



AUSGABE 52
Juni 2008

ANALYSEN & ARGUMENTE

Wie kommt der Bürokratieabbau voran?

FORTSCHRITTE UND HEMMNISSE EINER DURCHGREIFENDEN ENTBÜKRATISIERUNG IN DEUTSCHLAND VOR DEM HINTERGRUND DER INTERNATIONALEN ENTWICKLUNG

von Klaus-Heiner Röhl (extern)

Im Februar 2007 hat sich die Bundesregierung zum Ziel gesetzt, unnötige Bürokratiekosten zu identifizieren, zu beseitigen und dadurch die Bürokratiekostenbelastung bis 2011 um 25 Prozent zu reduzieren. Die weitere Umsetzung erfordert Zwischenschritte, um bis Ende 2009 etwa die Hälfte des angestrebten Ziels zu erreichen.

Im Oktober 2006 hat die Konrad-Adenauer-Stiftung (Arbeitspapier 163/2006) bereits begleitend zu diesem Prozess Analysen und Handlungsempfehlungen formuliert. Mit der jetzt vorliegenden Publikation fragen wir, wie der Bürokratieabbau vorankommt und welche Perspektiven sich über die aktuelle Legislaturperiode hinaus ergeben.

Ansprechpartner

Matthias Schäfer
Koordinator Finanz- und Arbeitsmarktpolitik
Hauptabteilung Politik und Beratung
Telefon: +49(0)30 2 69 96-35 15
E-Mail: matthias.schaefer@kas.de

Postanschrift

Klingelhöferstr. 23, 10785 Berlin

www.kas.de
publikationen@kas.de

ISBN 978-3-940955-16-6



Konrad
Adenauer
Stiftung



INHALT

3 | ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

- 1. Die Anzahl der Normen..... 3
- 2. Die Bürokratiekostenmessung..... 3
- 3. Ziele des Bürokratiekostenabbaus 3
- 4. Formaler und materieller Bürokratieabbau..... 3
- 5. Bürokratieabbau und EGovernment 3
- 6. Der Bürokratieabbau in anderen Ländern 3

4 | 1. EINLEITUNG

4 | 2. DER STAND DES BÜROKRATIEABBAUS IN DEUTSCHLAND

- 2.1 Das Standardkostenmodell: Methodik und Vorteile..... 5
- 2.2 Die laufende Bürokratiemessung in Deutschland: Erste Ergebnisse .. 6
- 2.3 Politische Bürokratieabbauziele und Bürokratiekostenmessung 8
- 2.4 Grenzen des Standardkostenmodells..... 8

8 | 3. DIE FÖDERALE EBENE

9 | 4. INTERNATIONALE VERGLEICHE

- 4.1 Die europäische Ebene..... 9
- 4.2 Bürokratie und Unternehmensgründung 11
- 4.3 Dänemark..... 11
- 4.4 Vereinigtes Königreich 12

13 | 5. INHALTLICHER BÜROKRATIEABBAU: FORTSCHRITTE UND WIDERSTÄNDE

14 | 6. AUSBLICK

- 6.1 Offene Probleme der Bürokratiekostenmessung..... 14
- 6.2 Das Rätsel der „verschwundenen Milliarden“ 14

15 | LITERATUR

17 | DER AUTOR



ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

1. Die Anzahl der Normen

Bis Ende März 2008 sind von den ermittelten 10.500 Gesetzespflichten des Bundes rund 70 Prozent auf ihre Kostenverursachung in den Unternehmen untersucht worden. Damit befindet sich die Bürokratiemessung in Deutschland nur geringfügig hinter dem ursprünglichen Zeitplan. Ein knappes Viertel der bürokratischen Pflichten ist unmittelbar auf Europäisches Recht zurückzuführen, annähernd 60 Prozent finden ihre Ursachen in nationalem Recht. Die Große Koalition hat in der ersten Hälfte der Legislaturperiode fast 700 Normen (198 Gesetze, 500 Verordnungen) neu erlassen. Da weniger als 200 Normen entfallen sind, geht der Nettoaufbau im Bereich der Gesetze und Verordnungen weiter.

Eine systematische Erfassung der bürokratischen Belastungen durch die Länder und Kommunen hat bisher nicht stattgefunden, mehrere Länder haben jedoch Schnellschätzungen veranlasst. Gerade der teilweise sehr unterschiedliche Verwaltungsvollzug auf diesen Ebenen wird schwer zu erfassen sein, hat aber enorme Relevanz für die Kostenverursachung in den Unternehmen.

2. Die Bürokratiekostenmessung

Untersucht wurden zunächst die Bereiche, die als größte Bürokratiekostentreiber gelten – insbesondere das Steuerrecht. Die bis zum Herbst 2007 mittels des Standardkostenmodells erhobenen Kosten beliefen sich auf jährlich ca. 27 Milliarden Euro, die weitere Messung bis März 2008 ergab Gesamtkosten in Höhe von jährlich knapp 30 Milliarden Euro. Bezogen auf die verursachten Kosten beträgt der internationale Anteil unter Einschluss des in nationaler Kompetenz umgesetzten EU-Rechts rund 57 Prozent.

Dieser Zwischenstand dürfte nach Messung von 70 Prozent der Normen bereits nah am Endergebnis liegen, da mit der Bürokratiekostenmessung der Gesetze begonnen wurde, bei denen eine hohe Belastung zu erwarten war. Er liegt deutlich niedriger als bisherige Schätzungen zur Bürokratiebelastung vermuten lassen, beruht aber auf einer sehr engen Definition des Bürokratiekostenbegriffs. So werden z.B. die Gemeinkosten der Unternehmen nicht abgebildet und die Bürokratiekosten folglich unterschätzt.

3. Ziele des Bürokratiekostenabbaus

Das Ziel der Bundesregierung, die Bürokratiekosten bis zum Jahr 2011 und damit in der kommenden Legislaturperiode um insgesamt 25 Prozent zu reduzieren, erscheint nicht sehr ambitioniert. Lehren aus anderen Ländern zeigen, dass die Kostenreduzierung dann am ehesten gelingt, wenn Abbau-

ziele innerhalb einer Legislaturperiode liegen. Die wesentlichen Abbaumaßnahmen müsste die Große Koalition damit noch bis zum Jahr 2009 erreichen oder verbindlich festschreiben.

Bisher haben die Ministerien Maßnahmen gemeldet, die auf eine Kostenverringerung von 4,4 Milliarden Euro jährlich hinauslaufen. Damit wäre das Ziel erreicht, die Hälfte der insgesamt angestrebten Reduzierung vor der Bundestagswahl zu beschließen. Diese Verringerungen beruhen jedoch oft auf der Einführung elektronischer Verfahren, die durch den technologischen Wandel ohnehin erfolgt wären (s. u. 5.).

4. Formaler und materieller Bürokratieabbau

Der bisherige Bürokratieabbau hat sich auf formale Erfassungs- und Meldepflichten in den Unternehmen beschränkt. Dadurch konnte eine Überprüfung der Sinnhaftigkeit der betrachteten Regelungen und Vorschriften unterbleiben. Eine inhaltliche Auseinandersetzung und eine damit einhergehende politische Abstimmung waren nicht erforderlich.

Wird der Bürokratieabbau fortgeführt, so kommt man um inhaltliche Überlegungen und eine entsprechende Aufgabenkritik der öffentlichen Hand nicht herum. Vor allem für die besonders bürokratieintensiven Regelungen des Steuer- und des Arbeitsrechts sind politische Auseinandersetzungen bei einer Entbürokratisierung zu erwarten.

Hinzu kommt: Die in Deutschland stark ausgeprägte inhaltliche Regulierung wird vom angewendeten Standardkostenmodell nicht erfasst. Hierbei spielen auch die Qualität der Rechtssetzung und die Technik der „unbestimmten Rechtsbegriffe“ eine immer größere Rolle für die Bürokratiebelastungen des Privatsektors. Dadurch wird die Höhe der gemessenen Bürokratiekosten ebenfalls unterschätzt (s. o. 2.)

5. Bürokratieabbau und EGovernment

Die bisherigen Fortschritte beim Bürokratieabbau sind auch der steigenden Einbeziehung moderner Kommunikationsmethoden in die öffentliche Verwaltung geschuldet (EGovernment). Die damit einhergehenden Kosteneinsparungen sind aber nicht auf erfolgreichen Bürokratieabbau im engeren Sinne zurückzuführen, sondern Teil der allgemeinen Modernisierung des öffentlichen Sektors. Sie sollten nicht dazu Anlass geben, im eigentlichen Bürokratieabbau nachzulassen.

6. Der Bürokratieabbau in anderen Ländern

Im Vergleich mit den EU-Mitgliedstaaten liegt Deutschland nach Schätzungen der Europäischen Kommission mit Büro-



kratiekosten in Höhe von 3,7 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP) leicht über dem Durchschnitt der Mitgliedstaaten von 3,5 Prozent. Vor allem die angelsächsischen und die skandinavischen Länder sind Vorreiter für eine „bürokratiearme“ Verwaltung.

Die bisher vorliegenden Messergebnisse ergeben aber ein vollkommen anderes Bild: In Deutschland dürfte nach Abschluss der Messungen der Bürokratiekostenanteil bei nur 1,7 Prozent des BIP liegen (einschließlich eines Zuschlags von 30 Prozent für die Gemeinkosten in den Unternehmen), während Erstmessungen im Vereinigten Königreich 3,6 Prozent des BIP und in Dänemark 2,0 Prozent des BIP ergaben – und damit mehr als von der EU-Kommission geschätzt.

Im Vereinigten Königreich wurden 20.000 Informationspflichten ermittelt, die in die Messung Eingang fanden; dies sind fast doppelt so viele wie in Deutschland. Nur ein detaillierter Vergleich kann zeigen, ob das Vereinigte Königreich entgegen allen bisherigen Studien (z.B. der OECD) bürokratischer ist als Deutschland, oder ob bei der Erfassung der Pflichten gründlicher gearbeitet wurde.

Der Blick nach Dänemark und in das Vereinigte Königreich macht zudem deutlich, dass dort beim Bürokratieabbau an drei Stellen anders vorgegangen wurde als in Deutschland: Die Einbeziehung externer Berater war wesentlich stärker ausgeprägt, ein materieller Bürokratieabbau war von Beginn an Teil der politischen Agenda und die Verbesserung der Qualität der Rechtssetzung ist explizites Ziel der Entbürokratisierung.

1. EINLEITUNG

Immer wieder wurden Bemühungen gestartet, die bürokratischen Belastungen für Unternehmen und Bürger zu reduzieren. Doch letztlich haben alle Anläufe, der ausufernden Bürokratie in Deutschland Herr zu werden, bislang nur wenig gefruchtet. Von den Unternehmen wird kritisiert, dass das Land von einer Gesetzesflut überschwemmt werde und überreguliert sei. Von politischer Seite wird dem nicht selten entgegen gehalten, dass die Nachfrage nach gesetzlichen Regelungen und eindeutigen Bestimmungen aus dem demokratischen Prozess resultiere und eben auf lange Sicht ansteige. Im langfristigen Mittel werden in jeder Legislaturperiode etwa 400 Bundesgesetze erlassen. In den beiden vergangenen Legislaturperioden wurden 796 neue Bundesgesetze verabschiedet, nur 194 sind entfallen. Dieses Verhältnis zwischen neuen Gesetzen und der Aufhebung vorhandener von circa 4 zu 1 ist eine bereits seit Längerem zu beobachtende Konstante. Die Folge ist eine kontinuierliche Zunahme des Gesamtvolumens der zu beachtenden gesetzlichen Bestimmungen von bedenklichen Ausmaßen, die politisches Handeln erfordert.

Im folgenden Kapitel wird auf die aktuellen Maßnahmen der Bundesregierung zum Bürokratieabbau eingegangen. Die Große Koalition hat sich Ende 2005 auf die Anwendung des in den Niederlanden erprobten Modells zur Bürokratiemessung verständigt; zudem wurde ein nationaler Normenkontrollrat als unabhängiges Überwachungsgremium eingesetzt. Als Zeithorizont für eine spürbare Reduktion der Belastungen wurde mit dem Jahr 2011 ein relativ entferntes Datum gewählt.

Da Deutschland ein Föderalstaat ist, darf man die Länderebene als Verursacher von Bürokratiekosten nicht aus dem Auge verlieren. Hierauf wird im dritten Kapitel eingegangen. Das folgende Kapitel befasst sich mit der Bürokratiebelastung durch die Europäische Union und ihrem wachsenden rechtlichen Einfluss, einem internationalen Vergleich der Weltbank zu den bürokratischen Hemmnissen bei Unternehmensgründungen sowie mit dem Bürokratieabbau in Dänemark und Großbritannien. Weitere Erfordernisse für einen erfolgreichen Bürokratieabbau jenseits der Potenziale des Standardkostenmodells werden in Kapitel 5 behandelt, bevor im 6. Kapitel ein Ausblick vorgenommen wird, der die absehbaren Diskrepanzen zwischen den Ergebnissen der laufenden Messung und bisherigen Schätzungen zur Bürokratiebelastung in Deutschland thematisiert.

2. DER STAND DES BÜROKRATIEABBAUS IN DEUTSCHLAND

Seit über einem Jahr läuft die Bürokratiekostenmessung für die Gesetzgebung des Bundes nach der Methodik des so genannten Standardkostenmodells.



Im Oktober 2007 wurde der erste umfassende Bericht zu den durch die administrativen Pflichten verursachten Kosten für die deutsche Wirtschaft vorgelegt. Danach belaufen sich die Bürokratiekosten für die bis dato erfassten Gesetze auf 27 Milliarden Euro – also etwas mehr als ein Prozent des Bruttoinlandsproduktes. Obwohl zu diesem Zeitpunkt erst 30 Prozent der gesetzlichen Bestimmungen geprüft worden waren, ging die Bundesregierung davon aus, dass damit bereits circa neun Zehntel der Bürokratiekosten erfasst waren. Der Grund hierfür ist, dass man sich zunächst auf die Regelungen mit „Breitenwirkung“ im Steuer- und Sozialrecht konzentriert hatte.

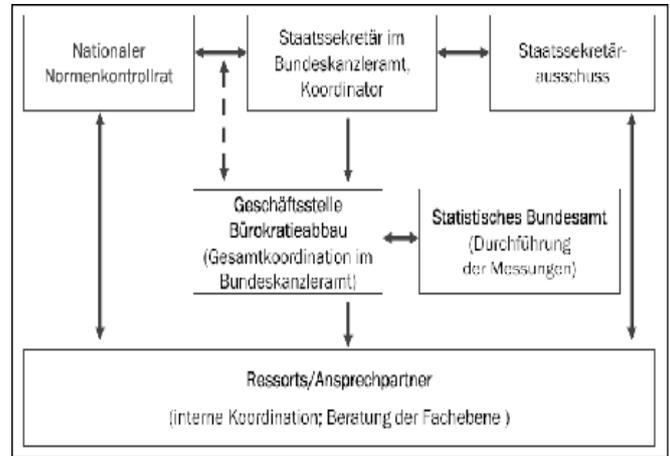
Ein weiterer Zwischenbericht des Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau (2008a), der den Stand der Messungen zum 31. März 2008 enthält, bestätigt diese Annahme. Auf der Basis von nun abgeschlossenen Messungen für 7.000 Informationspflichten und Teilergebnissen für weitere 500 Pflichten ergibt sich ein Betrag von knapp 30 Milliarden Euro.

In Anbetracht früherer Kostenschätzungen für die Bürokratiebelastung in Deutschland erscheint diese Summe erstaunlich gering. Es stellt sich die Frage, ob das Standardkostenmodell für die Bürokratiekostenmessung in Deutschland zu kurz greift oder ob die Differenz eventuell aus dem föderalen System resultiert.

Im August 2006 wurde die Einsetzung des Normenkontrollrats zur Überprüfung der Bürokratiekosten durch die Gesetze des Bundes beschlossen. Bei dem Rat handelt es sich um ein unabhängiges Expertengremium, das die Messung und den danach geplanten Abbau administrativer Auflagen kontrollieren soll. Dabei sind die „Andockstellen“ innerhalb der Bundesregierung einerseits das Bundeskanzleramt, wo die Koordinierung des Bürokratieabbaus auf Ebene einer Staatssekretärsstelle angesiedelt ist, andererseits die Ressorts als Abbau-Verantwortliche innerhalb ihres thematischen Rechtsbereichs selbst (vgl. Abbildung 1).

Insbesondere für neue Gesetzesvorhaben prüft der Normenkontrollrat die administrativen Belastungen. Die Erfassung des relevanten Normenbestands wird allerdings der Ministerialbürokratie selbst zur Aufgabe gemacht, wobei das Statistische Bundesamt methodische und personelle Hilfestellung bei der Messung leistet. Auch die Wirtschaftsverbände wurden bei der Benennung der zu messenden Erfüllungskosten einbezogen; zumal für die Anwendung des Standardkostenmodells eine nicht geringe Anzahl Unternehmen benötigt wird, in denen Arbeitsabläufe konkret erfasst und bewertet werden können. Teilweise wurde auch auf die Expertise externer Experten und Institute zurückgegriffen; so u.a. auf ein Gutachten der IW Consult (2006) zur staatlich verursachten Bürokratie im Kreditsektor, das eine sektorale Belastung von über drei Milliarden Euro ermittelte.

Abbildung 1:
Der Normenkontrollrat und die Organisation des Bürokratieabbaus in Deutschland



Quelle: Nationaler Normenkontrollrat, 2007b, S. 4

2.1 Das Standardkostenmodell: Methodik und Vorteile

Der große Vorteil des in den Niederlanden entwickelten Messmodells ist die systematische Erfassung der durch Gesetze und Verordnungen verursachten Kosten, die eine Voraussetzung für einen zielgerichteten Bürokratieabbau ist. Methodisch werden die durchschnittlich anfallenden Kosten einer gesetzlichen Vorgabe je Unternehmen ermittelt und mit der Anzahl der betroffenen Firmen multipliziert. Durch die Einbeziehung neuer Gesetzesvorhaben in die Messung können Mehrbelastungen frühzeitig erkannt werden; nur so ist angesichts der Tendenz des Gesetzgebers zu immer neuen Regelungen das Ziel eines wirklichen Nettoabbaus von Bürokratie zu erreichen. Erste Probemessungen in Unternehmen als Test des Standardkostenmodells wurden bereits im Jahr 2005 durchgeführt (IfM Bonn, 2005).

Das Standardkosten-Modell zur Quantifizierung der Bürokratielasten basiert auf Messungen in einzelnen Unternehmen für jedes zu überprüfende Gesetz oder Verfahren. Das Modell ist wie folgt konstruiert (Röhl, 2006):

$$\sum_i (p_i \times t_i \times W \times N_i)$$

mit: p = Periodizität (Häufigkeit des aus einer Regelung resultierenden Vorgangs pro Jahr, z.B. 12 für die monatliche Lohnsteuerermeldung), t = notwendige Stundenzahl zur Bearbeitung je Unternehmen, W = Durchschnittsarbeitskosten je Bearbeitungsstunde, N = Anzahl der betroffenen Unternehmen und i = Anzahl der zu messenden Verfahren aus gesetzlichen Regelungen, Verordnungen, Durchführungsbestimmungen etc., über die die Kosten summiert werden.

Um belastbare Ergebnisse zu erzielen, muss die Messung jeweils in einer gewissen Zahl von Unternehmen durchge-



führt werden. Nach der Eliminierung von „Ausreißern“ kann dann ein Durchschnittswert für den Zeitaufwand t ermittelt werden.

Erfasst werden allein die administrativen Kosten der Gesetzesbefolgung und der Erfüllung von Berichtspflichten, nicht die Kosten der materiellen Befolgung von Regulierungsinhalten. Die Definition von Informationspflichten im Gesetz zur Einsetzung des Normenkontrollrats (Paragraph 2 Absatz 1 NKR-Gesetz) lautet:

„Informationspflichten sind auf Grund von Gesetz, Rechtsverordnungen, Satzung oder Verwaltungsvorschrift bestehende Verpflichtungen, Daten und sonstige Informationen für Behörden oder Dritte zu beschaffen, verfügbar zu halten oder zu übermitteln.“

Typische Beispiele sind die Meldung von Daten an die Finanzämter und die Sozialkassen sowie die Erstellung und Übermittlung von Statistiken.

Diese definitorische Beschränkung ist ein weiterer Vorteil des Modells, da durch Abstrahierung von den Regulierungsinhalten leichter ein politischer Konsens über den Abbau von Belastungen erzielt werden kann. Jede inhaltliche Regulierung findet hingegen Befürworter, die inhaltliche Reformversuche

schnell zu parteipolitischen Auseinandersetzungen machen und nicht selten zum Scheitern bringen. Ein Beispiel hierfür ist die Lockerung des Kündigungsschutzes, die in der Wirtschaft als Bürokratieabbau, von Sozialpolitikern aber als Angriff auf Arbeitnehmerrechte verstanden wird. Gleichzeitig muss man sich aber der Kehrseite der Medaille bewusst sein: Ein inhaltlicher Bürokratieabbau bleibt eine gesondert anzugehende wichtige Aufgabe.

2.2 Die laufende Bürokratiemessung in Deutschland: Erste Ergebnisse

Anfang 2007 wurde in Deutschland mit der Ermittlung des Zeitaufwands in den Unternehmen für 10.900 identifizierte Pflichten begonnen; bis Jahresende sollten die Kosten für 70 Prozent hiervon gemessen werden. Im weiteren Verlauf der Messungen zeigte sich, dass nicht alle identifizierten Pflichten zum gewählten Stichtag (30. September 2006) in Kraft waren; die Anzahl der relevanten Informationspflichten reduzierte sich dadurch auf 10.516 (Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau, 2008a, S. 8). Besonders viele Regelungen entstammten den Gebieten des Finanzministeriums, des Wirtschaftsministeriums sowie den Bereichen Landwirtschaft, Verbraucher- und Umweltschutz. 57 Prozent der Bestimmungen waren allein national bedingt, nur ein knappes Viertel resultierte direkt aus EU-Recht (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1:
Gesetzespflichten nach Bundesministerien – Anzahl der erfassten Informationspflichten der Wirtschaft je Ressort und Gesetzgebungsebene –

| Bundesministerium für / der / des | insgesamt | davon verursacht durch: | | |
|---|-----------|-------------------------|---|-------------------------------|
| | | nationales Recht | erweitertes EU- und internationales Recht | EU- und internationales Recht |
| Arbeit und Soziales | 446 | 307 | 72 | 67 |
| Bildung und Forschung | 30 | 30 | 0 | 0 |
| Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz | 1.758 | 349 | 326 | 1.083 |
| Finanzen | 3.473 | 2.229 | 723 | 521 |
| Familie, Senioren, Frauen und Jugend | 56 | 56 | 0 | 0 |
| Gesundheit | 547 | 301 | 131 | 115 |
| Inneren | 470 | 396 | 52 | 22 |
| Justiz | 313 | 236 | 61 | 16 |
| Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit | 1.117 | 362 | 401 | 354 |
| Verkehr, Bauen und Stadtentwicklung | 1.034 | 697 | 154 | 183 |
| Wirtschaft und Technologie | 1.612 | 1.171 | 220 | 221 |
| übrige Ministerien ¹ | 23 | 13 | 3 | 7 |
| gesamt | 10.879 | 6.147 | 2.143 | 2.589 |

¹ Auswärtiges Amt, Bundeskanzleramt, Bundesministerium der Verteidigung, Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung



Im Oktober 2007 lagen die Ergebnisse für 2.100 Pflichten vor, die Zeitaufwandsmessung war für 3.250 Pflichten abgeschlossen. Die größten Kostenverursacher waren bereits erfasst, da mit den Gesetzen begonnen wurde, die viele Unternehmen betreffen.

Bis Ende März 2008 stieg die Anzahl der Informationspflichten mit abgeschlossener Messung auf 7.041 an, die ermittelten Kosten stiegen jedoch wie im Oktober 2007 bereits vermutet nur um weitere zehn Prozent auf knapp 30 Milliarden Euro an (Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau, 2008a, S. 9). Da die Zahl der von den Einzelfallregelungen Betroffenen und der Arbeitsaufwand für die Einzelregelungen sehr unterschiedlich ausfallen, weicht die Kostenverteilung von der Zahl der berücksichtigten Pflichten ab.

Als wichtigster Kostentreiber hat sich in der bisherigen Messung das Steuerrecht herausgestellt. Mit fast 18 Milliarden Euro entfallen zwei Drittel der bis Herbst 2007 identifizierten Kosten auf Gesetze, die dem Bereich des Finanzministeriums zuzuordnen sind (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2:
Bürokratieschwerpunkt Steuergesetzgebung – Bürokratiekosten nach Ressorts in Millionen Euro pro Jahr, Stand: 31. März 2008 –

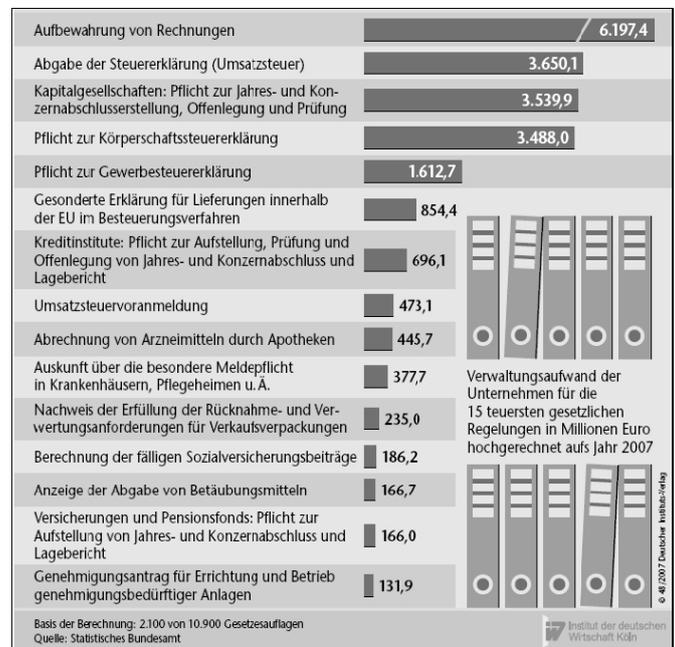
| Bundesministerium für / der / des... | Nationales Recht | EU-Recht und Internat. Recht* | Kosten gesamt |
|---|------------------|-------------------------------|---------------|
| Finanzen | 6.526 | 9.111 | 15.637 |
| Justiz | 219 | 5.301 | 5.520 |
| Gesundheit | 1.918 | 562 | 2.480 |
| Inneren | 275 | 216 | 491 |
| Arbeit und Soziales | 2.536 | 59 | 2.595 |
| Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit | 541 | 653 | 1.194 |
| Wirtschaft und Technologie | 377 | 539 | 916 |
| Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz | 42 | 291 | 333 |
| Verkehr, Bauen und Stadtentwicklung | 211 | 18 | 229 |
| Familie, Senioren, Frauen und Jugend | 59 | 0 | 59 |
| Bildung und Forschung | 32 | 0 | 32 |
| übrige Ministerien | 16 | 0 | 16 |
| gesamt | 12.752 | 16.750 | 29.502 |

* Einschließlich nationaler Rechtsumsetzungen und Erweiterungen

Quelle: Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau, 2008a, S. 11

Der größte Einzelposten überhaupt ist die Pflicht zur Aufbewahrung von Rechnungen nach dem Umsatzsteuergesetz, die mit 6,2 Milliarden Euro zu Buche schlägt. Es folgen die Abgabe der Umsatzsteuerklärungen mit einer Kostenbelastung von 3,7 Milliarden Euro und die Pflicht zur Erstellung von Steuererklärungen nach dem Körperschaftssteuergesetz mit 3,5 Milliarden Euro (vgl. Abbildung 2). Außerhalb des Steuerrechts ist die Befolgung der Bilanzierungspflichten mit 4,4 Milliarden Euro am teuersten für die Unternehmen. Allein für Kapitalgesellschaften fallen 3,5 Milliarden Euro für die Bearbeitung an; im Kredit- und Versicherungssektor kommen noch einmal 860 Millionen Euro hinzu.

Abbildung 2:
Die teuersten administrativen Pflichten für die Wirtschaft



Quelle: Statistisches Bundesamt, 2007 / Institut der deutschen Wirtschaft, 2007

Gut drei Viertel der bislang bewerteten Informationspflichten entfallen auf nationales Recht; nur 24 Prozent werden durch europäisches Recht verursacht. Berücksichtigt man zusätzlich die Bestimmungen, die indirekt von der EU ausgehen, steigt der Europaanteil auf 44 Prozent.

Trotzdem bestätigte sich bezüglich der Anzahl der Pflichten nicht die oft geäußerte Vermutung, dass die EU inzwischen 60 Prozent bis zwei Drittel der gesetzlichen Bürokratie in Deutschland verursacht (vgl. Röhl/Kroker/Lichtblau, 2005).

Anders sieht es auf der Kostenseite aus: Unter Einschluss des in nationaler Kompetenz umgesetzten EU-Rechts beträgt der EU-Anteil an den verursachten Gesamtkosten fast 57 Prozent (vgl. Tabelle 2). Die Umsetzung des EU-Rechts fällt aber weitgehend in die nationale Kompetenz. Mehrere EU-Mitgliedsstaaten zeigen, dass bei der Umsetzung des EU-



Rechts eine schlanke Verwaltung und wenig Bürokratie für Bürger und Unternehmen möglich sind (vgl. Kapitel 4). In Deutschland hat der Gesetzgeber dagegen nicht selten die europäischen Vorgaben übertroffen. Dieses vielfach beklagte „Goldplating“ bleibt beim Bürokratieabbau nach dem Standardkostenmodell aber solange außerhalb der Betrachtung, wie es inhaltliche Regelungen betrifft und nicht allein administrative Pflichten.

2.3 Politische Bürokratieabbauziele und Bürokratiekostenmessung

Nach dem Beschluss der Bundesregierung soll bis zum Jahr 2011 eine 25-prozentige Reduzierung der Bürokratiekosten erfolgen. Bis zum Jahr 2009 wird angestrebt, die Hälfte dieses Abbauziels (als 12,5 Prozent) zu erreichen.

Der Normenkontrollrat (2007c) weist darauf hin, dass selbst dieses Ziel nur erreichbar ist, wenn schnell mit der Identifizierung und Umsetzung von Abbaumaßnahmen begonnen wird. Zunächst sollen die fünfzig kostspieligsten Pflichten – auf diese entfallen allein fast drei Viertel der bisher ermittelten Kosten von circa 30 Milliarden Euro – auf Vereinfachungsmöglichkeiten hin analysiert werden. Mit den seit Anfang 2007 beschlossenen und geplanten Maßnahmen soll eine Verringerung der Bürokratiekosten in Höhe von jährlich 4,4 Milliarden Euro oder 15 Prozent gegenüber der Erstmessung erreicht werden (Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau, 2008b). Damit würde das Ziel erreicht werden, die Hälfte der 25-prozentigen Verringerung bis zur Bundestagswahl 2009 auf den Weg zu bringen. Mit weitergehenden Netto-entlastungen ist bis Ende der Legislaturperiode aber nicht mehr zu rechnen, zumal bereits 330 neue Informationspflichten seit dem Stichtag der Erstmessung in Kraft getreten sind (Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau, 2008a, S. 8).

Die niederländischen Erfahrungen zeigen jedoch, dass sich Abbauziele am ehesten in der jeweils laufenden Legislaturperiode erreichen lassen, da eine neu gewählte Regierung möglicherweise andere Ziele verfolgt oder sich daran nicht gebunden fühlt. Die Bundesregierung sollte sich daher verbindlich auf eine möglichst schnelle Reduzierung der Bürokratiekosten und ein Abbauziel bis zum Ende dieser Legislaturperiode festlegen.

Im Mittelpunkt der bisher angedachten Reduzierungsmaßnahmen steht die Einführung bzw. die Verbesserung von Verfahren zur elektronischen Übermittlung von Meldedaten der Unternehmen, beispielsweise in der Sozialversicherung. Unbestreitbar spielt die Einführung von Online-Meldungen und die generelle Nutzung der Möglichkeiten neuer Technologien eine wichtige Rolle für die Entbürokratisierung der Verwaltungstätigkeiten. Aber vor einem Etikettenschwindel

bleibt zu warnen, wenn Entlastungen durch elektronische Verfahren, die ohnehin im Rahmen des technischen Fortschritts eingeführt worden wären, als Erfolg im Kampf für Bürokratieabbau gewertet werden.

2.4 Grenzen des Standardkostenmodells

Generell ist zu bedenken, dass der Bürokratiebegriff für die Anwendung des Modells sehr eng gefasst wurde, da er nur administrative Kosten in den Unternehmen umfasst, die sich unmittelbar aus der Befolgung von Gesetzen ergeben. Ganz überwiegend handelt es sich um Informations- und Meldepflichten (wie z.B. das Ausfüllen und die Übermittlung von Statistiken und Steuererklärungen) sowie Dokumentationspflichten (wie die Aufbewahrung von Rechnungen und Kundendaten). Der Sinn dieser Regelungen wird bewusst nicht hinterfragt, sondern nur nach dem effizienten Weg ihrer Erfüllung gesucht. Der bisherige Bürokratieabbau konnte damit weitgehend aus politischen Auseinandersetzungen herausgehalten werden, da nicht über Sinn und Zweck von Gesetzesinhalten diskutiert wurde. Dadurch wird in Kauf genommen, dass Bürokratiebelastungen durch wenig sinnvolle Regulierungen ausgeblendet bleiben.

Die politische Auseinandersetzung um den Sinn der Regulierung muss deshalb weiter mit dem Ziel eines flächendeckenden Abbaus vorangetrieben werden. Hinzu kommt „indirekt“ verursachte Bürokratiebelastung durch unbestimmte Rechtsbegriffe und die Umsetzung von Urteilen im Arbeits- und Steuerrecht. Auf diesen Punkt wird am Ende des Beitrags näher eingegangen.

3. DIE FÖDERALE EBENE

Durch die föderale Struktur der Bundesrepublik Deutschland werden Bürokratiekosten, die auf Länderebene und durch Auflagen der Kommunen anfallen, bei einer Messung auf Ebene des Bundes nicht erfasst. Damit werden die Bürokratiekosten im Vergleich zu nicht föderal aufgebauten Staaten unterzeichnet.

Die Mehrheit der Bundesländer ist jedoch ebenfalls im Bereich der Bürokratiekostenmessung aktiv oder arbeitet zumindest an Kostenschätzungen durch die Landesgesetzgebung. Das Ziel einer Reduzierung der bürokratiebedingten Kosten ist unter den Bundesländern weitgehend unstrittig. Trotzdem bleiben „weiße Flecken“ im Sekundärrecht, etwa durch (Landes)-Verordnungen und komplexe Durchführungsbestimmungen in der Förderpolitik.

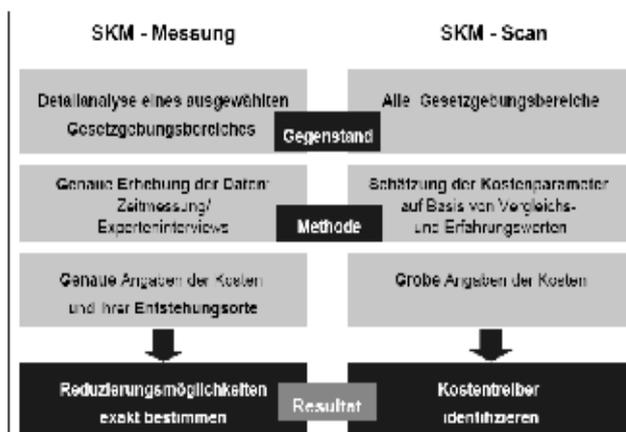
Im Jahr 2006 erklärten sich mehrere Bundesländer – Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, das Saarland und Sachsen – bereit, an einer von der Bertelsmann-Stiftung unterstützten Pilotstudie teilzunehmen. Die Wirtschaftsprü-



fungsgesellschaft KPMG, das in der Kostenmessung erfahrene dänische Beratungsunternehmen Rambøll Management und das niederländische Beratungsunternehmen EIM wurden von der Bertelsmann-Stiftung mit der Durchführung betraut. Methodisch orientierte man sich am Standardkostenmodell, es wurden jedoch nur „Schnell-Scans“ durchgeführt, die keinen Anspruch auf Vollständigkeit und Exaktheit der Ergebnisse erhoben. Ziel war vielmehr ein erster Vergleich der Rechtsetzung und der überschlägigen Kosten in den Bundesländern (Bertelsmann/KPMG/Rambøll/EIM, 2007; vgl. Abbildung 3).

Als Ausgangshypothese wurde ein Anteil der Landesgesetzgebung von zehn Prozent an den gesamten Bürokratiekosten angenommen; dies entspräche bei Übertragbarkeit der niederländischen Gesamtergebnisse auf Deutschland einem Länderanteil von 0,36 Prozent des BIP, da sich die gesamten Bürokratiekosten nach der vollständigen Erstmessung in den Niederlanden auf 3,6 Prozent des BIP beliefen. Legt man jedoch die bisherigen Messergebnisse auf Bundesebene zugrunde (vgl. Kapitel 2), so beliefen sich die Kosten nur auf 0,13 Prozent des BIP; (bzw. 0,17 Prozent des BIP einschließlich eines Gemeinkostenaufschlags).

Abbildung 3:
Standardkostenmodell: Exakte Messung versus „Schnell-Scan“



Quelle: Bertelsmann-Stiftung/KPMG, 2007

Inzwischen sind auch in weiteren Bundesländern wie z.B. Brandenburg (Fischer, 2006) „Schnell-Scans“ der gesamten Bürokratiekostenbelastung durch die Landesgesetzgebung oder eingehendere Untersuchungen einzelner Rechtsbereiche durchgeführt worden.

Zu den wichtigsten Kostentreibern der Landesgesetzgebung zählen die Genehmigungsverfahren im Bau- und im Wasserrecht. Insgesamt ergaben die „Schnell-Scans“ jedoch eine weitaus geringere Bürokratiebelastung, als in der Ausgangshypothese vermutet wurde. Als mögliche Erklärungen wird darauf verwiesen, dass ausschließlich Gesetze und Verordnungen, aber nicht die oft arbeitsaufwendigen Verwaltungs-

vorschriften Berücksichtigung fanden. Zudem verweist der Bericht von Bertelsmann, KPMG, Rambøll und EIM (2007, S. 5) auf „eine Vielzahl an Genehmigungs- bzw. Erlaubnispflichten, zu denen in den [...] Rechtsnormen keine Informationsanforderungen zu finden waren.“ Stattdessen gab es oft eine „Generalnorm, dass ‚alle zur Beurteilung des Vorhabens erforderlichen Unterlagen‘ einzureichen sind.“ Wie umfangreich diese Unterlagen tatsächlich sein müssen, liegt im Ermessen der zuständigen Behörden. Damit ist die tatsächliche Kostenbelastung auf Basis von „Schnell-Scans“ nicht zu ermitteln.

Die unterschiedliche Ausgestaltung der Länderrechtssetzung hat damit auch einen erheblichen Einfluss auf die erzielten Ergebnisse. In manchen Ländern enthalten Gesetze oder Vorschriften detaillierte Vorgaben, in anderen sind die gleichen Sachverhalte mit kürzeren und wenig detaillierten Gesetzen geregelt; während sich detaillierte Regelungen dort in Durchführungsbestimmungen und Verwaltungsvorschriften finden. Diese Unterschiede treten beispielsweise im Baurecht der fünf betrachteten Länder zutage (Bertelsmann/KPMG/Rambøll/EIM, 2007, S. 8). Werden nur Gesetze und Verordnungen auf administrative Pflichten hin untersucht, erscheint das Landesrecht im zweiten Fall als weniger kostenträchtig. Tatsächlich kann der Gesetzesvollzug in beiden Fällen aber zu ähnlichem Aufwand bei den Unternehmen führen (oder das Resultat kehrt sich sogar ins Gegenteil).

Zu beachten ist auch, dass der Verwaltungsvollzug in vielen Rechtsbereichen eine Aufgabe der kommunalen Ebene ist (Bertelsmann/KPMG/Rambøll/EIM, 2007, S. 6). Erst eingehende Fallstudien können die tatsächliche Kostenbelastung der Unternehmen daher zutage bringen, während „Schnell-Scans“ eine methodisch bedingte Tendenz zur Unterschätzung der tatsächlichen Kosten aufweisen.

4. INTERNATIONALE VERGLEICHE

4.1 Die europäische Ebene

Wie die Analyse der gesetzlichen Bestimmungen im Rahmen der Bürokratiekostenmessung in Deutschland gezeigt hat, liegt der Anteil der durch gemeinsames europäisches Recht verursachten Belastungen mit 24 Prozent bis – unter Einschluss indirekter und partieller Verursachung – 44 Prozent etwas niedriger, als oft vermutet (vgl. Kapitel 2.2). Trotzdem spielt das Gemeinschaftsrecht eine immer größere Rolle für die nationale Gesetzgebung in den Mitgliedstaaten und damit auch in den Unternehmen.

Der Bürokratieabbau genießt auf Ebene der EU in den Verlautbarungen der Europäischen Kommission einen höheren politischen Stellenwert als in früheren Jahren; dies liegt auch am Einsatz des Industriekommissars und Vizepräsidenten



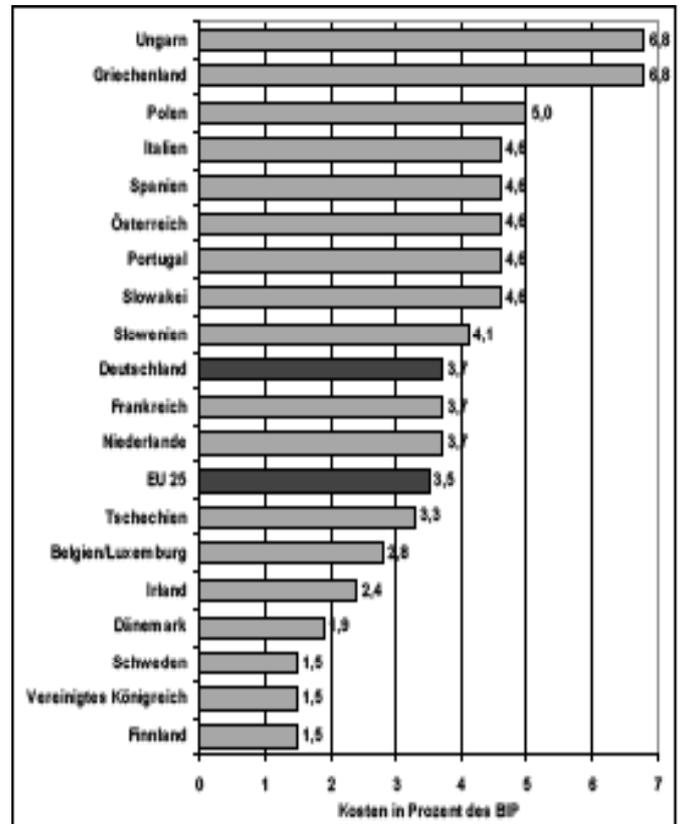
der Kommission Günter Verheugen für die Belange der Unternehmen.

Durch den *Small Business Act* sollen die Belange kleiner und mittlerer Unternehmen besser berücksichtigt werden (Europäische Kommission, 2008 b). Zu den sechs enthaltenen Themenfeldern gehört auch eine bessere Rechtssetzung für diese Unternehmen. Die EU zieht die Grenze zu den Großunternehmen allerdings schon bei 250 Beschäftigten, so dass viele deutsche Mittelständler (Grenze bis 500 Beschäftigte) nicht in den Genuss etwaiger Erleichterungen kommen. Besser wäre eine konsequente Regulierungspolitik für alle Unternehmen und Bürger. Hier gibt es noch große Defizite, und nicht selten entsteht der Eindruck, der Industriekommissar sei in der Frage der Entlastung der Wirtschaft von bürokratischen Auflagen ein Einzelkämpfer, während die Kommission insgesamt eher einer stärker regulatorischen Auffassung zuneigt.

In einem ersten Überblick über die Bürokratiebelastung in den EU-Mitgliedstaaten, den die Europäische Kommission vorgelegt hat (European Commission, 2006), zeigte sich eine weite Spreizung der Kostenbelastung von 1,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts in Finnland, Schweden und Großbritannien bis zu 6,8 Prozent in Griechenland, Ungarn und den baltischen Staaten. Enthalten sind die durch alle staatlichen Ebenen verursachten Bürokratiekosten. Diese Untersuchung basierte auf konkreten Messergebnissen für Länder wie die Niederlande, die bereits weit in der Bürokratiekostenmessung fortgeschritten sind, enthielt für die Mehrheit der Länder aber nur eine grobe Schätzung der Belastungen.

Deutschland schnitt in der Schätzung der Kommission von 2006 mit Bürokratiekosten von 3,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts oder 83 Milliarden Euro etwas schlechter als der europäische Durchschnitt ab (vgl. Abbildung 4). Obwohl sich inzwischen 22 der 27 EU-Mitgliedsstaaten zur Anwendung der Standardkostenmessung für die Erfassung und Reduktion der Bürokratiebelastung bekannt haben, ist der Stand der Umsetzung sehr unterschiedlich (Bundesregierung, 2008).

Abbildung 4: Wenig Bürokratie im Norden Europas



Baltische EU-Länder: 6,8 Prozent;
Quelle: European Commission, 2006

Methodisch orientiert sich die EU an den niederländischen Erfahrungen und Zielen: Die Bürokratielasten werden zunächst gemessen und sollen dann um ein Viertel reduziert werden.

Während Deutschland diese Verringerung im Zeitraum 2006 bis 2011 erreichen möchte (s. o.), reicht der Zeithorizont der Kommission bis zum Jahr 2012 (Europäische Kommission, 2007). Setzen die Mitgliedstaaten diese Vorgabe um und reduzieren die Belastungen aus nationalen Gesetzen entsprechend, so rechnet die Europäische Kommission mit einem Wachstumsschub von einem halben Prozent in „bürokratiearmen“ Ländern wie dem Vereinigten Königreich oder Finnland, einen Zuwachs von 1,3 Prozent in Deutschland und in den besonders bürokratiebelasteten Ländern wie Ungarn oder Griechenland mit einem Wachstumsschub von bis zu 2,6 Prozent des Bruttoinlandsprodukts. Dies betrifft überwiegend das von den Mitgliedstaaten selbst oder durch eine umständliche Umsetzung europäischer Richtlinien (mit-)verursachte Bürokratieaufkommen. Aber auch die EU selbst soll nach dem Willen der Europäischen Kommission weniger bürokratisch werden und die Wirtschaft entlasten.

Inzwischen wurde bereits mit ersten Maßnahmen zur Entlastung begonnen: So meldete die Europäische Kommission jüngst, der „Bürokratieabbau im Eilzugtempo“ bringe „Ein-



sparungen in Milliardenhöhe“ (Europäische Kommission, 2008a). Bislang ist in den Unternehmen davon noch wenig zu merken. Dies mag zum Teil daran liegen, dass bisher erst die Kostenmessung, aber noch nicht der Abbau der bürokratischen Regelungen begonnen hat. Es scheint aber auch ein Wahrnehmungsproblem zu geben. Selbst unscheinbare Entlastungsmaßnahmen können sich für die gesamte EU bei 27 Mitgliedstaaten und mehr als 20 Millionen Unternehmen theoretisch zu enormen Entlastungen aufsummieren, ohne dass das einzelne Unternehmen eine tatsächliche Verringerung des Aufwands spürt. In Unternehmen und Verbänden fragt man sich daher, an welchen Stellen die Milliardeneinsparungen angefallen sein sollen. Bislang umgesetzt sind beispielsweise die Einführung einer elektronischen Zollerklärung und gewisse Vereinfachungen in der Agrarpolitik. Insgesamt sollen bisher 500 Millionen Euro an Belastungen weggefallen sein (FAZ, 31. Januar 2008). Allein durch die Einführung des einheitlichen Euro-Zahlungsverkehrsraumes erhofft sich die EU eine Kostenreduktion von 28 Milliarden Euro, was wenig realistisch erscheint. In anderen Bereichen wie der Antidiskriminierungsgesetzgebung, bei der Chemikalienrichtlinie REACH und dem Verbraucherschutz entstehen hingegen gleichzeitig neue Kosten für die Unternehmen.

4.2 Bürokratie und Unternehmensgründung

Der jährlich veröffentlichten „Doing Business“-Vergleichsstudie der Weltbank zu den Bedingungen für die Aufnahme unternehmerischer Tätigkeit zufolge gibt es in Deutschland noch immer großen Nachholbedarf, was die Vereinfachung und Beschleunigung von Unternehmensgründungen betrifft (Worldbank, 2007). Die Hemmnisse tragen vermutlich zu den eher geringen Gründungsaktivitäten in Deutschland bei (GEM, 2007; Statistisches Bundesamt, 2008). Laut der Weltbank-Untersuchung benötigt man für die Gründung einer produzierenden GmbH mit sozialversicherungspflichtig Beschäftigten in Deutschland 24 Tage. Im Vergleich zu den Vorjahren ist dies bereits eine Halbierung des Zeitaufwands. Dabei fallen für den potenziellen Gründer neun verschiedene Genehmigungen und Meldevorgänge an. In Australien, Kanada oder Dänemark dauert eine Unternehmensgründung dagegen nur zwei bis drei Tage. Auch in den Vereinigten Staaten von Amerika und Dänemark ist die durchschnittliche Gründungsdauer mit fünf Tagen erheblich geringer als in Deutschland. Frankreich hat die Gründung eines Unternehmens vor kurzem drastisch vereinfacht und ist nun in die Spitzengruppe vorgestoßen.

Tabelle 3:
Kosten und Dauer von Existenzgründungen im internationalen Vergleich

| Land | Dauer in Tagen | Anzahl der Verfahren | Kosten in Prozent des Jahreseinkommens |
|------------------------|----------------|----------------------|--|
| Australien | 2 | 2 | 1,8 |
| Kanada | 3 | 2 | 0,9 |
| Dänemark | 5 | 3 | 0,0 |
| USA | 5 | 5 | 0,7 |
| Frankreich | 8 | 7 | 1,1 |
| Portugal | 8 | 8 | 4,3 |
| Niederlande | 10 | 6 | 7,2 |
| Italien | 13 | 9 | 15,2 |
| Finnland | 14 | 3 | 1,1 |
| Schweden | 16 | 3 | 0,7 |
| Vereinigtes Königreich | 18 | 6 | 0,7 |
| Irland | 19 | 4 | 0,3 |
| Japan | 23 | 8 | 7,5 |
| Deutschland | 24 | 9 | 5,1 |
| Tschechische Republik | 24 | 10 | 8,9 |
| Slowakische Republik | 25 | 9 | 4,8 |
| Belgien | 27 | 4 | 5,8 |
| Österreich | 29 | 9 | 5,6 |
| Polen | 31 | 10 | 21,4 |
| Griechenland | 38 | 15 | 24,2 |
| Ungarn | 38 | 6 | 20,9 |
| Spanien | 47 | 10 | 16,2 |

Gründung einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung/Limited Company mit abhängig Beschäftigten; Stand: 2006; Verfahren = Verwaltungs- oder Genehmigungsvorgänge
Quelle: Worldbank, Doing Business in 2007

Doch nicht nur bezogen auf die Gründung von Unternehmen schneiden Dänemark und die angelsächsischen Länder gut ab. Dänemark und das Vereinigte Königreich sind nach den bisherigen – allerdings vorläufigen – Vergleichen der Bürokratiebelastung in der Europäischen Union ebenfalls als Vorbilder für den Bürokratieabbau einzustufen (vgl. Abbildung 3). Nachfolgend wird deshalb auf den Bürokratieabbau in diesen beiden Ländern näher eingegangen.

4.3 Dänemark

In Dänemark wurde bereits im Sommer 2004 mit umfangreichen Messungen der Bürokratiebelastung in den Unter-



nehmen begonnen. Damit war das skandinavische Land nach den Niederlanden das zweite EU-Mitgliedsland, das eine systematische Erfassung der Bürokratiekosten in Angriff genommen hat. Der gewählte Bürokratiebegriff entsprach allerdings nicht exakt der niederländischen Definition, die auch in Deutschland Verwendung findet, sondern ging über die Berücksichtigung der reinen Informationspflichten hinaus. Mit der Durchführung der Befragungen in den Unternehmen wurde eine externe Beratungseinrichtung (Rambøll Management) beauftragt; im Frühjahr 2006 wurde die Bestandsmessung zum Abschluss gebracht. Die Kosten durch administrative Auflagen wurden auf 4,5 Milliarden Euro oder circa 2,2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts beziffert. In den dänischen Berechnungen wurde ein Gemeinkostenzuschlag in Höhe von 25 Prozent auf die reinen Bearbeitungskosten aufgeschlagen (Kreibohm/Zülka/Kaltenbrunner, 2005, 28).

Inzwischen liegen auch Ergebnisse vor, die die Bürokratiebelastung im Jahr 2006 mit derjenigen im Jahr 2001 vergleichen. Demnach konnten in Dänemark die administrativen Kosten für Unternehmen seit dem Jahr 2001 bereits fast um ein Zehntel gesenkt werden. Die Verringerung ist auf die ersten Maßnahmen zur Verwaltungsvereinfachung zurückzuführen, die von den dänischen Ministerien eingeleitet wurden (Rambøll, 2007). Als weiterführendes politisches Ziel wurde in Dänemark eine Reduzierung von 25 Prozent der Bürokratiekosten bis zum Jahr 2010 ausgegeben. Dies entspricht einer Summe von jährlich 1,1 Milliarden Euro. Es handelt sich im Übrigen um ein Nettoziel einschließlich der zusätzlichen Belastung durch neue Gesetze.

Auch in Dänemark wurden die Ministerien dazu verpflichtet, die Entwürfe neuer Gesetzesvorhaben einer *Ex-ante*-Prüfung zu unterziehen. Ergibt die interne Schnellschätzung eine Belastung von mindestens 400.000 Euro pro Jahr, muss die Prüfung an die externen Beratungshäuser abgegeben werden, die in Dänemark in die Bürokratiekostenmessung eingebunden sind (Normenkontrollrat, 2007a). In diesem Fall folgt eine tiefer gehende Untersuchung mit Fallstudien in den Unternehmen. Daneben wird der Gesetzesbestand fortlaufend aktualisiert und überprüft. Ergibt die Schnellschätzung für existierende administrative Auflagen eine Belastung von mindestens 400.000 Euro, so muss ebenfalls ein Prüfungsauftrag an eine externe Beratungseinrichtung vergeben werden. Der Schwellenbetrag von weniger als einer halben Million Euro erscheint aus deutscher Sicht niedrig; doch Dänemark ist ein kleines Land mit nur fünf Millionen Einwohnern. Bezogen auf zum Beispiel die Größe der deutschen Volkswirtschaft würde dies einem Schwellenwert von circa sechs Millionen Euro entsprechen, ab dem Fallstudien in Unternehmen durchgeführt werden müssten.

4.4 Vereinigtes Königreich

Wichtige Grundlagen für den Abbau von Bürokratie im Vereinigten Königreich wurden bereits unter Premierministerin Margaret Thatcher in den 1980er Jahren gelegt. Kernpunkt der Reformen war eine Verringerung des Staatseinflusses auf die Wirtschaft. Diese Umorientierung erfolgte auch aus der Erkenntnis des Staatsversagens in der Wirtschaftssteuerung heraus. Flankiert wurde die Privatisierungspolitik durch eine Deregulierung und Entbürokratisierung der Privatwirtschaft (Röhl/Kroker/Lichtblau, 2005, S. 625).

Das generell geringe Regulierungsniveau in Großbritannien ist nicht zuletzt auf einen „angelsächsischen Pragmatismus“ zurückzuführen; das Leitbild ist Flexibilität anstelle detaillierter Vorgaben. Der Hang zur Einzelfallgerechtigkeit, der seinen Wirkungen in immer detaillierteren staatlichen Regelungen für alle Lebens- und Wirtschaftsbereiche entfaltet, ist weniger ausgeprägt als in Kontinentaleuropa. Gering entwickelt ist jenseits des Ärmelkanals auch die Neigung, rechtlich nicht fixierte Sachverhalte allein „aus Prinzip“ in Gesetze zu zwingen, solange man ohne neue Paragraphen auskommt.

Im Jahr 1994 wurde unter Premierminister John Major der *Deregulation and Contracting Out Act* (DCOA) erlassen, der dem Kabinett mehr Freiraum in der Rechtssetzung erteilte (RIU, 2000). Hierdurch erhielten die Minister die Möglichkeit, auf dem Verordnungsweg in die Anwendung des Primärrechts einzugreifen, um Bürokratielasten zu verringern.

Auch die Regierung von Tony Blair bekannte sich zum Bürokratieabbau. In der britischen Gesetzesfolgenabschätzung fällt der *Regulatory Impact Unit* (RIU) die Aufgabe zu, Gesetzesvorlagen und bestehende Gesetze auf ihre Folgen für Wirtschaft und Bürger zu überprüfen. Es handelt sich um eine im *Cabinet Office*, dem britischen Äquivalent des Kanzleramtes, angesiedelte Arbeitsgruppe. Sie soll Ministerien und Behörden helfen, Gesetzesvorlagen sowie Verordnungen „bürokratiearm“ zu entwerfen. Unterstützt wurde die RIU durch die *Better Regulation Task Force*, ein unabhängiges Expertengremium.

Die britische Regierung entschied sich schon im Jahr 2004, dem niederländischen Vorbild der objektiven Bürokratieerfassung bei eingeschränkter definitorischer Abgrenzung zu folgen. Die Funktion der Normenkontrolle übernimmt die *Better Regulation Commission* (BRC), ein unabhängiges Beratungsorgan bestehend aus achtzehn ehrenamtlichen Experten, das aus der oben genannten Task Force hervorgegangen ist. Die BRC überwacht allerdings nicht nur den Prozess der Bürokratiemessung und die „Bürokratieträchtigkeit“ neuer Gesetzesvorhaben, sondern soll die Ministerien umfassend bei der Optimierung der Gesetzestexte unterstüt-



zen (gerade in diesem Bereich scheinen in Deutschland erhebliche Defizite zu bestehen – siehe Kapitel 5). Wie andere Länder in Europa strebt das Vereinigte Königreich eine Verringerung der Bürokratiebelastung um ein Viertel an, dies soll wie in Dänemark bis zum Jahr 2010 erreicht werden. Mit einem ersten Bündel von 500 Einzelmaßnahmen, das Ende des Jahres 2006 verabschiedet wurde, soll eine Verringerung im Umfang von 1,4 Milliarden Pfund (circa 1,75 Milliarden Euro) erreicht werden.

Die Durchführung der Bürokratiekostenmessung nach dem Standardkostenmodell wurde anders als in Deutschland einem externen Beratungsunternehmen übertragen, das erhebliche Ressourcen für diese Aufgabe einsetzte. Im *Cabinet Office* ist der *Better Regulation Executive*, ein hochrangiger Beamter, für die Koordinierung mit den Ministerien zuständig. Im Zeitraum von Mai 2005 bis zum Ende des Jahres 2006 wurden von den Beratern über 9.000 Interviews mit betroffenen Unternehmen geführt, um die Belastungen durch die identifizierten 20.000 administrativen Pflichten zu erfassen (Normenkontrollrat, 2007a).

Es fällt auf, dass im allgemein als „bürokratiearm“ geltenden Vereinigten Königreich fast doppelt so viele Gesetespfllichten gezählt wurden wie in Deutschland (vgl. Tabelle 1). Dieser Unterschied könnte auf eine feinere Zerlegung der Vorschriften in Einzelaufgaben zurückzuführen sein. Doch auch die ermittelte Kostenbelastung liegt mit 3,6 Prozent des Bruttoinlandsprodukts deutlich höher als die für Deutschland bei Abschluss der laufenden Messungen zu erwartende Kenngröße von circa 1,3 Prozent des BIP.

Ebenso wird die Schätzung der Europäischen Kommission bei weitem übertroffen (vgl. Abbildung 4). Dies gilt auch dann, wenn man berücksichtigt, dass bei der Kostenermittlung im Vereinigten Königreich ein Gemeinkostenzuschlag von 30 Prozent verwendet wird (Kreibohm/Zülka/Kaltenbrunner, 2005, 28), während die Gemeinkosten hierzulande nicht enthalten sind. Das britische Ergebnis könnte als ein Hinweis darauf verstanden werden, dass die aktuelle Standardkostenmessung in Deutschland die Belastung aus diversen noch zu klärenden Gründen erheblich unterzeichnet (vgl. Kapitel 6.2).

5. INHALTLICHER BÜROKRATIEABBAU: FORTSCHRITTE UND WIDERSTÄNDE

In der vergangenen Dekade hat sich der Personalbestand in der öffentlichen Verwaltung in Deutschland bereits deutlich reduziert. Nach Berechnungen der OECD (2007) arbeiteten im Jahr 1995 noch mehr als 2,9 Millionen Zivilbeschäftigte in den administrativen Bereichen der öffentlichen Verwaltung und bei den Sozialversicherungsträgern.¹ Bis zum Jahr 2006 sank die Zahl der dort tätigen Beamten, Angestellten und

Arbeiter um zehn Prozent auf gut 2,6 Millionen. Das waren 7,1 Prozent aller Erwerbstätigen; 1995 betrug der Anteil noch 8,1 Prozent. Deutschland geht in der Entwicklung zu einer schlankeren Verwaltung allerdings nicht voran, sondern ist eher ein Nachzügler. In Finnland und in der Schweiz betrug der Anteil der verwaltenden Staatsdiener an allen Erwerbstätigen zuletzt 4,3 bzw. 4,1 Prozent, in Japan waren es lediglich 3,5 Prozent. Unter den OECD-Mitgliedsländern weisen nur Belgien, Frankreich und Griechenland einen größeren Anteil von Verwaltungsbeschäftigten auf.

Bisherige Erfahrungen zeigen, dass eine Verringerung der Personalausstattung in den Verwaltungen die Aufgabenkritik im öffentlichen Bereich befördert und zum Abbau von Bürokratie beiträgt. Vorhandenes Verwaltungspersonal sucht sich neue Aufgaben, wenn es nicht ausgelastet ist – oft durch neue Bestimmungen, die Bürger und Unternehmen einzuhalten haben. Dieser Effekt einer „Ausdehnung der Bürokratie durch Bürokraten“ wurde bereits vor einem halben Jahrhundert von Parkinson (1957) beschrieben. Notwendig ist ein weiterer Abbau der Verwaltung durch Restrukturierung, Privatisierung von Aufgaben, Aufgabenwegfall durch Deregulierung sowie die Verbreitung von Best-Practice-Lösungen durch ein konsequentes Verwaltungsbenchmarking (Röhl/Kroker/Lichtblau, 2005).

Das Aufgabenheft für die Politik zum inhaltlichen Bürokratieabbau ist auch jenseits einer Verschlinkung und Effizienzsteigerung der öffentlichen Verwaltung nicht kürzer geworden. Zu den vorhandenen und in der Wissenschaft bereits ausführlich diskutierten Möglichkeiten zählen die Befristung von Gesetzen (*Sunset Legislation*, Röhl, 2005), die Beschleunigung von Genehmigungsverfahren, die Ausweitung von Pauschalen anstelle komplizierter Einzelfalllösungen und eine effiziente Gesetzesfolgenabschätzung auch inhaltlicher Art, nachdem das Standardkostenmodell für die aus Gesetzen resultierenden administrativen Kosten bereits eine Folgenkontrolle bietet. Für die meisten dieser Maßnahmen zum Bürokratieabbau gibt es bereits Anwendungsbeispiele. So haben mehrere Bundesländer Gesetzesbefristungen eingeführt, und mit dem Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz (InfraPBG, 2006) ist ebenso wie durch Änderungen in den Bauordnungen mancher Bundesländer eine Beschleunigung von Genehmigungen für Bauvorhaben zu erwarten (Röhl, 2007).

Gleichzeitig ist auch eine wieder zunehmende Neigung der Politik festzustellen, in wirtschaftliche Freiheiten einzugreifen. Durch zahlreiche Neuregelungen in den Bereichen Steuern und Finanzen sowie im Wirtschaftsrecht und im Verbraucherschutz steigt die Komplexität der Regulierung weiter an. Zu einem Lehrbeispiel, wie im politischen Gesetzgebungsprozess Einfachheit und Klarheit einer angestrebten Regelung auf der Strecke bleiben können, scheint aktuell die Erb-



schaftssteuerreform zu geraten. Der Normenkontrollrat befürchtet inzwischen Bearbeitungskosten von circa 20 Millionen Euro bei den Unternehmen. Das wäre das Vierfache der von der Bundesregierung bisher veranschlagten Summe (FAZ, 2008a, S. 15). Steuerrechtsexperten gehen sogar davon aus, dass auch dieser Wert viel zu niedrig liegt, da die Kosten von Unternehmensbewertungen durch externe Gutachter nicht enthalten sind (DIHK et al., 2008, S. 20f.).

Mit 700 neuen Normen – 198 Gesetzen und 500 Verordnungen – hat die Produktivität in der Gesetzgebung auch unter der großen Koalition nicht nachgelassen. Problematischer als die Quantität neuer Regelungen ist aber die oft fragwürdige Qualität der Gesetzgebung. Karpen (2007) stellt bei drei Vierteln der untersuchten Neuregelungen eine Erhöhung der Bürokratiebelastung anstelle einer Absenkung fest, weil der Bearbeitungsaufwand für die Unternehmen steigt. Ein ungünstiges Licht auf die handwerkliche Qualität wirft auch der hohe Anteil von 58 Prozent der Gesetze und Verordnungen, die aufgrund von fehlerhaften oder missverständlichen Formulierungen bereits innerhalb eines kurzen Zeitraums von nur zwei Jahren wieder revidiert werden mussten. Die Hälfte der Gesetzestexte bezeichnet Karpen daher schlicht als unverständlich.

6 AUSBLICK

6.1 Offene Probleme der Bürokratiekostenmessung

Zu den Problemen der deutschen Bürokratiekostenmessung nach dem Standardkostenmodell gehört, dass die Gemeinkosten der Unternehmen bislang ignoriert wurden. Doch personelle und sonstige Ressourcen, die die Betriebe zur Bearbeitung staatlicher Auflagen einsetzen, sind genauso mit Gemeinkosten belastet wie jene zur Bearbeitung von Aufträgen seitens der Kunden. In anderen Ländern wird daher überwiegend ein Aufschlag von 25 bis 30 Prozent auf die ermittelten reinen Bearbeitungskosten vorgenommen; in den Niederlanden beträgt der Zuschlag für den Finanzsektor sogar fünfzig Prozent (Kreibohm/Zülka/Kaltenbrunner, 2005, S. 28). Für die Messergebnisse, die bis März 2008 vorgelegt wurden, käme man dann auf Bürokratiekosten von 36 bis 39 Milliarden Euro.

Der Normenkontrollrat fürchtet, dass aufgrund der Konzentration auf die kostenintensivsten Regelungsbereiche Pflichten übersehen werden, die nur einen Teil der Unternehmen betreffen, dort aber zu besonders hohen Belastungen führen – so z.B. branchenbezogene Regelungen für die Produktion und den Umgang mit gefährlichen Stoffen in Chemieunternehmen. Im weiteren Verlauf der Kostenmessung im Jahr 2008 sollte dieses Problem aber gelöst werden, da die Messung nur noch für weniger als ein Drittel der Informationspflichten aussteht.

Ein weiteres grundlegendes Defizit ist, dass viele Folgekosten von Gesetzen indirekt ausgelöst werden und daher mit dem Standardkostenmodell nicht erfasst werden können. So zwingt das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) Arbeitgeber formal nicht zur lückenlosen Dokumentation von Bewerbungsprozessen und Ablehnungsgründen; trotzdem können ohne ein solches Beweismittel hohe Kosten entstehen, wenn es zu einem Gerichtsverfahren kommt. Dies liegt an der Umkehrung der Beweislast, sofern ein Anfangsverdacht auf das Vorliegen einer Diskriminierung gegeben ist. Obwohl die vier europäischen Antidiskriminierungsrichtlinien, die dem AGG zugrunde liegen, bereits sehr umfangreiche Bestimmungen gegen mögliche Diskriminierungen aufgrund ethnischer Herkunft, Religion, Behinderung, Weltanschauung, sexueller Identität, Geschlecht und Alter enthalten, erwägen das Europäische Parlament und die Europäische Kommission derzeit sogar eine nochmalige Ausweitung der Antidiskriminierungsgesetzgebung (FAZ, 2008b, 8.4.).² Die aktuell praktizierte Bürokratiekostenmessung greift in diesem Fall, wie auch bei anderen unbestimmten Rechtsbegriffen, die indirekt Bürokratiebelastungen auslösen, zu kurz.

6.2 Das Rätsel der „verschwundenen Milliarden“

Wie in Kapitel 2 ausgeführt wurde, hat die Messung der Bürokratiekosten in Deutschland bis März 2008 eine Belastung der Wirtschaft in Höhe von circa 30 Milliarden Euro ergeben. Selbst wenn man für die noch ausstehenden Messungen weitere 20 Prozent der bisherigen Kosten ansetzt und die Bürokratiebelastungen durch die Gesetzgebung der Bundesländer mit ebenfalls 20 Prozent hinzurechnet, statt der zu Beginn unterstellten zehn Prozent (Bertelsmann/KPMG/Rambøll/EIM, 2007), ergeben sich Gesamtkosten von jährlich circa 50 Milliarden Euro. Und dies unter Berücksichtigung der aus den Niederlanden übernommenen Definition der Bürokratiekosten (s. o.) und unter Hinzurechnung eines Gemeinkostensatzes von 25 Prozent.

Auf den ersten Blick ist dies ein enormer Betrag – allerdings niedriger als vielfach erwartet wurde. Nach den bisherigen Schätzungen, die auf Basis einer Übertragung der niederländischen Messergebnisse auf deutsche Verhältnisse erfolgte, wären Kosten in Höhe von 3,5 bis 3,7 Prozent des Bruttoinlandsproduktes zu erwarten gewesen (Röhl, 2006; European Commission, 2006). Dies würde für das Jahr 2007 circa 85 bis 90 Milliarden Euro bedeuten, also voraussichtlich das Doppelte des Betrags, den die laufende Bürokratiekostenmessung nach Hinzurechnung der Gemeinkosten in der Wirtschaft und unter Einschluss der Bundesländer *maximal* ergeben wird.

Ist daraus zu schlussfolgern, dass Deutschland ein besonders „bürokratiearmes“ Land ist, das mit einem Anteil der Bürokratiekosten am Bruttoinlandsprodukt in der Größenord-



nung von 1,7 Prozent zu den europäischen Spitzenreitern wie Dänemark zählt?

Eine solche Interpretation der zu erwartenden Messergebnisse erscheint in Anbetracht aller anderen Vergleichsstudien zu den Belastungen durch Bürokratie und Regulierung von OECD, Weltbank usw. unwahrscheinlich. Auch die subjektiv empfundene Bürokratiebelastung der Unternehmen spricht dagegen. Die Hochrechnung der Befragungsergebnisse des Instituts für Mittelstandsforschung Bonn aus dem Jahr 2003 (IfM, 2004) scheint mit Bürokratiekosten von 46 Milliarden Euro eine Summe von aktuell 50 Milliarden Euro zu stützen. Tatsächlich entspricht das damalige Resultat des IfM ebenfalls einem höheren Gesamtbetrag, da in der genannten Studie nicht alle Bereiche der Bürokratienstehung abgedeckt wurden (Röhl, 2006). Es fehlten beispielsweise Zulassungen und Genehmigungsverfahren sowie – bezogen auf die verursachenden Ministerien – die Rechtsbereiche Gesundheit und Justiz.

Mögliche Erklärungen dieses Widerspruchs könnten in einem besonders hohen Anteil unbestimmter Rechtsbegriffe, in einer besonders umfassenden inhaltlichen Regulierung (die aber relativ effizient umgesetzt wird) und in der generellen Unzulänglichkeit der Standardkostenmessung und ihres eng begrenzten Bürokratiebegriffs liegen. Hinweise auf eine überdurchschnittlich starke inhaltliche Regulierung gibt das relativ schlechte Abschneiden Deutschlands in internationalen Rankings zur wirtschaftlichen Freiheit (IW Köln, 2006). Daneben gibt es auch Hinweise darauf, dass sowohl bei der Ermittlung und Berechnung der Bearbeitungszeiten in den Unternehmen, wie auch bei den verwendeten standardisierten Arbeitskosten je Stunde eine Tendenz in Richtung niedriger Zeit- und Kostenansätze besteht.

Bezüglich der Kostenmessung besteht also weiterer Forschungsbedarf, um den auftretenden Widerspruch zwischen den anfänglich hohen Kostenerwartungen und der „gefühlten Belastung“ der Unternehmen einerseits und den voraussichtlich niedrigen Messergebnissen andererseits zu klären. Sonst könnten eher staatsgläubige politische Kreise die endgültigen Ergebnisse unter Verweis auf die für Deutschland günstigen Daten sogar als Freibrief für neue Gesetze und Regulierungen missverstehen.

1] Nicht enthalten in den Zahlen der OECD sind Lehrer und Erzieher, Sozial- und Gesundheitsbeschäftigte sowie das Personal der in der Privatisierung befindlichen öffentlichen Unternehmen Post und Deutsche Bahn, da diese Bereiche nicht zur Verwaltung zählen und sowohl öffentlich wie privatwirtschaftlich organisiert sein können.

2] Das Vorgehen macht deutlich, dass Bedenken aus der Wirtschaft und der Wissenschaft im politischen Prozess der EU meist ignoriert werden; der Industriekommissar vertritt eine Minderheitsposition.

LITERATUR

- BERTELSMANN-STIFTUNG/KPMG, 2007: *Projekt SKM-Scan des Landesrechts auf Bürokratiekosten, Abschlussbericht Saarland.*
- BERTELSMANN-STIFTUNG/KPMG/RAMBØLL/EIM, 2007: *Projekt SKM-Scan des Landesrechts auf Bürokratiekosten, Ländervergleich externer Bericht.*
- BUNDESREGIERUNG, 2007: *Bürokratiekosten: Erkennen – Messen – Abbauen, Bericht der Bundesregierung 2007 zur Anwendung des Standardkosten-Modells.*
- BUNDESREGIERUNG, 2008: *Die Erfahrung anderer Länder nutzen,* <http://www.bundesregierung.de/buerokratieabbau>, Berlin.
- DIHK/BDI/ZdH/BDA/BDB/GDV/HDE/BDGA, 2008: *Gemeinsame Stellungnahme zur Erbschaftsteuerreform BT-Drs. 16/7918, 16/7765, 16/8185, BR-Drs. 4/08 (Beschluss) sowie Diskussionsentwürfe der Bewertungsverordnungen, Berlin.*
- EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2007: *Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Aktionsprogramm zur Verringerung der Verwaltungslasten in der Europäischen Union, KOM (2007) 23, Brüssel.*
- EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2008a: *Bürokratieabbau im Eilzugtempo bringt Bürgern und Unternehmen Einsparungen in Milliardenhöhe, IP/08/115, Brüssel.*
- EUROPÄISCHE KOMMISSION, 2008b: *„Small Business Act“ für Europas Mittelstand, Pressemitteilung, in: EU-Aktuell, <http://ec.europa.eu/cgi-bin/etal.pl>, Brüssel.*
- EUROPEAN COMMISSION, 2006: *Measuring administrative costs and reducing administrative burdens in the EU, Memo/06/425, Brüssel.*
- FISCHER, TINA, 2006: *Quick Scan in Brandenburg – Brandenburgische Gesetze und Verordnungen auf dem Prüfstand, Potsdam.*
- FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG (FAZ), 2008a: *Erbschaftssteuer wird wesentlich bürokratischer, 30.01.08, S. 15.*
- FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG (FAZ), 2008b: *Bürokratieabbau hilft Industrie, 31.01.2008, S. 15.*



- FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG (FAZ), 2008c: *EU-Politiker wollen Gleichstellungsregeln ausweiten*, 08.04.2008, S. 21.
- GLOBAL ENTREPRENEURSHIP MONITOR (GEM), 2008: *Länderbericht Deutschland 2006*, bearbeitet von Rolf Sternberg, Udo Brixy und Christian Hundt, Hannover.
- INSTITUT DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT KÖLN (Hrsg.), 2006: *Bürokratieabbau – Ein Beschäftigungsprogramm*, in: *iwd* Nr. 4/2006, Köln.
- INSTITUT DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT KÖLN (Hrsg.), 2007: *Bürokratieabbau – Ein Anfang ist gemacht*, in: *iwd* Nr. 48/2007, Köln.
- INSTITUT DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT KÖLN (Hrsg.), 2008: *Verwaltung speckt ab*, in: *iwd* Nr. 15/2008, Köln.
- INSTITUT FÜR MITTELSTANDSFORSCHUNG BONN (IfM), 2004: *Bürokratiekosten kleiner und mittlerer Unternehmen*, Bonn.
- INSTITUT FÜR MITTELSTANDSFORSCHUNG BONN (IfM), 2005: *Ermittlung bürokratischer Kostenbelastungen in ausgewählten Bereichen*, Forschungsauftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, Bonn.
- *InfraPBG – Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben vom 9. Dezember*, 2006: *Bundesgesetzblatt*, Jg. 2006, Teil I, Nr. 59.
- IW CONSULT, 2006: *Bürokratiekosten in der Kreditwirtschaft*, Gutachten für den Zentralen Kreditausschuss, Köln.
- KARPEN, ULRICH, 2007: *Die Gesetzgebung der Großen Koalition in der ersten Hälfte der Legislaturperiode des 16. Deutschen Bundestages (2005-2007)*, Studie im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Hamburg.
- KREIBOHM, HENNING / ZÜLKA, JOCHEN / KALTENBRUNNER, HELMUT F. L., 2005: *Standardkostenmodell – Erstes deutsches Handbuch*, erstellt im Auftrag der Fachhochschule des Mittelstands (FHM) Bielefeld.
- NATIONALER NORMENKONTROLLRAT, 2007a: *Anwendung des Standardkostenmodells im europäischen Vergleich*, Berlin.
- NATIONALER NORMENKONTROLLRAT, 2007b: *Auftrag und Organisation des NKR*, Berlin.
- NATIONALER NORMENKONTROLLRAT, 2007c: *Normenkontrollrat äußert sich zum Bericht der Bundesregierung*, NKR-info Nr. 2/07, Berlin.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD), 2007: *Labour Force Statistics*, Paris.
- PARKINSON, CYRIL N., 1957: *Parkinson's Law: The Pursuit of Progress*, London.
- RAMBØLL, 2007: *EU-Projekt zur Bürokratiekostensenkung*, <http://www.ramboll-management.com/ger>.
- REGULATORY IMPACT UNIT (RIU), 2000: *Deregulation Order-Making Power: A Guidance Note, Version 2.0*, London.
- RÖHL, KLAUS-HEINER, 2005: *Sunset Legislation – Befristungen als Antwort auf Gesetzesflut, veraltete Institutionen und Überregulierung*, unveröffentlichtes Arbeitspapier, Berlin.
- RÖHL, KLAUS-HEINER, 2006: *Bürokratieabbau – Analysen und Handlungsempfehlungen*, Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.), Arbeitspapier Nr. 163, Berlin/Sankt Augustin.
- RÖHL, KLAUS-HEINER, 2007: *Das System der deutschen Flughäfen – fit für die Zukunft?*, in: *IW-Trends* 3/2007, S. 3-18.
- RÖHL, KLAUS-HEINER / KROKER, ROLF / LICHTBLAU, KARL, 2005: *Bürokratieabbau: Ein geschlossenes Konzept fehlt*, in: *Wirtschaftsdienst*, 85. Jg. Heft 10, S. 622-627.
- STAATSSSEKRETÄRSAUSSCHUSS BÜROKRATIEABBAU, 2008a: *Zwischenbericht des Staatssekretärsausschusses Bürokratieabbau an das Bundeskabinett – Sachstand über das Regierungsprogramm „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“*, Berlin.
- STAATSSSEKRETÄRSAUSSCHUSS BÜROKRATIEABBAU, 2008b: *Zwischenbericht des Staatssekretärsausschusses Bürokratieabbau an das Bundeskabinett – Kurzfassung*, Berlin.
- STATISTISCHES BUNDESAMT, 2007: *Sachstandsbericht zur Bürokratiekostenmessung*, Handout zur gemeinsamen Sitzung mit Fachverbänden am 28. September 2007 in Berlin.



- *STATISTISCHES BUNDESAMT, 2008: 5,2 Prozent weniger Neugründungen größerer Betriebe im Jahr 2007, Pressemitteilung Nr. 129 vom 27.03.2008, Wiesbaden.*
- *WORLDBANK, 2007: Doing Business in 2007, Washington D.C.*

DER AUTOR

Klaus-Heiner Röhl, Dr. rer. pol., geboren 1968 in Buchholz i. d. Nordheide. Studium der Volkswirtschaftslehre in Kiel; 1994 Promotionsstipendium des Freistaates Sachsen; 1998 bis 2001 wissenschaftlicher Mitarbeiter im Institut für Wirtschaft und Verkehr der TU Dresden; Promotion zum Thema Innovationspotenziale in sächsischen Agglomerationsräumen. 2001 bis 2002 im ifo Institut für Wirtschaftsforschung, Niederlassung Dresden. Seit März 2002 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Hauptstadtbüro Berlin, Arbeitsbereich Mittelstands- und Regionalpolitik. Arbeitsschwerpunkte sind u.a. Bürokratiebelastungen für Unternehmen, die Entwicklung des Mittelstands sowie die Wirtschaftsentwicklung in den neuen Bundesländern.