justiz (BMJ) erörtert, ohne dass jedoch Schritte in diese Richtung eingeleitet worden wären. Dennoch stimmte das Fachreferat der Einschätzung zu, dass die Umstellung auf ein Anzeigeverfahren durchaus die gewünschte Entlastung bewirken könnte und aus gewerberechtlicher Sicht eine zu prüfende Alternative darstellt. Insbesondere ist zu klären, inwieweit der Widerruf der Erlaubnis als Druckmittel gegenüber Bauträgern ersetzt werden kann.

- Ersatz durch andere Sanktionen

Im Gespräch mit einem Behördenvertreter kam der Vorschlag, für Sanktionen verstärkt das Wettbewerbsrecht zu nutzen, da dies zu spürbareren Sanktionen führen würde. Die Androhung solcher Sanktionen ist gerade aus Sicht des Verbraucherschutzes – insbesondere im Hinblick auf Bauträger – dringend erforderlich. Allerdings wird von Seiten des BMWi dazu weniger das Wettbewerbs- als vielmehr das Privatrecht als Ansatzpunkt gesehen. So ließen sich analog zu den bereits im BGB verankerten Regelungen zum Verbraucherschutz die vertraglichen Beziehungen zwischen Maklern, Bauträgern und Baubetreuern auf der einen Seite und deren Kunden auf der anderen Seite entsprechend ausgestalten. Die Normierung solcher zivilrechtlichen Kontrollmechanismen fällt allerdings in den Zuständigkeitsbereich des BMJ, welches bisher keinen Vorschlag unterbreitet hat. Aus Sicht des BMWi wäre dieser Ansatz – Umstellung auf ein Anzeigeverfahren bei gleichzeitiger Implementierung eines Verbraucherschutzes auf privatrechtlicher Basis – dennoch denkbar.

- Rückgriff auf vorhandene Informationen

Unabhängig von der Umstellung auf ein Anzeigeverfahren könnten das Führungszeugnis sowie die Auskünfte aus dem Gewerbezentralregister und dem Schuldnerverzeichnis bei Bedarf auch durch die Behörde direkt angefordert werden. Jedoch müsste dafür Einvernehmen mit dem BMJ hergestellt werden, so dass eine Einschätzung der möglichen Entlastung zwar wünschenswert ist, die Umsetzung allerdings in weiteren Gesprächen auf interministerieller Ebene geklärt werden muss.

- Reduktion von Datenanforderungen

Die Verringerung an die beizubringenden Daten würde sich zum einen aus der Umstellung auf ein Anzeigeverfahren und zum anderen aus der behördeninternen Übermittlung der Nachweise ergeben. Darüber hinaus stellt sich weiterhin die Frage, inwieweit Bescheinigungen des Finanzamtes und des Steueramtes erforderlich sind, da diese nicht in der MaBVwV erwähnt werden.

- Übermittlungswege

Mit Einführung eines Anzeigeverfahrens würden sich für die Kommunen Möglichkeiten zur vereinfachten Übermittlung eröffnen, wozu auch die Anzeige per

Internet gehört. Allerdings gibt das BMWi zu bedenken, dass der unterschiedliche Stand der elektronischen Ausstattung der Gewerbeämter hier zu berücksichtigen ist.

- **Entscheidungskompetenzen**

Die Umstellung auf ein Anzeigeverfahren lässt sich sowohl mit der Ordnungsbehörde als auch der IHK als zuständige Behörde realisieren. Die Einbeziehung der Kammer ist insofern zu überlegen, da dieser im Zuge der Einführung der §§ 34d und 34e GewO bereits Kompetenzen zukamen. Ob die Entgegennahme der Anzeigen von Maklern, Bauträgern und Baubetreuern sowie eventuell deren Führung in einem Register sinnvoll ist, bleibt zu prüfen.

7.3.2 Bestätigung über die Geeignetheit des Aufstellungsortes

Rechtsgrundlage

§ 33c Abs. 3 GewO

Weitere relevante Vorschriften

Verwaltungsvorschrift zum Vollzug der §§ 33c, 33d, 33i und 60a Abs. 2 und 3 der Gewerbeordnung sowie der Spielverordnung (SpielVwV)

Betroffene Unternehmen

Betroffen sind laut des Forums für Automatenunternehmer einschließlich der Kleinstunternehmen ca. 7.500 bis 8.000 Unternehmen.

Zweck der Informationspflicht

Laut SpielVwV verschafft die Bescheinigung der Behörde einen Überblick darüber, wo in ihrem Bezirk Gewinnspielgeräte aufgestellt werden dürfen, was angesichts der zahlenmäßigen Beschränkung der Geräte nach § 3 SpielV notwendig ist.

Verfahren (in Grundzügen)

- **Mitteilung an die Behörde**

Der Gewerbetreibende teilt der Behörde den Ort für die geplante Aufstellung eines Gerätes mit. Dabei bestehen durch Vorschrift keine Formzwänge, so dass die Mitteilung auch formlos erfolgen kann.

- **Bestätigung**

Die Behörde bestätigt schriftlich, dass der Aufstellungsort den Vorschriften entspricht.

Mögliche Instrumente zur Senkung der Bürokratiekosten

- **Vereinfachung der Datenerfassung**

Im Gespräch mit Verbandsvertretern wurde nicht die Erfordernis einer Bestätigung an sich kritisiert, sondern die Uneinheitlichkeit der Mitteilung, so dass eine Standardisierung als entlastend beurteilt werden würde, was es zu prüfen gilt.

Der Ansatz zur Umsetzung einer solchen Vereinheitlichung wäre die Änderung des Musterentwurfs zur SpielVwV. Vorausgesetzt die Folgenabschätzung stellt eine entsprechende Entlastung fest, würde das BMWi den Vorschlag weiterverfolgen. Denkbar ist eine Eingabe in den Bund-Länder-Ausschuss.

7.3.3 Gewerbeanmeldung

Rechtsgrundlage

§ 14 Abs. 1 bis 4 GewO

Weitere relevante Vorschriften

Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Durchführung der §§ 14, 15 und 55c der Gewerbeordnung (GewAnzVwV)

Betroffene Unternehmen

Im Jahr 2006 wurden laut Statistischem Bundesamt 881.791 Gewerbe angemeldet, worunter sich 681.979 Neugründungen einer Hauptniederlassung befanden.

Zweck der Informationspflicht

Überwachung der Gewerbeausübung durch die zuständige Behörde sowie statistische Erhebungen (bzw. Übermittlung der mit der Anzeige erhobenen Daten) nach den Absätzen 5 bis 11.

Verfahren (in Grundzügen)

- Anzeige bei der örtlichen Gewerbemeldestelle

Die Anzeige kann gem. GewAnzVwV elektronisch, per Post oder persönlich erstattet werden. In Köln ist grundsätzlich eine persönliche Vorsprache erforderlich. Die verlangten Angaben richten sich nach dem Formular gem. Anlage 1 des § 14 GewO und können alle ohne weiteren Aufwand direkt vom Antragsteller eingetragen werden.

- Vorlage bzw. Beifügung in Kopie folgender Nachweise.
 - Handelsregisterauszug (sofern das Unternehmen im Handelsregister eingetragen ist) oder Abschrift des Gründungsvertrags.

Der Auszug liegt dem Unternehmen nach Eintragung vor. Der Aufwand für die Eintragung gehört nicht zu den Kosten aus der Informationspflicht nach § 14 GewO. Ist das Unternehmen noch nicht eingetragen, ist neben dem Gründungsvertrag eine Vollmacht der Gründer zu fordern, dass das Unternehmen bereits vor Registereintragung den Beginn eines Gewerbes anmelden soll.

- Personalausweis oder Reisepass.
- Nachweis der Erlaubnis im Falle eines erlaubnispflichtigen Gewerbes oder zulassungspflichtigen Handwerks.

Liegen entsprechende Nachweise nicht vor, ist der Anzeigende darauf aufmerksam zu machen, dass der Beginn der gewerblichen Tätigkeit erst nach Erlaubniserteilung bzw. Eintragung in die Handwerksrolle erfolgen darf.

- Erhalt einer Empfangsbescheinigung
- Übermittlung von Daten aus der Gewerbeanzeige gem. § 14 Abs. 5 bis 8a

Mögliche Instrumente zur Senkung der Bürokratiekosten

- Zusammenlegung einzelner Informationspflichten

Im Rahmen der Gewerbeanmeldung werden gem. § 14 Abs. 5 bis 8a einer Reihe von Stellen Daten übermittelt, wozu auch die Kammern, die Berufsgenossenschaften und das Finanzamt gehören. Während sich die anderen Stellen nur bei Bedarf an den Anzeigenden wenden, müssen den drei bzw. vier genannten Behörden zwingend weitere Mitteilungen erstattet werden:

- Fragebogen zur steuerlichen Erfassung, was sich aus den §§ 88, 90, 93, 97, 137 und 138 AO ergibt.
- Auskunft über die Festsetzung der Beiträge zur IHK gem. § 3 IHKG bzw. § 113 HwO.
- Im Falle von Handwerksunternehmen die Anzeige des Beginns des selbständigen Betriebs eines handwerklichen oder handwerksähnlichen Gewerbes gem. §§ 16 und 18 HwO.
- Mitteilung an die Berufsgenossenschaft über den Beginn des Unternehmens gem. § 192 SGB VII.

Anstatt nur Daten aus der Anzeige nach § 14 GewO an die betreffenden Behörden zu übermitteln, könnte eine Gewerbeanmeldung in modifizierter Form die vorgenannten weiteren Mitteilungen, die ohnehin regelmäßig anfallen, ersetzen. Der Aufwand infolge der Gewerbeanzeige nach § 14 Abs. 1 GewO wird zwar auf diese Weise nicht reduziert. Da der § 14 GewO jedoch ohnehin bereits so ausgestaltet ist, dass die Gewerbemeldestelle Funktionen eines One-Stop-Shops übernimmt, wäre die Gewerbeanzeige der optimale Ansatzpunkt für eine weitergehende Vereinfachung des Gründungsprozesses, wie dieser sich dem Unternehmer darstellt. Dieser Ansatz würde außerdem die Umsetzung der Anforderungen der Dienstleistungsrichtlinie erleichtern. Die Ansicht, hier spürbare Entlastungen generieren zu können, wird vom zuständigen Fachreferat im BMWi geteilt. Dabei sollen allerdings die Gewerbebeamten keineswegs als zukünftiger „Einheitlicher Ansprechpartner“ im Sinne der Dienstleistungsrichtlinie präjudiziert werden. Es wird lediglich auf die Gewerbeanzeige als gedanklicher Ansatz gezielt. Die Frage nach der Verortung ist im Rahmen der weitergehenden Folgenabschätzung entsprechend zu diskutieren.

- Übermittlungswege

Die elektronische Übermittlung scheitert zurzeit noch oft an dem Fehlen einer Möglichkeit zur Übertragung der digitalen Signatur. Aber selbst die Anzeige per Post wird mitunter durch die Behörde unterbunden. Insofern könnte eine klar formulierte Anweisung, die Anzeige auch per Post entgegenzunehmen, bereits hilfreich sein. Einige Städte kommunizieren eindeutig, dass sie eine persönliche Vorsprache verlangen – München („Wenn Sie ein Gewerbe anmelden wollen, müssen Sie leider persönlich bei uns vorsprechen“) oder Köln („Grundsätzlich ist eine Vorsprache erforderlich“), andere Städte suggerieren die Erfordernis einer persönlichen Vorsprache – Essen („Folgende Unterlagen sind bei Erstattung der Anzeige bei persönlicher Vorsprache erforderlich“) oder Potsdam („Bei persönlicher Erstattung der Anzeige wird die Identität des Anzeigenden anhand seiner Personaldokumente überprüft“), und wiederum andere Städte zeigen beide Optionen auf – Frankfurt („Die ausgefüllten Formulare, sowie sonstige benötigte Unterlagen können Sie dann entweder per Post an uns senden oder aber an folgende Nummer faxen“) oder Koblenz („Eine Gewerbe-Meldung kann persönlich oder schriftlich erfolgen“). Wie hoch der Anteil dieser Gruppen auf alle Gemeinden hin bezogen ist, ist zunächst nicht von Belang. Von Interesse ist einzig, dass Gemeinden die Möglichkeit besitzen, auf einer persönlichen Vorsprache zu bestehen (auch wenn die GewAnzVwV dies eigentlich nur bei Zweifeln an der Identität des Gewerbetreibenden oder an der Richtigkeit der Angaben zum Betriebsinhaber nahelegt) und nachweislich von dieser Möglichkeit auch Gebrauch machen. Der Umfang der davon betroffenen Anmeldungen ist im Zuge der Folgenabschätzung zu eruieren.

- Verfahrensorganisation

Mit einer stärker zentralisierten Anmeldung des Gewerbes würden sich nur die Inhalte der durch die Gewerbemeldestelle übermittelten Unterlagen ändern, die Struktur des Verfahrens bliebe im Prinzip bestehen. Allerdings sind zum einen Fragen der technischen Integration hinsichtlich der Schnittstellen bei der Übermittlung der Daten von den Gewerbemeldestellen an die betreffenden Behörden zu klären, zum anderen müssten eventuelle Vorbehalte bei den Finanzbehörden sowie den Berufsgenossenschaften gegen eine zentrale Erfassung der Daten durch die Gewerbemeldestellen beseitigt werden. Des Weiteren sind datenschutzrechtliche Aspekte zu prüfen, da prinzipiell nur solche Daten den Behörden mitgeteilt werden dürfen, welche diese für ihre Aufgaben benötigen.

7.3.4 Antrag auf Einzelzuteilung zur Frequenznutzung

Rechtsgrundlage

§ 55 Abs. 3 TKG

Weitere relevante Vorschriften

Verwaltungsvorschriften für Frequenzzuteilungen:

- Bündelfunk (VVBüfu)

- Fester Funkdienst (VVRichtfunk)
- Fester Funkdienst sowie Normalfrequenz- und Zeitzeichenfunk unter 30 MHz (VVLW/MW/KW)
- Flugfunk (VVFlufu)
- Kurzzeitnutzungen (VVKuNz)
- Nichtöffentlicher mobiler Landfunk (VVnömL)
- Funkanwendungen der BOS (VV BOS-Funk)
- Radare und Navigationssysteme (VVRadNav)
- Rundfunkdienst (VVRdfk)
- Satellitenfunk (VVSatFu)
- See- und Binnenschiffahrtfunk (VVSB)

Betroffene Unternehmen

2006 wurden laut Bundesnetzagentur von ca. 7200 Unternehmen 18.730 Anträge auf Einzelzuteilung nach § 55 Abs. 3 Satz 1 TKG gestellt, wobei die Zahl der Unternehmen einen Unterwert darstellt, da Frequenzen für einzelne Frequenznutzungen natürlichen Personen, juristischen Personen oder Personenvereinigungen zugeteilt werden und somit eine eindeutige Identifizierung von Unternehmen schwierig ist. Daher hat die Bundesnetzagentur, um eine realistische Näherung zu ermöglichen, für das Projekt u. a. auch hilfsweise den Schriftverkehr der Bundesnetzagentur mit den Antragstellern untersucht.

Zweck der Informationspflicht

Sicherstellung einer effizienten und störungsfreien Frequenznutzung

Verfahren (in Grundzügen)

Je nach Funkanwendung variiert das Antragsverfahren, wobei nach

- Bündelfunk,
- Flugfunk,
- Nichtöffentlicher Mobilfunk,
- Versuchsfunk,
- Richtfunk,
- Seefunk,
- Fester Funkdienst (< 30 MHz),
- Kurzzeitnutzungen,
- Satellitenfunk,

- Rundfunk und
- BOS – Funk

unterschieden wird. Zu jeder dieser Anwendungen wurde eine der o.g. Verwaltungsvorschriften erlassen, die auch das Antragsverfahren regeln. Im Folgenden wird das Verfahren unter Berücksichtigung von Abweichungen anhand des nichtöffentlichen Mobilfunks dargestellt.

- Antragsformular

Der Antrag hat schriftlich mittels Formblatt zu erfolgen, wobei in einigen Anwendungen nochmals nach Diensten unterschieden wird, für die jeweils ein eigenes Formular Anwendung findet. So wird im Fall des nichtöffentlichen Mobilfunks jeweils für

- Betriebsfunk,
- Demonstrationsfunk,
- Personenruffunk,
- Wetterhilfenfunk,
- Grundstücks-Sprechfunk,
- Fernwirkfunk,
- Fernsehfunk,
- Durchsagefunk (drahtlose Mikrofone, Führungsfunk, Regie- und Kommando-funk
- Reportagefunk (Regiefunk, Bewegbarer Richtfunk zur Ton- und Meldungsübertragung, Fernsehfunk des nömL und Bewegbare Richtfunk zur Bildübertragung),
- Nichtnavigatorischer Ortungsfunk und
- CB-Funk

ein eigenes Formular bereitgestellt. Wie für fast alle Funkanwendungen sind auch die Formulare für den nichtöffentlichen Mobilfunk per Internet verfügbar. Ebenso ist der Gebrauch der Formblätter mit wenigen Ausnahmen zwingend erforderlich, was auch für den nichtöffentlichen Mobilfunk gilt.

Die verlangten Angaben sind in erster Linie technischer Natur und können von entsprechend geschultem Personal oder von Dienstleistern erbracht werden.

- Antragsstellung

Grundsätzlich sind alle Anträge schriftlich zu stellen. Für einige Funkanwendungen eröffnet die entsprechende Verwaltungsvorschrift die Möglichkeit, den Antrag außerdem per Fax oder elektronisch unter Verwendung einer qualifizier-

ten elektronischen Signatur zu versenden, was für Anträge zum nichtöffentlichen Mobilfunk jedoch nicht vorgesehen ist.

- Nachweise

Für den nichtöffentlichen Mobilfunk sowie für den nichtöffentlichen Bündelfunk, BOS – Funk, Radar- und Navigationssysteme sieht die jeweilige Verwaltungsvorschrift vor, dass die Behörde

- Nachweise über die subjektiven Frequenzzuteilungsvoraussetzungen (Zuverlässigkeit, Leistungsfähigkeit, Fachkunde) und
- die Vorlage eines Frequenznutzungskonzepts

verlangen kann.

Zur Erbringung des Nachweises der Zuverlässigkeit, Leistungsfähigkeit und Fachkunde wird z.B. beim nichtöffentlichen Bündelfunk eine vorgefertigte Erklärung, die nur noch unterschrieben werden muss, via Internet zur Verfügung gestellt. Für den gleichen Dienst ist ebenfalls via Internet ein Fragebogen zur Anfertigung eines Frequenznutzungskonzepts erhältlich.

Darüber hinaus können auch weitere Unterlagen verlangt werden. So ist z.B. dem Antrag für die Einrichtung eines Funknetzes des Betriebsfunks ebenso wie einigen anderen Diensten des nichtöffentlichen Mobilfunks

- ein geografischer Übersichtsplan und
- ein Antennendiagramm

beizufügen.

- Frequenzzuteilung

Die Zuteilung der Frequenzen erfolgt mittels Zuteilungsurkunde, die aufzubewahren und auf Verlangen vorzuzeigen ist.

Mögliche Instrumente zur Senkung der Bürokratiekosten

- Änderung des Übermittlungsweges

Bis auf wenige Ausnahmen sind bereits alle Formulare und Vordrucke und Informationen per Internet verfügbar. Die elektronische Übermittlung ist bisher jedoch nur in den Verwaltungsvorschriften für den festen Funkdienst und Satellitenfunk vorgesehen. Aufgrund der hohen Zahl an Einzelzuteilungen gilt es zu prüfen, welches Entlastungspotential die elektronische Übermittlung für alle Anträge auf Einzelzuteilung besitzt. Das BMWi hat diesen Ansatz bereits im Vorfeld angeregt und steht einer weiteren Ausarbeitung positiv gegenüber.

- Vereinfachung der Datenerfassung

Um die Anträge online übermitteln zu können, müssten die bisher als Word- oder pdf-Datei vorliegenden Vordrucke in Online-Formulare überführt werden.

Des Weiteren ist zu klären, wie die erforderlichen Nachweise zu übermitteln sind.

- Verständlichkeit der Verwaltungsvorschriften

Im Zusammenhag mit der Umstellung auf elektronische Übermittlung von Anträgen auf Einzelzuteilung für alle Funkdienste würde sich nach Ansicht des BMWi gegebenenfalls auch die Vereinheitlichung der Verwaltungsvorschriften anbieten.

7.3.5 Nachweis der Fachkunde, Eignung und Leistungsfähigkeit bei der Vergabe öffentlicher Aufträge

Rechtsgrundlage

§ 7a Nr. 2, 4, 5 VOL/A; § 7 Nr. 5 VOL/A; § 5 Nr. 1. Abs. 2-4. SKR VOL/A.

Weitere relevante Vorschriften

Richtlinie 2004/18/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004

Betroffene Unternehmen

Betroffen sind alle Unternehmen, die sich öffentlich bewerben. Laut Angabe des BMWi bzw. Statischen Bundesamtes müssen Auftragnehmer rund 120.000mal im Jahr den Nachweis erbringen. Diese Angabe basiert jedoch lediglich auf einer fiktiven Zahl von Ausschreibungen der Bundesbehörden. Die tatsächliche Fallzahl liegt vermutlich deutlich höher.

Zweck der Informationspflicht

Sicherstellung der Zuverlässigkeit, Fachkunde und Leistungsfähigkeit des jeweiligen Auftragnehmers bei der Vergabe von öffentlichen Bauaufträgen, Lieferaufträgen und Dienstleistungsaufträgen.

Verfahren (in Grundzügen)

- Ausschreibung des Auftrages durch den öffentlichen Auftraggeber
- Einreichung der Unterlagen bei der ausschreibenden Behörde
- Vorlage unterschiedlicher Dokumente und Nachweise, wozu u.a. folgende gehören können:
 - Auszug aus dem Bundeszentralregister
 - Auszug aus dem Gewerbezentralregister
 - Bankauskünfte, Bilanzauszüge und Umsatzangaben
 - Referenzliste

- Nach erfolgreicher Vorprüfung der Unterlagen erfolgt die Auswahl der geeigneten Bewerber bzw. die Aufforderung durch die Verwaltung, ein Angebot abzugeben.

Diskussion möglicher Instrumente zur Senkung der Bürokratiekosten

- Veränderung des Verfahrensweges und Zentralisierung der Daten

Wie schon bei Bauaufträgen eingeführt, könnte ein sog. Präqualifikationsverfahren auch für Aufträge nach VOL/A implementiert werden. Dabei werden einmal eingereichte Prüfunterlagen zentral archiviert und brauchen in Folge nur noch nach einem bestimmten Zeitraum wieder aktualisiert werden. Das Beratungsunternehmen Bearing Point prognostizierte 2003 im Auftrag des BMWi bei Bauaufträgen eine mögliche Entlastung durch die Einführung eines solchen Verfahrens von rund 500 Mio. EUR.

Allerdings sind die Erfahrungen des BMWi mit dem Präqualifikationsverfahren bei Bauaufträgen ernüchternd. Es werde von den Unternehmen kaum angenommen.

- Ausweitung der Ausnahmetatbestände und Ausweitung des Ermessensspielraumes

Durch diese Maßnahmen könnte den Verwaltungen stärker ermöglicht werden, auf Grund von eigener Einschätzung auf bestimmte einzureichende Unterlagen zu verzichten, wenn sie der Meinung sind, dass diese keinen wirklichen Mehrwert generieren würden.

Beide Maßnahmen sind nach dem Gespräch mit dem BMWi allerdings hinfällig, da die Frage, welche Unterlagen durch die Behörde angefordert werden sollen, schon im vollen Ermessen der Behörde steht.

Der Ansatz führt jedoch zu einem anderen Vorschlag des BMWi, wonach eine Begründungspflicht für angeforderte Unterlagen zu prüfen wäre. Vor dem Hintergrund, dass die Behörden trotz vollkommenen Ermessens in den meisten Fällen umfangreiche Unterlagen anfordern, soll durch die Begründungspflicht der Druck auf die jeweilige Behörde erhöht werden, um diese zu einem effizienteren Umgang mit dem ihr zur Verfügung stehenden Ermessen zu zwingen.

- Ersatz durch Haftung

Es stellt sich die Frage, ob die Kontrolle im Vorfeld erforderlich ist, wenn der Auftragnehmer strengeren Haftungsregeln unterworfen wird. So könnten gegebenenfalls unseriöse Anbieter von der Abgabe eines Angebots abgehalten werden, ohne dabei kleinere Anbieter, die nicht unbedingt die Referenzen nachweisen können, aber dennoch fachlich geeignet sind, aus dem Wettbewerb auszuschließen. Insbesondere Existenzgründer können die verlangten Nachweise nicht in jedem Fall erbringen. Sollte dann ein Mangel oder Verzug aufgrund feh-

lender Eignung oder Fehlmanagement entstehen, könnte dies mit einer zusätzlichen Vertragsstrafe geahndet werden.

Aufgrund der Priorität, welche die Prüfung der Einführung einer Begründungspflicht für die Anforderung von Unterlagen genießt, wurde diese Maßnahme jedoch nicht näher diskutiert.

- **Änderung des Übermittlungswegs**

Zu prüfen ist schließlich, inwieweit bei Anträgen im Sinne der VOL/A die elektronische Einreichung von Unterlagen entlastend sein kann. Aus Sicht des BMWi wäre dies sicher ein prüfenswerter Schritt. Dabei stellt sich die Frage, wie entsprechende elektronische Dokumente signiert werden könnten.

7.3.6 Aufbewahrung von Genehmigungen im Außenhandel

Rechtsgrundlage

§ 3a AWW

Betroffene Unternehmen

Laut BMWi bzw. Statistischem Bundesamt sind von dieser Regel rund 5.000 Unternehmen betroffen, die ca. 115.000 erteilte Genehmigungen aufbewahren.

Zweck der Informationspflicht

Nachvollziehbarkeit und Nachprüfbarkeit der Rechtmäßigkeit der Genehmigungen in Zweifels- und Klagefällen.

Verfahren (in Grundzügen)

Die erteilten, gültigen und benutzten Genehmigungen werden für die Dauer von fünf Jahren aufbewahrt.

Diskussion möglicher Instrumente zur Senkung der Bürokratiekosten

- **Abschaffung der Aufbewahrungspflicht**

In der Diskussion wurde der Eindruck bestätigt, dass kein expliziter Grund für eine Aufbewahrungspflicht gegeben ist. Grundsätzlich soll die Aufbewahrungspflicht gewährleisten, dass bei der Außenwirtschaftsprüfung die Belege der prüfenden Behörde vorgelegt werden können. Sind diese nicht vorhanden, müssen sie bei den entsprechenden ausstellenden Behörden angefordert werden.

Das BMWi merkte allerdings an, dass die Unternehmen die Belege auf Grund der Kosten einer Anforderung bei Nichtvorhaltung freiwillig aufbewahren würden. Wenn die Belege bei der Behörde vorliegen und zudem freiwillig aufgehoben werden, macht eine Aufbewahrungspflicht allerdings keinen Sinn mehr. Auf der anderen Seite führt die Maßnahme auch nicht zu einer spürbaren Entlastung der Unternehmen. Insofern kann die Aufbewahrungspflicht nach § 3a AWW allenfalls Gegenstand der Rechtsbereinigung sein. Daher wird von einer weite-

ren Bearbeitung dieser Informationspflicht im Rahmen des Projekts Abstand genommen.

7.3.7 Meldung von Zahlungen und Vermögen im Außenwirtschaftsverkehr

Rechtsgrundlage

§ 59 Abs. 1 Nr. 1 AWW; § 56a Abs. 1 AWW

Weitere relevante Vorschriften

- § 59 Abs. 2 AWW zur Einschränkung von § 59 Abs. 1 Nr. 1 AWW
- § 56b AWW zur Ausgestaltung des Meldevorganges
- § 26 Abs. 2 AWG als Rechtsgrundlage

Betroffene Unternehmen

Laut Angabe des BMWi bzw. Statischen Bundesamt sind ca. 40.000 Unternehmen betroffen, die im Jahr 107.505 Meldungen im Sinne des § 59 Abs. 1 Nr. 1 AWW erstattet haben, wobei die Fallzahl im Verlauf des Projekts vom zuständigen Fachreferat drastisch nach unten korrigiert werden musste. Die Meldung von Angaben nach § 56a Abs. 1 AWW sind 26.400mal im Jahr erforderlich, wobei rund 5.000 Unternehmen beteiligt sind.

Zweck der Informationspflicht

Erstellung der Zahlungsbilanz der Bundesrepublik Deutschland

Verfahren (in Grundzügen, Quelle: Internetseiten der Deutschen Bundesbank)

- Meldepflicht
 - Meldepflichtig nach § 59 Abs. 1 AWW sind alle Privatpersonen, Unternehmen und öffentliche Stellen bei Zahlungen mit einem Volumen über 12.500 EUR.
 - Meldepflichtig nach § 56a Abs. 1 AWW sind alle gebietsansässigen Unternehmen, denen 10 % der Anteile gebietsfremder Unternehmen mit einem Betriebsvermögen von mind. 3 Mio. Euro zuzurechnen sind oder die Zweigniederlassungen bzw. Betriebsstätten mit einem Betriebsvermögen von mind. 3 Mio. Euro im Ausland unterhalten (Formular K3) sowie alle gebietsansässigen Unternehmen, an denen ein gebietsfremdes Unternehmen mehr als 10 % der Anteile hält sowie Zweigniederlassungen und Betriebsstätten gebietsfremder Unternehmen mit einem Betriebsvermögen von mind. 3 Mio. Euro (Formular K4).
- Ausfüllen des Formulars
 - Die Formulare sind von der Bundesbank auf der Internetseite bereitgestellt oder in Papierform bei derselben erhältlich.
 - Grundformular Z1 mit Angaben zum Zahlungszweck, Land und Betragshöhe mittels eines dreistelligen Nummernschlüssels für eine spätere statistische

Auswertung sowie Angaben zum Meldenden. Sonderformular für den Transithandel (Z4) und für die Veräußerung oder den Erwerb von Wertpapieren und Finanzderivaten (Z10).

- Grundformular K3 mit Angaben über die inländische Person oder das inländische Unternehmen, Kennzahlen und Informationen zum deutschen Unternehmen, Auskunft über die Zusammensetzung des ausländischen Vermögens sowie eine Liste der ausländischen Beteiligungsunternehmen und Zweigniederlassungen und Informationen über diese wie z.B. Bilanzzahlen. Angaben erfolgen teilweise über einen dreistelligen Nummernschlüssel für eine spätere statistische Auswertung. Grundformular K4 mit Angaben (Bilanz etc.) über das gebietsansässige Unternehmen, eine Liste der am Unternehmen beteiligten gebietsfremden Unternehmen und die Zusammensetzung der Beteiligung.
- Meldestelle ist die Servicestelle für Außenwirtschaftsstatistik der deutschen Bundesbank.
- Die Meldung kann auf dem Postwege geschehen oder über das elektronische Meldeverfahren (Extranet).
- Die Meldung gemäß § 59 Abs. 1 Nr. 1 AWV erfolgt entweder bei der Beauftragung eines Kreditinstitutes oder zum 7. bzw. 15. jeden Monats. Die Meldungen nach § 56a Abs. 1 AWV erfolgen jährlich.

Diskussion möglicher Instrumente zur Senkung der Bürokratiekosten

- Anhebung der Schwellenwerte

Im Falle der Meldungen von § 59 Abs. 1 Nr. 1 könnte der Schwellenwert über 12.500 Euro hinaus angehoben werden. Damit würde der Kreis der Meldepflichtigen verringert. Bei § 56a Abs. 1 AWV könnten mit gleicher Zielrichtung sowohl die Schwellenwerte bezüglich des Betriebsvermögens von 3 Mio. Euro angehoben werden als auch der Beteiligungsschwellenwert von 10 % der Anteile.

Nach Auskunft des BMWi erfolgte in den letzten Jahren jedoch schon eine Anhebung der Schwellenwerte. Im Fall des § 59 Abs. 1 Nr. 1 AWV wurde der Schwellenwert von ursprünglich 10.000 DM auf nun 12.500 EUR angehoben. Dies führte zu einem Rückgang der meldepflichtigen Unternehmen um ca. 30%. Ein weiteres Anheben des Schwellenwertes würde aus Sicht der Experten die Aufstellung der Zahlungsbilanz gefährden.

Darüber hinaus wurde der Schwellenwert von 25.000 EUR in die Diskussion eingebracht. Allerdings stellte sich durch ein Gespräch mit einer Vertreterin der Deutschen Bundesbank zu einem späteren Zeitpunkt heraus, dass dieser Schwellenwert entgegen der Annahme keine europäische Relevanz besitzt.

Die Schwellenwerte für § 56 Abs. 1 AWV schließlich sind schon auf internationale Standards zurückgeführt.

- Reduktion der Datenanforderungen

In den Fällen des § 56a Abs. 1 AWW könnte über eine Reduktion der angeforderten Daten auf ein Maß nachgedacht werden, das zur Erstellung der Zahlungsbilanz gerade noch nötig ist.

Hierzu merkte das BMWi an, dass die meisten Angaben internationalen Standards geschuldet sind und aus Gründen der internationalen Vergleichbarkeit nicht aus der Zahlungsbilanz herausgenommen werden sollten. Insofern gibt das BMWi der Umsetzung einer solchen Maßnahme wenig Chancen, womit sich eine weitergehende Prüfung des Vorschlags erübrigt.

Im Falle des § 59 Abs. 1 Nr. 1 AWW ist die Datenabfrage schon auf nur vier benötigte Angaben reduziert. Hier wäre eine weitere Reduktion ebenfalls nicht sinnvoll.

- Vereinfachung der Datenerfassung

Um das Ausfüllen der Formulare zu beschleunigen, bleibt zu prüfen, inwieweit der verstärkte Einsatz computergestützter Abfragen möglich ist, wobei die Meldung für die Zahlungsbilanz jedoch schon größten Teils elektronisch erfolgt. An weiteren Verbesserungen arbeitet die Bundesbank bereits. Insofern wird auch die Prüfung dieser Maßnahmen nach dem Gespräch mit dem Vertreter des Fachreferats nicht mehr weiterverfolgt.

Exkurs: Anbringen von Namen und Firma

Eine Vorschrift, die zum Zeitpunkt der Auswahl keine Berücksichtigung fand, ist § 15a GewO, nach der ein Unternehmen mit einer offenen Betriebsstätte verpflichtet ist, seinen Namen respektive die Firma am Eingang anzubringen. Grund für die Missachtung waren die als sehr gering geschätzten Kosten sowie die Tatsache, dass ein Unternehmen nur selten eine neue Betriebsstätte eröffnet.

Allerdings hat das Statistische Bundesamt nach Angaben der Wirtschaft eine Belastung von 378,52 Euro ermittelt, wobei allein das Schild mit 348,32 Euro zu Buche schlägt. Die Kosten für repräsentative Schilder sind jedoch nicht im Wortlaut der Norm begründet. Dieses Beispiel zeigt, dass die ermittelten Kosten zwar der wichtigste Hinweis für eine mögliche Entlastung sind, aber dennoch nicht ohne weitere Prüfung der Kausalität von Regulierung und Kosten übernommen werden dürfen. So sind bis zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts die Kosten für das betreffende Schild auf 15 Euro korrigiert worden.

8 Beurteilung der Vorschläge zum Bürokratiekostenabbau

Maßnahmen, die eine Senkung der Bürokratiekosten generieren sollen, treffen wie auch die korrespondierenden Rechtsnormen auf eine komplexe Wirklichkeit. Daher ist es nur selten möglich, eine Maßnahme in einem Satz zu beurteilen. Es erscheint

also ratsam, strukturiert vorzugehen, um Potential und Risiken einer Maßnahme valide einschätzen zu können. Damit gelangt man zum Kern eines Konzepts zum Bürokratiekostenabbau, nämlich der Folgenabschätzung. Zu diesem Zweck werden hier zuerst die Grundlagen einer Folgenabschätzung erläutert, an denen sich dann die eigentliche Beurteilung orientiert.

8.1 Grundlagen der Folgenabschätzung

8.1.1 Merkmale einer Gesetzesfolgenabschätzung

8.1.1.1 Definition einer Gesetzesfolgenabschätzung

Eine Gesetzesfolgenabschätzung ist eine Abfolge von logischen Analyseschritten zur Vorbereitung und Überprüfung von Gesetzesvorschlägen sowie bereits bestehenden Gesetzen²⁵. Dabei ist die Gesetzesfolgenabschätzung zwar eine Informationssammlungsmethode für die politischen Entscheidungsträger, aber keine neue politische Entscheidungsinstitution wie z.B. Wahlen, Bundestag oder Regierung. Sie ersetzt nicht die politische Entscheidungsfindung, sondern versorgt die Entscheidungsträger und die Öffentlichkeit lediglich mit Analysen über positive und negative Gesetzesfolgen²⁶. Gemäß § 44 GGO sind dabei unter Gesetzesfolgen alle wesentlichen Auswirkungen von Gesetzen, sowohl die beabsichtigten als auch die unbeabsichtigten, zu verstehen. Eine solche strukturierte Analyse von Gesetzesfolgen kann im Rechtssetzungsprozess eine Reihe von bedeutenden – im Folgenden kurz erläuterten – Funktionen erfüllen.

8.1.1.2 Die Funktion einer Gesetzesfolgenabschätzung

Rechtssetzung ist notwendig, wenn Versagenstatbestände auftreten, die durch andere Koordinierungsmechanismen, wie z.B. den Markt, nicht behoben werden können. Der Staat greift mit dem Ziel ein, diese Versagenstatbestände zu beseitigen und somit die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt zu erhöhen²⁷. Dabei herrscht beim Staat ein großes Informationsdefizit sowohl über bestimmte Umweltfaktoren als auch über das potentielle Reaktionsverhalten der Normadressaten²⁸. Eine strukturierte Analyse der Gesetzesfolgen kann ein Instrument der staatlichen Informationsbeschaffung sein, um ein solches Informationsdefizit über den entstandenen Versagenstatbestand und die richtige Beseitigungsmaßnahme aufzulösen und folglich zielgenauere Regelungsinstrumente auszuwählen. Eine Gesetzesfolgenabschätzung dient somit der Schaffung einer verlässlicheren Informationsbasis des Staates²⁹.

In einem Rechtssetzungsprozess befinden sich zudem viele verschiedene Akteure, die mit teils sehr unterschiedlichen Präferenzen und Interessenlagen versuchen, individuell Nutzen maximierende Regulierungen durchzusetzen³⁰. Dies führt dazu,

²⁵ Böhret, Konzendorf 2001 sowie Europäische Kommission 2005, S. 4.

²⁶ Kirkpatrick 2002, S. 2 sowie Garg, Kabra 2004, S. 8.

²⁷ Vgl. zusammenfassend zu den Public-Interest-Theorien Hertog 1999.

²⁸ Sappington, Stiglitz 1987.

²⁹ Bundesministerium des Innern 2002.

³⁰ Rowley 1988.

dass sie versuchen, sich im politischen Prozess Monopole zu schaffen und deren Renten abzuschöpfen³¹. Es kommt zu Ineffizienzen in Form von überbordender Bürokratisierung oder in Hinblick auf den Versagenstatbestand wirkungsloser Regelungen. Unter gewissen Umständen können die Kosten solcher Ineffizienzen im Staatsapparat so beträchtlich sein, dass sie die Kosten des Problems übersteigen, das durch den staatlichen Eingriff behoben werden sollte³². Die strukturierte Analyse von Gesetzesfolgen kann die Entdeckung solcher Ineffizienzen bei der Rechtssetzung ermöglichen und die Öffentlichkeit über die optimale Regelungsalternative informieren. Das erhöht die Transparenz und den Druck auf die verantwortlichen Entscheidungsträger, welche die ineffiziente, vom optimalen Wohlfahrtsniveau abweichende Rechtssetzungsakte gegenüber der Öffentlichkeit begründen müssten³³. Und tatsächlich gibt es einige Hinweise, dass eine Gesetzesfolgenabschätzung die Zahl unnötiger und kostspieliger Gesetze verringert³⁴. Im Ergebnis ist eine Gesetzesfolgenabschätzung also ein Instrument zur Rechtssetzungsoptimierung³⁵.

8.1.1.3 Anforderungen an eine Gesetzesfolgenabschätzung

Nach dem Kaldor-Hicks Wohlfahrtskriterium ist eine Regelung optimierend, wenn die Gewinner mit ihren Gewinnen die Verlierer kompensieren können und sich dennoch mindestens marginal besser stellen³⁶. Eine wirtschaftspolitische Maßnahme ist nach diesem Kriterium also umso besser, je höher die Nettowohlfahrtsgewinne ausfallen. Um diesem Kriterium zu genügen, muss eine Gesetzesfolgenabschätzung folglich alle Gewinner und Verlierer lokalisieren und ihre Wohlfahrtsgewinne (Nutzen) und Wohlfahrtsverluste (Kosten) bei der Durchführung einer Maßnahme bestimmen.

Gleichzeitig ist Recht immer ein Instrument zu Verhaltenssteuerung von Normadressaten³⁷. Nach den Verhaltenscharakteristika der Normadressaten richtet sich die Frage, welche Verhaltensanreize bei einer Maßnahme notwendig sind, um bestimmte Verhaltensänderungen der Normadressaten zu erreichen und potentielle Gewinne aus einer Maßnahme zu generieren und so Verluste gemäß dem Kaldor-Hicks-Kriterium kompensieren zu können. Viele verschiedene grundsätzliche Verhaltensweisen der Normadressaten und Rechtssetzungsakteure sind dabei denkbar. Sie können sich den Eigennutzen maximierend, regelgebunden, habituell, emotional-instinktiv oder auch gemäß sozialer Präferenzen verhalten³⁸. Je nachdem, welches Verhalten zu Grunde liegt, muss der Gesetzgeber mit unterschiedlichen Instrumenten reagieren. Zwischen den Verhaltensannahmen und den jeweiligen Politikempfehlungen besteht eine Interdependenz. Eine Gesetzesfolgenabschätzung muss folglich auch immer Aussagen über das Verhalten von Normadressaten beinhalten.

³¹ Tollison 1997.

³² Winston 2006.

³³ Garg, Kabra 2004, S. 11.

³⁴ Jacobs 2004, S. 285 sowie Jacobs 2005, S. 2.

³⁵ Konzendorf 2006, S. 103.

³⁶ Hicks 1939 sowie Kaldor 1939.

³⁷ Bizer, Führ 2002.

³⁸ Bizer, Gubaydullina 2007.

Aus den Funktionen einer Gesetzesfolgenabschätzung und diesen zwei grundlegenden Anforderungen lässt sich unter Berücksichtigung der Empfehlungen der Europäischen Kommission ein grober – im nächsten Kapitel erläuteter – Analyseablauf ableiten, der auf jede Gesetzesfolgenabschätzung zutreffen sollte³⁹.

8.1.1.4 Analyseablauf einer Gesetzesfolgenabschätzung

Zunächst ist eine Problemanalyse durchzuführen, in welcher der zu behebende Versagenstatbestand beschrieben wird. Dabei sollte geklärt werden, warum das jeweilige Versagen entstand, was genau der Schaden ist und mit welcher Wahrscheinlichkeit er weiter auftreten wird. Zudem bedarf es einer Untersuchung des Verhaltens sowie der Anreiz- und Hemmnissituation der betroffenen Akteure.

Anschließend müssen Regelungsalternativen entwickelt werden, die geeignet sind, eine Wohlfahrtssteigerung gegenüber dem bisherigen Zustand herbeizuführen. Es bedarf dazu einer konkreten Festlegung der politischen Ziele sowie der zur Zielerreichung notwendigen Verhaltensbeiträge der betroffenen Akteure. Die Analyse des Unterschieds zwischen der Problemlage und dem Zielzustand (so genannte Delta-Analyse)⁴⁰ kann dabei der Maßnahmenentwicklung dienen. Die Ermittlung der Regelungsalternativen sollte in einem möglichst breiten Spektrum von Maßnahmen resultieren, die z.B. gesetzliche Ver- und Gebote, ökonomische Anreize oder Selbstverpflichtungen beinhalten könnten. Im Hinblick auf den Bürokratiekostenabbau wurden solche Instrumente in Kapitel 7.1 bereits erläutert.

Diese Regelungsalternativen werden im nächsten Schritt auf ihre Folgen hin untersucht. Wichtig ist die vollständige Erhebung sowohl von direkten als auch gegebenenfalls indirekten Folgen. Die Maßnahme und ihre Folgen müssen als Ganzes betrachtet werden. Einschränkungen bei der Folgenermittlung führen möglicherweise dazu, dass wichtige Problemlagen oder -wirkungen nicht beachtet werden und folglich Ineffizienzen oder Ineffektivitäten unentdeckt bleiben. Zudem ist es wichtig, alle möglichen Verhaltensänderungen der analysierten Akteure zu erheben. Dies kann zum Beispiel mit Hilfe einer Stufenheuristik erfolgen⁴¹, bei der anhand von empirischen Anhaltspunkten auf bestimmte Verhaltensweisen der Akteure geschlossen wird.

In einem letzten Schritt sollten diese Folgen bewertet und die einzelnen Regelungsalternativen in eine Reihenfolge gebracht werden, die eine Entscheidung durch die politisch Verantwortlichen ermöglicht. Üblicherweise geschieht dies mit Hilfe einer Kosten-Nutzen-Betrachtung. Kosten verursacht eine Regulierung in der Regel durch die Formulierung und Einführung neuer Gesetze, deren Verwaltung und Befolgung sowie durch mögliche Verzerrungen resultierend aus Veränderungen bei Preisen und Mengen. Der Nutzen von Regulierung kann hingegen sehr vielfältig sein; allgemein wird darunter jeder Wohlfahrtsgewinn einer Gruppe oder eines Einzelnen verstanden⁴².

³⁹ Europäische Kommission 2005.

⁴⁰ Bizer, Führ 2002.

⁴¹ Näher dazu Bizer, Gubaydullina 2007.

⁴² Hertog 1999.

Sind die Nutzen nicht monetär bezifferbar, kann zum Mittel der Kosten-Wirksamkeits-Analyse gegriffen werden, bei der den monetär bezifferten Kosten die erzielten Wirkungen, von denen sich der Gesetzgeber einen Nutzen erhofft, gegenüber stehen.

Abhängig vom Regelungsgegenstand und den zur Verfügung stehenden Ressourcen können diese Analyseschritte ausgestaltet werden. Die Wahl der Analysemethodik, des Analysezeitraumes, des zu betrachtenden Kreises von Akteuren, des Detailgrades des zu Grunde gelegten Verhaltensmodells, der Kosten- und Nutzendefinition etc. bestimmt die Aussagezuverlässigkeit der Gesetzesfolgenabschätzung, aber auch ihren Durchführungsaufwand. Es gilt grundsätzlich, dass eine GFA immer der Bedeutung des Regelungsgegenstandes angemessen sein sollte. Bezüglich des Zeithorizonts bleibt anzumerken, dass die GFA retrospektiv, begleitend oder prospektiv erfolgen kann⁴³. Als besonders aufwendig und schwierig zu gestalten erweisen sich dabei prospektive Folgenabschätzungen, weil viele Prognosen zu erstellen und die dafür benötigten Daten oft schwer zugänglich oder nur sehr kostenintensiv zu ermitteln sind. Im politischen Alltag, in dem Parteien oftmals Regelungen grob skizziert bereits vorgeben, hat die begleitende GFA vermutlich die größere Bedeutung.

8.1.2 Folgenabschätzung im Hinblick auf die Bürokratiekosten einer Maßnahme

8.1.2.1 Der Terminus Bürokratiekosten

Will man wissen, inwieweit eine Maßnahme zur Senkung der Bürokratiekosten führt, stellt sich zunächst einmal die Frage, was eigentlich Bürokratiekosten sind und welche Kostenfolgen von Regulierung durch die Folgenabschätzung erfasst werden sollen. Prinzipiell können Bürokratiekosten nur dann entstehen, wenn die Bürokratie zu- bzw. abgenommen hat oder anders ausgedrückt, wenn eine Bürokratisierung bzw. Entbürokratisierung stattgefunden hat⁴⁴. Möglich ist zwar auch, dass sich die Rahmenbedingungen über die Zeit hinweg ändern – z.B. durch Einführung der elektronischen Datenerfassung – und so Kosten für Administration im Unternehmen eingespart werden können, diese Rahmenbedingungen sind bei einer GFA zu einem bestimmten Zeitpunkt jedoch fix.

Was Bürokratie und damit auch Bürokratisierung eigentlich bedeutet, hat Max Weber, auf den nahezu alle Arbeiten zu diesem Thema aufbauen, bereits 1921 beschrieben⁴⁵. Zusammengefasst ist Bürokratie die Form der Organisation einer Verwaltung. Dabei kann es sich sowohl um die Verwaltung eines Staates als auch eines Unternehmens handeln. Weber hat auch die Merkmale beschrieben, die eine bürokratische Organisation kennzeichnen:

- Feste Kompetenzen
- Amtshierarchie

⁴³ Vgl. zu den Phasen der Rechtsetzung und den entsprechenden Formen der GFA Böhret, Konzendorf 2001.

⁴⁴ Schorn 2006.

⁴⁵ Weber 1980, S. 551 ff.

- Geschäftsführung durch Akten
- Fachschulung und hauptberufliche Tätigkeit
- Arbeiten nach festen Regeln.

Für Weber spielte es dabei keine Rolle, ob es sich um die Verwaltung eines Staates oder die eines Unternehmens handelt und wer der Urheber für eine Bürokratisierung ist. Im Kontext einer GFA hingegen interessiert nur die Bürokratisierung, die durch den Staat – in Form von Rechtsnormen oder Verwaltungshandeln – verursacht wird⁴⁶.

Im nächsten Schritt stellt sich die Frage, wo in einem Unternehmen eine Bürokratisierung oder Entbürokratisierung durch den Staat zu Kosten führt und in welcher Gestalt solche Kosten auftreten⁴⁷. Zum einen können staatliche Maßnahmen in die Verwaltung und somit die Bürokratie des Unternehmens eingreifen. Beispiele dafür sind die Verpflichtung zur Abgabe einer Umsatzsteuervoranmeldung oder die Dokumentation der Gefährdungsbeurteilung, aber auch allgemein die Recherche und Erarbeitung des für das Unternehmen geltenden Rechts. Zusammenfassend verursachen also staatliche Eingriffe in die Unternehmensverwaltung Kosten für das Erledigen von Verwaltungsaufgaben sowie Such- und Informationskosten.

Zum anderen greift der Staat aber nicht nur in die Verwaltung des Unternehmens ein, sondern in alle Bereiche, also auch in Produktion und Absatz oder zusammengefasst in die Leistungserstellung. Nun wird aber beispielsweise vermutlich niemand die Kosten für die per Satzung (Rechtsnorm) festgelegte Verpflichtung zur Nutzung der öffentlichen Abwasseranlagen bei versiegelten Flächen als Bürokratiekosten werten. Wenn allerdings Sickerpflastersteine verlegt wurden, die anerkanntermaßen eben keine Fläche versiegeln, und dennoch das zuständige kommunale Umweltamt den Anschluss an das öffentliche Abwassernetz verfügt, dann handelt es sich bei den damit verbundenen Investitionskosten um Bürokratiekosten⁴⁸. Hier entstehen die Kosten zwar nicht in einer Verwaltung (der des Unternehmens), aber aufgrund einer Verwaltung (der des Staates). Durch diese Form staatlichen Handelns können neben Investitionskosten auch Produktionskosten sowie Kosten aus entgangenen Gewinnen und Zahlungen an den Staat oder an Dritte zu Bürokratiekosten führen.

Zusammenfassend lässt sich somit festhalten, dass Bürokratiekosten diejenigen Kosten sind, die durch Bürokratisierung infolge staatlicher Eingriffe im Allgemeinen in der Unternehmensverwaltung oder differenzierter erst aufgrund von Verwaltungsvorschriften bzw. Verwaltungsakten/-verträgen in der Leistungserstellung des Unternehmens entstehen⁴⁹. Sie sind somit Teil der Erfüllungskosten von Regulierung.

Der Grund, warum hier nicht einfach die Abgrenzung des Standardkosten-Modells gewählt wurde, liegt darin, dass Unternehmen gemäß dem Ziel des Projekts eine

⁴⁶ Schorn, Richter 2006, S. 19 ff.

⁴⁷ Schorn, Richter 2006, S. 15 ff., 32 ff.

⁴⁸ Servatius 16.09.2007.

⁴⁹ Schorn, Richter 2006, S. 41.

Entlastung wahrnehmen sollen. Die im SKM aus den Standardaktivitäten resultierenden Kosten bilden aber nur einen Teil aller Bürokratiekosten ab⁵⁰, was kein Problem darstellt, wenn die Abgrenzung für die systematische Erhebung und den internationalen Vergleich genutzt wird. Sollen jedoch aus der Bestandsmessung spürbare Entlastungen generiert werden, müssen die Kosten per Saldo sinken. Eine Einsparung bei den nach SKM definierten Kosten darf nicht zu anderen Bürokratiekosten führen, da ein Unternehmer Bürokratiekosten in der Regel als Ganzes sieht. So wird ein Unternehmer eine Entlastung infolge des Wegfalls einer Genehmigungspflicht für eine Anlage nicht im selben Umfang wahrnehmen, wie die Rechnung nach SKM vermuten lässt, wenn die Anlage die gleichen Anforderungen erfüllen muss wie zuvor. Möglich ist dann sogar, dass der Unternehmer höhere Bürokratiekosten beklagt, da für ihn die Genehmigung eine Exkulpation darstellt, ohne die er vielleicht einen höheren Aufwand hat, um bei Eintritt eines Schadensfalls die Rechtskonformität belegen zu können.

8.1.2.2 Das Modell zur Bürokratiekostenfolgenabschätzung

8.1.2.2.1 Das Grundmodell in einer retrospektiven oder begleitenden GFA

Was unter Bürokratisierung zu verstehen ist, lässt sich zwar durch die Merkmale einer bürokratischen Organisation nach Weber erklären, jedoch in der Praxis noch nicht festmachen. Zu diesem Zweck müssen die Weberschen Merkmale anhand von Indikatoren operationalisiert werden. Ohne solche Indikatoren ließe sich eine Folgenabschätzung, die immer einem Ursache-Wirkungs-Schema folgt, nicht durchführen. Als ersten Schritt dahin haben verschiedene Autoren die Webersche Charakterisierung von Bürokratie in Dimensionen überführt⁵¹. Dabei haben sie sich entweder direkt der Formulierungen von Weber bedient oder diese modifiziert.

Im nächsten Schritt werden auf Grundlage der Dimensionen Indikatoren gebildet. Die Indikatoren sollen zum einen die durch einen staatlichen Eingriff verursachte Bürokratisierung bzw. Entbürokratisierung beschreiben, zum anderen aber auch einen Zusammenhang zu den hier interessierenden Bürokratiekosten aufweisen. Aus diesem Grund findet z.B. der – in Bezug auf Bürokratisierung durchaus zulässige – Indikator „Anzahl der Beamten einer Behörde“ hier keine Verwendung, da die Beamten zwar aus Steuermitteln finanziert werden, Steuern aber keine Bürokratiekosten für KMU darstellen. Zusammenfassend ergeben sich für eine Folgenabschätzung im Hinblick auf die Bürokratiekosten von Unternehmen nachstehende Indikatoren⁵²:

- Kontakte zu Behörden und anderen Stellen
- am Verfahren beteiligte Stellen
- Formblätter
- Anzahl der erforderlichen Unterlagen und Umfang von Organisationsaufgaben

⁵⁰ Schorn, Richter 2006, S. 37 ff.

⁵¹ Hall 1971, S. 71 sowie Pugh, Hickson 1971, S. 82.

⁵² Schorn 2006, S. 7 f.

- Umfang und Tiefe der Rechtsnormen
- Umfang und Tiefe der Verwaltungsvorschriften.

Eine Folgenabschätzung muss nun erstens prüfen, wie sich infolge des Gesetzes oder allgemeiner der Rechtsnorm diese Indikatoren geändert haben bzw. vermutlich ändern werden. Dabei ist die tatsächliche Bürokratisierung jedoch keineswegs immer allein anhand der Rechtsnorm zu erkennen. Die Ausgestaltung der Bestimmungen und Verfahren obliegt oft der Verwaltung, wobei diese sich sowohl formeller Regeln in Form von Verwaltungsvorschriften als auch informeller Regeln bedient. Des Weiteren können außer der Verwaltung auch andere Institutionen – z.B. die ISO – Regeln erlassen, die ein Unternehmer als Bürokratisierung wahrnimmt.

Im letzten Schritt stellt sich in einer Folgenabschätzung dann die Frage, welche Kosten oder Entlastungen aus der Bürokratisierung bzw. Entbürokratisierung resultieren. Zum Teil ergeben sich die Kosten unmittelbar aus der Bürokratisierung. Wenn z.B. ein Formular auszufüllen ist, lassen sich die Kosten nur für das Ausfüllen selbst ohne weiteres direkt messen. Zum anderen nimmt jedoch eine Reihe von Faktoren und Rahmenbedingungen einen Einfluss auf die Höhe möglicher Kosten. Das eben erwähnte Formular kann neben dem Ausfüllen weitere Kosten mit sich bringen, wenn etwa erst aufwändig Informationen beschafft werden müssen. Darüber hinaus spielt die Anwendung eines gegebenenfalls vorhandenen Ermessensspielraums eine wichtige Rolle bei der Schätzung der Kosten⁵³. Am Beispiel des Formulars erläutert, hängt die Entstehung von Kosten nicht zuletzt davon ab, ob dieses Formular überhaupt auszufüllen ist. Handelt es sich bei dem Formular etwa um einen Antrag, über dessen Erfordernis ein Sachbearbeiter im Einzelfall entscheidet, stellt sich natürlich die Frage, wie oft ein Sachbearbeiter den betreffenden Antrag verlangt.

8.1.2.2.2 Erweiterung des Modells in einer prospektiven GFA

Wie im Kapitel 8.1.1.4 deutlich wurde, muss eine Maßnahme in ihren Folgen immer als Ganzes betrachtet werden. Die Europäische Kommission spricht in diesem Zusammenhang von einer integrierten Gesetzesfolgenabschätzung⁵⁴. Eine integrative Vorgehensweise teilt die GFA zunächst in einzelne Module (Technikfolgen, soziale Folgen, Bürokratiefolgen etc.) auf, die differenziert nach Zielgruppen (Arbeitnehmer, Staat, Großunternehmen, KMU etc.) und Zielvariablen (Krankheitsfälle, Steueraufkommen, Bürokratiekosten etc.) betrachtet werden. Anschließend findet die eigentliche Folgenabschätzung in Form einer Kosten-Nutzen oder Kosten-Wirksamkeits-Analyse statt, wie dies auch für die Einschätzung der Bürokratiekosten in Kapitel 8.1.2.2.1 dargestellt wurde. Abschließend erfolgt die Integration der einzelnen Folgenabschätzungen, indem die Politik die Ergebnisse der Analyse bewertet und gewichtet⁵⁵.

⁵³ Schorn 2006, S. 13 ff.

⁵⁴ Europäische Kommission 2004.

⁵⁵ Schorn 2006.

Anhand dieser Methode lässt sich sowohl eine retrospektive GFA als auch eine begleitende GFA durchführen, da entweder bereits eine geltende Rechtsvorschrift existiert oder zumindest ein Entwurf für eine solche Vorschrift vorliegt. Im Rahmen des Projekts hingegen waren im ersten Schritt Ansätze – Abschaffung, Einführung eines Schwellenwerts, Zentralisierung von Daten etc. – zu formulieren, deren Folgen dann erst im zweiten Schritt einer Abschätzung unterzogen werden. Es handelt sich also um eine prospektive GFA, wobei lediglich eine Regelungsintention dahingehend besteht, dass Bürokratiekosten gesenkt werden sollen.

Allerdings hat man mit der Formulierung eines Ansatzes nur eine grobe Vorstellung von der aus diesem Ansatz resultierenden Bürokratisierung bzw. Entbürokratisierung, die aber für die eigentliche Folgenabschätzung unbedingt notwendig ist. Um eine genauere Vorstellung von der zu beurteilenden Bürokratisierung zu erhalten, muss also zunächst einmal die Ausgestaltung des zu Grunde liegenden Ansatzes geklärt werden, wobei auch der Ansatz insgesamt hinsichtlich möglicher Zielkonflikte und seiner Effizienz kritisch zu hinterfragen ist. Insofern erfolgt bei einer prospektiven GFA die Gewichtung und Beurteilung der einzelnen Folgen bereits vor der Abschätzung der Bürokratiekosten, ohne dass jedoch umfassende Kosten-Nutzen-Analysen respektive Kosten-Wirksamkeits-Analysen durchgeführt worden wären. Vielmehr schließt man diejenigen Alternativen im Vorfeld aus, die aus politischen, technischen oder anderen Gründen nicht in Frage kommen.

Zusammenfassend ergibt sich für das Projekt in Erweiterung des Grundmodells folgendes Schema einer Gesetzesfolgenabschätzung:

Tabelle 4: Schema einer Gesetzesfolgenabschätzung

Phase 2: Formulierung von Ansätzen	1. Sammeln möglicher Instrumente	<ul style="list-style-type: none"> • Abschaffung ohne Ersatz • Genehmigungsfiktion und Präklusionsregeln • Ausnahmen und Beschränkungen • Ermessensspielräume • Ersatz durch eine andere Form von Kontrolle und Verhaltenssteuerung • Rückgriff auf vorhandene Informationen • Zentralisierung von Daten • Zusammenlegung einzelner Informationspflichten • Reduktion der Datenanforderungen • Vereinfachung der Datenerfassung • Übermittlungswege • Verfahrensorganisation • Entscheidungskompetenzen • Verständlichkeit und Kommunikation
	2. Machbarkeitsprüfung	<ul style="list-style-type: none"> • Ergibt sich aus dem Ansatz ein Konflikt mit dem Normziel? • Ergeben sich Konflikte mit anderen Schutzgütern oder Interessen? • Wahrt der Ansatz den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit? • Ist der Ansatz technisch und organisatorisch möglich?
	3. Konkretisierung	<ul style="list-style-type: none"> • Soll die Regelung per Gesetz und/ oder Verwaltungsvorschrift umgesetzt werden? • Welche Behörde ist zuständig und welche sind zu beteiligen? • Welche Institutionen haben darüber hinaus einen Einfluss? • Wie ist das Verfahren ausgestaltet? • Soll dem Sachbearbeiter ein Ermessensspielraum eingeräumt werden?
Phase 3: Beurteilung der Vorschläge	4. Prüfung der Rahmenbedingungen	<ul style="list-style-type: none"> • Komplexität und Fallkonstellationen • Bedeutung des Vorgangs bzw. der Regulierung für das Unternehmen
	5. Einschätzung der Bürokratisierung	<ul style="list-style-type: none"> • Kontakte zu Behörden und anderen Stellen • Am Verfahren beteiligte Stellen • Formblätter • Anzahl der erforderlichen Unterlagen und Umfang von Organisationsaufgaben • Umfang und Tiefe der Rechtsnormen • Umfang und Tiefe der Verwaltungsvorschriften
	6. Prüfung der Kostenfaktoren	<ul style="list-style-type: none"> • Art des Verwaltungsakts • Organisation des Verfahrens • Verfügbarkeit von Angaben • Ressourcen des Unternehmens und der Mitarbeiter • Nutzung von Ermessensspielräumen • etc.
	7. Kostenschätzung	<ul style="list-style-type: none"> • Büroratiekosten <ul style="list-style-type: none"> • Kosten für das Erledigen von Verwaltungsaufgaben inklusive der Kosten infolge der Standardaktivitäten des SKM • Such- und Informationskosten inklusive der Kosten infolge der Standardaktivitäten des SKM • Investitions-/ Produktionskosten • Kosten aus entgangenen Gewinnen • Zahlungen an den Staat oder an Dritte • Kosten aus der Befolgung einer Rechtsnorm • Kosten aus der Nichtregulierung eines Sachverhalts • Kosten bei Dritten bzw. gesellschaftliche Kosten

8.1.3 Implementation und Folgenabschätzung in anderen Ländern

Die Implementation des Standardkosten-Modells in bereits existierende bzw. sich im Aufbau befindliche Strukturen der Folgenabschätzung wurde in den Niederlanden, Dänemark und Großbritannien in unterschiedlicher Weise vollzogen. Während in Großbritannien das SKM in bereits existente Projekte eingebunden ist, sind die SKM-Projekte in den Niederlanden und Dänemark losgelöst von anderen Entlastungsmaßnahmen.

Vor allem in den Niederlanden, bei den „Erfindern“ des SKM, haben die Arbeiten im Rahmen des SKM in den letzten Jahren zahlreiche Ressourcen im Bereich der Entbürokratisierung gebunden, so dass kaum weitere Projekte – beispielsweise zur Folgenabschätzung – durchgeführt wurden.

Auch in Deutschland wurde im Zuge der Diskussion über die Einführung des SKM teilweise der Eindruck erweckt, dass das SKM eine weitergehende Gesetzesfolgenabschätzung obsolet machen würde. Die Erfahrungen in den untersuchten Ländern zeigen allerdings, dass die Einführung des SKM nicht eine Entscheidung gegen eine Gesetzesfolgenabschätzung bedeuten sollte. Vielmehr bedarf es eines Gesamtkonzepts, um Unternehmen spürbar entlasten zu können.

Der britische integrative Ansatz zur *Better Regulation* verdeutlicht, dass es von Vorteil ist, Bürokratieabbau als Aufgabe zu verstehen, die sich aus zahlreichen Einzelmaßnahmen zusammensetzt. Bereits seit Anfang der neunziger Jahre existieren in Großbritannien zahlreiche Projekte und Ansätze zum Bürokratieabbau. Nachdem diese Projekte anfangs noch parallel liefen, ging man auf Basis von Empfehlungen verschiedener Expertengruppen bereits frühzeitig dazu über, die Projekte in eine übergreifende Strategie zur *Better Regulation* zu integrieren. So wurden auch die unter dem Sammelbegriff *Regulatory Impact Assessment* zusammengefassten einzelnen Folgeabschätzungsinstrumente⁵⁶ bereits frühzeitig in diese Strategie aufgenommen.

Dass dennoch das SKM in Großbritannien eingeführt wurde, hat zwei Gründe: Zum einen wurde die Möglichkeit gesehen erstmalig alle Kosten, die den Unternehmen aus Informationspflichten entstehen, zu messen, zum andern wollte man eine Plattform für ein internationales Benchmarking schaffen. Bereits während der Projektierungsphase stand fest, dass die neugeschaffene Datenbasis nicht die Grundlage für ein eigenständiges SKM-Projekt sein sollte, sondern anderen Projekten als Grundlage dienen würde. So können die Daten zwar nicht unmittelbar für die Folgenabschätzung genutzt werden, es ist aber möglich, anhand derselben Entlastungspotentiale aufzuzeigen und Zusammenhänge zu verdeutlichen. Es bleibt somit festzuhalten, dass die Vernetzung der Projekte in Großbritannien bisher konsequent genutzt wurde, um möglichst große Synergieeffekte zu nutzen.

⁵⁶ Eines dieser Einzelinstrumente ist beispielsweise der bereits 2001 eingeführte „Small Firms Impact Test“ (SFIT), der sicherstellen soll, dass speziell die Folgen von Gesetzesentwürfen auf kleine und kleinste Unternehmen ausreichend berücksichtigt.

In den Niederlanden bestehen mit dem Auslaufen der Umsetzungsphase Überlegungen, das SKM neu aufzulegen und die Zielgruppe hierfür zu erweitern. Aus diesem Grund ist derzeit nicht anzunehmen, dass es zu einer Flankierung der Maßnahmen durch eine Folgenabschätzung kommen wird. Es ist vielmehr davon auszugehen, dass weitere Ressourcen exklusiv für das SKM-Projekt zur Verfügung stehen werden. Auf Seiten der Unternehmen und Verbände wird die Notwendigkeit für eine umfassende Gesetzesfolgenabschätzung sehr viel stärker gesehen, zumal man von der Entlastungswirkung der Maßnahmen, die im Rahmen des SKM-Modells durchgeführt wurden, bisher enttäuscht ist.

In Dänemark existiert zwar grundsätzlich die Planung, das Standardkosten-Modell um eine Folgenabschätzung zu erweitern, in der momentanen kritischen Projektphase sind allerdings ebenfalls nahezu alle Ressourcen durch das SKM gebunden. Die Einführung einer weitergehenden Folgenabschätzung ist daher erst einmal verschoben, wodurch auch hier die Chance zur Realisierung von Synergieeffekten zurzeit nicht genutzt wird.

8.1.4 Zusätzliche Erhebungen

Als Datengrundlage dienten grundsätzlich die durch das StBA vorgenommenen Messungen sowie die im Rahmen der Workshops mit den Betroffenen geführten Gespräche. Allerdings waren für die Anfertigung der Folgenabschätzungen mehrere zusätzliche Erhebungen erforderlich, da die vom StBA zur Verfügung gestellten Daten zur Einschätzung der Entlastungen nicht ausreichten. Nachstehend werden die durchgeführten Erhebungen kurz erläutert.

Erlaubnis für Makler, Bauträger und Baubetreuer

Zur Ermittlung der Kosten der Erlaubnis nach § 34c GewO war zum Zeitpunkt der Folgenabschätzung weder die Mengen- noch die Preiskomponente verfügbar. Daher wurden erstens die Kosten infolge der Standardaktivitäten anhand von Testpersonen mit Unterstützung der Stadt Göttingen eruiert. Die Testpersonen verfügen über eine höhere Schulbildung, hatten bis zum betreffenden Experiment aber noch keine Berührungspunkte mit dem Thema. Insgesamt nahmen 16 Personen an dem Experiment unter Leitung des auf experimentelle Wirtschaftsforschung spezialisierten Lehrstuhls für Wirtschaftspolitik und Mittelstandsforschung an der Universität Göttingen teil.

Zweitens wurde der Versuch unternommen, anhand einer Stichprobe von unterschiedlichen Kommunen die Fallzahl zumindest näherungsweise zu schätzen, wobei auch die Art der Übermittlung sowie die Bearbeitungsdauer erfragt wurden. Außerdem wurden die Befragten um eine Einschätzung der Effizienz der Erlaubnis bzw. der Art der Übermittlung gebeten. Insgesamt nahmen 59 Kommunen an der Befragung teil.

Gewerbeanmeldung

Die durch das StBA ermittelte Dauer zur Anmeldung eines Gewerbebetriebs wird mit 16 Minuten angegeben, womit nach den bisherigen Erfahrungen allerdings nicht der gesamte Prozess der Gewerbeanmeldung einschließlich Recherche und Übermittlung abgebildet ist. Da die Informationspflicht außerdem nicht nach Standardaktivitäten gegliedert wurde, bedurfte es der Ermittlung der Dauer der einzelnen Aktivitäten, wozu die Universität Göttingen ebenfalls auf ein Experiment mit insgesamt 16 geeigneten Testpersonen zurückgegriffen hat.

Außerdem galt es, gemäß der Methode des SKM Unternehmen in homogene Gruppen hinsichtlich der Belastung aus einzelnen Standardaktivitäten zu selektieren. Zu diesem Zweck hat die AWW auch zur Gewerbeanmeldung ebenfalls 59 unterschiedliche Kommunen in einer Stichprobe nach der quantitativen Bedeutung der jeweils gewählten Übermittlungsmethode sowie deren Folgen befragt.

Bestätigung über die Geeignetheit des Aufstellungsorts von Spielgeräten

Zu dieser Informationspflicht lagen zum Berichtszeitpunkt ebenfalls keine Daten vor, so dass sowohl Fallzahl als auch Kosten je Unternehmen erhoben werden mussten. Zu diesem Zweck wurde ein Fragebogen erstellt, der die Kosten der Standardaktivitäten erfassen sollte. Daneben wurden außerdem Fragen zu den Konsequenzen einer Abschaffung der Informationspflicht gestellt. Um die Befragung in dem eng gesteckten Rahmen des Projekts durchführen zu können, wurden die Verbände der Automatenwirtschaft gebeten, den Fragebogen über ihre Verteiler an die Mitgliedsunternehmen zu versenden. Zu diesem Zweck wurden ergänzend Gespräche mit Verbandsvertretern und Unternehmern im Rahmen der Internationalen Fachmesse Unterhaltungs- und Warenautomaten in Düsseldorf geführt.

Daraufhin zeigte sich die Bedeutung der Verbände für eine bessere Rechtsetzungspraxis. Während das Forum für Automatenunternehmer in Europa das Anliegen des BMWi an die Mitgliedsunternehmen kommunizierte, erklärte sich der Bundesverband der Automatenunternehmer zwar prinzipiell zur Kooperation bereit, leitete die Befragung allerdings nicht an die Mitgliedsunternehmen weiter. Vielmehr verfasste der Verband eine Stellungnahme, die jedoch lediglich die Meinung des Verbands wiedergibt, aber eben nicht die der Mitglieder. So konnten bei den betreffenden bzw. ausgeschlossenen Unternehmen weder die Kosten gemessen noch eine Einschätzung über mögliche Folgen des Vorschlags zum § 33c Abs. 3 GewO eingeholt werden.

Hingegen hat das Forum für Automatenunternehmer seine Funktion als Intermediär im Rechtsetzungsprozess wahrgenommen und den Fragebogen ohne weitere Einflussnahme mittels des E-Mail-Verteilers an die Unternehmen weitergeleitet, ohne dabei Einfluss auf die Antworten zu nehmen. Da dieser Verband allerdings im Vergleich zum Bundesverband der Automatenunternehmer deutlich weniger Mitglieder hat, fiel der Rücklauf in absoluten Zahlen erwartungsgemäß gering aus. Gleichwohl konnten immerhin 19 Unternehmen in die Auswertung einbezogen werden, womit

zumindest die Kostenermittlung nach SKM möglich war. Hinsichtlich der Beurteilung der Akzeptanz des Vorschlags bei den Unternehmen ist die Repräsentativität zwar eingeschränkt, einen Hinweis auf die möglichen Folgen konnte die Auswertung aber dennoch geben.

Die Gestaltung des Fragebogens erfolgte in Übereinstimmung mit dem SKM bzw. der Erhebung des StBA. Die Ermittlung der Kosten der Standardaktivitäten wurde anhand des Median vorgenommen, da dieses Maß im Gegensatz zum Mittelwert immun gegen Ausreißer ist. Der Fragebogen übernahm auch die Fragestellungen des StBA zu den Belastungen aus Begehungen, von der Behörde geforderten Fehlerkorrekturen und weiteren Angaben sowie zur Einbeziehung externer Berater. Die Antworten aus diesen Fragen lassen sich allerdings nicht sinnvoll nur durch den Median auswerten, da es sich zum einen um kumulierte Werte und zum anderen um sporadische Ereignisse handelt. Daher wurden die so erfassten Belastungen im ersten Schritt auf die Anträge je Unternehmen verteilt, woraus sich im zweiten Schritt der Median über alle Unternehmen, die bei der jeweiligen Standardaktivität einen Wert angaben, errechnete. Dieser Wert wurde schließlich im dritten Schritt mit der Eintrittswahrscheinlichkeit der betreffenden Standardaktivität gewichtet.

Nachweis der Fachkunde, Eignung und Leistungsfähigkeit bei der Vergabe öffentlicher Aufträge

Die Messung zu dieser Informationspflicht hat einen zeitlichen Aufwand von 135 bis 435 Minuten ergeben. Nicht angegeben ist allerdings, welche Nachweise bei den betreffenden Messungen zu Grunde gelegt wurden. Um eine Einschätzung der potentiellen Entlastung vornehmen zu können, sollten die Kosten nach den einzelnen Nachweisen gegliedert vorliegen. Des Weiteren sind bisher nur die drei Beschaffungsstellen des Bundes in die Messung eingegangen, wobei eine fiktive Fallzahl zu Grunde gelegt wurde. Eine realistische Einschätzung der Fallzahl erfordert jedoch die Ermittlung aller auf Grundlage der VOL/A ausgeschriebenen Aufträge, wobei es auch zu ermitteln gilt, wie oft welche Nachweise verlangt werden.

Da die Untersuchung der Kosten infolge öffentlicher Aufträge ohnehin Gegenstand eines weiteren Projekts⁵⁷ des BMWi ist, bietet sich die Nutzung von Synergien an, weshalb in Absprache mit dem BMWi auf eine zusätzliche Erhebung verzichtet wurde. Allerdings waren zum Zeitpunkt der Berichtserstellung noch keine Daten verfügbar, so dass hier lediglich die zu erhebenden Daten erläutert, aber nicht quantifiziert werden können.

8.2 Überprüfung und Konkretisierung der Vorschläge hinsichtlich deren Bürokratisierung

Wie in Kapitel 8.1.2.2.2 erläutert wurde, gilt es im Anschluss an die Auswahl möglicher Instrumente zunächst einmal, Vorschläge so weit zu konkretisieren, dass die

⁵⁷ Kostenmessung des Prozesses öffentlicher Liefer-, Dienstleistungs- und Bauaufträge aus Sicht der Wirtschaft und der öffentlichen Auftraggeber, Projekt Nr. 08/07

Einschätzung eventueller Ent- und Belastungen möglich ist. Nachdem bereits in Kapitel 7.3 Ansätze gemäß dem ersten Schritt im GFA-Schema formuliert wurden, folgen nun hier die Schritte zwei und drei, d.h. die Machbarkeitsprüfung und die Konkretisierung der skizzierten Ansätze.

Zuvor werden jedoch die Determinanten erläutert, die eine grundlegende Bedeutung für die Bürokratisierung haben und so ein besseres Verständnis für die Ausgestaltung von Regulierungen ermöglichen. Des Weiteren wird auch auf einzelne spezifischere Ursachen der Bürokratisierung eingegangen, die sich für die im Projekt untersuchten Maßnahmen wiederholt als bedeutsam für die Konkretisierung der Ansätze erwiesen haben.

8.2.1 Ansätze zur Erklärung von Bürokratisierung in der wissenschaftlichen Literatur

8.2.1.1 Begründung für staatliche Bürokratien

Wie in Kapitel 8.1.2.1 erwähnt, versteht Weber unter Bürokratie eine Form der Organisation der Verwaltung. Diese Organisationsform zeichnet durch eine strikte Hierarchie, Arbeitsteilung, Regelgebundenheit, Unpersönlichkeit, prozedurale Spezifikation und technische Kompetenz aus.

Die Entstehung solcher arbeitsteiliger hierarchischer Organisationen wird – wie bereits in Kapitel 5.1.4 erläutert – in der Literatur auf die Existenz von Transaktionskosten zurückgeführt⁵⁸. Transaktionskosten sind Such-, Informations-, Verhandlungs-, Entscheidungs-, Überwachungs- und Durchführungskosten, die bei der Übertragung von Gütern zwischen privaten und öffentlichen Akteuren entstehen⁵⁹. Bei einem Tauschgeschäft können sich die Tauschpartner grundsätzlich nicht sicher sein, ob ihr Gegenüber die jeweilige Leistung vereinbarungsgemäß erbringt. Folglich muss jeder Tauschpartner Informationen einholen und Durchsetzungsmechanismen implementieren, damit das Geschäft in seinem Sinne abläuft. Nach Williamson⁶⁰ hängt die Höhe dieser Transaktionskosten von der jeweiligen Transaktionsunsicherheit, der Transaktionshäufigkeit und der Investitionsspezifikation ab. Je nachdem, wie sich die Höhe und die Art der zu erwartenden Transaktionskosten gestalten, könnte nun die Bewältigung der Transaktion über eine Hierarchie kostengünstiger sein, als über einen anderen Allokationsmechanismus, wie z.B. dem Markt-Preis-Mechanismus. Dies gilt insbesondere für sich häufig wiederholende einfache Transaktionen, die immer nach dem gleichen Muster bewältigt werden müssen. Nach einiger Zeit sind innerhalb einer hierarchischen Organisation Lernerfolge der Mitarbeiter festzustellen und steigende Erträge zu erwarten. Einfache Transaktionen können somit vielfach effizienter bewältigt werden. Auch bei großen Unsicherheiten können Hierarchien Vorteile bringen. Ein Einzelner kann die notwendigen Informationsrecherchen zur Bewältigung der auftretenden Unsicherheit nur selten allein tragen. Eine hierarchische Or-

⁵⁸ Coase 1960.

⁵⁹ Erlei et al. 1999.

⁶⁰ Williamson 1975.

ganisation, welche zudem eine hohe Spezifität und Arbeitsteilung aufweist, ist dagegen in der Lage, viel größere Informationssammlungen durchzuführen und zu koordinieren. Ähnliches gilt bei spezifischen Investitionen. Je spezifischer eine Investition ist, desto höher ist das jeweilige Schadensrisiko. Bestimmte Risikohöhen können aber nur gemeinschaftlich getragen und bewältigt werden. Eine staatliche Bürokratie als hierarchische Organisation hat somit ihre Existenzberechtigung überall dort, wo häufige einfache Transaktionen, große Unsicherheiten und hohe spezifische Investitionen zu bewältigen sind.

8.2.1.2 Grundsätzliche Determinanten für Bürokratisierung

Ausgehend vom Transaktionskostenansatz zur Begründung von Bürokratien kommt es folglich zu Bürokratisierung, wenn die Transaktionshäufigkeit von bisherigen staatlichen Transaktionen steigt, z.B. weil sich die Nachfrage nach öffentlichen Gütern erhöht oder aber schlicht die Bevölkerungszahl und damit der Kundenkreis anwächst. Bürokratisierung kann zweitens auf Grund zunehmender exogener Unsicherheiten anwachsen. Der Staat versucht über die verstärkte Inanspruchnahme der Expertise von Beamten diese Unsicherheiten und Risiken zu verringern. Je höher solche Risiken sind, desto mehr Expertise und Beamte werden benötigt. Reicht die Expertise der Beamten nicht aus, kann auch auf die Expertise und die Erkenntnisse von Dritten zurückgegriffen werden. Ein Instrument dafür sind die in diesem Forschungsvorhaben zu untersuchenden Informationspflichten. Durch sie wälzt der Staat eigene Transaktionskosten für die Informationssuche auf die Unternehmen über. Dieses ist unter dem Gesichtspunkt der Effizienz solange gerechtfertigt, wie die Informationsbeschaffung durch die Unternehmen effizienter bewältigt werden kann als durch verwaltungsinterne Suchprozesse. Unsicherheiten können aber auch endogen zwischen den staatlichen Akteuren entstehen. Mit der Delegation von Entscheidungsbefugnissen an Bürokraten für die Nutzung ihrer Expertise entsteht die Gefahr, dass die mit den Befugnissen beliehenen Beamten diese zu ihrem eigenen Nutzen ausüben. Die ursprünglich effiziente Bewältigung von bestimmten Transaktionen durch eine Bürokratie kann durch diese Unsicherheit zwischen den verschiedenen Akteuren ineffizient werden, denn solche Kontrolldefizite sind die Ursache für viele Regeln wie z.B. Verfassungsregeln, Verwaltungsvorschriften oder Laufbahnordnungen, mit deren Hilfe die jeweiligen Akteure zum zielgerichteten Handeln angereizt werden sollen. Ein Anstieg der Unsicherheiten zwischen den einzelnen Akteuren im Rechtsetzungsprozess bewirkt einen Ausbau dieser Regeln und damit ein zunehmendes Maß an interner Bürokratisierung.

Schließlich kann es auch zur Bürokratisierung kommen, wenn die Häufigkeit von zu leistenden sehr spezifischen Investitionen ansteigt bei denen das Schadensrisiko sehr hoch ist, wie bereits aus den Erläuterungen des vorangegangenen Kapitels deutlich wird.

8.2.1.3 Projektspezifische Gründe der Bürokratisierung

Transaktionskosten und Unsicherheit führen in der Praxis zur Ausgestaltung von Regeln, die zwar auf der einen Seite das Problem der Transaktionskosten und Unsicherheit mildern, aber auf der anderen Seite, wie erläutert, eben auch eine Bürokratisierung nach sich ziehen. Die diesen Regeln zu Grunde liegenden Sachverhalte sind über alle Rechtsbereiche sicherlich äußerst vielfältig. Dennoch konnten im Rahmen des Projekts wiederholt drei Gründe für das Aufstellen von Regeln identifiziert werden, die eher grundlegender Natur sind und daher im folgenden der Diskussion über die einzelnen konkreten Vorschläge vorweggenommen werden.

8.2.1.3.1 Datenschutz

Datenschutz basiert auf dem Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung, welches nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht nach Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG folgt. Grundrechte sind als Abwehrrechte gegen den Staat konzipiert. Im Prinzipal-Agenten-Verhältnis zwischen Staat (Agent) und Wähler (Prinzipal) bzw. Bürger dienen solche Grundrechte folglich als Handlungsgrenzen, innerhalb derer die vom Wähler an den Politiker delegierte Macht ausgeübt wird. Die Grundrechte als Institution verringern dabei die Kontroll- und Informationskosten der Bürger. Würde z.B. ein Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung nicht bestehen, müssten die Bürger selbst ermitteln, wie mit ihren Daten umgegangen wird und zu welchen Zwecken diese verwandt werden. Es ist leicht ersichtlich, dass dies zu prohibitiv hohen Transaktionskosten beim Bürger führen würde und ein Datenschutz praktisch nicht gewährleistet wäre. Die Ausgestaltung eines wirksamen Datenschutzes zieht eine Reihe von Vorschriften und Regelungen nach sich, die zu einer wesentlichen Bürokratisierung führen können. Zwar besitzt der Gesetzgeber in einem bestimmten Umfang einen Gestaltungsspielraum, jedoch darf nicht in wesentliche Kernbereiche des Grundrechtes eingegriffen werden. Dies führt dazu, dass mancher Entbürokratisierungsvorschlag, wie z.B. das Zusammenführen und Verwenden von bestimmten Datenmengen, welche durch unterschiedliche Behörden zusammengetragen wurden, oftmals an datenschutzrechtlichen Erwägungen scheitert.

8.2.1.3.2 Schriftform

Die gesetzliche Schriftform ist der Prototyp für Bürokratisierung auf Grund von hohen Unsicherheiten zwischen den Vertragspartnern oder hohen spezifischen Investitionen. Die gesetzliche Schriftform erfüllt vor allem eine wichtige Funktion: Durch sie können Rechtsfolgen, Leistungen oder Willenserklärungen eindeutig einer Person zugeordnet werden. Dies hat folgende Vorteile: Der Aufwand für die Beweisführung im Rahmen von gerichtlichen Verfahren sinkt. Wenn ein Vertrag handschriftlich unterzeichnet ist, muss der Kläger keine weiteren Beweisführungen vor Gericht antreiben. Der Unterzeichner ist bis auf wenige Ausnahmefälle gebunden. Die erhöhte Bindungskraft vor Gericht und die damit verbundenen drohenden Haftungskosten zwingen den Unterzeichner unter der Annahme eines rationalen Kalküls zu vertrags-

konformen Verhalten. Eine gesetzliche Unterschrift signalisiert dem Vertragspartner zudem, dass der Wille beim Aussteller vorherrscht, den Vertrag vereinbarungskonform zu erfüllen, da er davon ausgehen kann, dass dem Aussteller die Beweiskraft einer Unterschrift vor Gericht bekannt ist. Der Aussteller haftet praktisch mit seinem Namen. Folglich verringert die Institution der gesetzlichen Schriftform die Unsicherheit zwischen den Vertragspartnern und damit die Höhe der Transaktionskosten.

Eine gesetzliche Schriftform verursacht allerdings auch Bürokratiekosten, denn alle Vertragsvereinbarungen oder Willensäußerungen müssen schriftlich abgefasst werden. Folglich besteht ein *Trade-off* zwischen den Bürokratiekosten einer gesetzlichen Schriftform und den Kosteneinsparungen, die sich aus der Verringerung der Unsicherheit ergeben. Aus diesem *Trade-off* kann folgende Entscheidungsregel für Entbürokratisierungsvorschläge abgeleitet werden: Eine gesetzliche Schriftform sollte in denjenigen Fällen gefordert werden, bei denen das Schadensrisiko auf Grund von nicht norm- oder vertragskonformen Verhalten der jeweiligen Akteure hoch ist und folglich die zusätzlichen Transaktionskosten für das schriftliche Abfassen kompensiert werden. Dieses Schadensrisiko hängt von der Risikoneigung der beauftragten Vertragspartei (Agenten), von der Möglichkeit für normabweichendes Verhalten, der opportunistischen Einstellung der Agenten sowie der Irreversibilität des Schadens und dem Wert des betreffenden Rechtsgutes ab. Letzteres ist insbesondere im Fall von hohen spezifischen Investitionen als hoch einzustufen. Zum Beispiel bieten lange Vertragslaufzeiten und lange Bindungszeiten viel Raum für opportunistisches Verhalten. Zudem ist der Vertragswert auf Grund der langen Dauer sehr hoch. Dies könnte den Gesetzgeber dazu veranlasst haben, eine gesetzliche Schriftform vor allem für Miet- und Darlehensverträge zu normieren.

8.2.1.3.3 *Notwendigkeit von Erlaubnispflichten*

Die gedankliche Grundlage einer jeden Diskussion über die Einführung, Abschaffung oder den Ersatz einer Erlaubnispflicht ist das oben beschriebene Unsicherheitsverhältnis zwischen dem Staat und dem jeweiligen Betroffenen als Normadressaten. Der Staat verlangt von diesem, die Gesetze normgetreu zu befolgen. Allerdings bleibt der Staat über die Befolungsabsichten des Bürgers im Unklaren und folglich muss er über bestimmte Sicherungsmechanismen die Normbefolgung sicherstellen. Der Unterschied zwischen einem Erlaubnis- und einem Anzeigeverfahren liegt nun in den unterschiedlichen Kontrollstufen. Beim Erlaubnisverfahren gibt es sowohl einen Auswahlprozess zur Vermeidung von *hidden characteristics* als auch einen Kontrollprozess zur Aufdeckung von *hidden actions*. Beim Anzeigeverfahren ist nur Letzteres gewährleistet.

Grundsätzlich gilt für die Beurteilung, welches Schutzniveau durch den Staat gewährleistet werden sollte, dass die staatlichen Überwachungs- und Durchsetzungskosten (so genannte politische Transaktionskosten) die sozialen Schadenskosten eines Fehlverhaltens des Akteurs nicht übersteigen. Die sozialen Schadenskosten hängen

wiederum von der Schadenseintrittswahrscheinlichkeit und der erwarteten Schadenshöhe ab.

Zusammenfassend lässt sich schließen, dass ein Erlaubnisverfahren mit höheren politischen Transaktionskosten verbunden ist, gleichzeitig aber auch ein höheres Schutzniveau bietet und folglich bei hohen Schadenseintrittswahrscheinlichkeiten und hohen zu erwartenden Schadenshöhen einem Anzeigeverfahren vorzuziehen ist. Die Erlaubnis ist aber nur dann gerechtfertigt, wenn durch die Prüfung im Erlaubnisverfahren erstens *hidden characteristics* aufgedeckt werden können und zweitens damit ein Schaden aus *hidden actions* verhindert wird.

8.2.2 Diskussion und Konkretisierung der Vorschläge

Die mit Vertretern von Behörden geführten Gespräche dienten zum einen der Prüfung, inwieweit ein Vorschlag umsetzbar ist (Machbarkeitsprüfung). Zum anderen war zu klären, wie die als prinzipiell machbar eingeschätzten Vorhaben technisch und organisatorisch umzusetzen sind (Konkretisierung), woraus dann die Grundlage zur Einschätzung der Bürokratisierung in Kapitel 8.3.2 resultiert. Daher orientiert sich die Diskussion bereits an den in Kapitel 8.1.2.2.1 erläuterten Indikatoren der Bürokratisierung.

8.2.2.1 Erlaubnis für Makler, Bauträger und Baubetreuer

Der zu Grunde liegende Vorschlag

In die Diskussion sind zwei Ansätze eingegangen, die sich zwar nicht ausschließen, aber prinzipiell auch nicht voneinander abhängen. Zum einen ließe sich das Erlaubnisverfahren durch ein Anzeigeverfahren ersetzen. Die Anzeige über Tätigkeiten im Sinne des § 34 c Abs. 1 könnte dann bei Neugründungen im Rahmen der Gewerbeanmeldung mittels Beiblatt erfolgen, bei bestehenden Unternehmen durch gesonderte Anzeige mittels desselben Formulars. Die Anforderungen an den Gewerbetreibenden bezüglich der Zuverlässigkeit blieben bestehen. Eine Verletzung dieser Anforderungen kann nach wie vor zur Gewerbeuntersagung führen. Flankiert würde die Maßnahme durch die Implementation von Sanktionen im Privatrecht, um einen effizienteren Verbraucherschutz zu ermöglichen.

Zum anderen könnten unabhängig von der Umstellung auf ein Anzeigeverfahren das Führungszeugnis sowie die Auskünfte aus dem Gewerbezentralregister und dem Schuldnerverzeichnis bei Bedarf auch durch die Behörde direkt angefordert werden. Darüber hinaus stellt sich die Frage, inwieweit weitere von den Behörden verlangte Bescheinigungen des Finanzamtes und des Steueramtes erforderlich sind.

Diskussion

Entsprechend der Vorschläge teilte sich auch die Diskussion in zwei Blöcke, nämlich in die Frage nach den Folgen für den Verbraucherschutz durch Umstellung auf ein Anzeigeverfahren sowie in die Fragen nach den verfahrenstechnischen Ansätzen hinsichtlich der Nachweise.

Zunächst ergibt sich im Hinblick auf den Kontakt zur Behörde bei einer Erlaubnispflicht prinzipiell die Frage nach deren Effizienz. Dazu stellten die um eine Einschätzung gebetenen Mitarbeiter einzelner Ordnungsbehörden fest, dass diejenigen, die keine Erlaubnis erhalten würden, dies ohnehin wissen und die Erlaubnispflicht durch Andersdeklaration oder Strohmänner umgehen. Nur in seltenen Fällen wird eine Erlaubnis tatsächlich versagt. Insofern stellt die Erlaubnis kein effizientes Instrument zum Verbraucherschutz dar. Allerdings bietet die Erlaubnis im Gegensatz zur Gewerbeuntersagung nach § 35 GewO die Möglichkeit, schneller eine Gewerbeausübung zu unterbinden, wie ein Vertreter des Main-Taunus-Kreises zu bedenken gab. Das Gewerbeuntersagungsverfahren ist zeitlich sehr aufwendig und kann auch nur durchgeführt werden, wenn ein Gewerbe angemeldet ist. Falls jemand feststellt, dass ein Verfahren gegen ihn läuft, kann er sein Gewerbe abmelden und das Verfahren wird beendet, woraufhin er das Gewerbe in einer anderen Kommune eröffnen kann.

Es stellt sich also in erster Linie nicht die Frage nach Erlaubnis oder Anzeige, sondern vielmehr nach einer Möglichkeit, bei einem Fehlverhalten die Ausübung des Gewerbes zügig untersagen zu können. Grundsätzlich besteht aus juristischer Sicht zwischen einem Erlaubniswiderruf auf der einen Seite und der Gewerbeuntersagung auf der anderen Seite kein Unterschied. Sowohl für den Widerruf der Erlaubnis als auch für die Gewerbeuntersagung sind nur Gründe zulässig, die auf eine Unzuverlässigkeit des Gewerbetreibenden schließen lassen. Beide Verfahren werden nur nach vormaliger Anhörung eröffnet und gegen beide juristischen Instrumente kann anschließend Widerruf und Klage vor dem Verwaltungsgericht eingereicht werden. Der Widerruf der Erlaubnis ist allerdings durch Regelbeispiele in § 34 c Abs. 2 GewO konkretisiert. Bei einer Anhäufung von Ordnungswidrigkeiten oder bei einer rechtskräftigen Verurteilung im Falle der in § 34 c GewO aufgeführten Straftatbestände ist die Erlaubnis zu widerrufen. Der Behörde bleibt kein Ermessensspielraum. Im Gegensatz dazu können zwar die gleichen Gründe auch für die Gewerbeuntersagung herangezogen werden, müssen aber nicht. Bei der Gewerbeuntersagung muss immer geprüft werden, ob die Ordnungswidrigkeit oder die Straftat im Zusammenhang mit der Ausübung des Gewerbes stand. Ähnlich gelagerte Unterschiede gibt es auch beim Offenbarungseid. Dieser ist für die Erlaubnis ein zwingender Widerrufsgrund, für die Gewerbeuntersagung nur ein möglicher Untersagungstatbestand. Der Begriff der Unzuverlässigkeit ist im Falle eines Erlaubniswiderrufes folglich strikter und enger auszulegen als bei der Gewerbeuntersagung. Dies kann daran liegen, dass bei momentan erlaubnispflichtigen Gewerben ein höheres Schutzniveau vom Gesetzgeber gewollt ist als bei nicht erlaubnispflichtigen. Soll nun die Gewerbeuntersagung mit ähnlich geringem Prüfaufwand und damit mit weniger Ermessensspielraum für die Beamten gestaltet werden, müssen die Regelbeispiele aus § 34 c Abs. 2 GewO in § 35 GewO übernommen werden. Soll allerdings auch das Schutzniveau bezüglich der einzelnen Gewerbe differenziert werden, müssten die Regelbeispiele auch nur für die bisher erlaubnispflichtigen Gewerbe eingeführt werden. Ein weiteres Problem wirft die Tatsache auf, dass ein Gewerbeuntersagungsverfahren nur zu einer Eintra-

gung in das Gewerbezentralregister führt. Meldet ein Gewerbetreibender aber sein Gewerbe innerhalb der Verfahrensdauer ab, muss das Verfahren eingestellt werden und es erfolgt auch keine Eintragung ins Gewerbezentralregister. Der Widerruf der Erlaubnis hingegen ist unabhängig von der tatsächlichen Gewerbeausübung und eine Eintragung in das Gewerbezentralregister ist leichter zu vollziehen. Soll das Erlaubnisverfahren abgeschafft werden, müsste ein Gewerbeuntersagungsverfahren unabhängig von der tatsächlichen Gewerbeausübung möglich sein, da der Behörde in der Praxis bisher nur die Androhung des Widerrufs zur Verfügung steht, um den Schutz vor Fehlverhalten gewährleisten zu können.

Verbunden mit der Untersagung ist die Kontrolle der Gewerbetreibenden. Die Verwaltung befürchtet, bei Verlust der abschreckenden Wirkung der Erlaubnis einen höheren Aufwand für regelmäßige Überprüfungen zu haben, wenn dann auch Personen ein Gewerbe anzeigen, die zuvor keine Erlaubnis bekommen hätten. Ob tatsächlich ein solcher Mehraufwand entsteht ist allerdings fraglich, da die betreffenden Personen befürchten müssten, dass das Gewerbe bei einer Prüfung untersagt wird. Ohnehin finden diese Personen – wie schon erwähnt – auch Auswege, eine Erlaubnispflicht zu vermeiden. Im Vergleich zur Erlaubnis hat sich die regelmäßige Überprüfung als effizienter erwiesen, wobei jedoch zu berücksichtigen ist, dass derzeit nicht alle Kommunen die Gewerbetreibenden regelmäßig überprüfen. In einer der in die Diskussion einbezogenen Kommunen, welche die Gewerbetreibenden alle zwei bis drei Jahre überprüft, liegt die Quote der Beanstandungen bei einem halben Prozentpunkt.

In diesem Kontext ist auch zu klären, inwieweit respektive unter welchen Bedingungen eine Erlaubnis mehr Schutz als eine Anzeige bieten kann. Der grundsätzliche Unterschied zwischen einer Erlaubnis und einer Anzeige liegt in der Anzahl der eingeräumten Überprüfungsmöglichkeiten. Bei einem Erlaubnisverfahren kann der Beamte sowohl im Vorhinein in Bezug auf bestimmte Kriterien eine Überprüfung der Zuverlässigkeit vornehmen als auch nach Erteilung der Erlaubnis das tatsächliche Handeln des Gewerbetreibenden prüfen. Bei einer Anzeige hingegen bleibt nur diese letzte Möglichkeit der nachträglichen Überprüfung. Die Frage nach Anzeige oder Erlaubnisverfahren lässt sich folglich umformulieren in die Frage, ob eine vorherige Prüfung notwendig, tatsächlich organisierbar und unter Berücksichtigung des Verhältnisses von Kosten und Nutzen effizient ist. Die Kosten für die Einholung der Information, um eine Vorabprüfung zu ermöglichen, dürfen den tatsächlichen Kontrollnutzen nicht übersteigen.

Wenn kein Erlaubnisverfahren vorgeschrieben ist, kann der Gewerbetreibende sofort mit seiner Tätigkeit beginnen. Bis mögliche Unregelmäßigkeiten durch die Behörde festgestellt werden können, vergeht in der Regel eine gewisse Zeit. Der Kontrollnutzen eines Erlaubnisverfahrens liegt folglich in der Vermeidung von Schäden, die in dieser Zeit durch den Gewerbetreibenden verursacht werden können. Dieser Nutzen kann allerdings nur realisiert werden, wenn das Erlaubnisverfahren auch tatsächlich mögliche Schädiger im Voraus aussortiert, indem es deren *hidden characteristics*

offenbart. Dies scheint bei der Erlaubnis gemäß § 34 c GewO nach Aussage der Praktiker jedoch nicht gegeben. Folglich ist eine Kontrolle in Hinblick auf die Zuverlässigkeit höchstwahrscheinlich nur durch tatsächliche Beobachtung möglich. Damit wäre ein Erlaubnisverfahren hinfällig.

Um hier zusätzliche Meinungen einzuholen, wurden die für die Erlaubnis zuständigen Ordnungsbehörden u.a. gefragt, inwieweit die Erlaubnis Fehlverhalten unterbinden kann. Die Ergebnisse zeigen, dass auch bei der Verwaltung durchaus Zweifel an der Effizienz des Erlaubnisverfahrens bestehen. Lediglich 17 % der Befragten stimmen der Aussage, die Erlaubnis verhindere ein Fehlverhalten von Immobilienmaklern, uneingeschränkt zu. Hingegen lehnen 24 % diese Einschätzung vollständig ab. Dazwischen liegen 57 %, die die Erlaubnis nur mehr (17 %) oder weniger (41 %) eingeschränkt sinnvoll erachten. Ein ähnliches Bild ergibt sich bei den Bauträgern. Während 14 % wohl nicht auf die Erlaubnis verzichten möchten, beurteilen 27 % der Befragten die Erlaubnis als völlig überflüssig. Zwischen diesen Extremen liegen ebenfalls 17 %, die die Wirksamkeit der Erlaubnis mehr und 39 %, die dieselbe weniger einschränken. Da die Verwaltungsmitarbeiter die Erlaubnis in erster Linie als Drohung nutzen, ist anzunehmen, dass sich dieses Verhältnis mit der Möglichkeit einer einfacheren Gewerbeuntersagung nochmals in Richtung Ablehnung ändern würde. Somit lässt sich feststellen, dass hier mindestens ein Gesprächsbedarf über die Notwendigkeit einer Erlaubnispflicht besteht.

Es erscheint dementsprechend überlegenswert zu sein, zunächst einmal die Tätigkeiten der Immobilienmakler und der Bauträger aus dem Erlaubnisverfahren herauszunehmen. Allerdings bedarf es einer Regelung für die Gruppe der Finanzdienstleister, da durch Finanztransaktionen sehr viel größere Schäden entstehen können. Sinnvoller wäre nach Meinung der Ordnungsbehörde, diese Gruppe mit den Bestimmungen des Kreditwesengesetzes zu regulieren.

Des Weiteren wurde im Zusammenhang mit einer eventuellen Umstellung des Erlaubnisverfahrens eine Ergänzung des Verbraucherschutzes in die Diskussion eingebracht. Bereits heute muss der Gewerbetreibende eine Versicherung abschließen und dem Auftraggeber Rechnung legen, wenn er über Vermögenswerte des Auftraggebers verfügen will. Generell lässt sich die Position von Verbrauchern darüber hinaus etwa durch erweiterte Rücktrittsrechte, Transparenzvorschriften oder die Aufnahme eines eigenen Paragraphen für Maklergeschäfte in das BGB stärken. Allerdings sind diese Instrumente kritisch zu sehen, da der Verbraucherschutz vor allem zwei Instrumente kennt. Zum einem formuliert er bestimmte Informationspflichten, die der jeweilige Verkäufer gegenüber dem Verbraucher zu erfüllen hat. Zumindest bei Maklergeschäften besteht hier die Schwierigkeit genau festzulegen, auf welche Weise sich die Informationsasymmetrie von Kunde (Prinzipal) und Makler (Agent) nutzbringend abbauen ließe und so zum Schutz des Verbrauchers beitrüge. Zum anderen sind beschleunigte und vereinfachte vertragliche Rücktrittsmöglichkeiten ein Instrument des Verbraucherschutzes. Bei einem Maklergeschäft besteht allerdings ein vertragliches Dreiecksverhältnis. Der Makler besorgt das Geschäft für den Verkäufer.

Würde der Verbraucher von diesem Vertrag erleichtert zurücktreten können, würden die Rechtsfolgen der Rückabwicklung des Vertrages den Käufer und nicht den Makler treffen. Der Verkäufer müsste anschließend den Makler in Regress nehmen. Dies scheint ein sehr schwieriges und kompliziertes Verfahren.

Bleibt noch die Frage nach dem Verbraucherschutz bei Verträgen mit Bauträgern. Zwar handelt es sich dabei um gänzlich andere Verträge, dennoch ist der Mehrwert zusätzlicher Verbraucherschutzvorschriften ebenfalls fraglich. Zum einen bietet das Vertragsrecht bei Werkverträgen dem Kunden ohnehin Möglichkeiten, sich gegen schlechte Leistungen zur Wehr zu setzen, zum anderen sieht das Gewerberecht für Bauträger bereits jetzt weitgehende Offenlegungspflichten vor. Insofern scheinen zusätzliche Regelungen zum Verbraucherschutz hinsichtlich eines Rücktrittsrechts oder zusätzlicher Transparenzpflichten nicht geeignet zu sein, einen effizienteren Schutz gegen Verfehlungen eines Immobilienmaklers oder Bauträgers herzustellen.

Hinsichtlich der beizubringenden Unterlagen bleibt zunächst einmal festzustellen, dass die bisher verlangten Nachweise von der Behörde benötigt werden, um dieser die Grundlage für die Entscheidung zu liefern, ob eventuell eine Untersagung ausgesprochen werden müsste. Dabei sind auch die steuerlichen Unbedenklichkeitsbescheinigungen erforderlich, da der Verwaltung aufgetragen ist, die Vermögensverhältnisse des Antragstellers zu prüfen. Damit wird zwangsläufig auch eine Auskunft über die steuerlichen Verhältnisse benötigt, selbst wenn die Unbedenklichkeitsbescheinigung in den Vorschriften nicht explizit genannt wird.

Obwohl so die Zahl der Nachweise nicht sinnvoll reduziert werden kann, bleibt dennoch eine Möglichkeit, hier Entlastungen zu generieren, denn prinzipiell ist die Einholung von Auskünften auch durch die Erlaubnisbehörde möglich. So wird das Führungszeugnis ohnehin auf Antrag gegen Gebühr durch die Behörde eingeholt. Muss die Behörde von sich aus das Führungszeugnis einholen, weil der Antrag nicht gestellt wurde, wird eine zusätzliche Gebühr fällig. Bereits heute wird die Auskunft aus dem Gewerbezentralregister auf Antrag gegen Gebühr durch die Behörde eingeholt. Diese Auskünfte aus den Zentralregistern könnten also problemlos ohne weiteren Antrag nach Abgabe des Erlaubnisanspruchs bzw. der Anzeige durch die Behörde eingeholt werden. Hinzu käme die Einholung der Auskünfte beim Finanzamt und Steueramt sowie beim Amtsgericht.

Eine Erleichterung für das Einholen von Auskünften wäre die Onlineabfrage, was aber nicht in jedem Fall möglich oder nach Auskunft der Ordnungsbehörde Frankfurt wie im Fall des Bundeszentralregisters (noch) mit Problemen behaftet ist.

Mit Einführung eines Anzeigeverfahrens würden sich für die Kommunen zwar Möglichkeiten zur vereinfachten Übermittlung eröffnen, wozu auch die Anzeige per Internet gehört. Hier stellt sich jedoch – wie auch bei anderen Verfahren – die Frage nach dem Erfordernis der Schriftform und somit der qualifizierten elektronischen Signatur.

8.2.2.2 Bestätigung über die Geeignetheit des Aufstellungsortes

Der zu Grunde liegende Vorschlag

Im Gespräch mit Verbandsvertretern wurde nicht das Erfordernis einer Bestätigung an sich kritisiert, sondern die Uneinheitlichkeit der Mitteilung, so dass eine Standardisierung als entlastend beurteilt werden würde. Der Ansatz zur Umsetzung einer solchen Vereinheitlichung wäre die Änderung des Musterentwurfs zur SpielVwV.

Diskussion

Eigentlich stand nur die Frage nach der Ausgestaltung eines standardisierten Formulars zur Diskussion. Die Ordnungsbehörde der Stadt Frankfurt/M. hat dazu ein einfaches einseitiges Formular entworfen, das lediglich Angaben zu Name, Aufstellungsort (Betriebsstätte) und die Erlaubnis des Aufstellers verlangt.

Allerdings könnte auf die Bestätigung aus Sicht der Verwaltung auch gänzlich verzichtet werden, da sich ihr Mehrwert nicht erschließt. Schließlich ist durch die Spielverordnung festgelegt, unter welchen Bedingungen ein Ort für das Aufstellen eines Spielgeräts geeignet ist. Insofern dient die Bestätigung weniger der Überwachung als mehr der Rechtssicherheit der Aufsteller. Zudem bindet der Vorgang rund 20 Minuten der Arbeitszeit des Sachbearbeiters.

8.2.2.3 Gewerbeanmeldung

Der zu Grunde liegende Vorschlag

Der Kern des Vorschlags besteht in der Zusammenlegung der in Kapitel 7.3.3 genannten einzelnen Informationspflichten. Sofern es sich um die Gründung eines Unternehmens handelt, das nur freiberuflich tätig wird, reduzieren sich die genannten Verpflichtungen auf die steuerliche Erfassung sowie die Mitteilung an die Berufsgenossenschaft. Im Falle von Handwerksunternehmen ist außerdem die Anzeige des Beginns des selbständigen Betriebs eines handwerklichen oder handwerksähnlichen Gewerbes gem. §§ 16 und 18 HwO erforderlich.

Anstatt nur Daten aus der Anzeige nach § 14 GewO an die betreffenden Behörden zu übermitteln, könnte eine Gewerbeanmeldung in modifizierter Form die vorgenannten weiteren Mitteilungen, die ohnehin regelmäßig anfallen, ersetzen. Insbesondere unter Berücksichtigung der zwingenden Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie wäre die Gewerbeanzeige (nicht die Gewerbemeldestelle) der optimale Ansatzpunkt für eine weitergehende Vereinfachung des Gründungsprozesses, wie dieser sich dem Unternehmer darstellt und sowie für die Beförderung von zentralen Anlaufstellen (oft auch als One-Stop-Shops bezeichnet).

In diesem Zusammenhang ist auch zu überlegen, inwieweit die Übermittlung der dann integrierten Unternehmensanmeldung elektronisch erfolgen kann. Die elektronische Übermittlung scheitert zurzeit noch oft an dem Fehlen einer Möglichkeit zur Übertragung der qualifizierten elektronischen Signatur.

Mit einer Zentralisierung der einzelnen Verpflichtungen besteht schließlich die Notwendigkeit, den Prozess der Unternehmensgründung neu zu organisieren, selbst wenn sich die Inhalte nicht ändern.

Diskussion

In der Diskussion wurde insbesondere die Beteiligung der betroffenen Behörden behandelt. Es stellt sich bei dem Vorschlag die Frage nach der Organisation zur Übermittlung der Gewerbeanzeige, um den Verpflichtungen nach AO, SGB VII und IHKG bzw. HwO nachzukommen. Problematisch wäre es, wenn die Gewerbemeldestellen als zentraler Ansprechpartner fungieren müssten. Die Mitarbeiter in den Gewerbeämtern sind durch die Entgegennahme und Datenweiterleitung derzeit ausgelastet, nicht zuletzt auch deshalb, weil Gewerbeanmeldungen oft nicht korrekt ausgefüllt abgegeben werden. Neben den zeitlichen Engpässen sind die Mitarbeiter darüber hinaus nicht in der Lage, zu den dann auftretenden Fragen der Gründer bezüglich der steuerlichen und unfallversicherungsrechtlichen Erfassung kompetent Auskunft zu geben. Diesem Problem könnte begegnet werden, indem die wichtigsten Auskünfte über die erforderlichen Anzeigen und Meldungen zur Unternehmensgründung über zentrale Informationsanlaufstellen zur Verfügung gestellt werden. Im Falle von Gewerbebetrieben bieten sich hierfür die Industrie- und Handelskammern bzw. Handwerkskammern an. Für die Mitglieder der freien Berufe sind auch die standesrechtlichen Kammern oder andere Anlaufstellen denkbar. Es sei allerdings an dieser Stelle nochmals ausdrücklich darauf hingewiesen, dass hiermit keinesfalls der Diskussion um den durch die Dienstleistungsrichtlinie vorgesehenen „Einheitlichen Ansprechpartner“ vorweg gegriffen werden soll.

Unabhängig von der Verortung der Anlaufstelle bietet sich in jedem Fall die Verknüpfung mit Internetplattformen wie z.B. die *startothek* oder das *Infocenter Gewerbeanmeldung NRW* an.

Das vermutlich größte Hindernis auf dem Weg zu einer zentralen Unternehmensanmeldung besteht im Datenschutz, da – unabhängig von der gewählten Anlaufstelle – die entgegennehmende Person zwangsläufig Einblick in alle von den verschiedenen Behörden verlangten Daten erhält, solange die Anmeldung in Papierform erfolgt. Dies ist unproblematisch, solange ein Gründer seine Daten freiwillig einer zentralen Stelle preisgibt. Aus datenschutzrechtlicher Sicht würde eine verpflichtende Übergabe der Daten an eine solche Stelle jedoch nicht mehr mit dem geltenden Datenschutzrecht vereinbar sein. Es herrscht der Grundsatz, dass Behörden nur solche Daten einsehen und verwenden dürfen, die sie für ihre Arbeit und Verwaltung dringend benötigen. Alle darüber hinausgehenden Datenangaben müssen der jeweiligen Behörde verschlossen bleiben.

Dieses Problem lässt sich prinzipiell vermeiden, indem die zentrale Anlaufstelle keine Formulare entgegennimmt, sondern dem Gründer lediglich eine Möglichkeit eröffnet, seine Anzeigen und Meldungen zentral durchführen zu können. Dabei liegt es nahe, die Anmeldung per Internet durchzuführen. Technisch wäre es dabei möglich, daten-

schutzrechtlichen Bestimmungen zu genügen, so dass einzelne Daten immer nur von der jeweils berechtigten Behörde einzusehen sind. Allerdings existiert für die steuerliche Erfassung noch keine Möglichkeit, die Daten online zu übermitteln. Diesem Umstand müsste aber angesichts von bereits existierenden E-Government-Projekten wie der Elektronischen Steuererklärung ELSTER abgeholfen werden können. Hinsichtlich der Berufsgenossenschaften ist zwar die elektronische Lieferung möglich, jedoch besteht hier noch ein Bedarf nach Vereinheitlichung der Formate, um unnötigen Verwaltungsaufwand zu vermeiden.

Schließlich bleibt im Zusammenhang mit einer Anmeldung via Internet noch auf die qualifizierte elektronische Signatur hinzuweisen. Prinzipiell bedarf die Gewerbeanmeldung der gesetzlichen Schriftform, was sich vor allem aus Identifikationsgesichtspunkten begründen lässt. An eine Gewerbeanmeldung sind viele Rechtsfolgen geknüpft, vor allem steuerliche. Der Prüf- und Suchaufwand für die jeweilige Steuerbehörde wäre unverhältnismäßig, wenn sie die Identität des jeweiligen Ausstellenden selbstständig ermitteln müsste. Unterstellt man den Akteuren strategisches Verhalten, müsste zudem damit gerechnet werden, dass einige davon vorsätzlich mittels Falschangaben den Staat oder andere Personen schädigen.

Zwar ist die Anmeldung per Internet der einfachste Weg, um Effizienz und Datenschutz in gleichem Maße gerecht zu werden, jedoch lässt sich eine solche Lösung nicht in kurzer Zeit realisieren. Eine Alternative stellt ein Verfahren dar, das Gründern in ähnlicher Weise z.B. unter www.one-stop-shop-trier.de zur Verfügung steht. Dabei trägt der Gründer die Daten am PC in ein Metaformular ein, woraufhin anschließend die einzelnen Formulare generiert werden. Diese kann der Gründer dann ausdrucken und an die einzelnen Behörden versenden. Ein solches Softwaretool ist auf zweierlei Arten nutzbar: Erstens können die Angaben online eingegeben und verarbeitet werden. Dies setzt voraus, dass die zwischenzeitlich auf dem Server gespeicherten Daten nicht für Dritte einsehbar sind. Zweitens kann der Gründer das Tool auf einem lokalen PC (dieser muss nicht unbedingt sein eigener sein) laufen lassen. In diesem Fall behält er jederzeit die Verfügungsgewalt über seine Daten. Die zweite Alternative lässt sich derart umsetzen, dass der Gründer das Tool entweder durch die schon erwähnten zentralen Anlaufstellen erhält oder durch Herunterladen aus dem Internet. Für Letzteres bieten Plattformen wie die *startothek* oder das *Infocenter Gewerbeanmeldung NRW* ideale Anknüpfungspunkte.

Ein Vorteil dieser Lösung besteht nicht zuletzt darin, dass auf ein solches Tool technisch aufgebaut werden könnte und so ein erster Schritt in Richtung elektronischer Anmeldung per Internet möglich wäre. Außerdem erlaubt die elektronische Lösung das Einfügen von Ausfüllhilfen in das Formular, so dass der bereits erwähnte Beratungsbedarf von Gründern Berücksichtigung findet. Damit reduzieren sich auch eventuell erforderliche Nachfragen der Behörden beim Gründer bei falsch oder unvollständig ausgefüllten Formularen.

Im Hinblick auf den Ersatz der bisher verwendeten Formulare durch ein Metaformular bleibt zunächst festzuhalten, dass sich prinzipiell die Inhalte nicht ändern würden. Dennoch greift eine entsprechende Regelung hin zur zentralen Anmeldung per Metaformular in die Prozesse der Verwaltungen und somit auch in die betreffenden Regulierungen ein. Bei verbindlicher Nutzung des Metaformulars würde für die Gewerbemeldestellen die Datenübermittlung an die Finanzämter, Berufsgenossenschaften und Kammern entfallen. Des Weiteren müssten dieselben den Gründer nicht mehr zur Meldung auffordern. Gegebenenfalls müsste per Rechtsnorm festgeschrieben werden, an welcher Stelle das Tool zur Anmeldung in jedem Fall verfügbar sein muss (z.B. eine Internetseite des BMWi). Eine freiwillige Nutzung ist nicht empfehlenswert, da dann zusätzliche Prozesse in den Verwaltungen entstünden, die nur zu einer Mehrbelastung führten.

8.2.2.4 Antrag auf Einzelzuteilung zur Frequenznutzung

Der zu Grunde liegende Vorschlag

Ebenso wie dies bereits bei Anträgen bezüglich des festen Funkdienstes und des Satellitenfunks möglich ist, wird überlegt, für die anderen Anwendungen die elektronische Übermittlung des Antrags einzuführen. Dazu wären die betreffenden Verwaltungsvorschriften zu ändern. Um die Anträge online übermitteln zu können, müssten außerdem die bisher als Word- oder pdf-Datei vorliegenden Vordrucke in Online-Formulare überführt werden. Des Weiteren ist zu klären, wie die erforderlichen Nachweise zu übermitteln sind.

Diskussion

Zuerst stellt sich die Frage, welche Unternehmen eigentlich von dieser Informationspflicht wirklich betroffen sind, da sich dies aus den Funkanwendungen nicht unbedingt ohne weiteres ergibt.

- Bündelfunk: Hierbei handelt es sich um eine technisch neuere Variante des Betriebsfunks. Von Interesse ist die Anwendung für vor allem für größere Unternehmen mit einem weitreichenden Betriebsgelände sowie für Versorger und im Bereich des Nahverkehrs. Wenn der Funkverkehr nur eigenen Zwecken dient, dann gehört dieser Dienst im Grunde zum nichtöffentlichen Mobilfunk. Da der Dienst aber eben auch öffentlich angeboten werden kann, ist eine Trennung schwierig.
- Flugfunk und Seefunk: Flugzeuge und Hochseeschiffe benötigen eine gerätegebundene Zuteilung.
- Nichtöffentlicher Mobilfunk (Landfunk): Nichtöffentlich bedeutet, dass der Dienst nur für eigene Zwecke bestimmt ist, wobei nach den folgenden Diensten unterschieden wird:

- Betriebsfunk: Hier ist der innerbetriebliche Funkverkehr gemeint (s.a. Bündelfunk), wozu aber nicht nur der Funkverkehr auf dem Werksgelände, sondern auch der zwischen dem Taxi und dessen Zentrale gehört.
- Demonstrationsfunk: Dieser Dienst ist nur für nicht kommerzielle Präsentationen und Schulungen vorgesehen.
- Personenruffunk: Mit diesem Dienst werden z.B. die immer noch eingesetzten Piepser versorgt. Im Gegensatz zu GSM ist der Personenruffunk hochverfügbar und wird somit nach wie vor betrieben.
- Wetterhilfenfunk: Hierbei handelt es sich um eine sehr spezielle Anwendung, die z.B. vom Deutschen Wetterdienst (DWD) genutzt wird.
- Grundstücks-Sprechfunk: Im Grunde gehört dieser zum Betriebsfunk, ist jedoch tatsächlich nur auf ein Grundstück bezogen.
- Fernwirkfunk: Dieser Dienst geht in Richtung Datenübertragung, z.B. zur Fernsteuerung von Baustellenkränen oder zum Betrieb von Baustellenampeln. Die Nachfrage hiernach nimmt stark zu, insbesondere im Fall von Baustellen und industriellen Fernwartungen (Versorger).
- Fernsehfunk: Hiermit werden Videosignale für innerbetriebliche Zwecke – z.B. für drahtlose Überwachungskameras oder Bilder aus Modellflugzeugen – übermittelt.
- Reportagefunk: Hierzu zählen der Regiefunk, der bewegbare Richtfunk zur Ton- und Meldungsübertragung, der Fernsehfunk des nicht öffentlichen mobilen Landfunks und der bewegbare Richtfunk zur Bildübertragung. Zusammenfassend betrifft dieser Dienst alles, was z.B. im Rahmen einer Übertragung eines Fußballspiels an Funkverkehr anfällt.
- Nichtnavigatorischer Ortungsfunk: Dieser Dienst dient der Ortung, z.B. bei Türöffnern oder Funkbewegungsmeldern sowie bei der Streckenmessung von Ingenieuren. Heute sind die Frequenzen in der Regel allgemein zugeteilt, dennoch kann bei höheren Sicherheitsanforderungen (z.B. Kernkraftwerk) auch eine Einzelzuteilung benötigt werden.
- CB-Funk: Mittlerweile sind die Frequenzen für den vermutlich bekanntesten Dienst nahezu ausschließlich allgemein zugeteilt. Ausnahmen existieren lediglich für Schutzzonen (z.B. Saarbrücken). Speditionen bedienen sich entweder des Betriebsfunks oder des GSM-Netzes.
- Versuchsfunk: Mittels dieses Instrumentes, das größere Spielräume bei der Zuteilung ermöglicht, können neue Techniken getestet werden.
- Kurzzeitnutzungen: Ähnlich dem Versuchsfunk ist hier ein größerer Spielraum verfügbar. Genutzt werden so zugeteilte Frequenzen unter anderem für große Veranstaltungen, wie z.B. die Fußball WM 2006.

- Richtfunk: Dieser Dienst ist interessant für alle Anwender von Point to Point Verbindungen. Zwar gibt es hier viele Anwender, aber nur eine Handvoll von zumeist größeren Unternehmen.
- Fester Funkdienst (<30 MHz): Damit werden z.B. Funkuhren oder Fernsteuerungen über große Distanzen versorgt. Als Betreiber ist - von Ausnahmen abgesehen - nur die Telekom erwähnenswert.
- Satellitenfunk: Wenn auch selten, kann dieser Dienst auch von speziellen Unternehmen als Einzelzuteilung beantragt werden. Relevanter ist diese Form des Funkverkehrs für Extrembergsteiger etc. Tankstellen koordinieren ihre Preisänderungen ebenfalls auf diesem Weg, genau so wie Journalisten ihre Reportage via Satellit, wobei allerdings die Einzelzuteilung dann in der Regel durch einen zentralen Anbieter oder die Zentrale beantragt wird.
- Rundfunk: Hier ist der terrestrische Rundfunk gemeint. Inhaber von Zuteilungen sind in der Regel die Telekom und öffentlich-rechtliche Anstalten. Private Sendeanstalten bedienen sich eher der Telekom, als dass sie selbst eine Zuteilung beantragen.
- BOS-Funk: Diese Anwendung ist ausschließlich Behörden und Organisationen mit Sicherheitsaufgaben vorbehalten. Technisch handelt es sich dabei um eine Form des Betriebsfunks.

Für die breite Masse an Unternehmen kommt somit insbesondere der Betriebsfunk in seinen verschiedenen Erscheinungsformen für nichtöffentliche Zwecke, der Fernwirkfunk und Fernsehfunke sowie bei technologieintensiven Unternehmen der Versuchsfunk in Betracht. Nach Einschätzung der Bundesnetzagentur spielen Einzelzuteilungen hinsichtlich einiger Anwendungen eher für größere Unternehmen eine Rolle, andere Anwendungen sind aber dennoch auch oder gerade für kleinere Unternehmen von Interesse. Somit haben Einzelzuteilungen auch für den Mittelstand eine Bedeutung.

Bei der Umstellung der Antragsübermittlung auf ein Onlineverfahren ändert sich am Verwaltungsakt selbst nichts; es bleibt bei einer Genehmigung. Die Änderung betrifft vielmehr die Form des Antrags. Dabei muss das Verfahren derart umgestellt werden, dass die Antragsstellung den rechtlichen Anforderungen an einen Genehmigungsantrag genügt. In den Fällen, in denen eine Übermittlung per Internet bereits möglich ist, wurde dazu die qualifizierte elektronische Signatur in das Verfahren eingeführt, womit sich allerdings auch die Regulierungsdichte erhöhte.

Zwar könnte generell auf die Schriftform und somit auf die qualifizierte elektronische Signatur verzichtet werden, allerdings ergeben sich dann mehrere zu klärende Fragen: Erstens müsste der Politik bewusst sein, so ein Vertreter der BNetzA, dass dem Staat so Gebühren entgehen können, wenn ein Antragsteller nach Ablehnung eines Antrags leugnet, einen Antrag gestellt zu haben. Ist erst einmal bekannt, dass eine solche „Masche“ funktioniert, bestehe gerade gegenüber Behörden eine Tendenz,

davon dann auch Gebrauch zu machen. Mit der Schaffung von Präzedenzfällen werde dann die Inhaftungnahme nahezu unmöglich.

Zweitens wäre es für Unternehmen einfacher, Konkurrenten zu schaden, indem entweder Frequenzen blockiert oder Frequenzen scheinbar zurückgegeben werden. Eine abgeschwächte Form der Identifizierung in Form der fortgeschrittenen Signatur wäre ebenso wenig entlastend, da immer noch das Postident-Verfahren anzuwenden ist, womit die postalische Übermittlung des Antrags ebenfalls einfacher bleibt. Unternehmen beantragen eben nicht laufend eine Einzelzuteilung, sondern meistens einmalig für einen längeren Zeitraum. Unter diesen Umständen erscheint auch unter verhaltenstheoretischen Gesichtspunkten die Schriftform zwingend erforderlich. Die Anreize für opportunistisches Verhalten gegenüber den Konkurrenten und der jeweiligen Behörde wären hoch und zudem noch für den jeweiligen Handelnden leicht ersichtlich. Der Verlust von Rechtssicherheit im Hinblick auf die Einzelzuteilung von Frequenzen wurde dementsprechend auch von Unternehmen in Gesprächen strikt abgelehnt.

Für den Antrag selbst ist nach wie vor ein Formular je Funkanwendung erforderlich, das zudem bereits im Internet eingestellt ist. Die BNetzA hatte in der Vergangenheit bereits den Versuch unternommen, das Bearbeiten der Formulare am Bildschirm zu ermöglichen. Nachdem sich jedoch einige Antragsteller über unverständliche Schriftzeichen beschwerten, wurden die betreffenden Formulare wieder aus dem Netz genommen. Dennoch ist man der Meinung, dass eigentlich alle Formulare für das Ausfüllen am Bildschirm geeignet sein sollten.

Hinsichtlich der beizulegenden Nachweise ist vor allem der über die subjektiven Frequenzzuteilungsvoraussetzungen von quantitativer Bedeutung. Dieser Nachweis ist im Internet bereits als vorgefertigte Erklärung verfügbar und muss nur noch unterschrieben werden. Auch eine Integration in das Antragsformular wäre möglich.

Andere beizufügende Unterlagen – Frequenznutzungskonzept, geografischer Übersichtsplan, Antennendiagramm – müssten bei einer abschließenden Beantragung per Internet ebenfalls elektronisch versendet werden können. Allerdings weichen die im Einzelfall verlangten Unterlagen je nach Gegebenheit ab. So ist die Angabe einer Straße bei einer Station auf einem Berg nicht möglich, weshalb ein Kartenausschnitt benötigt wird. Wenn ein solcher Nachweis – Landkarte, Antennendiagramm oder Konfigurationsskizze – erforderlich wird, könnten diese – zumal dies selten vorkommt – im zweiten Schritt, falls notwendig, durch die Behörde gesondert angefordert werden. Prinzipiell genügen diese Dokumente auch als per E-Mail versendete Datei.

8.2.2.5 *Nachweis der Fachkunde, Eignung und Leistungsfähigkeit bei der Vergabe öffentlicher Aufträge*

Der zu Grunde liegende Vorschlag

Ursprünglich wurde vorgeschlagen, das bei Bauaufträgen bereits mögliche Präqualifikationsverfahren auf andere Leistungen auszudehnen. Da jedoch die Erfahrungen

des BMWi mit dem Präqualifikationsverfahren bei Bauaufträgen eher ernüchternd sind und die Option von den Unternehmen kaum wahrgenommen wird, richtet sich das Augenmerk auf einen Vorschlag des BMWi in Form einer Begründungspflicht für das Verlangen von Nachweisen. Ob und welche Nachweise vorzulegen sind, liegt im Ermessen des Sachbearbeiters. Durch die Begründungspflicht – so die Idee – soll der Druck auf die jeweilige Behörde erhöht werden, um diese zu einem effizienteren Umgang mit dem ihr zur Verfügung stehenden Ermessens zu zwingen.

Ein ergänzender Vorschlag betrifft die Übermittlung der Anträge in der Art, dass die elektronische Einreichung der Unterlagen erleichtert werden könnte.

Diskussion

Zunächst stellt sich natürlich die Frage, welche Nachweise bei der derzeitigen Praxis aus welchen Gründen eigentlich verlangt werden. Aus der Erfahrung der Beschaffungsstellen des Statistischen Bundesamts sowie des Bundesministeriums des Innern wird lediglich eine Eigenerklärung zur Zuverlässigkeit verlangt. Falls der Sachbearbeiter bei jeder Vergabe alle möglichen Nachweise verlangen würde, käme es in der Beschaffung zu zeitlichen Engpässen. Die Eigenerklärung ist zwar nicht wie die in der VOL genannten Nachweise Vertragsgegenstand, dennoch lässt sich aus *c.i.c.* (*culpa in contrahendo*, lateinisch: Verschulden beim Vertragsabschluss) bzw. nach der Modernisierung des Schuldrechts auch aus § 311 Abs. 2 BGB (Entstehung eines Schuldverhältnisses durch Aufnahme von Vertragsverhandlungen) gegebenenfalls ein Anspruch ableiten. Dies bedeutet aber nicht, dass generell keine weiteren Fragen nach der Eignung gestellt werden. Vielmehr ist auftragsbezogen die Eignung durch eine Anforderung in der Leistungsbeschreibung festzustellen. So wird selbstverständlich bei sehr komplexen und kostenintensiven Projekten, die im ein- bzw. zweistelligen Millionenbereich liegen, auch eine Auskunft über Unternehmenszahlen verlangt. Eine Ausnahme im BMI stellt die Beauftragung von Reinigungskräften dar. In diesem Fall ist gemäß einem Runderlass ein Auszug aus dem Gewerbezentralregister zu fordern.

Diesen Erfahrungen stehen die teilweise umfangreichen Nachweisforderungen anderer Behörden gegenüber. Daraus ergeben sich die Fragen, warum von der Möglichkeit, auf Nachweise zu verzichten, in so unterschiedlicher Weise Gebrauch gemacht wird und – im Hinblick auf den zu Grunde liegenden Vorschlag – ob die Begründungspflicht ein geeignetes Instrument ist, dass Nachweise gezielter eingefordert werden. Die Tatsache, dass die Beschaffer des Statistischen Bundesamts und des BMI das zur Verfügung stehende Ermessen tendenziell dazu nutzen, weniger Aufwand zu verursachen, ist nach deren eigener Einschätzung auch darin begründet, dass es sich hierbei um professionelle Beschaffungseinheiten handelt, die über die notwendigen Kompetenzen verfügen, um die Erfordernis eines Nachweises einschätzen zu können. Ein solcher Abwägungsprozess ist auch notwendig, da im Falle eines missglückten Auftrags dem Mitarbeiter durchaus vorgeworfen wird, sein Ermessen falsch angewendet zu haben. Hier liegt auch ein grundlegendes Problem:

Die Politik gibt der Verwaltung einen Ermessensspielraum, macht dieselbe aber auch dafür verantwortlich, wenn im Ermessen der Verwaltung Nachweise verlangt werden. Allerdings scheint eine Begründungspflicht nicht geeignet zu sein, um Ermessen in der gewünschten Weise zu lenken. Zum einen besteht ohnehin die Verpflichtung, den Gebrauch von Ermessen zu dokumentieren, zum anderen würde eine den Unternehmen gegenüber zu veröffentlichende Begründung nach Ansicht der Verwaltung vermutlich zusätzliche Rechtsstreitigkeiten nach sich ziehen. Außerdem herrscht in den Behörden das Vier- bzw. Sechs-Augen-Prinzip, wodurch eine Kontrolle des einzelnen Sachbearbeiters gewährleistet ist.

Aus verhaltenstheoretischer Sicht resultiert der Ermessensgebrauch hinsichtlich der verlangten Nachweise aus einem Kosten-Nutzen-Kalkül. Dabei ist es im Fall von Ermessensentscheidungen immer fraglich, welchen Nutzen ein Beamter aus der Ausübung des Ermessens ziehen kann. Er kann eigentlich nur hoffen, keine rechtlichen Fehler zu machen. Folglich geht es lediglich um die Vermeidung von weiteren Kosten, z.B. im Rahmen eines Disziplinarverfahrens. Dies kann der Grund sein, warum viele Ermessensspielräume im Bereich der Anforderung von Unterlagen unabhängig vom konkreten Einzelfall extensiv ausgeübt werden. Die jeweiligen Verwaltungsmitarbeiter wollen „auf Nummer sicher gehen“ und jeden dienstrechtlichen Vorwurf verhindern. Ob dieses Sicherungsverhalten durch eine Begründungspflicht verhindert werden kann, ist allein aufgrund der Tatsache, dass die Ermessensentscheidung zumindest verwaltungsintern ohnehin zu dokumentieren ist, fraglich. Der Aufwand für die extensive Ausübung des Ermessens würde steigen. Folglich wäre nach einem Kosten-Nutzen-Kalkül eine Verhaltensänderung zu erwarten, wenn der Begründungsaufwand die erwarteten Kosten eines Fehlverhaltens übersteigen. Dies wäre durch eine Begründungspflicht aber wohl kaum herzustellen, soweit man diese nicht über Gebühr ausweiten möchte.

Anstelle einer Begründungspflicht wurden drei weitere Ansätze diskutiert. Erstens stellt sich die Frage, inwieweit ein Ermessensspielraum überhaupt erforderlich ist. Prinzipiell gibt die Politik über das Ermessen in gewisser Weise einen Teil der Verantwortung an die Verwaltung ab. Je größer der öffentliche Druck auf Letztere ist (Stichwort Fleischskandal), umso eher wird eine Verwaltung mehr statt weniger Nachweise fordern. Um dem entgegen zu wirken, könnten zumindest für kleinere Beschaffungsvolumina bzw. nicht kritische Leistungen alle Nachweise per Änderung der VOL/A entfallen. Der Nachteil dabei wäre die Festlegung solcher Leistungen. Generell sieht die Verwaltung im Ermessen ein wichtiges Instrument für eine moderne Behörde, um flexibel reagieren zu können – sofern die nötige Fachkunde vorhanden ist. Gestützt wird diese Auffassung durch Epstein⁶¹. Nach empirischen Untersuchungen delegiert der US Congress politische Fragestellungen, welche einen hohen Informationsgehalt und Komplexitätsgrad besitzen, sehr viel häufiger an die Verwaltung, als dies bei gegenteilig charakterisierten Politikproblemen der Fall ist. Der US Congress versucht, über die Expertise die Unsicherheiten bei den politischen Maß-

⁶¹ Epstein, O'Halloran 1999.

nahmen zu reduzieren, um flexibel auf Veränderungen reagieren zu können und so eine gewisse Einzelfallgerechtigkeit zu schaffen. Dafür nimmt er in Kauf, dass bei steigender Machtdelegation auch die jeweiligen Kontrollmöglichkeiten der Politik abnehmen und folglich der eingeräumte Ermessensspielraum vom eigentlichen Ziel abweichend ausgeübt werden kann. Würde nun für einen bestimmten Bereich das Ermessen bei der Anforderung von Unterlagen abgeschafft werden, würde in diesem Bereich die Flexibilität fehlen und somit vorhandene Expertise nicht mehr genutzt werden.

Zweitens ist nochmals über die Präqualifikation nachzudenken, wobei hierunter nicht nur das Präqualifikationsverfahren bei öffentlichen Bauaufträgen zu verstehen ist. Die einfachste Form ist der Abschluss von Rahmenverträgen für kleinere, aber wiederkehrende Leistungen. Diese Option steht der Verwaltung bereits jetzt offen. Eine andere ins Gespräch eingebrachte Form ist das Unternehmer- und Lieferantenverzeichnis (ULV). So wird z.B. in Sachsen von der Auftragsberatungsstelle (ABSt) in Trägerschaft der Industrie- und Handelskammern sowie der Handwerkskammern und des Freistaats Sachsen ein Verzeichnis geführt, in das sich Unternehmen, die sich auf öffentliche Aufträge nach VOB, VOL oder VOF bewerben wollen, eintragen lassen können. Voraussetzung ist die Vorlage von folgenden Unterlagen

- Gewerbeanmeldung (sofern relevant, in Fotokopie),
- Anmeldung im Berufsregister (sofern relevant, in Fotokopie),
- Handelsregisterauszug (sofern relevant, im Original oder als beglaubigte Fotokopie),
- Auskunft gemäß § 150 GewO, aus der sich ergibt, dass für das Unternehmen kein Eintrag im GZR 4 (im Original oder als beglaubigte Fotokopie) und für die handlungsbevollmächtigten Personen eines Unternehmens (Vorstände, Geschäftsführer und Prokuristen) kein Eintrag im GZR 3 (Vorlage im Original) vorliegt,
- Bescheinigung über die Mitgliedschaft in einer Berufsgenossenschaft (in Fotokopie),
- Bescheinigungen über die Zahlung von Beiträgen der gesetzlichen Krankenkassen (im Original oder als beglaubigte Fotokopie),
- Erklärung über die Zahlung von Steuern und Abgaben (Eigenerklärung mit Formular der ABSt Sachsen oder Unbedenklichkeitserklärung nach der gemeinsamen Bekanntmachung des SMWA und SMF vom 24.06.2003),
- Erklärung, dass sich das Unternehmen nicht in Insolvenz befindet oder die Eröffnung beantragt oder der Antrag mangels Masse abgelehnt worden ist sowie, dass sich das Unternehmen nicht in Liquidation befindet (Eigenerklärung mit Formular der ABSt Sachsen) und

- Zustimmungserklärung über die Verwendung personen- und unternehmensbezogener Daten für das ULV der ABSt Sachsen (Formular der ABSt Sachsen).

Darüber hinaus werden gegebenenfalls weitere gewerbespezifische Unterlagen erbeten, wie beispielsweise die Vorlage der Freistellungsbescheinigung gem. § 48b EStG oder der Nachweis einer Haftpflichtversicherung, aber auch die Zertifizierung nach einer bestimmten Norm oder der Nachweis über die Bestellung einer Frauenbeauftragten. Solche zum Teil in die Organisationsstruktur und Prozesse des Unternehmens eingreifende Forderungen sind jedoch nicht auf den Eintrag in einem ULV beschränkt, sondern können einem Unternehmen generell bei Ausschreibungen begegnen.

Der Nachteil dieser Verzeichnisse besteht – analog zu dem Präqualifikationsverfahren bei öffentlichen Bauaufträgen – in dem hohen Aufwand für die Erlangung der Eintragung. Hinzu kommen die Gebühren für die Eintragung, die in Sachsen 180 EUR betragen, zuzüglich 130 EUR für die jährliche Verlängerung. Darüber hinaus sind die Nachweise regelmäßig neu vorzulegen. Der Nachweis der Gewerbezentralregister-eintragungen ist sogar vierteljährlich zu erneuern.

Damit erscheint die Aufnahme in ein ULV, das mit nur geringen Abweichungen auch in anderen Bundesländern so geführt wird, allenfalls für diejenigen Unternehmen lohnenswert, die sich mehrfach pro Jahr auf öffentliche Ausschreibungen bewerben. Zwar ist es denkbar, solche Listen – wie vorgeschlagen – zu vereinheitlichen und gegebenenfalls auch den Zugang zu erleichtern, dennoch bleibt die Frage nach der Aktualisierung bestehen.

Drittens wurde überlegt, die Verfahrensorganisation dahingehend zu ändern, dass erst nach Auswahl eines Anbieters die nach Ermessen des Sachbearbeiters notwendigen Nachweise zu führen sind. Hier besteht ein Problem darin, dass die kurzfristige Verfügbarkeit der dann vorzulegenden Nachweise gewährleistet sein muss. Wenn die Beschaffungsstelle einen Auftrag kurzfristig vergeben muss, werden die Unterlagen unter Umständen in ein bis zwei Tagen benötigt. Während einige Nachweise durch Unterlagen, die ohnehin beim Unternehmen liegen und somit unmittelbar verfügbar sind, geführt werden können, müssen Auskünfte aus dem Bundeszentralregister sowie dem Gewerbezentralregister erst beantragt werden. Laut dem Bundesamt für Justiz erfolgt die Übersendung der erstellten Auskunft aus dem Gewerbezentralregister *„grundsätzlich ausschließlich auf dem Postwege. In besonders eilbedürftigen Angelegenheiten ist eine zusätzliche Übermittlung per Telefax möglich, wenn die Auskunft keine Eintragungen enthält, die Eilbedürftigkeit gesondert schriftlich begründet wird, die Telefaxnummer des Empfängers angegeben wird und die Erreichbarkeit des Anschlusses gegeben ist“*⁶². Die Anfrage an das Bundesamt für Justiz kann zwar per Internet (sowie über andere Datenübertragungswege) gestellt werden, die Auskunft selbst wird jedoch derzeit noch nicht elektronisch, sondern in Papierform auf dem Postwege der anfragenden Stelle zugesandt. Lediglich bei einer Da-

⁶² Bundesamt für Justiz.

tenübertragung über Datenleitungen erfolgt zurzeit „*ein erweiterter Testbetrieb dahingehend, dass bei unbeschränkten Auskunftersuchen und Führungszeugnisanträgen von Behörden nach § 31 BZRG an das Bundeszentralregister eine Auskunftserteilung auch in Form einer Übermittlung von Datensätzen in seriellen Dateien auf Leitungen der Deutschen Telekom an die anfragenden Dienststellen erfolgen kann*“⁶³.

Zusammenfassend wäre der skizzierte Ansatz, sofern die Übermittlung der Auskünfte aus den Zentralregistern weitergehend beschleunigt werden kann, durchaus geeignet, um zumindest die nicht zum Zuge kommenden Anbieter von Nachweispflichten zu entlasten. Eine weitere Bedingung ist, dass auch keine anderen Nachweise, die erst beschafft werden müssten, vom Sachbearbeiter verlangt werden, wenn der Auftrag in kürzester Zeit erteilt werden soll.

Wie auch im Hinblick auf andere Verwaltungsverfahren stellt sich abschließend die Frage, inwieweit die Schriftform für die Abgabe von Angeboten nach VOL/A erforderlich ist, wozu unter Juristen und Experten derzeit eine Diskussion stattfindet. De facto besteht seit kurzem die Möglichkeit, über die Internetplattform www.evergabe-online.de neben der digitalen qualifizierten Signatur auch die fortgeschrittene Signatur zu nutzen. Damit steht ein für elektronischen Verkehr vereinfachtes Verfahren zur Verfügung. Prinzipiell kann diese Plattform von allen öffentlichen Auftraggebern genutzt werden, wobei aktuell jedoch nur 95 Vergabestellen an die e-Vergabe angeschlossen sind⁶⁴.

8.3 Einschätzung möglicher Entlastungen

Nachdem nun eine konkretere Vorstellung von der Ausgestaltung der Maßnahmen besteht, stellt sich die Frage nach den Kostenfolgen für die Unternehmen. Ob eine – sicherlich gutgemeinte – Maßnahme wirklich die Belastung der Wirtschaft per Saldo senkt, lässt sich allerdings nicht einfach aus einer Tabelle ablesen. Vielmehr hängt die tatsächliche Entlastung unter anderem davon ab, auf welche betriebswirtschaftlichen Gegebenheiten die Änderung einer Regulierung trifft, wie Unternehmen und Behörden auf die Änderung reagieren und in welchem Maß Unternehmen überhaupt betroffen sind oder genauer, wie sie ihre Betroffenheit wahrnehmen. Somit stellt eine Folgenabschätzung im vierten Schritt des GFA-Schemas zuerst die Rahmenbedingungen dar, um in den nächsten Schritten nach den verschiedenen Formen der vom Unternehmen wahrgenommenen Bürokratisierung und den Kostenfaktoren zu fragen. Auf dieser Grundlage wird schließlich im siebten und letzten Schritt der Versuch unternommen, eine belastbare Einschätzung der Ent- und Belastungen zu erhalten.

Wie schon im Rahmen der Machbarkeitsprüfung und Konkretisierung in Kapitel 8.2 gehen den einzelnen Folgenabschätzungen auch hier zunächst einige grundsätzliche Überlegungen voran.

⁶³ Bundesamt für Justiz.

⁶⁴ Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern.

8.3.1 Kostenfaktoren in der wissenschaftlichen Literatur

Die Kosten infolge einer Bürokratisierung können in vielerlei Hinsicht genauso durch betriebsinterne wie -externe Faktoren beeinflusst werden. Zum einen gibt es relativ einfach zu beurteilende Kostentreiber, wie z.B. die Verfügbarkeit von Angaben, die zur Erfüllung einer Informationspflicht notwendig sind (was nicht bedeuten soll, dass es immer einfach ist zu beurteilen, ob diese Angaben dem Unternehmen vorliegen). Zum anderen gibt es aber darüber hinaus Einflüsse, die nicht auf den ersten Blick einzuschätzen sind. Die Relevanz einiger dieser Kostenfaktoren hat sich wiederholt auch im Laufe der Beurteilungen gezeigt, weshalb die Ansätze in der wissenschaftlichen Literatur, die sich mit den betreffenden Faktoren beschäftigen, nachstehend erläutert werden.

8.3.1.1 *Nutzung von Ermessensspielräumen durch Behörden und Sachbearbeiter*

Ein oft entscheidender Kostenfaktor ist die Art und Weise der Nutzung von Ermessensspielräumen durch die jeweiligen Behörden bzw. Sachbearbeiter. Ermessen wird einer Behörde oder einem Sachbearbeiter mit dem Ziel gewährt, Kenntnisse und Erfahrungen zu nutzen, um speziell auf den Einzelfall abgestimmte Entscheidungen zu ermöglichen und somit effizientere und effektivere Verwaltungsakte zu erlassen. Es wird angenommen, dass der Sachbearbeiter aufgrund seines leichteren Zugangs zu Informationen bessere Entscheidungen trifft, als dies dem Gesetzgeber möglich wäre. Durch die Nutzung der Expertise und der Informationen können somit Transaktionskosten des Gesetzgebers verringert werden und die Gewährung von Ermessensspielräumen wäre kein Kostenfaktor, sondern ein Nutzenfaktor. Allerdings ist dieses Idealbild der Ermessensgewährung durch die Annahme geprägt, dass der jeweilige Beamte die Unsicherheit des Gesetzgebers mit seiner Expertise auch tatsächlich auflösen könnte. In vielen Fällen dürfte dies aber nur eingeschränkt oder gar nicht der Fall sein. Besonders bei einer komplexen Fragestellung mit hoher politischer Bedeutung kann sich der eigentliche Vorteil einer Ermessensgewährung ins Gegenteil verkehren. Kann auch der Verwaltungsbeamte nicht genügend Informationen sammeln, um eine richtige und sinnvolle Entscheidung zu treffen, steigt für ihn das Risiko eines Fehlschlages. Besonders bei politisch brisanten Fragestellungen drohen damit erhebliche Konsequenzen. Es ist anzunehmen, dass in solchen Konstellationen das Interesse des jeweiligen Entscheiders nicht auf das Fällen der richtigen Entscheidung gerichtet ist, sondern auf seine Absicherung gegenüber potentiellen Vorwürfen im Falle eines politischen Fehlschlages. Die eigentliche Ermessensentscheidung wird reduziert auf das Ausüben von Sicherheitshandlung, wie z.B. die Befolgung der üblichen Verwaltungspraxis oder das Herauszögern von Entscheidungen⁶⁵. Die Verwaltungsspitze reagiert unter Umständen auf solches Fehlverhalten mit mehr Bürokratisierung in Form von Verwaltungsvorschriften, sofern das Fehlverhalten die originäre Aufgabe der Behörde betrifft. Hingegen ist es möglich, dass Fehlverhalten, das nicht

⁶⁵ Carpenter 2003, S. 25 f.

die statuierten Ziele der Behörde verletzt, geduldet wird. Fehlverhalten bedeutet dabei nicht, dass die Behörde gegen Regeln verstößt. Vielmehr kommt dieselbe lediglich ihrem Auftrag nach, für den die Politik die Behörde eingesetzt hat. In ihren Bemühungen steht sie also im Einklang mit ihrem Auftraggeber, der nur dann eingreift, wenn größere Katastrophen eingetreten oder zu befürchten sind⁶⁶. Die Politik lässt der Behörde freie Hand, solange diese ihrer Aufgabe nachkommt, was auch mit der Belastung der Unternehmen durch Bürokratiekosten einhergehen kann. So darf es nicht überraschen, wenn sich etwa die Finanzverwaltung bei der Auslegung eines unbestimmten Rechtsbegriffs, wie z.B. „überwiegend betrieblich genutzt“, an der Maximierung der Steuereinnahmen orientiert.

In all diesen Fällen ist eine im Einzelfall gerechte Entscheidung nicht mehr zu erwarten. Der ursprünglich Effizienz steigernde Charakter des Ermessens verkehrt sich ins Gegenteil. Die Ermessensgewährung wird zum Kostenfaktor.

8.3.1.2 Kumulation von Anforderungen und Grenzen der Informationsverarbeitung

In der experimentellen Wirtschaftsforschung ist es schon seit langem Konsens, dass Menschen bei der Informationsverarbeitung kognitiven Grenzen unterliegen. Sie haben Probleme mit der Bewältigung von komplexen Aufgaben, eine nur beschränkte informationelle Aufnahmekapazität, eingeschränkte rechnerische Fähigkeiten und folglich große Schwierigkeiten mit der Einschätzung von Wahrscheinlichkeiten und Risiken. Herbert Simon nannte das Verhalten von Menschen auf Grund dieser kognitiven Grenzen folglich „eingeschränkt rational“⁶⁷. Gleichzeitig sind die Anforderungen an die jeweiligen Verwaltungsbeamten und Sacharbeiter in einer staatlichen Organisation stetig gestiegen, da die Welt komplexer, schneller, vielfältiger geworden ist und große Mengen an Informationen zu verarbeiten sind. Auch der Anspruch an eine moderne Verwaltung ist gestiegen. Der Staat muss heute Dienstleister für die Bürger sein. Um trotz der beschriebenen kognitiven Einschränkungen die gestiegenen Anforderungen meistern zu können, greifen Menschen zu einer List. Sie entwickeln Entscheidungsrichtlinien und „Daumenregeln“, mit denen bestimmten Entscheidungssituationen bewältigt werden⁶⁸. Entscheidungsregeln resultieren aus kultureller Sozialisation oder aus Lernprozessen. Oftmals wird mit dieser heuristischen Entscheidungsmethode allerdings nicht die tatsächlich optimale Lösung realisiert, die bei größeren Informationssammlungen vielleicht hätte realisiert werden können. Es kommt zu Ineffizienzen. Allerdings kann auch die Realisierung der optimalen Lösung durchaus ineffizient sein, wenn die zur ihrer Realisierung aufzuwendenden Informationskosten den Nutzen der optimalen Entscheidungshandlung übersteigt. Eine kostengünstigere, dafür nicht so zielgenaue „Daumenregel“ wäre unter diesen Umständen kostengünstiger. In Bürokratien ähneln die internen Verwaltungsvorschriften und/oder die verwaltungsinterne übliche Praxis solchen „Daumenregeln“. Die Nachfrage

⁶⁶ Waterman, Meier 1998, S. 191 sowie Khademian 1995.

⁶⁷ Simon 1997.

⁶⁸ Sunstein 2004.

nach solchen Regeln steigt an, wie im Kapitel 8.3.1.1 schon beschrieben, mit steigender Unsicherheit an. Kosten auf Grund von kognitiven Grenzen entstehen also in Form von Fehlentscheidungen oder hohen Aufwendungen für die Vermeidung von solchen kognitiv bedingten Fehlern, was aber nicht nur für die Verwaltung zutrifft, sondern ebenso für den Normadressaten gilt. Auch Letzterer bedient sich vereinfachender Entscheidungsmuster. Nur selten durchdringt der juristisch meistens nicht vorgebildete Unternehmer alle ihn betreffenden Regulierungen.

8.3.1.3 Rechtssicherheit

Wie im Kapitel 8.2.1.1 beschrieben, dienen hierarchische bürokratische Allokationsmechanismen dazu, Transaktionskosten zu reduzieren und hohe Unsicherheiten aufzulösen, um Transaktionen zu ermöglichen, die unter anderen Allokationsmechanismen nicht stattfinden würden. Damit schenken sie den jeweiligen Adressaten eines Verwaltungsakts auch eine gewisse Rechtssicherheit. Der erlassene Verwaltungsakt ist vor Gericht gültig, er kann zur Abwehr von Ansprüchen Dritter oder aber auch zur Abwehr nachfolgender verwaltungsrechtlicher Handlungen angeführt werden. Die Auflösung von bürokratischen Vorschriften kann folglich auch zu Kosten führen, womit das Bedürfnis nach Rechtssicherheit in der Beurteilung einer Regulierung zu einem Kostenfaktor wird. Denn in diesem Falle müssten die jeweiligen Akteure die Sicherung ihrer Ansprüche selbstständig bewältigen. Dies kann schnell die jeweilige Leistungsfähigkeit übersteigen. Muss z.B. ein Investor damit rechnen, dass ein von ihm geplantes Gebäude nach einer gewissen Zeit wieder abgerissen werden müsste, weil Ansprüche Dritter oder des Staates gegen ihn geltend gemacht werden könnten, würde er die Investition kaum vornehmen. Er braucht Investitionssicherheit. In einem solchen Fall übersteigen die durch das jeweilige bürokratische Instrument eingesparten Transaktionskosten in Form von Sicherungskosten für den Investor bei Weitem die jeweiligen bürokratischen Kostenbelastungen. Eine Folgenabschätzung könnte also zu dem Ergebnis kommen, dass eine Informationspflicht die günstigere Alternative darstellt.

8.3.2 Die Folgenabschätzungen im Einzelnen

Auf Grundlage der Ergebnisse der in Kapitel 8.2.2 dargestellten Diskussion und Konkretisierung wird nun versucht, die Entlastung der Vorschläge einzuschätzen. Dabei werden zum besseren Verständnis in Ergänzung des GFA-Schemas vor Prüfung der Rahmenbedingungen noch einmal zusammenfassend die betrachteten Änderungen im Wesentlichen sowie die involvierten Institutionen dargestellt. Zur Wahrung der Übersichtlichkeit wurden außerdem die Schritte sechs und sieben in den fünften Schritt integriert, so dass die Kostenfaktoren sowie die Einschätzung der Kosten nicht als eigenständige Gliederungspunkte erscheinen.

Die Folgenabschätzungen werden abgeschlossen durch eine Einschätzung des Entlastungspotentials, indem die Ent- und Belastungen infolge der dargestellten Änderungen, die bis dahin jeweils einzeln erläutert sind, insgesamt betrachtet werden. Allerdings würde die Addition der Mediane zu einer Verzerrung des tatsächlichen Po-

tentials führen, da die einzelnen Aktivitäten nicht unabhängig voneinander sind. So kann beispielsweise ein Mehraufwand für Konsultationen externer Berater auf der einen Seite dazu führen, dass der Unternehmer auf der anderen Seite weniger Zeit für das Ausfüllen eines Formulars benötigt. Um nun das Entlastungspotential richtig einschätzen zu können, sind im ersten Schritt die Kosten je Unternehmen zu saldieren, worauf im zweiten Schritt hieraus der Median berechnet wird.

Hinsichtlich der Einordnung der Folgenabschätzungen sei hier angemerkt, dass es sich sowohl bei den in Kapitel 8.2.2 dargestellten Diskussionen als auch bei den nachstehenden Einschätzungen nie um eine endgültige Wahrheit handeln kann, da Recht und Realität dafür viel zu komplex sind. Vielmehr liefern solche Ausführungen Daten und Hinweise sowie Anstöße zur weiteren Diskussion. Es sei auch nochmals darauf hingewiesen, dass eine GFA nie die politische Entscheidung ersetzen kann. Es ist daher nicht Ziel der Folgenabschätzung, fertige Gesetze zu präsentieren, sondern lediglich deren Vorbereitung zu unterstützen.

8.3.2.1 Erlaubnis für Makler, Bauträger und Baubetreuer

Die Änderungen im Wesentlichen

Das Erlaubnisverfahren wird in zweierlei Weise geändert: Erstens wird das Erlaubnisverfahren in ein Anzeigeverfahren überführt. Ausgenommen davon sind Makler, die Verträge nach § 34c Abs. 1 Nr. 1 Buchstabe b GewO vermitteln. In diesem Zusammenhang wird § 34 c GewO dahingehend geändert, dass eine Gewerbeuntersagung nach § 35 GewO ebenso zügig ausgesprochen werden kann wie der Widerruf einer Erlaubnis. Hierfür bleiben die in § 34 c GewO vorhandenen Regelbeispiele bestehen und gelten fortan für die Gewerbeuntersagung bei Geschäften von Immobilienmaklern und Bauträgern. Des Weiteren wird das Verfahren nicht mit Abmeldung des Gewerbes eingestellt.

Zweitens erklärt sich der Gewerbetreibende mit der Anzeige einverstanden, dass die für die Überwachung zuständige Behörde die Auskünfte aus dem Bundeszentralregister, dem Gewerbezentralregister und dem Schuldnerverzeichnis sowie die Bescheinigungen des Finanzamtes und Steueramtes einholen darf.

Institutionen

Von Seiten des Bundes sind an der Ausgestaltung der Vorschriften das BMWi und an der Schnittstelle zwischen dem Bund und den Länder der Bund-Länder-Ausschuss Gewerberecht beteiligt. Die Umsetzung obliegt der zuständigen Ordnungsbehörde sowie dem Finanzamt, dem Steueramt, dem Amtsgericht, dem Bundesamt für Justiz und gegebenenfalls den Kammern, sofern diese von der Erlaubnisbehörde in das Verfahren einbezogen werden.

Bedeutung des Vorgangs für das Unternehmen

Unabhängig davon, ob es sich um eine Erlaubnis oder Anzeige handelt, würde ein Versäumnis ein Bußgeld oder sogar eine Untersagung zur Folge haben. Eine Anzei-

ge ermöglicht allerdings die unmittelbare Aufnahme der Geschäftstätigkeit und wird somit weniger als Regulierung bzw. Belastung wahrgenommen.

Hinsichtlich des Unterschieds zwischen einem Erlaubniswiderruf und einer Gewerbeuntersagung stellt Marcks fest, dass diese Instrumente – wenn auch rechtlich unterschiedlich zu beurteilen – „in den praktischen Auswirkungen auf den Gewerbetreibenden sicherlich vergleichbar“ sind⁶⁹. Eine ähnliche Auffassung vertritt die IHK Wiesbaden, da der Widerruf in der Regel ohnehin nur der Untersagung vorangeht.

Mögliche Fallkonstellationen

Mit der Trennung von Maklern, die Immobilien vermitteln und solchen, die Kapitalanlagen vermitteln, entsteht eine zusätzliche Gruppe von zu regulierenden Unternehmen. Allerdings wird diese Gruppe bereits jetzt in der Verwaltungspraxis anders behandelt, da die Erlaubnis gemäß der Einteilung des § 34c Abs. 1 erteilt wird.

Bürokratisierung und deren Kosten

Anzahl der zu kontaktierenden Stellen

Mit der Einführung des Anzeigeverfahrens bleibt der Kontakt zur Ordnungsbehörde bestehen. Hingegen fallen die Kontakte zu Finanzamt, Steueramt und Amtsgericht weg, wenn die Ordnungsbehörde die verlangten Nachweise verwaltungsintern einholt. Ein direkter Kontakt zum Bundesamt für Justiz ist in der Regel auch bisher nicht erforderlich, da die Auskünfte aus den Zentralregistern über die Ordnungsbehörde auf gesonderten Antrag des Gewerbetreibenden einholt werden.

Die Einholung der Nachweise fällt in die Verwaltungshoheit der Länder. Zwar kann durch den Musterentwurf zur MaBVwV des Bund-Länder-Ausschusses die Umsetzung angeglichen werden, die Übermittlung der steuerlichen Bescheinigungen sowie der Auskunft aus dem Schuldnerverzeichnis an die Ordnungsbehörde, hängt aber letztlich von der Übernahme des Entwurfs durch die Länder ab. Die Festschreibung eines solchen Verfahrens in der GewO müsste gemäß Art. 84 Abs. 2 GG durch den Bundesrat beschlossen werden.

Darüber hinaus steht es den Behörden frei, die derzeitigen Anträge nur bei persönlicher Vorsprache oder auch per Post entgegenzunehmen. Die Frage, wie dann eine Anzeige erstattet werden kann, ist prinzipiell ebenfalls in der MaBVwV zu klären. Eine für die Verwaltung verbindliche Regelung wäre allerdings insofern sinnvoll, als die Mitarbeiter sonst selbst nach ihren eigenen Präferenzen entscheiden und keine einheitliche Praxis entstehen würde. Ohne eine festgeschriebene Regel wäre es nach wie vor möglich, dass die Antragssteller pauschal in die Behörde zitiert werden. Es ist aufgrund der Befragung zu vermuten, dass die Verwaltung von dieser Praxis vor allem auf Grund der möglichen zusätzlichen Kontrolle durch ein persönliches Gespräch Gebrauch machen würde. Signifikant häufiger sehen die Behörden den Antragsteller

⁶⁹ Landmann/Rohmer 2007a, § 35 Rdn. 19.

lieber persönlich, wenn sie einen Verlust an Sicherheit bei der Zuverlässigkeitsüberprüfung befürchten.

Die Befragung der Ordnungsbehörden zeigt, dass 64 % der Anträge persönlich abgegeben werden. Dieses ist u.a. darauf zurückzuführen, dass nur 15 % der Kommunen die Möglichkeit der postalischen Übermittlung anbieten und die Antragsteller auch explizit darauf hinweisen. Insgesamt geben zwar 78 % der Ordnungsbehörden die Möglichkeit zur Anmeldung per Post an, der größte Teil (63 %) jedoch teilt dieses den Antragstellern nur auf Nachfrage mit. Sucht man die Gründe für dieses Verhalten, so erscheint es, dass die Ordnungsbehörden die Antragsteller häufiger vor Ort sehen wollen, um ihn als Persönlichkeit besser einschätzen zu können, wenn sie weniger Fälle pro Jahr bearbeiten, also keine große Routine im Umgang mit dem Sachverhalt haben. Es bleibt aber sehr fraglich, ob dieses intuitive, lediglich durch den Menschen als weitere Kontrollmöglichkeit empfundene persönliche Gespräch wirklich geeignet ist, potentielle Schädiger besser zu ermitteln. Vielmehr erscheint es eher geeignet zu sein, den jeweiligen Mitarbeiter zu beruhigen und ihm das Gefühl von mehr Sicherheit zu geben als tatsächlich zur Gefahrenabwehr beizutragen.

Anders sieht es bei der Beantragung der Auskünfte aus den Zentralregistern aus. Aufgrund der Bestimmung, dass der Antragsteller seine Identität nachzuweisen hat, ist ein persönliches Erscheinen erforderlich.

Es ist anzunehmen, dass sich die Kommunen nach der Verwaltungsvorschrift des Landes richten. Sieht diese keine verbindliche Regelung vor, existiert für den Sachbearbeiter keine Veranlassung, von sich aus die Unterlagen zu beschaffen, da ein solches Vorgehen ihn lediglich Zeit und Mühe kostet. Es wäre also zu vermuten, dass er ein Eigennutzen maximierendes Verhalten zu Grunde legt und somit nur wenige Mitarbeiter tatsächlich die nötigen Unterlagen von sich aus anfordern würden. Ermessen ist immer dann sinnvoll, wenn durch die Einschätzung des jeweiligen Mitarbeiters seine Expertise genutzt werden kann und folglich zielgenauere und effektivere Gesetze entstehen. Bei der Frage, auf welchem Weg ein Zentralregisterauszug angefordert werden soll, bleibt aber für den einzelnen Mitarbeiter wenig Möglichkeit seine Erfahrung und Erkenntnisse mit einzubringen. Folglich sollte hier kein Ermessensspielraum gewährt werden.

Mit Umstellung auf das Anzeigeverfahren entfällt die Notwendigkeit, die Erlaubnis zur Aufnahme der Geschäftstätigkeit abwarten zu müssen. In diesem Zusammenhang entfällt auch der Ermessensspielraum, in welchem Zeitraum eine Erlaubnis erteilt wird. Zwar sind Behörden gehalten, so schnell wie möglich zu prüfen, jedoch stellt die Geschwindigkeit, mit der Behörden ihre Entscheidungen treffen, die „*Quelle eines immensen Ermessensspielraums*“⁷⁰ dar.

Die im SKM gemessenen Belastungen in Form des Ausfüllens des Formulars für den Erlaubnisantrag werden durch ein Formular zur Anzeige desselben Sachverhalts kaum sinken, da die Angaben auch bei einer Anzeige erforderlich sind. Hingegen

⁷⁰ Carpenter 2003.

würde die Befreiung von der Verpflichtung, alle Nachweise selbst besorgen zu müssen, eine deutliche Entlastung bedeuten, die sich in geringeren nach SKM gemessenen Kosten für Erklärungen bzw. für das Einholen von Informationen bei Dritten ausdrücken sollten. Die Besorgung der Nachweise lässt sich hinsichtlich der Kontaktaufnahme zu Behörden wiederum in mehrere Standardaktivitäten – Empfang der Information, Senden der Informationen, Ausführen von Zahlungsanweisungen – gliedern. Nach Auswertung der Angaben der Testpersonen ergibt sich hieraus ein Entlastungspotential im Median von 84 Minuten pro Person, die die Testpersonen einzig für den Kontakt mit Behörden bei der Einholung der Nachweise zum Erlaubnisantrag aufgewendet haben. Für den Kontakt zu den Behörden bezüglich des Maklererlaubnis-antrages müssen zusätzlich 11,5 Minuten im Median aufgewendet werden. Die gemessenen Zeiten fallen sowohl für Wartezeiten in den Ämtern als auch für Kontrollen der Angaben und die Aushändigung der Bescheinigungen durch die Behördenmitarbeiter an. Die Hauptwartezeiten fielen im Übrigen im Finanzamt an. In diesen Wert sind allerdings Anfahrtswege zur Ordnungsbehörde, zum Finanzamt und zum Amtsgericht nicht enthalten. In Göttingen liegen die örtliche Gewerbemeldestelle und das Einwohnermeldeamt in einem einzigen Gebäude. Für die Anfahrt und den Rückweg zu und von diesem Gebäude benötigten die Probanden im Median 40,5 Minuten. Lägen die Ämter nicht wie in Göttingen in einem Gebäude, würde die Belastung durch die längeren Wege stark steigen. Aufgrund der örtlichen Strukturen in Göttingen muss dieser Wert als Untergrenze gesehen werden, der sich beispielsweise in Landkreisen, in denen die einzelnen Behörden in unterschiedlichen kreisangehörigen Orten untergebracht sind, deutlich erhöhen kann. Darüber hinaus wären die Wegezeiten zum Amtsgericht und dem Finanzamt zu addieren, die hier nicht erfasst wurden.

Schließlich ist noch zu erörtern, inwieweit mit dem Wegfall der Erlaubnis ein Gewerbetreibender zusätzliche Einnahmen erzielen würde, da dieser unmittelbar nach Anzeige die Geschäftstätigkeit aufnehmen könnte. Zum einen müsste er natürlich überhaupt die Gelegenheit zu einem Geschäftsabschluss oder zumindest zu dessen Anbahnung haben. Zum anderen geben die im Rahmen des Workshops um Auskunft gebetenen Ordnungsämter einen Korridor von einem Tag bis acht Tagen an, sofern alle Unterlagen vorliegen. Bestätigt wird dieses durch die Befragung, die zu dem Ergebnis kommt, dass 72 % der Anträge in diesem Zeitraum beendet werden. Die Ergebnisse zeigen allerdings auch, dass knapp 9 % der Ordnungsbehörden mehr als 18 Tage für die Bearbeitung benötigen. Hier sind es wiederum die Ordnungsbehörden mit weniger Routine, die für den Vorgang länger benötigen.

Allerdings liegen die erforderlichen Unterlagen nach Einschätzung der Ordnungsämter nur bei ca. 40 % der gestellten Anträge vollständig vor. Geht man davon aus, dass das Fehlen der beizubringenden Nachweise in erster Linie für Verzögerungen ursächlich ist, würde ein Unternehmer in der Tat lediglich ein bis zwei Wochen durch die Erlaubnis verlieren. Dass dem Unternehmer in diesem Zeitraum aber tatsächlich Gewinne entgehen, ist eher unwahrscheinlich. Zudem handelt es sich bei solch ent-

gangenen Gewinnen nicht per se um Bürokratiekosten, da die Notwendigkeit einer Erlaubnis einschließlich der damit erforderlichen Antragsbearbeitungszeit politisch und nicht bürokratisch begründet ist. Solche Kosten beziehen sich nur auf die Fälle, in denen die Verwaltung für die Erlaubniserteilung mehr Zeit als unbedingt erforderlich benötigt. Ob dies der Fall ist, hängt von einer Reihe von Faktoren ab: Benötigte und verfügbare Ressourcen zur Prüfung, Unsicherheit der Entscheidung, Konsequenzen einer Fehlentscheidung, Kosten einer Verzögerung in Form von politischem bzw. öffentlichem Druck oder Einkommenseinbußen, Nutzen einer Verzögerung in Form von mehr Sicherheit⁷¹.

Im Hinblick auf den Erlaubnisantrag nach § 34c GewO gibt es für den Sachbearbeiter kaum Anreize, einen Antrag zügig zu bearbeiten. Allerdings bietet das Verfahren auch nur wenig Ansatzpunkte für Verzögerungen, da die Prüfung anhand von Abhaken der Belege bei nur sehr geringer Unsicherheit erfolgt. Unabhängig davon, dass die Bearbeitungszeit ohnehin nur bis zu zwei Wochen in Anspruch nimmt, sind bürokratiebedingte Entlastungen in Form zusätzlicher Einnahmen auch unter verhaltens-theoretischen Gesichtspunkten eher unwahrscheinlich.

Am Verfahren beteiligte Stellen

Sofern die gleichen Nachweise gefordert werden, bleiben dieselben Behörden wie zuvor am Verfahren beteiligt. Davon unabhängig ist, ob die Ordnungsbehörde oder der Gewerbetreibende die Nachweise anfordern.

Formblätter

Der Inhalt der Anzeige wird - wenn überhaupt - nur unwesentlich von dem des Erlaubnisanspruchs abweichen. Die Testgruppe verwandte für das Ausfüllen des Maklererlaubnisformulars 6 Minuten. Sofern die Nachweise verwaltungsintern eingeholt werden und die Ermächtigung dazu in das Anzeigeformular integriert wird, fallen die für die Einholung der Nachweise erforderlichen Formulare weg.

Die Ausgestaltung des Formulars wird im Musterentwurf zur MaBVwV durch den Bund-Länder-Ausschuss vorgenommen. Sofern die einzelnen Länder nicht davon abweichen, besteht hinsichtlich der Formulare kein weiterer Spielraum.

Die bisher genutzten Vordrucke zur Beantragung der erforderlichen Nachweise erfordern nur die wichtigsten Angaben zur Person. Alle Angaben können ohne weiteres sofort erfolgen.

Die reduzierbaren Kosten finden sich im SKM beim Ausfüllen der Formulare. Die Höhe der so erreichbaren Entlastungen summiert sich nach den Erfahrungen der Testpersonen auf 17 Minuten für das selbständige Ausfüllen der drei Anträge, die Kontrolle der Angaben oder die Mitteilung der Angaben an Behördenmitarbeiter, welche die Anträge gleich am Computer ausfüllten, woraus gesamtwirtschaftlich schätzungsweise 4.604 Stunden resultieren.

⁷¹ Rose-Ackerman 1986 sowie Carpenter 2003.

Anzahl der erforderlichen Unterlagen und Umfang von Organisationsaufgaben

Neben den Nachweisen zur Zuverlässigkeit wird – sofern vorhanden – der Auszug aus dem Handelsregister verlangt. Hierzu sind aber derzeit keine Änderungen in der Diskussion.

Anzahl und Tiefe der Rechtsnormen

Im Bereich des Gewerberechts verändert sich die Regulierungsdichte nur unwesentlich, da der § 34c GewO anstatt der Erlaubnis dann die Anzeige regelt. Auch bleiben die Anforderungen an die Zuverlässigkeit, obwohl keine Erlaubnis mehr notwendig ist, bestehen. Anhand dieser Kriterien soll es der Ordnungsbehörde dann möglich sein, bei Bedarf analog zum Widerruf einer Erlaubnis zügig eine Untersagung auszusprechen zu können.

Zwar ändern sich weder Umfang noch Tiefe der Regelungen im Gewerbebereich, dennoch würde die wahrgenommene Komplexität infolge der verwaltungsinternen Einholung der Nachweise sinken, was jedoch nicht über die GewO, sondern in der MaBVwV geregelt wäre.

Eventuell erforderliche Änderungen des § 35 GewO hinsichtlich der Untersagung in Analogie zum Erlaubniswiderrief dürften sich bezüglich der Kosten für Recherchen nicht bemerkbar machen.

Anzahl und Tiefe der Verwaltungsvorschriften

In Betracht kommt hier – wie schon erwähnt – die MaBVwV. Zwar erfordern die Umstellung auf ein Anzeigeverfahren sowie die verwaltungsinterne Einholung der verlangten Nachweise eine Änderung derselben, jedoch hat dies keine Auswirkungen auf die Regulierungsdichte, da die Kriterien zur Zuverlässigkeit nach wie vor zu definieren sind, obwohl die Regelungen zur Versagung oder zum Widerruf entfallen.

Allerdings ergeben sich Entlastungen infolge der verwaltungsinternen Nachweisbeschaffung, was sich hinsichtlich der Standardaktivitäten des SKM unter Einarbeitung sowie Konsultation bemerkbar machen sollte. Die Testpersonen wendeten 56,5 Minuten für die eigene Informationsrecherche bezüglich der Nachweise zum Maklererlaubnisantrag über die Zeit für ein Beratungsgespräch hinaus auf. Insgesamt mussten die Probanden im Median 93,75 Minuten für Konsultationen und Recherchen zur Beantragung der Erlaubnis einschließlich der Beschaffung der Nachweise aufwenden. Allerdings ist anzumerken, dass in einer Beratungssitzung aufgrund des Testdesigns nicht nur die Maklererlaubnis, sondern auch die Gewerbebeanmeldung Gegenstand des Gesprächs war. Die Zeiten für die Beratungssitzung wurden deswegen zu gleichen Teilen auf die Gewerbebeanmeldung und den Erlaubnisantrag verteilt. Zudem sank die Zeit für die eigene Informationsrecherche stark, wenn ein Beratungsgespräch in Anspruch genommen wurde. Die IHK Wiesbaden schätzt den Anteil der Antragsteller, die tatsächlich selbst recherchieren, auf rund 40 %, wobei sich hier nicht zwischen Rechtsnormen und Verwaltungsvorschriften differenzieren lässt. Außerdem nehmen die Antragsteller auch eher die IHK oder andere Gründungsberater

in Anspruch, da ihnen die Materie kompliziert erscheint und das Erlaubnisverfahren mit relativ hohen Gebühren verbunden ist.

Die MaBVwV ist mittlerweile kostenlos im Internet verfügbar, wobei der Gewerbetreibende nach den bisherigen Erfahrungen allerdings eher auf externe Informationen bzw. auf Auskünfte der Verwaltung oder der Beratungseinrichtungen bezüglich des Verfahrens zurückgreift. In einer Studie des IWP zur Folgenabschätzung einzelner Rechtsänderungen im Auftrag des BMWi hat sich gezeigt, dass zwischen 8 % und 29 % der jeweils betroffenen Unternehmen die relevanten Verwaltungsvorschriften recherchieren⁷². Sehr viel häufiger wurden hingegen Angebote Dritter in Anspruch genommen.

Entlastungspotential

Insgesamt ergibt sich aus dem Vorschlag, die Nachweise durch die Behörden einholen zu lassen, ein Entlastungspotential im Median von 157,5 Minuten pro Testperson für den Kontakt mit den Behörden, die Recherche der notwendigen Informationen zur Maklererlaubnis als auch das Ausfüllen der drei Formulare. Dies entspricht einer gesamtwirtschaftlichen Belastung von 65.625 Stunden oder – unter Annahme des Stundensatzes von 45 EUR, den das StBA für die Gewerbeanmeldung ermittelt hat – 2.953.125 EUR. Insgesamt betrug die Belastung für den gesamten Maklererlaubnis-antrag im Median 212,25 Minuten oder 159 EUR. Würde der Erlaubnis-antrag auf eine Anzeige ohne Nachweiserbringung durch den Beantragenden umgestellt werden, bliebe die Belastung für die Makleranzeige im Median bei 41 EUR unter der Annahme, dass eine Anzeige für den Anzeigenden genauso aufwendig ist wie ein Antrag. Zusätzlich fielen noch die Anfahrtszeiten zur Ordnungsbehörde sowie die Wegezeiten zum Amtsgericht und zum Finanzamt an, wobei die ermittelten 40 Minuten für den Weg zur Ordnungsbehörde durchaus als Untergrenze angesetzt werden können. Die Wegezeiten hängen aber sehr stark von den örtlichen Gegebenheiten, den benutzten Verkehrsmitteln etc. ab und können aus diesem Grund nicht verbindlich spezifiziert werden.

8.3.2.2 Bestätigung über die Geeignetheit des Aufstellungsortes

Die Änderungen im Wesentlichen

Da die Bedingungen, unter denen ein Ort für das Aufstellen eines Spielgeräts geeignet ist, durch die Spielverordnung (SpielV) festgelegt sind, soll zukünftig auf die Bestätigung verzichtet werden. Dabei bleiben die Anforderungen an die Örtlichkeit in vollem Umfang erhalten.

Institutionen

An der Erteilung der Bestätigung selbst ist nur die örtliche Ordnungsbehörde beteiligt. Für den Aufsteller sind darüber hinaus die für die betreffenden Örtlichkeiten Verantwortlichen – insbesondere die Gaststättenbetreiber – von Interesse. Zu der sich

⁷² Khademian 1995.

daraus ergebenden Frage, ob Gastwirte gegebenenfalls zurückhaltender wären, wenn eine solche Bestätigung nicht mehr erforderlich ist, stellte ein Verbandsvertreter fest, dass die Eignung eines Ortes im Rahmen des Vorgesprächs bei der Besichtigung der Lokalität geklärt wird. Nach den Erfahrungen des Forums der Automatenunternehmer in Europa haben Gastwirte an der behördlichen Bestätigung hingegen kein Interesse. Diese Einschätzung wird durch die Befragung, nach der 15 von 19 Unternehmen die Bestätigung für weniger wichtig oder unwichtig erachten, gestützt.

Bedeutung des Vorgangs für das Unternehmen

Aufgrund der Tatsache, dass ohne die Bestätigung kein Spielgerät an dem betreffenden Ort aufgestellt werden darf, bleibt einem Automatenaufsteller bei Fehlen derselben nur die Möglichkeit, zusätzliche Geräte an bereits bestätigten Orten oder Warenautomaten aufzustellen.

Mögliche Fallkonstellationen

§ 1 SpielV gibt die möglichen Aufstellungsorte enumerativ vor, wobei jedoch hinsichtlich der Gaststätten dahingehend zusätzlich unterschieden wird, ob es sich um nicht ortsfeste Betriebe, Trinkhallen, Speiseeiswirtschaften, Milchstuben oder Gaststätten auf Sportplätzen, in Turnhallen, Badeanstalten, Sport- oder Jugendheimen, Jugendherbergen oder anderen Beherbergungsbetrieben, die vorwiegend von Kindern oder Jugendlichen besucht werden, handelt.

Bürokratisierung und deren Kosten

Kontakte zu Behörden und anderen Stellen

Mit der Streichung des § 33c Abs. 3 GewO fällt das Ersuchen bei der Behörde nach einer Bestätigung weg. Damit verbunden entfallen die mitunter erforderliche Recherche nach der Form des zu stellenden Ersuchens und dem zuständigen Ansprechpartner sowie die Zahlungsanweisung.

An die Stelle des Ersuchens um eine Bestätigung kann jedoch ein mehr informeller Kontakt treten, wenn beim Unternehmen Unsicherheit über die Eignung eines Aufstellungsortes besteht. Prinzipiell gibt die SpielV den Rahmen zur Beurteilung des Ortes vor, lässt jedoch im Hinblick auf den unbestimmten Rechtsbegriff „vorwiegend“ einen Spielraum. Des Weiteren gibt es Grenzfälle, wenn Getränke und Speisen nur als untergeordnete Leistungen angeboten werden, dies aber z.B. nicht für eine Warenhausgaststätte (gemischte Betriebe) gelten dürfte⁷³. Die Verwaltungsvorschrift zur Spielverordnung konkretisiert lediglich die Anforderungen an den Aufstellungsort, indem diese etwa die denkbaren zusätzlichen technischen Sicherungsmaßnahmen nach § 3 Abs. 1 SpielV näher beschreibt.

Nach Auskunft des Verbands treten solche Unsicherheiten in der Praxis vor allem durch die Zunahme von Mischformen in der Gastronomie – z.B. Bowlingbahn oder Tankstelle oder – auf. Insgesamt betreffen diese Fälle jedoch höchstens 5 % der

⁷³ Landmann/Rohmer 2007b, SpielV § 1 Rdn. 2 f.

Aufstellungsorte. Die Befragung der Unternehmer stützt diese Einschätzung, wenn auch der ermittelte Anteil mit 7,7 % leicht darüber liegt. Bei 559 Anträgen waren sich Unternehmer nur bei 43 Aufstellungsorten über deren Geeignetheit unsicher und nur bei 29 Aufstellungsorten, was 5,2 % entspricht, würden sich die Unternehmer bei der Behörde auch ohne Verpflichtung über die Geeignetheit erkundigen.

Aufsteller von Spielgeräten nehmen somit – von wenigen Ausnahmen abgesehen – voraussichtlich neben den entfallenden Gebühren, die nach Auswertung der Befragung in der Regel zwischen 50 bis 110 Euro betragen, eine Entlastung in Form eines geringeren Aufwands für das Senden der Informationen in Höhe von 11 Minuten je Antrag wahr. Da lediglich 17 Anträge persönlich bei der Behörde abgegeben wurden, scheint die weitere Selektion nicht unbedingt erforderlich. Außerdem entfallen 10 Minuten für die Recherche der Form und des Ansprechpartners sowie der zeitliche Aufwand für Begehungen im Rahmen der Antragstellung, ausgedrückt durch den Erwartungswert in Höhe von 1 Minute je Antrag.

Am Verfahren beteiligte Stellen

Neben der Ordnungsbehörde sind keine weiteren Stellen beteiligt.

Formblätter

Auch wenn einige Gemeinden eigene Formulare verwenden, ist der Gebrauch von amtlichen Vordrucken weder durch Rechtsnorm noch Verwaltungsvorschrift vorgeschrieben.

Anzahl der erforderlichen Unterlagen und Umfang von Organisationsaufgaben

Das bisher – formlose oder mittels Vordruck – zu stellende Ersuchen entfällt. Die in einem Ersuchen erforderlichen Angaben ergeben sich aus der SpielV und der Anlage 2 der Verwaltungsvorschrift. Allerdings enthalten die Vorschriften keine abschließenden Angaben über Inhalt und Form des Ersuchens, so dass auch weitere Angaben verlangt werden könnten, was aber nach Auskunft einzelner Behörden nicht der Fall ist. So beinhalten die prinzipiell formlosen Ersuchen in der Regel nur Angaben zu Name, Aufstellungsort und Erlaubnis des Aufstellers. Alle diese Angaben liegen dem Unternehmen vor.

Somit entfallen im Hinblick auf die Ausfertigung des Ersuchens 13 Minuten auf die Zusammenstellung aller für den Antrag erforderlichen Informationen, 10 Minuten auf die Anfertigung des Antrags und 5 Minuten auf das Kopieren sowie Archivieren der Unterlagen. Hinzu kommt der Zeitaufwand für die von der Behörde eingeforderten Korrekturen und weiteren Angaben. Da die Behörden jedoch nur selten von Unternehmen solche zusätzlichen Informationen fordern, liegt der Erwartungswert hier bei 1 Minute für die Vornahme von Korrekturen und sogar darunter für die Beibringung zusätzlicher Angaben.

Anzahl und Tiefe der Rechtsnormen

Mit Ausnahme des § 33c Abs. 3 GewO über die Bestätigung ändern sich weder Umfang noch Detaillierungsgrad. Allerdings muss sich ein Aufsteller, der bisher die Beurteilung – auch auf Gefahr, die Bestätigung nicht zu erhalten – allein der Behörde überlassen hat, dann selbst den Aufstellungsort beurteilen und dementsprechend auch die Bestimmungen der SpielV studieren. Bei der Beurteilung hat der Sachbearbeiter im Grunde den gleichen Spielraum, einen Ort als ungeeignet zu beurteilen wie zuvor auch, nur mit dem Unterschied, dass die Entscheidung nun erst nach Aufstellung getroffen wird, wenn sich der Aufsteller nicht zuvor erkundigt.

In der Tat dient die Bestätigung – so der Verbandsvertreter – der eigenen Exkulpation. Dennoch bräuchte ein Aufsteller nur 15 Minuten, um die Eignung nach Maßgabe der SpielV zu beurteilen, wie die Befragung gezeigt hat.

Zu anderen Kosten könnte es in Zukunft kommen, wenn eine Behörde im Rahmen der Überwachung die Entfernung eines Geräts veranlasst, obwohl der Ort eigentlich den Bestimmungen der SpielV entspricht. Die Wahrscheinlichkeit, dass dem Aufsteller so Kosten infolge der Entfernung entstehen, hängt in erster Linie von der Häufigkeit entsprechender Zweifelsfälle ab. Insbesondere der unbestimmte Rechtsbegriff vorwiegend bietet Raum für unterschiedliche Beurteilungen. Da aber nur – wie schon erwähnt – unter 7,7% der gewählten Aufstellungsorte Anlass für Zweifel bieten, dürften solche Fälle die Ausnahme bleiben. Hier kommt hinzu, dass die derzeit drohenden Bußgelder nach Einschätzung des Verbands die Aufsteller davon abhalten würden, Spielgeräte vermehrt an nicht geeigneten Orten aufzustellen. Sollte dennoch der Abbau eines Geräts verfügt werden, entstehen dem Aufsteller neben dem Bußgeld Kosten in Höhe von ca. 500 bis 600 Euro durch Personalaufwand und Leerlauf.

Einen Hinweis auf die Kosten infolge der Regulierungsdichte geben die Kosten für die Inanspruchnahme externer Berater im Rahmen der Antragstellung. Deren Erwartungswert liegt nach den Ergebnissen der Befragung bei 15 Euro je Antrag.

Anzahl und Tiefe der Verwaltungsvorschriften

In der Verwaltungsvorschrift zur SpielV fallen analog zur GewO die Bestimmungen über die Erteilung der Bestätigung weg. Allerdings sind diese Änderungen zum einen nicht umfangreich, und zum anderen dürften diese auch von den Unternehmen bisher nur wenig Beachtung gefunden haben, da die maßgebenden Bestimmungen in der SpielV verankert sind.

Entlastungspotential

Eine Schwierigkeit bei der Berechnung der Kosten war die Fallzahl. Zwar sind nach Einschätzung des Forums für Automatenunternehmer in Europa circa 7.500 bis 8.000 Unternehmen betroffen, eine genauere Zahl steht jedoch nicht zur Verfügung, da die von den Gemeinden übermittelten Daten nach Auskunft des StBA nicht die erforderliche Detaillierung enthalten. Darüber hinaus ist nicht bekannt, wie viele Bestätigungen jedes Jahr beantragt werden. Zwar wissen die Ordnungsbehörden ver-

mutlich schon, wie viele Anträge im Jahr eingehen, jedoch werden diese Zahlen nicht an die statistischen Ämter übermittelt. Betrachtet man auf Basis der Befragung – um die Kosten nicht zu überschätzen – nur die erste Klasse von Unternehmen mit weniger als 50 sozialversicherungspflichtigen Beschäftigten, ergibt sich eine Untergrenze von rund 160.000 Anträgen pro Jahr, wobei es sich aufgrund der geringen Fallzahl hierbei auch nur um eine Näherung handeln kann.

Durch den Wegfall der Bestätigung nach § 33c Abs. 3 GewO entfällt zwar die Ausfertigung des Antrags, aber nicht die Beurteilung der Geeignetheit. Daher gilt es zur Einschätzung der Nettoentlastung, den mit der Beurteilung korrespondierenden Aufwand den Einsparungen gegenüber zu stellen. Im Ergebnis errechnet sich so eine mögliche Kostensenkung – ausgedrückt durch den Median – in Höhe von 28,93 Euro zuzüglich 50 Euro Gebühren je Antrag. Zu Grunde gelegt ist dabei ein Stundensatz von 31 Euro, der sich aus den Arbeitskosten des Wirtschaftszweigs 92 in der Klassifikation nach der NACE laut Statistischem Jahrbuch 2007 ergibt. Gesamtwirtschaftlich errechnet sich so näherungsweise eine mögliche Entlastung von 12.628.800 Euro.

Des Weiteren gilt es, mögliche Nachteile infolge des Wegfalls der Bestätigung, die sich allerdings nicht exakt berechnen lassen, in die Betrachtung einzubeziehen. Ein solcher Disnutzen könnte vorliegen, wenn der Unternehmer die Bestätigung zur Exkulpation benötigt oder die für die Aufstellungsorte Verantwortlichen diese Bestätigung verlangen. Nach den Ergebnissen der Befragung kann zwar beides nicht ausgeschlossen werden, insgesamt ist die Wahrscheinlichkeit aber gering. Dementsprechend schätzen auch 12 von 16 Unternehmen, die die Eröffnung einer Spielhalle planen, das Risiko, nach Eröffnung zusätzliche Belastungen durch die Gemeinde auferlegt zu bekommen, gering ein. Insgesamt beurteilen schließlich 11 dieser 16 Unternehmen die Aufhebung des § 33 Abs. 3 GewO positiv.

8.3.2.3 Gewerbeanmeldung

Die Änderungen im Wesentlichen

Die bisher zu befolgenden Informationspflichten in Form

- der Gewerbeanmeldung (im Falle eines Gewerbes),
- der steuerlichen Erfassung,
- der Auskunft über die Festsetzung der Beiträge zur IHK bzw. HWK (im Falle eines Gewerbes) sowie
- der Mitteilung an die Berufsgenossenschaft

werden in einem Metaformular zusammengefasst, das am PC ausgefüllt wird, woraufhin die einzelnen Formulare erstellt und – zunächst – für den postalischen Versand ausgedruckt werden. Zu einem späteren Zeitpunkt ist auch die Versendung dieser Formulare per Internet denkbar.

Zu diesem Zweck müssen neben der GewO auch die AO, das SGB VII sowie das IHKG und die HwO dahingehend geändert werden, dass in den betreffenden Normen auf die verbindliche Nutzung des Metaformulars verwiesen wird.

Institutionen

Neben den zuständigen Ressorts BMWi, BMF und BMAS nimmt an der Schnittstelle zwischen dem Bund und den Ländern der Bund-Länder-Ausschuss Gewerberecht Einfluss auf die konkrete Umsetzung in den Ländern. An der Schnittstelle zwischen Verwaltung und Unternehmen sind dann die zuständigen örtlichen Ordnungsbehörden und Kammern sowie das Finanzamt und die zuständige Zweigstelle der betreffenden Berufsgenossenschaft für die Umsetzung verantwortlich, wobei zusätzlich Existenzgründungsberatungseinrichtungen für den Gründer eine Rolle spielen.

Bedeutung des Vorgangs für das Unternehmen

Die Gründungsformalitäten sind existentiell für jedes Unternehmen. Eine Nichtbeachtung würde zu Mahngebühren, Bußgeldern und schließlich Unterbindung der Tätigkeit führen. In der Wahrnehmung des Gründers sind zudem gerade diese Formalitäten prägend für seine Wahrnehmung von staatlicher Bürokratie. Die von den Befragten wahrgenommene Belastung insgesamt lässt sich nicht allein durch die Summe der einzelnen angegebenen Belastungen erklären⁷⁴. Das Gefühl von Überforderung entsteht u.a. durch die Konfrontation mit hoher Komplexität. Wie im Kapitel 8.3.1.2 beschrieben, haben Menschen gewisse kognitive Grenzen und können folglich mit komplexen Aufgaben nicht immer gut umgehen. Einfache, weniger komplexe Aufgaben können folglich, auch wenn sie viel häufiger zu erledigen sind, weniger belastend für den Einzelnen wirken, als eine einzige hoch komplexe Aufgabe. Nach Einschätzung der befragten Berater halten insbesondere Gründer kleiner Unternehmen das bisherige Verfahren für kompliziert. Insofern würde eine Zentralisierung der Anmeldung auch dem Wunsch vieler Gründer nach einer zentralen Anlaufstelle (One-Stop-Shop) gerecht.

Mögliche Fallkonstellationen

Durch ein Metaformular würde die unterschiedliche Behandlung insbesondere von gewerblichen und freiberuflichen Unternehmungen sowie der verschiedenen Rechtsformen nicht aufgehoben werden. Zwar werden dem Gründer mit der einheitlichen Schnittstelle in Form des Metaformulars diese Unterschiede komprimierter nahe gebracht, jedoch sind die Fragen von Gründern nach den Erfahrungen von Beratern oft sehr spezifisch.

Bürokratisierung und deren Kosten

Kontakte zu Behörden und anderen Stellen

Ein Metaformular würde insofern zu einer Änderung führen, dass der Gründer nicht mehr von der Kammer, dem Finanzamt sowie der Berufsgenossenschaft (sofern der

⁷⁴ Friedrich et al. 2000.

Gründer nicht seiner Anzeigepflicht nach § 192 Abs. 1 SGB VII nachkommt) angesprochen wird. Prinzipiell ist auch der Kontakt zur Gewerbemeldestelle über den Versand der Gewerbeanzeige hinaus nicht mehr erforderlich. Allerdings dürfte es in der Praxis – selbst wenn das Metaformular als Datei im Internet verfügbar ist – zur Einholung von grundlegenden Informationen weiterhin zum Kontakt zu einer Behörde respektive Beratungseinrichtung kommen, was aber nur in den seltensten Fällen in Fragen zur Gewerbeanmeldung begründet sein dürfte. Prioritär in der Beratung sind die Themen Steuern und Rechtsformwahl. Positiv könnte sich die Zentralisierung des Anmeldeprozesses bei den Gründern auswirken, die sich nicht strukturiert beraten lassen. Nach den Erfahrungen der IHK Wiesbaden betrifft dies ungefähr 30 % bis 40 % der Beratungsfälle.

Im Hinblick auf den Kontakt zur örtlichen Ordnungsbehörde bleibt dieser nach GewAnzVwV die Möglichkeit, den Gründer bei Zweifeln an der Identität oder der Richtigkeit der Angaben zu einem persönlichen Erscheinen aufzufordern. Allgemein fällt aber die Notwendigkeit, persönlich zu erscheinen weg, sofern die Kommune bisher die Übersendung per Post unterbunden hat.

Der Grund, weshalb die Anzeige per Post von einigen Kommunen unterbunden (z.B. Köln, München), von anderen hingegen zugelassen (z.B. Frankfurt, Koblenz) wird lässt sich nicht ohne weiteres bestimmen. Sowohl das Bedürfnis nach Kontrolle als auch die Befürchtung, fehlerhafte Anmeldungen zu erhalten, könnten hier eine Rolle spielen. Einen Hinweis gibt die Befragung der Kommunen. Entgegen den Erwartungen spielen schwankende Bearbeitungszeiten keine Rolle. Die Befürchtung, die Ermittlung der Zahl und Art der Gewerbeanmeldungen sowie die Gewerbeüberwachung könnten bei postalischer Übermittlung leiden, weist zwar einen tendenziellen Zusammenhang zum kommunizierten Übermittlungsweg auf, allerdings ist diese Korrelation knapp unter bzw. knapp über der Grenze zur Signifikanz.

Ist das Verfahren, die Anmeldung per Post versenden zu können, für die Verwaltung verbindlich geregelt, bleibt dem Mitarbeiter der Gewerbemeldestelle lediglich das Ermessen, den Gründer um ein persönliches Erscheinen zu bitten. Bis auf Einzelfälle, in denen tatsächlich Zweifel angebracht sind, dürften die Mitarbeiter aber keinen Anlass haben, Gründer über die Übermittlung der Empfangsbescheinigung hinaus zu kontaktieren.

Hinsichtlich des Verfahrens an sich ändert die Zusammenfassung der einzelnen Informationspflichten nichts an der Notwendigkeit, vor Aufnahme der Geschäftstätigkeit dieselbe anzuzeigen. Allerdings wirkt sich die Möglichkeit, die Anzeige in jedem Fall per Post zu erstatten, entlastend aus, wenn die Behörde zuvor auf einem persönlichen Erscheinen bestanden hat.

Entlastungen, die anhand der Standardaktivitäten des SKM zu erfassen wären, würden sich in geringeren Kosten für Konsultationen widerspiegeln, da mit dem Metaformular auch eine Zentralisierung der Beratung gefördert wird. Generell ist anzunehmen, dass die Straffung der Anmeldung auch Synergien in der Beratung freisetzt.

Während ein Teil der Gründer – ein Berater spricht hier von ca. 10 % – beratungsresistent ist und somit auch nach einer Umstellung des Verfahrens vermutlich keine Beratung in Anspruch nehmen wird, gibt es eine große Gruppe, die sich ohnehin – zum Teil aufgrund einer Förderung zwangsweise – strukturiert beraten lässt und daher ebenfalls weder mehr noch weniger Beratung nachfragen wird. Dazwischen liegen die Gründer, die sich nicht strukturiert, also nur sporadisch beraten lassen. Diese Gruppe würde tatsächlich weniger Beratungssitzungen benötigen. Wie hoch die korrespondierenden Anteile sind, lässt sich statistisch aus den verfügbaren Studien nicht exakt ermitteln. Zwar gaben rund 90 % der 1999 im Auftrag des BMWi befragten Gründer an, eine Beratung in Anspruch genommen zu haben, aber nur 48 % der Gründer hatten während der Vorbereitung und 39 % während der Gründung nach eigener Auskunft einen hohen Beratungsbedarf⁷⁵. Es liegt die Vermutung nahe, dass diese Gründer eher eine umfassende Beratung in Anspruch genommen haben, so dass die Einschätzung eines Beraters, 30 % bis 40 % der Gründer gingen eher unstrukturiert vor, durchaus realistisch sein dürfte.

Schließlich muss noch die Gruppe der Gründer berücksichtigt werden, die nicht unbedingt eine Beratung nachfragen, aber Schwierigkeiten im Umgang mit dem PC haben. Die Größe dieser Gruppe wird von der IHK Wiesbaden auf 20 % bis 30 % ihrer Beratungsfälle geschätzt. Für solche Gründer muss eine einfach zu identifizierende Anlaufstelle existieren, bei der die Anmeldung angefertigt werden kann.

Außerdem ist das Senden der Information in denjenigen Fällen günstiger, in denen die Behörde zuvor auf einem persönlichen Erscheinen bestanden hätte. Nach Befragung der Kommunen lässt sich schätzen, dass 2006 rund 75 % der insgesamt 681.979 Neugründungen eine persönliche Vorsprache erforderten. Ebenfalls einer weiteren Erhebung bedürfte die Einschätzung über die Dauer einer persönlichen Übermittlung, da dieselbe nicht in der Messung des StBA enthalten ist. Die Testpersonen gaben dafür einen Wert von 18 Minuten an. Gemessen wurde aber lediglich die Zeit von der Ankunft bei der Behörde bis zum Verlassen des Behördengebäudes. Die Zeit fiel an für Warten, Abgabe des Antrages und Kontrolle der Angaben durch den Behördenmitarbeiter. Je nach örtlicher Lage kann eine erhebliche Zusatzbelastung auf Grund von Anfahrts- und Abfahrtswegen entstehen. Für die Anfahrt und den Rückweg zu und vom Verwaltungsgebäude benötigten die Probanden im Median 40,5 Minuten.

Am Verfahren beteiligte Stellen

Für die jeweiligen Anzeigen und Meldungen bleiben dieselben Behörden zuständig wie bisher. Sofern sich der gewerbliche Gründer nicht an die Gewerbemeldestelle wendet, wird diese wie auch die anderen Behörden per Post über die Gründung informiert. Verwaltungintern bedeutet das, dass die Gewerbemeldestelle weniger Daten an andere Behörden übermitteln muss. Zwar verringern sich damit in Folge der

⁷⁵ Friedrich et al. 2000, S. 100 f.

Änderung der Verfahrensorganisation die Kosten der Verwaltung, jedoch hat dies keinen Einfluss auf die Kosten des Unternehmens.

Formblätter

Mit dem Metaformular reduziert sich zumindest hinsichtlich des Ausfüllens die Zahl der Formulare auf ein einziges. Da alle Formulare zentral am PC ausgefüllt werden, entfallen in der Regel handschriftliche Angaben.

Die Ausgestaltung des Metaformulars erfolgt in Abstimmung mit den Bundesländern durch die betroffenen Ressorts BMWi, BMF und BMAS sowie den Kammern und den Berufsgenossenschaften. Nach erfolgter Ausgestaltung sind keine weiteren Änderungen möglich.

Zwar ist das Metaformular umfangreicher als die Gewerbeanmeldung, über alle unbedingt erforderlichen Formulare hinweg jedoch entfallen – legt man das Formular zur steuerlichen Erfassung zu Grunde – nahezu alle Angaben der Gewerbeanmeldung und Mitteilung an die Kammern sowie weite Teile der Anzeige an die Berufsgenossenschaft. Hinsichtlich der Frage, inwieweit die verlangten Angaben dem Gründer zur Verfügung stehen, ergibt sich weder ein belastender noch entlastender Effekt, da es sich lediglich um den Wegfall von Dopplungen handelt.

In Bezug auf die Standardaktivitäten des SKM verringert sich in jedem Fall der Aufwand für das Ausfüllen der Formulare. Darüber hinaus dürften sich Entlastungen aus Synergieeffekten bei der Einarbeitung in die Maske bzw. das Formular, bei der Durchführung von Berechnungen und Schätzungen, dem Ausdrucken, dem Senden der Informationen sowie beim Einholen von Informationen bei Dritten ergeben. Diese Entlastungseffekte sind jedoch nur erfassbar, sofern die einzelnen Informationspflichten gemeinsam betrachtet werden. Die Testpersonen benötigten – nachdem sie alle Informationen recherchiert hatten – 7 Minuten für das Ausfüllen der Gewerbeanmeldung.

Eine – wenn auch monetär nur schwer erfassbare – Entlastung erfährt der Gründer dadurch, dass er nach Bearbeitung des Metaformulars nicht ein weiteres Mal das Unternehmen anmelden muss. Hierbei handelt es sich nicht um eine Entlastung infolge weniger auszufüllender Felder, sondern um eine Entlastung kognitiver Ressourcen, die daraus resultiert, dass der Gründer sich nur einmal in die Anmeldung einarbeiten muss.

Anzahl der erforderlichen Unterlagen und Umfang von Organisationsaufgaben

Sofern Unterlagen (z.B. Handelsregistereintrag) den Anzeigen und Meldungen beizufügen sind, werden diese auch unter Verwendung eines Metaformulars erforderlich sein. Insofern ergibt sich hier keine Änderung.

Verlangt werden von den verschiedenen Behörden – sofern relevant – Handelsregister- bzw. Partnerschaftsregistereintrag, Gesellschaftsvertrag, Eröffnungsbilanz, Sachgründungsbericht, Gewinnabführungsvertrag, Entscheidung eines anderen So-

zialversicherungsträgers über die sozialversicherungsrechtliche Stellung des Gesellschafter-Geschäftsführers, Aufenthaltsgenehmigung, Personalausweis, Eintrag in der Handwerksrolle bzw. im Verzeichnis der Inhaber eines zulassungsfreien Handwerks oder handwerksähnlichen Gewerbes und Erlaubnis. Diese Unterlagen müssen prinzipiell vom Unternehmen zuvor eingeholt oder erstellt bzw. können nachgereicht werden.

Weder die Zahl noch die Art der vorzulegenden Unterlagen ändern sich mit Nutzung eines Metaformulars. Einzig könnten Kosten durch Synergien, wenn alle Unterlagen nur einmal gesammelt werden müssen, eingespart werden, wozu allerdings die Informationspflichten gemeinsam zu betrachten sind.

Anzahl und Tiefe der Rechtsnormen

Zwar müssen die genannten Rechtsnormen im Hinblick auf das Verfahren geändert werden, jedoch führt dies weder zu mehr noch zu detaillierteren Normen, auch wenn sich dieselben dem Gründer aufgrund des einheitlichen Verfahrens besser erschließen.

Aufgrund der besseren Einsicht in das Verfahren anhand des Einsatzes eines Softwaretools, das durch das Metaformular führt, müsste sich der Aufwand für die Recherche der betreffenden Regulierungen reduzieren, was sich in den Standardaktivitäten unter Einarbeitung sowie Konsultation bemerkbar machen sollte. Die so möglichen Entlastungen sind jedoch bereits zuvor in die Schätzung eingegangen. Obwohl eine Vielzahl von Angeboten zur Recherche der gründungsrelevanten Vorschriften existiert, ist es vorstellbar, dass ein verbindliches Tool hier nochmals Recherchezeit einspart. Als Kostentreiber könnte sich weniger ein Mangel an Informationen erweisen als vielmehr die Masse und Unübersichtlichkeit der Angebote. Insofern wäre ein Tool auch eine Möglichkeit, diese Angebote zu kanalisieren, zumal der Bund und die Länder bereits über geeignete Angebote verfügen. So beläuft sich der Aufwand der Testgruppe für Beratung und Informationsrecherche bezüglich der Gewerbeanmeldung (ohne steuerliche Erfassung, Mitteilung an die Berufsgenossenschaft sowie Meldung an die IHK bzw. HWK) auf 33,75 Minuten.

Anzahl und Tiefe der Verwaltungsvorschriften

Ebenso wie die relevanten Rechtsnormen zu ändern sind, müssen die GewAnzVwV sowie die Verwaltungsvorschriften der anderen Ressorts geändert werden, um das Verfahren anhand des Metaformulars durchführen zu können. Aber auch diese Änderungen führen nicht zu mehr oder detaillierteren Vorschriften.

Während ein Metaformular durch die Zentralisierung der Anmeldung unter Umständen Synergien bezüglich der Recherche zu den Bestimmungen der GewO generieren kann, trifft dies für die Recherche der korrespondierenden Verwaltungsvorschrift kaum noch zu.

Wie schon erwähnt recherchieren lediglich zwischen 8 % und 29 % der jeweils betroffenen Unternehmen die relevanten Verwaltungsvorschriften⁷⁶. Hinsichtlich der Gewerbeanmeldung ist vermutlich mit einem Anteil von nicht mehr als 10 % zu rechnen, da sich dem Gründer der Inhalt dieser Vorschriften in Form der zuständigen Behörden und der auszufüllenden Formulare ohnehin erschließt. Diese Einschätzung wird auch von den befragten Beratern geteilt.

Lediglich in strittigen Fällen könnte ein Gründer ein Interesse an der Lektüre der GewAnzVwV haben. Ein solcher Fall ist z.B. die unterschiedliche Auffassung von Gründer und Behörde, ob die Anzeige auch bei Handwerksbetrieben ohne Vorlage der Handwerkskarte entgegenzunehmen ist. Belastungen infolge solcher Fälle lassen sich jedoch auch anhand eines Metaformulars nicht gänzlich vermeiden.

Entlastungspotential

Die Gesamtbelastung pro Testperson beläuft sich auf insgesamt 58,75 Minuten, was einer gesamtwirtschaftlichen Belastung von 616.623 Stunden bzw. 27.748.021 EUR entspricht. Zu Grunde gelegt ist hierbei der vom StBA errechnete Stundensatz in Höhe von 45 EUR.

Durch die Anbindung der Gewerbeanmeldung an ein Metaformular kann diese Belastung fast vollständig eingespart werden, da die benötigten Daten im Metaformular ohnehin für die steuerliche Erfassung abgefragt werden. Dem Unternehmer verbleibt lediglich noch der Aufwand für den postalischen bzw. – in einer späteren Stufe – elektronischen Versand der Anmeldung an die Ordnungsbehörde.

In der Gesamtbelastung sind allerdings nicht die Wegezeiten enthalten, die der Unternehmer benötigt, um zur Ordnungsbehörde zu gelangen. Der Wert von 40,5 Minuten, der im Rahmen der Untersuchungen anhand der Testgruppe für Göttingen ermittelt wurde, kann hierbei als Untergrenze gesehen werden. In Summe würde sich – ungeachtet dessen, dass die jeweiligen Wegezeiten sehr stark von den örtlichen Gegebenheiten abhängen – eine Belastung in Höhe von 961.874 Stunden respektive 43.284.347 EUR ergeben.

8.3.2.4 Antrag auf Einzelzuteilung zur Frequenznutzung

Die Änderungen im Wesentlichen

Da die Umstellung von Schrift- auf Textform bei der Antragstellung nicht sinnvoll ist, bleibt hier nur noch die Änderung des Verfahrens derart, dass der Antrag mittels qualifizierter elektronischer Signatur versendet werden kann. Ergänzend würde für alle Vorlagen der BNetzA, die ohnehin bereits im Internet verfügbar sind, die Möglichkeit zur Bearbeitung am Bildschirm geschaffen werden. Darüber hinaus gehende Unterlagen kann die Behörde dann – wie erläutert – bei Bedarf nachfordern.

⁷⁶ Khademian 1995.

Institutionen

Das Verfahren liegt ausschließlich in den Händen der Bundesnetzagentur. In speziellen Fällen sind die Antragsteller auf Unterlagen des Herstellers der Funkgeräte (Antennendiagramm) angewiesen.

Bedeutung des Vorgangs für das Unternehmen

Zwar kann ein Unternehmen auch eine allgemein zugeteilte Frequenz nutzen, muss dann aber ein Restrisiko hinsichtlich der Übertragungsqualität und -sicherheit hinnehmen.

Während die Einzelzuteilung an sich einen durchaus achtbaren wirtschaftlichen Wert besitzt, ist die Form der Übermittlung allerdings nur von untergeordneter Bedeutung, so dass Unternehmen, die bisher nicht über die qualifizierte elektronische Signatur verfügen, dieselbe aufgrund der damit verbundenen Kosten vermutlich auch nicht für einen Antrag auf Frequenzzuteilung beschaffen werden.

Mögliche Fallkonstellationen

Neben den einzelnen Funkanwendungen und -diensten kann es insofern zu weiteren abweichenden Konstellationen kommen, als z.B. der Ort in einem Fall anhand der Nennung des Straßennamens einfach zu kennzeichnen ist, in einem anderen Fall aber nur mittels einer Zeichnung oder einer Landkarte kenntlich gemacht werden kann. Der geplante Ansatz führt diesbezüglich zu keiner Änderung.

Bürokratisierung und deren Kosten

Kontakte zu Behörden und anderen Stellen

Auch nach Umstellung auf ein elektronisches Antragsverfahren bleibt nur die Bundesnetzagentur Adressat des Antrags. Weitere Kontakte sind nicht erforderlich. Bezüglich des Antragsverfahrens geben die Verwaltungsvorschriften dem Sachbearbeiter die Möglichkeit weitere Unterlagen zur Prüfung anzufordern. Im Zusammenhang mit einer Elektronisierung des Verfahrens erhält diese Möglichkeit eine wichtige Bedeutung, da so zunächst alle elektronisch verfügbaren Unterlagen gesendet werden und dann der Sachbearbeiter entscheidet, ob er vom Antragsteller weitergehende Unterlagen benötigt. Welche zusätzlichen Unterlagen angefordert werden, hängt – wie bereits erläutert – vom Einzelfall ab. Solche Anforderungen sind allerdings unabhängig von der Form der Übermittlung, so dass dieser Ermessensspielraum keinen Einfluss auf die Entlastung der Unternehmen haben dürfte.

Hinsichtlich der Art des Verfahrens stellt die Zuteilung einer exklusiven Frequenz einen begünstigenden Verwaltungsakt dar, woran sich durch die elektronische Antragstellung nichts ändert. Das Unternehmen stellt diesen Antrag lediglich nicht mehr per Post, sondern per Internet. Mit einer elektronischen Übermittlung kann der Antrag zwar zügiger bearbeitet werden, jedoch sehen die um eine Einschätzung gebetenen Unternehmen hier keinen erwähnenswerten Vorteil, da zum einen die Antragsbearbeitung ohnehin mehrere Wochen dauert und zum anderen das System eher statisch

ist. Allenfalls im Bereich der Forschung würden Frequenzen unter Umständen auch kurzfristig benötigt, wobei aber auch dann zwei bis drei Tage keinen Unterschied darstellen. Bei ganz dringenden Fällen helfen telefonische Anfragen.

Eine Entlastung in Form eines geringeren Aufwands für das Senden der Informationen infolge der elektronischen Übermittlung ist nur wenig wahrscheinlich, da solche Anträge vom einzelnen Unternehmen nicht im Massenverfahren gestellt werden. Auch aus den Erfahrungen von Unternehmen ergibt sich kein Anhaltspunkt, da die qualifizierte elektronische Signatur nicht genutzt wird. Selbst der Mitarbeiter eines großen Unternehmens nutzt diese Form der Übersendung nicht, da zwar prinzipiell die Voraussetzungen gegeben sind, jedoch rechtliche Unsicherheiten bezüglich der Identifikation einer juristischen Person bisher nicht ausgeräumt werden konnten.

Am Verfahren beteiligte Stellen

Neben der Bundesnetzagentur sind keine weiteren Stellen beteiligt.

Formblätter

Die Formblätter ändern sich insofern, als diese elektronisch ausfüllbar sind. Weitere Änderungen sind nicht vorgesehen.

Die Änderung betrifft hinsichtlich der Standardaktivitäten des SKM das Ausfüllen des Formulars, wobei allerdings nicht mit einer messbaren Entlastung zu rechnen ist, da lediglich dieselben Angaben getippt statt handschriftlich eingetragen werden. Einzig im Hinblick auf das papierlose Büro -- so ein Mitarbeiter eines großen Unternehmens -- wäre die Verfügbarkeit von am Bildschirm ausfüllbaren und somit auch zu speichernden Formularen wünschenswert.

Anzahl der erforderlichen Unterlagen und Umfang von Organisationsaufgaben

Soweit möglich, sollen die erforderlichen Unterlagen elektronisch verfügbar und ausfüllbar sein. Im Falle der Erklärung über die subjektiven Frequenzzuteilungsvoraussetzungen ist dies sicherlich unproblematisch, allerdings müssen einzelfallbezogene Unterlagen entweder per Post oder per Internet als eingeleseene Datei eingereicht werden. Die Verwaltungsvorschriften geben dem Sachbearbeiter hierbei den Spielraum zu entscheiden, ob und welche Unterlagen er anfordert, was aber unabhängig von der Form der Antragstellung sein dürfte. Nach Auskunft der BNetzA sind solche speziellen Unterlagen aber nur selten erforderlich.

Ebenso wie die Entlastung im Hinblick auf das Ausfüllen der Formulare allenfalls marginal sein dürfte, ist auch bei der Bearbeitung weiterer Unterlagen durch die elektronische Antragstellung nicht mit einer erwähnenswerten Entlastung zu rechnen.

Anzahl und Tiefe der Rechtsnormen

Bisher ist die Form der Übermittlung in den Verwaltungsvorschriften geregelt. Geht man davon aus, dass dies auch weiterhin der Fall ist, bleibt das Telekommunikationsgesetz von der Erweiterung der Möglichkeiten einer elektronischen Antragstellung

unberührt. Allerdings hat sich der Unternehmer bei Nutzung der qualifizierten elektronischen Signatur mit den dazu einschlägigen Rechtsnormen – Signaturgesetz und Signaturverordnung – auseinanderzusetzen.

Zur Nutzung der qualifizierten elektronischen Signatur sind neben der Signaturkarte eine Software sowie ein Lesegerät erforderlich. Derzeit verfügen jedoch nur wenige Unternehmen über diese Ausstattung. Sofern bereits eine qualifizierte elektronische Signatur im Unternehmen verfügbar ist, entsteht im Vergleich zum Status-quo kein weiterer Aufwand. Muss eine solche aber erst noch beantragt werden, ist mit einem erheblichen Zeitaufwand zu rechnen, um das Verfahren anwenden zu können. Solche Kosten dürften im Rahmen des SKM mit der Messung der Einarbeitung zum Teil erfasst werden, sind jedoch nicht Gegenstand einer Messung der Informationspflichten nach § 55 TKG.

Dass Unternehmen zum Zwecke der elektronischen Übermittlung von Anträgen bzw. Anzeigen zur Frequenznutzung die Voraussetzungen zur Anwendung der qualifizierten elektronischen Signatur schaffen, ist eher unwahrscheinlich. Wenn die Gegenseite nicht auf eine elektronische Übermittlung besteht, dürften vor allem kleinere Unternehmen kein Interesse an der Signatur haben, zumal für die Massenverfahren – Lohnsteuer- und Umsatzsteuervoranmeldung sowie das Beitragsnachweisverfahren zur Sozialversicherung – keine solche Signatur erforderlich ist.

Die Kosten für Signaturkarte, Lesegerät und Software variieren je nach Anbieter. Z.B. verlangt die Deutsche Post Com GmbH – ein Tochterunternehmen der Deutschen Post AG – für die Komplettlösung mit dem Namen *Signtrust Set* 159 EUR zzgl. MwSt. Diese Kosten lassen sich anhand der Standardaktivitäten des SKM nicht abbilden, sondern würden allenfalls in einen Gemeinkostenaufschlag eingehen.

Anzahl und Tiefe der Verwaltungsvorschriften

Mit der Ausweitung der elektronischen Antragstellung auf alle Funkanwendungen ändert sich die Regulierungstiefe der betreffenden Verwaltungsvorschriften nur unwesentlich.

Entlastungspotential

Der Entlastung, die sich aus der schnelleren Übermittlung der Daten über das Internet ergibt, stehen hohe zusätzliche Kosten für die Einrichtung und Nutzung der qualifizierten elektronischen Signatur entgegen. Zu solchen Investitionen sind Unternehmen nur dann bereit, wenn sie die Signatur für eine Vielzahl von Verfahren nutzen können. Bisher sind die Nutzungsmöglichkeiten in Deutschland allerdings so gering, dass selbst Großunternehmen eher selten auf die digitale Signatur zurückgreifen. Der Blick nach Dänemark, wo die Unternehmen bei der Einführung der digitalen Signatur finanziell unterstützt werden, verdeutlicht, dass die Signatur, wenn sie von ausreichend Unternehmen genutzt wird, als ein wirksames Instrument zur Reduzierung des Zeitaufwands bei der Übermittlung von rechtssicheren Willenserklärungen eingesetzt werden kann.

Allerdings können die Unternehmen bei der Übermittlung des Antrags auf Einzelzuweisung zur Frequenznutzung auch mit dem Einsatz der qualifizierten elektronischen Signatur kaum Kostenentlastungen realisieren, da aufgrund der langen Verfahrensdauer die elektronische Übermittlung zu keiner wahrnehmbaren Beschleunigung des Verfahrens führt.

An dieser Stelle wird noch einmal deutlich, dass die Umstellung des Übertragungsweges auf elektronische Übermittlung nicht automatisch zu einer Entlastung der Unternehmen führt. Vielmehr muss das betreffende Verfahren hierfür geeignet sein und die Abläufe in der Verwaltung für eine elektronische Übermittlung angepasst werden.

8.3.2.5 Nachweis der Fachkunde, Eignung und Leistungsfähigkeit bei der Vergabe öffentlicher Aufträge

Die Änderungen im Wesentlichen

Die Nachweise zur Fachkunde, Eignung, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit sind, wenn sie denn verlangt werden, von jedem Anbieter mit Angebotsübermittlung zu erbringen, womit aber auch diejenigen Anbieter alle Nachweise beschaffen und vorlegen müssen, die letztlich überhaupt keine Leistung erbringen. Um dies zukünftig zu vermeiden, wird das Verfahren insofern umgestellt, dass nur noch der zum Zuge kommende Anbieter die Nachweise – sofern verlangt – vor Auftragserteilung vorlegen muss.

Institutionen

Neben der ausschreibenden Behörde werden – je nach Verlangen derselben – das Bundesamt für Justiz, das Finanzamt und das Amtsgericht, aber auch andere Institutionen wie z.B. Berufsgenossenschaften oder Wirtschaftsprüfer beteiligt.

Bedeutung des Vorgangs für das Unternehmen

Die Bedeutung eines Angebots an die öffentliche Hand hängt vom Umfang des Auftrags und dem Vorhandensein anderer Kunden ab.

Mögliche Fallkonstellationen

Die Ausschreibungsmodalitäten der VOL/A gelten für alle Dienstleistungsaufträge und für alle Unternehmen in derselben Weise, was nach einer Verfahrensumstellung auch weiterhin gilt. Die Schwellenwerte, ab denen europäisches Recht zu beachten ist, sind durch die Verfahrensumstellung ebenfalls nicht betroffen.

Bürokratisierung und deren Kosten

Kontakte zu Behörden und anderen Stellen

Die Stellen, zu denen ein Anbieter infolge des Nachweisverlangens der Behörde Kontakt aufnehmen muss, sind unabhängig von der Verfahrensumstellung. Allerdings reduziert sich die Zahl der Anbieter, die diesem Verlangen nachkommen müssen.

Dazu wäre eine Änderung der VOL/A erforderlich, anhand der festgelegt wird, dass Nachweise zur Fachkunde, Eignung, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit nur noch vom Gewinner einer Ausschreibung zu verlangen sind. Eine solche Regelung für Aufträge oberhalb der Schwellenwerte nach EU-Recht ist bindend, für Aufträge unterhalb dieser Schwellenwerte letztlich auch, da die Verwaltungsvorschriften der Länder die Anwendung der VOL empfehlen. Die Möglichkeit der Entscheider in einer Behörde – z.B. Abteilungsleiter oder Bürgermeister – ihr Haus anzuweisen, prinzipiell bestimmte Nachweise dann vom Auftragnehmer zu verlangen, bleibt davon unberührt. Inwieweit die Verantwortlichen tatsächlich davon Gebrauch machen, hängt davon ab, wie unsicher sich diese über das Ergebnis der Arbeit ihrer Behörde sind. Im Fall der verlangten Nachweise heißt dies konkret, dass die Verantwortlichen umso mehr Nachweise anfordern lassen, je eher sie Vergaben an ungeeignete Auftragnehmer befürchten. Denn schließlich ist es Aufgabe der Behörde, solche Vergaben zu unterbinden.

Stellt der Vorgesetzte es dem Sachbearbeiter frei, welche Nachweise er verlangt, verbleibt ihm der bisherige Spielraum lediglich für den übriggebliebenen Auftragnehmer. Dabei wird er den Auftragnehmer ebenfalls unabhängig von der Verfahrensumstellung umso eher zur Beschaffung und Vorlage von Nachweisen auffordern, je größer seine Unsicherheit über die Richtigkeit der Entscheidung und je größer der potentielle Schaden ist. Es ist jedoch vorstellbar, dass er sein Verlangen von dem ausgewählten Auftragnehmer abhängig macht. Wenn er diesen bereits aus anderen Aufträgen kennt, wird er eher auf erneute Nachweise verzichten. Diese Ausrichtung an dem Auftragnehmer ist bislang nicht möglich. Selbst wenn ein Anbieter bereits bekannt ist, enthält die Ausschreibung für alle die gleichen Modalitäten. Allenfalls der Eintrag in ein Unternehmer- und Lieferantenverzeichnis (ULV) kann den Anbieter von der Notwendigkeit, weitere Stellen zu kontaktieren, befreien.

Bei der Beschaffung von Nachweisen zur Fachkunde, Eignung, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit müssen die jeweiligen Stellen, sofern kein Eintrag in einem ULV besteht, gesondert um den jeweils betreffenden Nachweis ersucht werden, was in der Regel mit einer Gebühr verbunden ist.

Eine Entlastung ergibt sich für alle Anbieter, die nicht zum Zuge kommen, durch den Wegfall der Kontakte zur Einholung der verlangten Nachweise. Die kumulierte Höhe dieser Entlastung richtet sich nach der Zahl der Ausschreibungen und der auf diese anbietenden Unternehmen, der Häufigkeit eines Verlangens von Nachweisen, für die weitere Stellen kontaktiert werden müssen, sowie danach, wie viele dieser Unternehmen in einem ULV eingetragen sind.

Am Verfahren beteiligte Stellen

Neben den zu kontaktierenden Behörden oder Unternehmen sind keine weiteren Stellen beteiligt.

Formblätter

Analog zu den zu kontaktierenden Stellen reduzieren sich die zu bearbeitenden Formulare insofern, dass nur noch der tatsächliche Auftragnehmer diese ausfüllen muss.

Anzahl der erforderlichen Unterlagen und Umfang von Organisationsaufgaben

Sofern ein Unternehmen nicht den Zuschlag erhält, entfällt für dieses Unternehmen mit der Verfahrensumstellung die Notwendigkeit zur Bereitstellung der Unterlagen, wobei sich die Frage stellt, welche Unterlagen in der Regel verlangt werden und ob die Vorgaben dabei je nach Auftrag und Auftraggeber voneinander abweichen. Ein Unternehmen, das im Rahmen eines Workshops befragt wurde und das sich auf allen Ebenen für öffentliche Aufträge bewirbt, hat die Erfahrung gemacht, dass fast immer ein Handelsregisterauszug und eine Auskunft aus dem Gewerbezentralregister verlangt werden. Darüber hinaus ist eine Vielzahl verschiedener Nachweise zu erbringen, wobei sich dies in etwa an den Nachweisen orientiert, die auch für den Eintrag in ein ULV verlangt werden. Das Unternehmen hatte aber auch schon Erklärungen zum Fuhrpark (Anm.: Es handelte sich dabei um eine Lieferung von Softwarelizenzen.) und zum Qualitätssicherungsverfahren (z.B. nach ISO) oder aber auch zur mittleren Zahl der Arbeitnehmer und zur Einsetzung einer Frauenbeauftragten beizubringen.

Auf Basis umfangreicher Erfahrungen hat sich in dem Unternehmen der Eindruck erhärtet, dass zwischen professionellen Auftraggebern, wie beispielsweise dem Beschaffungsamt des BMI, und weniger erfahrenen Institutionen, die tendenziell häufiger auf regionaler Ebene anzutreffen sind, deutliche Unterschiede hinsichtlich der Anzahl der eingeforderten Unterlagen existieren. Während das Beschaffungsamt des BMI bei den verlangten Nachweisen durchaus differenziert, hat es den Anschein, dass bei weniger professionellen Auftraggebern häufig einfach unterschiedliche Listen kopiert und zusammengefügt werden, um belegen zu können, dass sorgfältig und in keiner Weise fahrlässig ausgewählt wurde, ohne ein sachlich begründetes Interesse an den einzelnen Nachweisen zu haben. Für diese Annahme spricht auch die Tatsache, dass die in Kopie eingereichten Belege nach den Erfahrungen des Unternehmens nicht geprüft werden.

Obwohl dem Unternehmen häufig eingeforderte Unterlagen ohne größeren Aufwand zur Verfügung stehen (z.B. Handelsregisterauszug), müssen Unterlagen, die selten oder sogar nur einmalig erforderlich sind, trotzdem noch mit einem mehr oder weniger hohen Zeitaufwand beschafft werden. Während Standardnachweise (z.B. Auskunft aus dem Gewerbezentralregister) insbesondere bei spezialisierten Unternehmen, die öfters an öffentlichen Ausschreibungen teilnehmen, mit einem relativ geringen Aufwand beschafft werden können, bereiten außergewöhnliche Anforderungen (z.B. Qualitätszertifizierungen) weitaus höhere Kosten.

Aber selbst bei Standardnachweisen ist zu berücksichtigen, dass viele Bescheinigungen vierteljährlich erneuert werden müssen. Insgesamt bedeutet dies selbst bei auf öffentliche Aufträge spezialisierten Unternehmen einen Aufwand von einem Tag

pro Jahr. Entsprechend mehr Zeit werden vermutlich kleinere oder nicht spezialisierte Unternehmen aufwenden müssen.

Hinsichtlich der Höhe der mit der Ausfertigung der verlangten Nachweise verbundenen Kosten sind die Zahl der Ausschreibungen und die der anbietenden Unternehmen sowie die Häufigkeit, mit der der jeweilige Nachweis verlangt wird, zu berücksichtigen.

Anzahl und Tiefe der Rechtsnormen

Prinzipiell ist die VOL eine Verwaltungsvorschrift, die jedoch inzwischen durch den Verweis in der Vergabeverordnung für Aufträge oberhalb der europarechtlichen Schwellenwerte Normcharakter erhalten hat. Mit der Umstellung des Verfahrens in derselben ändern sich allerdings weder Umfang noch Detaillierung.

Anzahl und Tiefe der Verwaltungsvorschriften

Auch im Hinblick auf die VOL in deren Eigenschaft als Verwaltungsvorschrift bleibt die Regulierungsdichte unverändert. Ebenso ist nicht mit Änderungen in den Verwaltungsvorschriften der Länder zu rechnen.

Entlastungspotential

Eine auch nur annähernde Schätzung ist ohne die gesamtwirtschaftliche Fallzahl nicht möglich. Diesem Umstand kann erst durch die Ergebnisse des BMWi-Projekts zu den Kosten öffentlicher Aufträge abgeholfen werden. Aufgrund der bisher durch das StBA ermittelten Kosten in Höhe bis zu 435 EUR je Fall, erscheint der Vorschlag aber auf jeden Fall Erfolg versprechend zu sein.

9 Zusammenfassung und Empfehlungen

Ziel des Projekts und damit auch dieser Zusammenfassung war die Erarbeitung eines Konzepts auf wissenschaftlicher Grundlage, anhand dessen

1. sichergestellt werden kann, dass Maßnahmen spürbare Entlastungen generieren und
2. die zügige Abschätzung von Entlastungspotentialen anhand der verfügbaren SKM-Daten möglich ist.

Man darf von einem solchen Konzept allerdings nicht erwarten, dass es quasi auf Knopfdruck eine Zahl oder eine Empfehlung mit ja/nein zur Verfügung stellt. Vielmehr dient ein Konzept zur Folgenabschätzung in erster Linie dazu, einen Prüfungsablauf aufzuzeigen und in den einzelnen Schritten jeweils die richtigen Fragen zu stellen sowie Hinweise für deren Beantwortung zu geben.

Der Ablauf lässt sich in drei übergeordnete Phasen gliedern:

Phase 1: Auswahl von Informationspflichten

Phase 2: Formulierung von Ansätzen

Phase 3: Beurteilung der Vorschläge

Während die dritte Phase grundsätzlich für jede Form der De-/Regulierung zu durchlaufen ist, sind die ersten beiden Phasen insbesondere für den Bürokratiekostenabbau auf Basis der SKM-Datenbank von Bedeutung.

9.1 Auswahl von Informationspflichten

Die Erfassung der Regulierungen im SKM erfolgte nach Informationspflichten anstatt nach Verfahren, wie sie sich dem Unternehmen gegenüber darstellen, wodurch die Zusammenhänge nicht mehr ersichtlich sind. Daher sollten im ersten Schritt die Schnittstellen der in die Betrachtung einbezogenen Informationspflichten untereinander sowie zu anderen Verpflichtungen erfasst werden. Einen Anhaltspunkt kann unter Umständen der partiell ausgefüllte *Verweis auf weitere Normen* in der Datenbank geben. Auf diese Weise lässt sich feststellen, ob Synergien oder Friktionen zwischen – nebeneinander stehenden, aber auch nach- oder übergeordneten – Regulierungen bestehen. Die so ermittelten Informationspflichten werden dann im Folgenden sowohl einzeln als auch zusammengefasst betrachtet.

Im zweiten Schritt werden diejenigen Informationspflichten selektiert, die zumindest eine kritische Menge an Unternehmen betreffen, um nicht nur einzelne Unternehmen begünstigende Entlastungen zu schaffen. Sollte zu einem späteren Zeitpunkt ein großer Teil des Entlastungspotentials realisiert worden sein, können dann auch die Pflichten in den Fokus rücken, die nur für wenige Unternehmen relevant sind.

Im dritten Schritt kommt es zur Auswahl der Informationspflichten, die die höchsten Kosten je Unternehmen aufweisen, wobei sich die Frage, ob die Periodizität oder die Kosten je Fall höher zu gewichten sind, nicht eindeutig beantworten lässt. Generell ist insbesondere im Hinblick auf das 25 %-Ziel der Bundesregierung das Produkt aus beiden Größen von Interesse. Dennoch sollte darauf geachtet werden, dass Informationspflichten, die aufgrund hoher Kosten im Einzelfall vielleicht eher ein Entlastungspotential bieten, nicht heraus fallen.

9.2 Formulierung von Ansätzen

Die Zahlen der SKM-Datenbank geben zwar Hinweise auf Informationspflichten, bei denen es sich anzusetzen lohnt, bieten damit aber noch keinen Ansatz zur Entlastung der Unternehmen. Um nun systematisch Entlastungen generieren zu können, muss sich ein Entscheider schrittweise an die Formulierung der Maßnahmen herantasten. Im Verlauf des Projekts haben sich dazu folgende Schritte ergeben:

1. Sammeln möglicher Instrumente
2. Machbarkeitsprüfung
3. Konkretisierung

Diese Arbeitsschritte sind immer dann in einer Folgenabschätzung erforderlich, wenn noch keine genauere Vorstellung von der Änderung einer Regulierung besteht. In solchen Fällen spricht man von einer prospektiven GFA⁷⁷.

Sammeln möglicher Instrumente

Um geeignete Ansätze formulieren zu können, bedarf es zunächst der genaueren Charakterisierung der Informationspflichten. Hierzu bietet sich eine Einteilung nach Art der Informationspflicht an, da sich auf diesem Weg die Verfahrenswege darstellen lassen, welche die Auswahl möglicher Instrumente zu einem wesentlichen Teil determinieren. Darüber hinaus spiegeln sich in einer solchen Einteilung auch die unterschiedlichen Verhaltensweisen der Normadressaten wieder. Ausgehend von den Verfahrenswegen ergibt sich somit folgende Abgrenzung:

- Anträge auf Genehmigung
- Anträge ohne solche auf Genehmigung
- Meldung
- Anzeige
- Auskünfte und Bescheinigungen
- Unterrichtungen und Hinweise
- Öffentliche Bekanntgaben und Kennzeichnungen
- Dokumentation und Aufbewahrung

Anhand dieser Kategorien lassen sich nun Instrumente systematisch erarbeiten, wobei einzelne Instrumente durchaus Entlastungen für mehrere Arten von Informationspflichten generieren können. Allerdings besitzen Instrumente nicht immer dieselben Wirkungen oder sind sogar vollkommen irrelevant. Kennzeichnungspflichten oder Dokumentationen lassen sich z.B. nicht anhand einer Genehmigungsfiktion vereinfachen. Auch die Übermittlung via Internet spielt für solche Pflichten in der Regel keine Rolle. Nach Bearbeitung aller Kategorien ergaben sich so insgesamt 18 mögliche nicht redundante Instrumente zur Senkung von Bürokratiekosten:

- Abschaffung ohne Ersatz
- Genehmigungsfiktion und Präklusionsregeln
- Ausnahmen und Beschränkungen
- Erweiterung oder Reduktion von Ermessensspielräumen
- Ersatz durch
 - eine andere Informationspflicht
 - verschärfte Haftungsregeln

⁷⁷ Böhret, Konzendorf 2001, S. 5.

- die Kontrolle mittels nicht staatlicher Institutionen
- das Setzen gesellschaftlicher Anreize
- Rückgriff auf vorhandene Informationen
- Zentralisierung von Daten
- Zusammenlegung einzelner Informationspflichten
- Reduktion der Datenanforderungen
- Vereinfachung der Datenerfassung
- Änderung des Übermittlungswegs
- Änderung der Verfahrensorganisation
- Änderung der Entscheidungskompetenzen
- Verbesserung der Verständlichkeit von Vorschriften und Verfahren
- Optimierung der Kommunikation

Gedanklich ergibt sich so eine Matrix aus den acht Kategorien und 18 Instrumenten, woraus 144 Zellen resultieren, die jedoch nicht alle besetzt sind:

Abbildung 21: Art der Informationspflicht und Instrumente

Instrument \ Art der IP	Anträge auf Genehmigung	Anträge ohne solche auf Genehmigung	Anzeige
Abschaffung	<ul style="list-style-type: none"> - Machbarkeit - Umsetzung - Rahmenbedingungen - Bürokratisierung - Kostenfaktoren - Entlastungspotential 	<ul style="list-style-type: none"> - Machbarkeit - Umsetzung - Rahmenbedi - Bürokratisie - Kostenfakt - Entlastun 	
Genehmigungsfiktion und Präklusion	<ul style="list-style-type: none"> - Machbarkeit - Umsetzung - Rahmenbedingungen - Bürokratisierung - Kosten - Entlas 		
Ausnahmen u Beschränkung			

© IWP Richter & Schorn, Universität Göttingen, AWW e.V. 2008

Nun lässt sich für jede dieser Zellen prüfen, unter welchen Bedingungen welches Entlastungspotential zu erwarten ist. Unabhängig davon, dass aufgrund der Mach-

barkeitsprüfung und der technischen Umsetzung ohnehin einige Zellen leer bleiben, lassen sich jedoch nicht alle Zellen anhand des hier verwendeten induktiv-deduktiven Ansatzes vollständig bearbeiten. Vielmehr gilt es, diese Matrix als Grundlage für die zukünftige Arbeit zu verstehen, die es analog zu der dargestellten Vorgehensweise sukzessive aufzufüllen gilt. Im Rahmen dieses Projektes wurden dazu bereits anhand der zuvor ausgewählten Informationspflichten Zellen bearbeitet. Die Ergebnisse daraus finden sich in den Folgenabschätzungen wieder. Dies bedeutet aber nicht, dass zu den Zellen, die nicht von den exemplarischen Folgenabschätzungen erfasst wurden, keine Erkenntnisse vorhanden sind. So bieten z.B. die Erfahrungen und Studien im Kontext zum Genehmigungsverfahrenbeschleunigungsgesetz von 1996 Hinweise zur Machbarkeit und Wirkung von Präklusionen sowie Verfahrensänderungen⁷⁸.

Machbarkeitsprüfung

Bereits bei der Auswahl der weitergehend zu bearbeitenden Informationspflichten wird ein Entscheider mehr oder weniger bewusst einen Filter verwenden, mit dem der unrealistische Ideen ausblendet. Aber nicht immer ist die Machbarkeit von Vorschlägen so einfach zu beurteilen. Oftmals zeigt sich erst bei genauerem Hinsehen, ob eine Idee realisierbar ist oder nicht. Prinzipiell handelt es sich bei der Machbarkeitsprüfung um eine Form der Negativselektion: Vorschläge, die nicht offensichtlich undurchführbar sind, werden nicht sofort ausgeschlossen.

Um zu entscheiden, inwieweit ein Ansatz überhaupt weiterverfolgt werden soll, empfiehlt es sich die folgenden Fragen zu beantworten.

Ergibt sich aus dem Ansatz ein Konflikt mit dem Normziel?

Zunächst erscheint ein Vorschlag zur Senkung der Bürokratiekosten fast immer mit dem Normziel zu kollidieren. Insbesondere bei einer Erlaubnispflicht vermutet man, dass eine Änderung den Schutz der Gesellschaft – den Zweck der Erlaubnis – gefährdet. Allerdings ist zu hinterfragen, ob durch die Prüfung im Erlaubnisverfahren erstens *hidden characteristics* aufgedeckt werden können und zweitens damit ein Schaden aus *hidden actions* verhindert wird. Können beide Fragen nicht zweifelsfrei bejaht werden, ist der Vorschlag zumindest nicht ohne weitere Prüfung abzulehnen, wie dies exemplarisch anhand der Erlaubnis nach § 34c GewO zu beobachten war.

Hingegen wurden im Projekt Vorschläge zur Meldung nach § 59 Abs. 1 Nr. 1 bzw. § 56a Abs. 1 AWW nicht weiterverfolgt, da die Erfüllung des Normziels – Erstellung der Zahlungsbilanz – selbst bei kleineren Änderungen nicht mehr zu gewährleisten wäre. Hinzu kam in diesem Fall, dass internationale Verpflichtungen den Spielraum eng begrenzen. So können auch wenig spektakuläre Vorschläge schnell an die durch das Normziel gesteckten Grenzen stoßen.

⁷⁸ Siehe dazu exemplarisch Eckert 1997

Ergeben sich Konflikte mit anderen Schutzgütern oder Interessen?

Oftmals wird übersehen, dass Entbürokratisierungsinitiativen nicht nur den originären Zweck einer Norm betreffen, sondern auch die Interessen der Normadressaten wie -adressaten berühren können. Gerade vermeintlich unpolitische Instrumente, wie etwa die Änderung des Übermittlungswegs, der Rückgriff auf vorhandene Informationen, die Zentralisierung von Daten oder die Zusammenlegung einzelner Informationspflichten haben sich im Rahmen des Projekts als kritisch erwiesen. Die Gründe dafür waren der Datenschutz und die Schriftform, die ein gewisses Maß an Bürokratie zwangsläufig mit sich bringen.

Der Datenschutz zwang die Beteiligten, die Einführung eines Metaformulars zur Gewerbebeanmeldung hinsichtlich der Übermittlung und Verfahrensorganisation nochmals zu überdenken. Die Schwierigkeit bestand darin, dass eine Behörde immer nur diejenigen Daten einsehen dürfen, die sie für die Erfüllung ihrer Aufgaben benötigen, womit die Übermittlung via Internet nur bei entsprechenden Sicherheitsmaßnahmen möglich und die Annahme eines umfassenden Papierformulars durch eine Behörde mit dem Datenschutz unvereinbar ist. Im Ergebnis stand so eine relativ bescheidene, aber nichtsdestoweniger ebenso wirksame Lösung in Form eines Softwaretools zur zentralen Generierung der Anzeigen und Meldungen.

Die Schriftform nach § 126 BGB ist grundsätzlich ein Instrument zur Senkung der Transaktionskosten. Solange die Informationspflicht nur per Papier übermittelt wird, resultieren daraus auch keine Nebenwirkungen. Allerdings hemmt die Schriftform für die elektronische Übermittlung nach § 126a BGB die Nutzung des Internets, da mit der qualifizierten elektronischen Signatur erhebliche Kosten verbunden sind, die durch den nur gelegentlichen Einsatz der Signatur nicht zu rechtfertigen sind.

Schließlich kann eine Entbürokratisierung auch Interessen berühren. So haben beispielsweise die Kommunen aufgrund der Gebühren durchaus ein Interesse am Erhalt der Erlaubnis nach § 34c GewO.

Wahrt der Ansatz den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit?

Generell ist anzunehmen, dass mit dem Abbau von Büroratiekosten eher weniger intensive Eingriffe in die Rechte der Normadressaten verbunden sind und sich somit die Frage nach der Verhältnismäßigkeit gar nicht stellen dürfte. Jedoch hat sich im Kontext des Vorschlags, die Erlaubnis nach § 34c GewO durch eine Ausweitung der Regelungen zum Verbraucherschutz zu ersetzen, gezeigt, dass auch eine Entbürokratisierung unverhältnismäßige Eingriffe verursachen kann. Da bei einem Maklergeschäft ein vertragliches Dreiecksverhältnis besteht, würden die Rechtsfolgen der Rückabwicklung des Vertrages den Käufer und nicht den Makler treffen. Der Verkäufer müsste anschließend den Makler in Regress nehmen.

Ist der Ansatz technisch und organisatorisch möglich?

Die Frage ist so einfach wie wichtig. Um sie zu beantworten, bedarf es weniger theoretischer Erörterungen als vielmehr der Einbeziehung von Fachleuten aus der Ver-

waltung und von Unternehmen. Im Rahmen des Projekts spielten technische Belange vor allem bei der elektronischen Übermittlung eine wesentliche Rolle. Insbesondere bei der Zentralisierung der Informationspflichten zur Anmeldung eines Unternehmens offenbarten sich die nach wie vor bestehenden Defizite in der Kompatibilität der Systeme der einzelnen involvierten Behörden.

Konkretisierung

Bis hierhin handelt es sich lediglich um Skizzen oder Ideen, von denen nur bekannt ist, dass ihre Umsetzung zumindest nicht unmöglich ist. Zur Einschätzung der Folgen einer Maßnahme wird jedoch die Kenntnis über die konkrete Ausgestaltung benötigt, um anschließend zu ermitteln, inwieweit es zu einer Bürokratisierung oder Entbürokratisierung kommt. Dementsprechend interessieren insbesondere die bürokratischen Details, woraus sich folgende Fragen ergeben.

Soll die Regelung per Gesetz und/ oder Verwaltungsvorschrift umgesetzt werden?

Grundlegend für die Ausgestaltung des Verfahrens ist die Feststellung, auf welcher Ebene eine Regelung getroffen wird bzw. werden kann. So stellte sich beim Vorschlag, Nachweise für das Erlaubnisverfahren nach § 34c GewO nur noch unmittelbar durch die Behörde einholen zu lassen, die Frage, ob eine solche Regelung überhaupt per Bundesgesetz verankert werden kann, was aber allein aufgrund der Verwaltungshoheit der Länder nicht möglich ist. Steht es dem Gesetzgeber offen, welchen Weg er wählt, gilt es zu überlegen, inwieweit die Verwaltung eine effizientere Regelung treffen wird.

Welche Behörde ist zuständig und welche sind zu beteiligen?

Diese Frage nach der Beteiligung von Behörden ist deshalb so wichtig, weil sich hier eventuelle Engpässe gerade bei Erlaubnisverfahren oder anderen Anträgen ergeben. Exemplarisch konnte dies bei der Erlaubnis nach § 34c GewO und dem Nachweis der Fachkunde, Eignung und Leistungsfähigkeit zur Vergabe eines öffentlichen Auftrags beobachtet werden. Die Antwort auf die Frage nach der Zuständigkeit hängt – neben juristischen Zwängen – von den Ressourcen, der fachlichen Eignung und der Interessenlage einer Behörde bzw. deren eigentlichem Auftrag ab. So ist die Verlagerung der Gewerbeanmeldung zur IHK bereits in der Vergangenheit schon mehrfach diskutiert worden.

Welche Institutionen haben darüber hinaus einen Einfluss?

Auch außerhalb der juristisch zuständigen und beteiligten Stellen können Institutionen zur Kostensenkung, aber auch zur Kostensteigerung beitragen. Vor allem die Beratung ist ein Mittel, mit dem Kosten infolge komplizierter Vorschriften und Verfahren begrenzt werden können, wie sich exemplarisch bei der Gewerbeanmeldung zeigt. Allerdings verursachen Gruppen oder Einrichtungen auch Kosten, wenn dies ihren Interessen entspricht.

Wie ist das Verfahren ausgestaltet?

Hierbei handelt es sich um eine mehr technische Frage, ohne die aber dennoch keine Folgenabschätzung möglich ist. Zu solchen Details der gehört beispielsweise die Entscheidung, ob ein Formular nur am PC ausgefüllt werden kann oder auch per Internet versendet werden soll.

Soll dem Sachbearbeiter ein Ermessensspielraum eingeräumt werden?

Zwar würde niemand den Mitarbeitern von Behörden unterstellen, sie verursachen absichtlich Bürokratiekosten, dennoch lässt sich beobachten, dass ein und dieselbe Vorschrift von Sachbearbeitern unterschiedlich umgesetzt wird, womit auch unterschiedliche Kosten verbunden sind. Solche Unterschiede sind aber – wie sich aus der institutionenökonomischen Betrachtung ergibt – nicht zufällig.

Allgemein wird einem Sachbearbeiter Ermessen mit dem Ziel gewährt, seine Kenntnisse und Erfahrungen zu nutzen, um speziell auf den Einzelfall abgestimmte Entscheidungen zu ermöglichen und somit effizientere und effektivere Verwaltungsakte zu erlassen. Folglich gilt es zu prüfen, ob ein solcher Vorteil tatsächlich zu erwarten ist oder aber der Sachbearbeiter seinen Spielraum nicht entsprechend oder sogar kontraproduktiv nutzt.

9.3 Beurteilung der Vorschläge

Während die vorangegangenen Schritte ausschließlich Bestandteil einer prospektiven GFA sind, stellt die Beurteilung von Vorschlägen den eigentlichen Kern einer GFA dar, indem die – direkten und zum Teil auch indirekten – Folgen der zuvor konkretisierten Ansätze zunächst im Hinblick auf ihre bürokratisierenden bzw. entbürokratisierenden Wirkungen hin untersucht werden. Davon ausgehend lassen sich dann anschließend die Ent- oder Belastungen unter Einbeziehung weiterer Einflussfaktoren abschätzen, wobei die Gliederung der Kosten die Systematik des SKM anhand der Standardaktivitäten berücksichtigt. Hieraus ergeben sich die einzelnen Schritte der dritten Phase:

1. Prüfung der Rahmenbedingungen
2. Einschätzung der Bürokratisierung
3. Prüfung der Kostenfaktoren
4. Kostenschätzung

Allerdings ist es wenig praktikabel, zuerst die Bürokratisierung mittels Indikatoren einzuschätzen und dann davon getrennt die Kostenfaktoren zu prüfen sowie schließlich die daraus resultierenden Kosten zu schätzen. Daher werden die einzelnen Schritte im Folgenden zunächst nur kurz erläutert, um anschließend die Erkenntnisse aus den Folgenabschätzungen entlang der Bürokratieindikatoren darzustellen.

Prüfung der Rahmenbedingungen

Unter Rahmenbedingungen werden hier das regulatorische und betriebswirtschaftliche Umfeld verstanden, auf das eine Regulierung respektive eine Maßnahme trifft. Im Grunde handelt es sich dabei um Kostenfaktoren, die aufgrund ihrer übergeordneten Stellung vorweg geprüft werden sollten.

Komplexität und Fallkonstellationen

Insbesondere Such- und Informationskosten hängen erheblich davon ab, wie viele unterschiedliche Differenzierungen bei einem Sachverhalt verschiedene Rechtsfolgen haben und wie komplex das zu Grunde liegende Regelwerk ist. So kann die Zusammenlegung einzelner Informationspflichten zusätzlich zu Entlastungen führen, wenn sich das Verfahren dem Normadressaten zuvor – tatsächlich oder vermeintlich – kompliziert dargestellt hat. Umgekehrt wird die eventuell entlastende Wirkung von Ausnahmeregelungen durch die damit verbundene Komplexität unter Umständen teilweise wieder kompensiert.

Bedeutung des Vorgangs bzw. der Regulierung für das Unternehmen

Regulierungen, die ein Unternehmen an einem existentiellen Punkt treffen, wozu z.B. die Unternehmensgründung gehört, stellen in der Wahrnehmung des Normadressaten oftmals eine im Verhältnis zu anderen Regulierungen höhere Belastung dar. In diesem Zusammenhang spielt es auch durchaus eine Rolle, welche Konsequenzen aus einem Fehlverhalten resultieren.

Einschätzung der Bürokratisierung

Auf Grundlage der bis hierhin skizzierten und ausformulierten Vorschläge stellt sich nun die Frage, zu welcher Bürokratisierung dieselben führen, da Bürokratiekosten nur entstehen oder abgebaut werden können, wenn sich die Bürokratie ändert. Was unter Bürokratie zu verstehen ist, lässt sich zwar durch die Merkmale einer bürokratischen Organisation nach Weber erklären, jedoch in der Praxis noch nicht festmachen. Zu diesem Zweck wurden die Weberschen Merkmale anhand von Indikatoren operationalisiert:

- Kontakte zu Behörden und anderen Stellen
- Am Verfahren beteiligte Stellen
- Formblätter
- Anzahl der erforderlichen Unterlagen und Umfang von Organisationsaufgaben
- Umfang und Tiefe der Rechtsnormen
- Umfang und Tiefe der Verwaltungsvorschriften.

Eine Folgenabschätzung muss an dieser Stelle prüfen, inwieweit sich diese Indikatoren ändern – sei es aufgrund einer geänderten Rechtsnorm oder infolge anderer

formeller und informeller Regeln, die zu einer vom Unternehmer wahrgenommenen Bürokratisierung führt.

Prüfung der Kostenfaktoren

Mehr Bürokratie bedeutet nicht immer auch mehr Kosten. Es erscheint zwar auf den ersten Blick plausibel, dass z.B. mehr Formulare zu höheren Kosten führen, der unterstellte Zusammenhang zwischen Bürokratisierung und Kosten ist jedoch immer kritisch zu hinterfragen. Ob und in welcher Höhe aus einer Bürokratisierung bzw. Entbürokratisierung Be- oder Entlastungen entstehen, hängt von einer Reihe von Faktoren ab, wozu unter anderem die

- Art des Verwaltungsakts,
- Organisation des Verfahrens,
- Verfügbarkeit von Angaben,
- Ressourcen des Unternehmens und der Mitarbeiter und die
- Nutzung von Ermessensspielräumen

gehören. Diese Faktoren haben sich in diesem Projekt und bereits auch zuvor wiederholt als relevant erwiesen. Sicherlich bildet sich im Laufe der Zeit ein fester Satz solcher Faktoren heraus, wobei die Flexibilität, weitere Faktoren ergänzen zu können, bestehen muss, um die Folgenabschätzung nicht zu einem reinen Formalismus verkommen zu lassen.

Kostenschätzung

Besteht eine Vorstellung über das Mehr oder Weniger an Bürokratie und sind alle kostenrelevanten Faktoren geprüft, gilt es die Kosten abzuschätzen, wozu zunächst einmal die jeweiligen Fallzahlen benötigt werden. Es ist dabei zu berücksichtigen, dass nicht alle Folgen alle Unternehmen gleich betreffen. Z.B. ist die Stellung eines Antrags für alle Unternehmen mit dem Ausfüllen und Abgeben eines Formulars verbunden, für einen Teil derselben aber eventuell auch mit einem Gespräch mit der Erlaubnisbehörde.

Schließlich stellt sich die Frage, welche Kosten infolge einer Bürokratisierung oder Entbürokratisierung zu erfassen sind. Zunächst sind da die Bürokratiekosten nennen, die allein aufgrund des Gegenstands der Folgenabschätzung im Vordergrund stehen:

- Kosten für das Erledigen von Verwaltungsaufgaben: Hierzu gehören alle typischen Verwaltungsarbeiten, wie sie sich auch in den Standardaktivitäten des SKM finden, wie u.a. das *Ausfüllen oder Eingabe der erforderlichen Daten, Ausführen von Zahlungsanweisungen* oder die *Archivierung von Informationen*.
- Such- und Informationskosten: Kosten aus Verwaltungsarbeiten schließen die Erledigung eines Verwaltungsvorgangs im eigentlichen Sinne nicht unbedingt ein. Außerdem fallen Such- und Informationskosten in der Regel nur einmalig an. Rechnet man diese Kosten mit den Kosten für sich wiederholende Verwal-

tungsvorgänge zusammen, würde dies die Ergebnisse eventuell verzerren. Daher werden Such- und Informationskosten gesondert berücksichtigt. Dazu korrespondierende Standardaktivitäten nach SKM sind *Einarbeitung* und *Konsultation*.

- Nicht administrative Kosten: Hierzu gehören Investitions- und Produktionskosten, Kosten aus entgangenen Gewinnen sowie Zahlungen an den Staat oder an Dritte. Allerdings handelt es sich bei diesen Belastungen nur insofern um Bürokratiekosten, wie Behörden für diese originär Verantwortung tragen, indem sie den ihnen zur Verfügung stehenden Spielraum durch eigene Regeln bzw. durch Handeln ausgestalten⁷⁹.

Darüber hinaus sollte eine Folgenabschätzung – wenn sie denn dem Gesetzgeber als Entscheidungsgrundlage dienen soll – aber auch weitere Kosten im Kontext zur Maßnahme erfassen. Solche Belastungen resultieren in der Regel aus der Abschaffung oder dem Ersatz einer Informationspflicht durch eine andere Form der Verhaltenssteuerung, aber auch durch Genehmigungsfiktionen und Präklusionsregeln. Diese Instrumente können nachstehende Folgen für den Normadressaten haben:

- Kosten aus der Befolgung einer Rechtsnorm: Der Wegfall einer Informationspflicht – z.B. ein Antrag auf Erteilung einer Ausnahme – kann bedeuten, dass mehr Unternehmen Belastungen infolge einer Rechtsnorm zu tragen haben als zuvor. Damit sind zwar die Bürokratiekosten gesunken, die Belastung per Saldo aber vermutlich gestiegen.
- Kosten aus der Nichtregulierung eines Sachverhalts: Das Fehlen von Rechtssicherheit kann vor allem bei einer drohenden Haftung zu Belastungen etwa durch Inanspruchnahme von Beratungsleistungen führen.
- Kosten bei Dritten bzw. gesellschaftliche Kosten: Die hierunter zu verstehenden Belastungen lassen sich nicht abschließend enumerativ darstellen. Solche Kosten können z.B. entstehen, wenn sich Normadressaten nach dem Wegfall einer Kontrolle schädigend verhalten oder wenn eine Präklusion in Rechte Dritter eingreift.

Erkenntnisse aus den Folgenabschätzungen

Kontakte zu Behörden und anderen Stellen

Prinzipiell ist eine bestimmte Behörde – unabhängig von der Art der Informationspflicht – zuständig für die Durchführung des Verfahrens. Ein Kontakt also, der aus der Abgabe einer Meldung resultiert, bietet zunächst einmal wenig Potential für Entlastungen. Mehr Kontakte zu Behörden hingegen sind oftmals bei Anträgen in Form von Nachweisen unumgänglich. Im Hinblick auf die exemplarisch ausgewählten Informationspflichten spielten solche Nachweise für die Erlaubnis nach § 34c GewO eine wichtige Rolle für die Höhe der Bürokratiekosten. Dementsprechend stellte sich

⁷⁹ Schorn 2006, S. 9 ff.

auch die Frage, inwieweit solche Kontakte und die damit verbundenen Kosten infolge der notwendigen Standardaktivitäten zu minimieren sind. Ein vorgeschlagener Ansatz besteht in der Änderung der Verfahrensorganisation dahingehend, dass die für den Antrag bzw. das Angebot zuständige Behörde die Informationen, die bereits einer anderen Behörde vorliegen, unmittelbar selbst einholt. So wie Unternehmen die Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträge kostengünstiger ermitteln und abführen können, haben Behörden Kostenvorteile bei der Beschaffung von behördlichen Nachweisen. Aus transaktionskostenökonomischer Sicht ist der betreffende Vorschlag also auch gesamtwirtschaftlich von Vorteil.

Ein Grund für die Berücksichtigung des § 34 GewO im Rahmen dieser Untersuchung, war nicht zuletzt der, dass es sich dabei um eine typische Erlaubnis handelt. Dementsprechend geht auch die Bedeutung des Ansatzes zur Reduktion der Kosten aus behördlichen Nachweisen weit über den § 34 GewO, hinaus. Die dort genannten Nachweise werden so oder ähnlich in einer Vielzahl von Erlaubnis- aber auch anderen Verfahren verlangt. Hierzu gehört unter anderem auch die Vergabe öffentlicher Aufträge nach VOL, VOF sowie VOB. Bedenkt man, dass die Testpersonen für die Beschaffung der zur Maklererlaubnis erforderlichen Nachweise über zwei Stunden (ohne Wegezeiten) benötigten, lässt sich das enorme Entlastungspotential erahnen.

Eine Frage, die in diesem Zusammenhang gestellt wurde, betrifft den Spielraum, den eine Behörde bei der Entscheidung, die Nachweise selbst einzuholen, haben sollte. Abgesehen von verfassungsrechtlichen Erwägungen hängt die Antwort auf diese Frage davon ab, ob die Behörde Anreize für ein solch kundenfreundliches Verhalten hat, was aber in der Regel vermutlich nicht zu erwarten sein dürfte.

In den Fällen, in denen nur eine Behörde Ansprechpartner ist, bleibt die Frage, inwiefern sich der Kontakt optimieren lässt. Es hat sich gezeigt, dass der Übermittlungsweg unter Umständen mit erheblichem Zeitaufwand verbunden sein kann, wenn Formulare oder Unterlagen persönlich bei der Behörde einzureichen sind. Ein Vorschlag, der in diesem Zusammenhang des Öfteren diskutiert wird, ist die Umstellung auf eine Übermittlung per Internet. Als wesentliches Hemmnis dafür hat sich jedoch das Erfordernis der Schriftform nach § 126 bzw. § 126a BGB erwiesen. Da die Schriftform aufgrund ihrer die Transaktionskosten senkenden Wirkung für eine Reihe von Verfahren unverzichtbar ist, kommt die qualifizierte elektronische Signatur nach § 126a BGB für die betreffenden Informationspflichten zwangsläufig zur Anwendung. Für die Nutzung einer solchen Signatur sind jedoch eine Signaturkarte, ein Lesegerät und die entsprechende Software erforderlich. Sofern diese Ausstattung nicht zur Verfügung steht, übersteigen die damit verbundenen Kosten für Anschaffung und Einarbeitung eventuelle Entlastungen bei Informationspflichten, denen ein Unternehmen nur einmalig oder gelegentlich nachkommen muss, bei weitem. Daher kann, so lange die qualifizierte elektronische Signatur nicht flächendeckende Verbreitung gefunden hat, die Nutzung des Internets für die Übermittlung nur im Hinblick auf sich häufig wiederholende Vorgänge empfohlen werden, wozu die im Rahmen des Projekts betrachteten Pflichten in Form der Gewerbeanmeldung, der Makler- und Bauträgerer-

laubnis sowie des Antrags auf Einzelzuteilung zur Frequenznutzung nicht gehören. Prinzipiell genügt es also bei vielen Informationspflichten sicherzustellen, dass Formulare oder Unterlagen per Post übermittelt werden können.

Eine Belastung, die ausschließlich im Zusammenhang mit Anträgen vorkommt, sind Verzögerungen bei der Bescheidung derselben. Zumindest für Anträge, die anhand objektiver und einfacher Kriterien standardisiert zu bescheiden sind, lassen sich solche Belastungen nach den Erfahrungen im Projekt jedoch nicht beobachten. Einen Engpass stellen hier in erster Linie die verfügbaren Personalressourcen der zuständigen Behörde dar. Das Instrument der Genehmigungsfiktion fand bei den betrachteten Antragsverfahren keine Anwendung, was angesichts des eher engen Spektrums in Frage kommender Informationspflichten nicht verwundert. Die Verfahren, bei denen die Genehmigungsbehörde einen Nutzen aus einer Verzögerung in Form von mehr Sicherheit über die Richtigkeit der Entscheidung erzielt, dienen oftmals dem Schutz der Gesellschaft oder einzelner Personen vor irreversiblen Schäden. Insofern muss sich die Hoffnung auf eine tatsächliche Entlastung, die z.B. Rheinland-Pfalz mit der Einführung von Genehmigungsfiktionen für „bestimmte Bereiche“⁸⁰ verbindet, erst noch durch eine Evaluation bestätigen. Denn die Verfahren, die ohnehin weitgehend standardisiert sind, dürften vermutlich keine wirkliche Beschleunigung erfahren.

Am Verfahren beteiligte Stellen

Dieser Indikator ist in erster Linie für zu bewilligende Anträge von Bedeutung, da die Beteiligung einer weiteren – aber nicht zu kontaktierenden – Behörde in der Regel nur für solche Arten von Informationspflichten spürbare Folgen besitzt. Betroffen sind hier allerdings eher Verfahren im Bau- und Umweltrecht, in denen die Beteiligung von Fachbehörden üblich ist. Bei den exemplarisch ausgewählten Informationspflichten sind die beteiligten Behörden im Status-quo auch zu kontaktieren. Erst durch die vorgeschlagene Änderung, Nachweise unmittelbar von der zuständigen Behörde einholen zu lassen, werden aus zu kontaktierenden lediglich zu beteiligende Behörden, was allerdings keinen Einfluss auf die Folgen in Form von mehr oder weniger Verzögerungen hat.

Ein Instrument, das im Zusammenhang mit der Beschleunigung von Genehmigungsverfahren genannt wird, ist die Präklusion, wobei die Folgen sowohl der formellen als auch der materiellen Präklusion kritisch zu hinterfragen sind. Allerdings fand dieses Instrument in den im Rahmen des Projekts vorgeschlagenen Ansätzen keine Berücksichtigung, so dass eine Beurteilung anhand eigener Erfahrungen nicht möglich war. Zwar wurden die juristischen Wirkungen in der Literatur ausführlich diskutiert, der Beitrag der verschiedenen Präklusionsformen zur Bürokratiekostensenkung bedarf jedoch weiterer empirischer Untersuchungen.

⁸⁰ Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Rheinland-Pfalz.

Formblätter

Formulare sind gewissermaßen ein Synonym für Bürokratie geworden. In der Tat findet mit Zunahme der Zahl der Formulare auch eine Bürokratisierung des Verfahrens statt. Allerdings besitzen die zur Erledigung der exemplarisch ausgewählten Informationspflichten verwendeten Formulare für sich genommen kein Entlastungspotential. Es hat sich gezeigt, dass Formulare – sofern auf die Informationspflicht nicht verzichtet werden kann – aufgrund der Standardisierung mitunter sogar kostensenkend wirken können. Zumindest wurde in der Substitution eines Formulars gegen ein formloses Schreiben in keinem Fall eine Entlastung gesehen. Bei relativ einfachen Formularen bleibt einzig darauf zu achten, dass für ein in der Wahrnehmung des Normadressaten einheitliches Verfahren auch nur ein Formular benötigt wird. Werden also z.B. im Rahmen eines Genehmigungsverfahrens immer die gleichen zu beantragenden Nachweise verlangt, lässt sich der Aufwand infolge der Bearbeitung der Formulare reduzieren, indem die Beantragung der Nachweise in das Genehmigungsformular integriert wird. Auf diese Weise trägt ein Formular zur Vereinfachung des Verfahrens bei, denn das Formular ist im Grunde die unmittelbare Schnittstelle zwischen Unternehmer und Regulierung. In erster Linie ist von Bedeutung, wie sich das Verfahren dem Normadressaten darstellt. Daher würde beispielsweise auch eine Metaformular, wie es für den Prozess der Unternehmensgründung vorgeschlagen wurde, eine Entlastung generieren, selbst wenn für die einzelnen beteiligten Behörden gesonderte Formulare auszufertigen sind.

Hinsichtlich der Frage, ob ein Formular per PC bearbeitet werden sollte, bleibt festzustellen, dass die Umstellung auf eine elektronische Übermittlung – sollen die Formulare nicht eingelesen werden müssen – ohnehin auch die Möglichkeit der elektronischen Bearbeitung erfordert. Allerdings kann die elektronische Variante eines Formulars allein keine spürbaren Entlastungen schaffen, auch wenn im Zuge der Umstellung auf ein papierloses Büro die Option sicherlich wünschenswert ist. Schließlich spielt die technische Zuverlässigkeit für die Wahrnehmung in den Fällen, in denen auf eine elektronische Form umgestellt werden soll, eine wichtige Rolle. Elektronische Formulare müssen also stabil und systemunabhängig erstellt werden.

Anzahl der erforderlichen Unterlagen und Umfang von Organisationsaufgaben

Ebenso wie Formulare sind beizubringende oder abzulegende Unterlagen typisch für ein bürokratisches Verfahren, allerdings mit dem Unterschied, dass diese für die untersuchten Beispiele zum Teil nicht unerhebliche Kosten verursachen. Bei den in diesen Verfahren beizubringenden Unterlagen handelte es sich zum einen um amtliche Nachweise, wie z.B. die Unbedenklichkeitsbescheinigung des Finanzamts, zum anderen aber auch um Erklärungen über die Bestellung einer Frauenbeauftragten. Im Gegensatz zu Nachweisen, die ohnehin dem Unternehmen vorliegen – z.B. Handelsregisterauszug – stehen solche Unterlagen dem Unternehmen aber nicht ohne weiteren Aufwand zur Verfügung. Bei der Untersuchung der Nachweise für die Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen nach VOL hat sich zudem eine weite Spanne der

verlangten Unterlagen gezeigt. Während insbesondere in Bundesbehörden professionelle Beschaffer arbeiten, die nur die nötigsten Unterlagen anfordern, scheinen sich Landesbehörden oder kommunale Behörden durch die Anforderung möglichst vieler Nachweise gegen etwaige Vorwürfe absichern zu wollen. Daher sollte klargestellt werden, dass die Anforderung sachlich unbegründeter bzw. zweifelhafter Nachweise zu unterbleiben hat. Ebenso sollten Nachweise nicht „auf Verdacht“ angefordert werden können. Beispielsweise werden bei der Erteilung eines öffentlichen Auftrags eigentlich nur von dem zum Zuge kommenden Unternehmen alle jeweils erforderlichen Nachweise benötigt.

Die zweite Möglichkeit, Kosten bei der Vorlage von Unterlagen einsparen zu können, wurde bereits im Zusammenhang mit der Kontaktaufnahme zu Behörden für die Einholung von amtlichen Nachweisen erläutert. Im Ergebnis steht auch hier, dass Informationen, die einer anderen Behörde bereits vorliegen, unmittelbar durch die für das Verfahren zuständige Behörde selbst angefordert werden, um so Synergieeffekte nutzen zu können.

Umfang und Tiefe der Rechtsnormen

Einen nicht unwesentlichen Anteil an der Bürokratieverdrossenheit haben zu umfangreiche und zu detaillierte Regelwerke. Selbst wenn die eigentliche aus diesen resultierende Anforderung kaum Kosten verursacht, muss sich der Normadressat die Regulierung erst einmal erschließen. Aber wie auch bei den Formblättern gilt nicht jedes Mehr an Bürokratie – also an Rechtsnormen – bedeutet gleichzeitig immer ein Mehr an Kosten. Eine zusätzliche, aber klärende Norm entlastet den Leser von weiteren Nachforschungen. Es bleibt dann jedoch die Frage zu stellen, warum eine klärende Norm überhaupt notwendig wurde. In diesem Zusammenhang ist auch die zuvor betrachtete Komplexität des Sachverhalts zu berücksichtigen. Für die skizzierten Vorschläge spielte die Regulierungsintensität allerdings nur eine untergeordnete Rolle. Zu erwähnen bleibt allenfalls die auch schon früher getroffene Feststellung, dass sich die Betroffenen die Normen selten ohne Intermediär respektive Berater erarbeiten und – damit korrespondierend – dass die wahrgenommene Komplexität zu einem wesentlichen Teil von den Schnittstellen in Form von Formularen und Ansprechpartnern abhängt.

Das Beispiel des Antrags auf Einzeilzuteilung zur Frequenznutzung offenbarte außerdem nochmals die Wichtigkeit, Entlastungsmaßnahmen als Ganzes zu betrachten. Der Aufwand – nicht zuletzt der für Recherche und Einarbeitung – zur Nutzung der qualifizierten elektronischen Signatur übersteigt oftmals die aus einer elektronischen Übermittlung resultierenden Entlastungen.

Umfang und Tiefe der Verwaltungsvorschriften

Zum einen stellen Verwaltungsvorschriften ebenso wie Rechtsnormen bürokratisierende Regeln dar, die zwar nicht de jure, aber de facto vom Normadressaten zu beachten sind. Insofern ließe sich dieser Indikator auch in den vorherigen integrieren.

Zum anderen jedoch haben Verwaltungsvorschriften nicht nur Einfluss auf die Suchkosten, sondern auch auf andere Be- und Entlastungen. Sofern die Verwaltungsvorschriften dabei die anderen Formen der Bürokratisierung zum Gegenstand (z.B. Formblätter) haben, wurden dieselben bereits an entsprechender Stelle berücksichtigt. Darüber hinaus bestimmen Verwaltungsvorschriften aber auch Entscheidungen von Behörden, die vom Normadressaten als Bürokratie wahrgenommen werden und nicht immer nur die Administration betreffen. So regeln Erlasse im Steuerrecht oft mehr als nur das Verfahren.

Für die im BMWi exemplarisch untersuchten Informationspflichten hingegen konnten solche weitergehenden Regelungen nicht festgestellt werden. Die öffentlich zugänglichen Verwaltungsvorschriften auf Bundesebene enthalten lediglich Konkretisierungen zum Verfahren. Im Hinblick auf das Gewerbe- und Vergaberecht war vielmehr von Interesse, wie die eher informellen Anweisungen der Behörden vor Ort ausgestaltet sind. Aufgrund der Ergebnisse aus der theoretischen Betrachtung, den Gesprächen und den Befragungsergebnissen liegt die Vermutung nahe, dass Behörden ihren Auftrag bei zunehmender Unsicherheit durch zusätzliche Kontrollen zu erfüllen suchen.

9.4 Empfehlungen zur Folgenabschätzung

Die Untersuchung hat noch einmal verdeutlicht, dass die SKM-Daten für sich allein keine Entlastungen generieren können. Bereits die Auswahl der zu untersuchenden Informationspflichten erfordert eine weitergehende Bearbeitung der Daten derart, dass die Anknüpfungspunkte zwischen den einzelnen Informationspflichten zu identifizieren sind. Außerdem hat sich gezeigt, dass ebenfalls schon zu Beginn des Prozesses – unabhängig von der SKM-Messung – Unternehmen einbezogen werden sollten, zum einen weil die Fallzahl bzw. die Zahl der betroffenen Unternehmen nicht immer gesichert ist, wenn die Informationspflicht von einem Ereignis oder Ermessen abhängt, zum anderen weil so die Prioritäten der Unternehmen besser berücksichtigt werden können. Allerdings muss dabei gewährleistet sein, dass die Unternehmen den Mehrwert ihres Engagements wahrnehmen.

Im weiteren Verlauf erwies sich dann, wie die politische Machbarkeit zwar Voraussetzung, aber dennoch nicht der alleinige Garant für die Durchführbarkeit einer Maßnahme ist. Einerseits können Schutzgüter auch außerhalb des eigentlichen Normziels verletzt werden, andererseits spielen technische, rechtliche und organisatorische Aspekte eine nicht zu unterschätzende Rolle. Daher ist die Konkretisierung einer Maßnahme oftmals nur unter Einbindung der Verwaltung und anderer Experten möglich. Allerdings verursacht die Organisation von Gesprächen und Stellungnahmen einen bedeutenden Aufwand und führt zu zeitlichen Engpässen.

Ebenso zeitraubend kann die Erhebung von zusätzlichen Informationen für die Beurteilung der Kostenfolgen sein. Dass solche Erhebungen jedoch notwendig sind, haben nicht nur die eigenen Erfahrungen, sondern auch die der Briten, Dänen und Niederländer gezeigt. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Höhe der Kosten bzw. Ent-

lastungen von Verhaltensreaktionen der Administration sowie der Unternehmen abhängt. Um zeitliche Engpässe sowie ausufernde Kosten zu vermeiden, gilt es, ein Instrument vorzuhalten, anhand dessen Daten kurzfristig und zielgerichtet evaluierbar sind, wie auch die *Independent Evaluation Group* der Weltbank in ihren Empfehlungen zum Aufbau von *Monitoring and Evaluation Systems* betont⁸¹. Es bleibt zu erwähnen, dass mit einer effizienten und validen Folgenabschätzung auch die Erfolgskontrolle erleichtert wird, die zumindest von der Wirtschaft in Dänemark und in den Niederlanden bisher vermisst wird.

Im Ergebnis empfiehlt sich für die Formulierung und Beurteilung zukünftiger Maßnahmen erstens die Bildung zweier Panels. Das erste Panel ist mit Verwaltungen bestückt, die Aufschluss über die Umsetzung von Bundesrecht im Zuge der Konkretisierung, aber auch im Hinblick auf die Folgen einer Maßnahme geben könnten. Das zweite Panel besteht aus Unternehmen, die zu den von ihnen wahrgenommenen Be- und Entlastungen befragt würden. Zweitens wird empfohlen, ein Netzwerk bestehend aus Experten der Verwaltung und akademischen Einrichtungen zu bilden. Ein solches Netzwerk könnte Erkenntnisse über Folgen von Regulierungen, die sich nicht bei Unternehmen direkt erfassen lassen, mittels des Instrumentariums der experimentellen Wirtschaftsforschung sowie von Auswertungen wissenschaftlicher Datenbanken liefern. Und schließlich lassen sich auf Basis von Analysen sowie der Erfahrungen der Netzwerkmitglieder die Folgen einer Gesetzgebung bereits in einer möglichst frühen Phase des Verfahrens einschätzen.

⁸¹ Mackay 2007.

10 Literaturverzeichnis

- Arrow, Kenneth J. (1991): The Economics of Agency. In: Pratt, John W.; Zeckhauser, Richard J. (Hg.): Principals and Agents. The Structure of Business. Boston: Harvard Business School Press , S. 37–51.
- Beschaffungsamt des Bundesministeriums des Innern. Online verfügbar unter <http://www.evergabe-online.de/home;jsessionid=086A6A7F073569F4806F0512324B9CE7.node10?navi=17>, zuletzt geprüft am 05.02.2008.
- Bizer, Kilian (2002): Ökonomisch-juristische Institutionenanalyse – Ziele und praktische Anwendung. In: Bizer, Kilian; Führ, Martin; Hüttig, Christoph (Hg.): Responsive Regulierung. Beiträge zur interdisziplinären Institutionenanalyse und Gesetzesfolgenabschätzung. Tübingen: Mohr Siebeck , S. 143–165.
- Bizer, Kilian (2004): Das Verhältnis von Komplexität und Steuerehrlichkeit – experimentelle Evidenz. In: Bizer, Kilian; Falk, Armin; Lange, Joachim (Hg.): Am Staat vorbei. Transparenz, Fairness und Partizipation kontra Steuerhinterziehung. Berlin: Duncker & Humblot (Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten), S. 59–90.
- Bizer, Kilian; Führ, Martin (2002): Responsive Regulierung. Anforderungen an die interdisziplinäre Gesetzesfolgenforschung. In: Bizer, Kilian; Führ, Martin; Hüttig, Christoph (Hg.): Responsive Regulierung. Beiträge zur interdisziplinären Institutionenanalyse und Gesetzesfolgenabschätzung. Tübingen: Mohr Siebeck , S. 1–19.
- Bizer, Kilian; Führ, Martin; Hüttig, Christoph (Hg.) (2002): Responsive Regulierung. Beiträge zur interdisziplinären Institutionenanalyse und Gesetzesfolgenabschätzung. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Bizer, Kilian; Gubaydullina, Zulia (2007): Das Verhaltensmodell der interdisziplinären Institutionenanalyse in der Gesetzesfolgenabschätzung. In: Führ, Martin; Bizer, Kilian; Feindt, Peter-Henning (Hg.): Menschenbilder und Verhaltensmodelle in der wissenschaftlichen Politikberatung. Möglichkeiten und Grenzen interdisziplinärer Verständigung. Baden-Baden: Nomos (Interdisziplinäre Studien zu Recht und Staat).
- Böhret, Carl; Konzendorf, Götz (2001): Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA). Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften. Baden-Baden: Nomos.
- Brandt, Kerstin (1997): Präklusion im Verwaltungsverfahren. In: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, Jg. 16, H. 3, S. 233–237.
- Bundesamt für Justiz. Online verfügbar unter http://www.bundesjustizamt.de/cln_048/nn_257894/DE/Themen/Wirtschaft/GZR/GZRIhalte/Ausk_C3_BCnfte__privat__inland.html, zuletzt geprüft am 05.02.2008.

- Bundesamt für Justiz. Online verfügbar unter http://www.bundesjustizamt.de/cln_048/nn_257944/DE/Themen/Strafrecht/BZR/BZRIInhalte/Datenuebermittlung.html, zuletzt geprüft am 05.02.2008.
- Bundesministerium des Innern (2002): Der Mandelkern-Bericht. Auf dem Weg zu besseren Gesetzen. Bundesministerium des Innern. Berlin.
- Carpenter, Daniel P. (2003): Why Do Bureaucrats Delay? Lessons from a Stochastic Optimal Stopping Model of Agency Timing, with Applications to the FDA. In: Krause, George A.; Meier, Kenneth J. (Hg.): Politics, Policy, and Organizations. Frontiers in the Scientific Study of Bureaucracy. Ann Arbor: University of Michigan Press, S. 23–40.
- Coase, Ronald H. (1960): The Problem of Social Cost. In: Journal of Law and Economics, Jg. 3, S. 1–44.
- Dasgupta, Ajit K.; Pearce, David W. (1972): Cost-Benefit Analysis. Theory and Practice. London: Macmillan (Macmillan student editions).
- Ebigt, Sascha; Sturm, Roland; Volkmann, Sabine (2004): Studie über die Bedeutung der Belastung der Wirtschaft durch amtliche Statistiken läuft an. Wiesbaden (Wirtschaft und Statistik, 1).
- Eckert, Lucia (1997): Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren. Speyer: Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung (Speyerer Forschungsberichte, 164).
- Epstein, David; O'Halloran, Sharyn (1999): Delegating Powers. A Transaction Cost Politics Approach to Policy Making under Separate Powers. Cambridge: Cambridge University Press (Political economy of institutions and decisions).
- Erlei, Mathias; Leschke, Martin; Sauerland, Dirk (1999): Neue Institutionenökonomik. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Europäische Kommission (2004): Impact Assessment: Next Step. In Support of Competitiveness and Sustainable Development. Europäische Kommission. (Commission Staff Working Paper, SEC (2004)1377).
- Europäische Kommission (2005): Impact Assessment Guidelines. Europäische Kommission. (SEC(2005) 791).
- Friedrich, Werner; Krantz, Hubert; Schorn, Michael (2000): Abbau bürokratischer Hemmnisse bei Existenzgründungen und -übernahmen. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie. Kerpen.
- Führ, Martin; Bizer, Kilian (2007): REACH as a paradigm shift in chemical policy – responsive regulation and behavioural models. In: Journal of Cleaner Production, Jg. 15, S. 327–334.
- Garg, Anjali; Kabra, Manisha (2004): Regulatory Impact Assessment: Key to Good Governance. In: SAFIR Newsletter, H. 15, S. 8–13.

- Hall, Richard H. (1971): Die dimensionale Natur bürokratischer Strukturen. In: Mayntz, Renate (Hg.): Bürokratische Organisation. Köln, Berlin: Kiepenheuer & Witsch, S. 69–81.
- Hertog, Johan den (1999): General theories of regulation. In: Bouckaert, Boudewijn; Geest, Gerrit de (Hg.): Encyclopedia of Law and Economics. The Regulation of Contracts. 5 Bände. Cheltenham: Edward Elgar Publishing; University of Ghent, S. 223–270.
- Hicks, John R. (1939): The Foundations of Welfare Economics. In: Economic Journal, Jg. 49, S. 549.
- Icks, Annette; Fischer-Steege, Heide; Richter, Michael; Schorn, Michael (2006): Ermittlung bürokratischer Kostenbelastungen in ausgewählten Bereichen. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie. IfM Institut für Mittelstandsforschung Bonn. Bonn. (IfM-Materialien, 166).
- Jacobs, Colin (2005): Improving the Quality of Regulatory Impact Assessments in the UK. Manchester (CRC Working Paper Series, 102).
- Jacobs, Scott (2004): Regulatory Impact Assessment and the Economic Transition to Markets. In: Public Money & Management, Jg. 24, H. 5, S. 283–290.
- Kaldor, Nicholas (1939): Welfare Propositions of Economics and Interpersonal Comparisons of Utility. In: Economic Journal, Jg. 49, S. 549.
- Kayser, Gunter; Schorn, Michael; Clemens, Reinhard; Wolter, Hans-Jürgen (2004): Büroratiekosten kleiner und mittlerer Unternehmen. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit. Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag GmbH (Schriften zur Mittelstandsforschung, 105).
- Khademian, Anne M. (1995): "Reinventing a Government Corporation: Professional Priorities and a Clear Bottom Line". In: Public Administration Review, Jg. 55, H. 1, S. 17–28.
- Kirkpatrick, Colin (2002): Regulatory Impact Assessment in Developing Countries. In: Enterprise Impact News, H. 9. Online verfügbar unter <http://www.enterprise-impact.org.uk/pdf/EINJune02.pdf>.
- Konzendorf, Götz (2006): Die Gesetzesfolgenabschätzung als Instrument zur Vermeidung und Verminderung von Rechtsvorschriften. In: Bohne, Eberhard (Hg.): Bürokratieabbau zwischen Verwaltungsreform und Reformsymbolik : Beiträge zum Forum "Bürokratieabbau: Verwaltungsreform oder Reformsymbolik?" vom 7. bis 8. Oktober 2004 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Duncker & Humblot: Berlin (Schriftenreihe der Hochschule Speyer), S. 117.
- Marcks, Peter; Neumann, Dirk; Bleutge, Peter, et al. (Hg.) (2007a): Gewerbeordnung und ergänzende Vorschriften. Kommentar zur Gewerbeordnung. Begründet von Robert von Landmann; Gustav Rohmer. München: C. H. Beck (GewO (I)).

- Marcks, Peter; Neumann, Dirk; Bleutge, Peter, et al. (Hg.) (2007b): Gewerbeordnung und ergänzende Vorschriften. Ergänzende Vorschriften. Begründet von Robert von Landmann; Gustav Rohmer. München: C. H. Beck (GewO (II)).
- Mackay, Keith R. (2007): How to build M&E systems to support better government. Washington, D.C: World Bank.
- Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Rheinland-Pfalz. Online verfügbar unter <http://www.mwvlw.rlp.de/internet/sub/4bd/4bd48b0d-b11a-6113-3e2d-ce3742f22936,,,aaaaaaaa-aaaa-aaaa-bbbb-000000000008.htm>, zuletzt geprüft am 23.02.2008.
- Niskanen, William A. (1971): Bureaucracy and Representative Government. Chicago, New York: Aldine-Atherton.
- Pearce, David; Atkinson, Giles; Mourato, Susana (2006): Cost-Benefit Analysis and the Environment. Recent Developments. Paris: OECD.
- Pugh, D. S.; Hickson, D. J. (1971): Eine dimensionale Analyse bürokratischer Strukturen. In: Mayntz, Renate (Hg.): Bürokratische Organisation. Köln, Berlin: Kiepenheuer & Witsch, S. 82–93.
- Reifschneider, Christina (2004): Behavioral Law and Economics. Überlegungen zu den Konsequenzen moderner Rationalitätskonzepte für die Gestaltung von informationellem Kapitalmarktrechts. Mannheim (Sonderforschungsbereich 504, 04-35).
- Rose-Ackerman, Susan (1986): Reforming Public Bureaucracy through Economic Incentives? In: Journal of Law, Economics, & Organization, Jg. 2, H. 1, S. 131–161.
- Rowley, Charles K. (Hg.) (1988): The Political Economy of Rent-Seeking. Boston: Kluwer Academic (Topics in Regulatory Economics and Policy, XVI).
- Sappington, David E. M.; Stiglitz, Joseph E. (1987): Information and Regulation. In: Bailey, Elizabeth E. (Hg.): Public Regulation : New Perspectives on Institutions and Policies. Cambridge: MIT Press (MIT Press series on the regulation of economic activity), S. 3–43.
- Schorn, Michael (2006): Ein Konzept zur Bürokratiekostenfolgenabschätzung. Zusammenfassung einer Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit. 2. Aufl. Köln: IWP Institut für Wirtschafts- und Politikforschung Richter & Schorn (Working Paper zur Wirtschafts- und Politikforschung, 1).
- Schorn, Michael; Richter, Michael (2005): Kostenfolgenabschätzung – Auswirkungen der Kostenbelastungen auf die Wirtschaft, insbesondere für den Mittelstand. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit. Unter Mitarbeit von Thomas Schleiermacher und Ira Steinbrecher. IWP Institut für Wirtschafts- und Politikforschung Richter & Schorn. Köln.

- Schorn, Michael; Richter, Michael (2006): Eine Definition des Bürokratiekostenbegriffs für Politik und Forschung. 2. Aufl. Köln: IWP Institut für Wirtschafts- und Politikforschung Richter & Schorn (Schriften zur Wirtschafts- und Politikforschung, 1).
- Servatius, Stefan: Bürokratiewahn 76 (Westpol). Ausgestrahlt am 16.09.2007. Westdeutscher Rundfunk. Online verfügbar unter http://www.wdr.de/tv/westpol/beitrag/2007/09/20070916_buero.jhtml;jsessionid=RAGKPDTKQ511WCQKYX EUTIQ, zuletzt geprüft am 04.02.2008.
- Simon, Herbert A. (1997): Administrative Behavior : A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations. 4. Aufl. New York, London: Free Press.
- Sunstein, Cass R. (2004): Behavioral Law and Economics. Cambridge University Press: Cambridge (Cambridge series on judgment and decision making).
- Tollison, Robert (1997): Rent-seeking. In: Mueller, Dennis C. (Hg.): Perspectives on Public Choice : A Handbook. Cambridge University Press: Cambridge , S. 506–525.
- Viscusi, W. Kip (2003): The Value of Life: Estimates with Risks by Occupation and Industry. Cambridge: Harvard John M. Olin Center for Law, Economics, and Business (Harvard Law and Economics Discussion Paper, No. 422).
- Waterman, Richard W.; Meier, Kenneth J. (1998): Principal-Agent Models: An Expansion? In: Journal of Public Administration Research and Theory, Jg. 8, H. 2, S. 173–202.
- Weber, Max (1972): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie. Studienausgabe. 5. rev. Aufl. Tübingen: Mohr Siebeck, 1980.
- Williamson, Oliver E. (1975): Markets and Hierarchies. Analysis and Antitrust Implications: A Study in the Economics of Internal Organization. New York: Free Press.
- Winston, Clifford (2006): Government Failure vs. Market Failure: Microeconomics Policy Research and Government Performance. Washington, D.C: AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies.