

vbw

Die bayerische Wirtschaft



Studie

Bürokratiekosten und neue Wege zur Vermeidung von Bürokratie

Eine vbw Studie, erstellt von IW Consult GmbH
Stand: April 2017
www.vbw-bayern.de

Vorwort

Bürokratie hemmt Wirtschaftswachstum

Der gesamte jährliche Erfüllungsaufwand, d. h. die Summe aller Folgekosten gesetzlicher Regelungen, ist seit Mitte 2015 um rund 453 Millionen Euro gestiegen. Der größte Anteil davon entfällt auf die Wirtschaft (rund 66 Prozent).

Bürokratische Vorschriften und Regelwerke werden von den Unternehmen immer wieder als Belastungen und Kostentreiber empfunden. Das zeigen regelmäßig einschlägige Unternehmensbefragungen. Bürokratieabbau ist daher zur Daueraufgabe der Politik geworden.

Deregulierung und Bürokratieabbau gehen Hand in Hand mit einer effizienteren und besseren Regierungsführung, welche häufig unter dem Begriff Good Governance bzw. Better Regulation gefasst wird. Der Blick auf die Auswirkungen von Bürokratie auf die Wirtschaft muss immer auch die Qualität des institutionellen Rahmens beinhalten.

Regulierung und Bürokratie sind aber nicht nur in Deutschland oder Bayern ein Problem, sondern gelten weltweit als eine Wachstumsbremse. Unsere Studie analysiert die internationalen Bürokratieabbaumaßnahmen und die Auswirkungen von Bürokratiekosten auf die Wirtschaft.

Bertram Brossardt
26. April 2017

Inhalt

1	Executive Summary	1
2	Regulierung und Bürokratie – Blick in die internationalen Daten	5
3	Auswirkungen von Bürokratielasten auf die wirtschaftliche Entwicklung	9
3.1	Auswirkungen auf das Bruttoinlandsprodukt	10
3.2	Auswirkungen auf Unternehmensgründungen	12
3.3	Auswirkungen auf volkswirtschaftliche Investitionen	14
3.4	Zwischenfazit	15
4	Bessere Regulierung – Wege zum Bürokratieabbau	17
4.1	OECD-Konzept zur Regulierungspolitik	17
4.1.1	Einbeziehung der betroffenen Akteure in die Regulierungspolitik	18
4.1.2	Gesetzesfolgenabschätzung	22
4.1.3	Ex-post-Evaluierungspraktiken	27
4.2	Vertiefende Ländervergleiche	30
4.2.1	Deutschland – der Bürokratieabbau stockt	30
4.2.2	Großbritannien – Fokus auf evidenzbasierte Politikgestaltung und mehr Partizipation	42
4.2.3	Vereinigte Staaten – Fokussierung auf Folgenabschätzung und Crowdsourcing	47
4.2.4	Estland – führend bei E-Government	51
4.2.5	Dänemark – große Fortschritte bei Digitalisierung und E-Government	55
4.2.6	Bürokratiekostenabbau in der EU – Versuch einer Vorreiterrolle	60
5	Case Studies: Innovative Methoden für geringere Bürokratielasten	65
5.1	E-Government in Estland: Die unsichtbare Verwaltung	65
5.1.1	Die Digitalisierung im alltäglichen Leben	66
5.1.2	Vorteile für die Regierung	67
5.1.3	Vorteile für die Unternehmen	68
5.1.4	Entschlackung der Regierungsprozesse	69
5.1.5	Fazit und Ausblick für Deutschland	69
5.2	Case Study Political Design: Staatsbeamte als Innovatoren	70
5.2.1	Die Grundidee des Design Thinking	70
5.2.2	Politische Problemlagen und sinkende Problemlösungskapazität	72
5.2.3	Social Innovation Labs in Dänemark	73

5.2.4	Beispiele für Bürokratieabbau mittels Design-Thinking-Methoden des MindLabs	75
5.2.5	Fazit und Ausblick.....	76
5.3	Schlussfolgerungen	77
	Anhang.....	79
	Glossar / Literaturverzeichnis.....	87
	Abbildungsverzeichnis	89
	Tabellenverzeichnis	90
	Ansprechpartner / Impressum.....	91

Hinweis

Diese Information ersetzt keine rechtliche Beratung im Einzelfall. Eine Haftung übernehmen wir mit der Herausgabe dieser Information nicht.

Zitate aus dieser Publikation sind unter Angabe der Quelle zulässig.

1 Executive Summary

Bürokratie hemmt das Wirtschaftswachstum und Gründungsverhalten. Erfahrungen aus anderen Ländern zeigen, dass weniger Bürokratie möglich ist

Deutschland leidet unter Regulierungen und höhere bürokratische Belastungen mehr als andere Länder. Das ist das Ergebnis eines Bürokratie-Checks auf Basis von 16 Indikatoren internationaler Organisationen. Unter 51 Ländern belegen Neuseeland, Dänemark, Großbritannien, die USA und Australien die ersten fünf Ränge – Deutschland rangiert mit Rang 25 nur im Mittelfeld.

Es stellt sich die Frage, ob höhere bürokratische Lasten ökonomisch wirklich relevant sind und nachweisbare negative Folgen haben. Die Antwort ist eindeutig Ja. Das zeigen umfangreiche Regressionsanalysen, in die bis zu 185 Länder einbezogen wurden. Bürokratie hemmt Wirtschaftswachstum:

- Eine Steigerung des Zeitaufwands für hoheitliche Vorschriften um ein Prozent reduziert das BIP-Wachstum um 0,030 Prozent im Durchschnitt aller Länder,
- eine Steigerung der Kosten für den Erfüllungsaufwand von Unternehmensgründungen um ein Prozent mindert das BIP-Wachstum um 0,047 Prozent.

Die Effekte sind beträchtlich. Wenn bspw. allein der Zeitaufwand zur Erfüllung von Anforderungen hoheitlicher Vorschriften um zehn Prozent sinken würde, wäre in Deutschland das Bruttoinlandsprodukt um rund 9,1 Milliarden Euro höher. Ähnlich negative Einflüsse hat Bürokratie auch auf Unternehmensgründungen und volkswirtschaftliche Investitionen. Wenn die Anzahl der erforderlichen Prozeduren für eine Unternehmensgründung um 10 Prozent sinken würde, ginge dies mit einer Erhöhung der Unternehmensgründungen von 3,76 Prozent einher. Dies wären rund 5.224 mehr Gründungen in Deutschland. Würden die Kosten für einen Eigentumsübergang um 1 Prozent sinken, lägen die Bruttoinvestitionen in Deutschland 0,103 Prozent höher, was rund 601 Mio. Euro sind.

Allein diese klaren empirischen Befunde machen deutlich, wie wichtig Strategien zum Bürokratieabbau und für bessere Regulierung sind. Die Studie gibt dazu einen breiten Überblick.

Bestandsaufnahme der OECD

Die OECD hat ein umfassendes Konzept für eine bessere Rechtsetzung und Good Governance vorgelegt, mit dem bürokratische Belastungen durch die Einhaltung von Verfahren in der Recht- und Normsetzung eingedämmt werden sollen. Drei Aspekte stehen im Vordergrund: die Einbeziehung betroffener Akteure in die Regulierungspolitik, systematische Gesetzesfolgenabschätzungen und Ex-post-Evaluierungen. Deutschland liegt bei der Umsetzung mit wenigen Ausnahmen in der Spitzengruppe.

Erfahrungen einzelner Länder

Großbritannien ist Vorreiter bei der evidenzbasierten Politikgestaltung. Im Vordergrund stehen Impact-Messungen von Regelungen, die teilweise auch in beschleunigten Verfahren durchgeführt werden. Bei der vorbildlichen Einbeziehung der Betroffenen hat das Land Maßstäbe gesetzt. Dazu gehört auch die „One in, two out“-Regel, nach der für jede neue Vorschrift zwei existierende beseitigt werden müssen.

In den USA bilden hoch entwickelte Gesetzesfolgenabschätzungen vor allem im Unternehmenssektor einen wichtigen Eckpfeiler, um Bürokratie in Schach zu halten. Zudem etablieren die USA auch verstärkt die Nutzung von Crowdsourcing und Wiki-Methoden, wo breites Expertenwissen bereits in einem frühen Stadium des Gesetzgebungsverfahrens eingeholt wird.

In kaum einem anderen Land wird E-Government so konsequent vorangetrieben wie in Estland, das hier führend ist. Das Spektrum reicht von elektronischen Steuererklärungen, digitalen Portalen mit One-Stop-Shop-Lösung bis hin zu einem ausgefeilten System zur Cyber-Sicherheit. Da Estland führend bei E-Government ist, wurden seine Aktivitäten in einer Fallstudie untersucht. Estland vollzog seit Beginn dieses Jahrtausends einen radikalen Perspektivwechsel: Die Regierung ist Dienstleister für Bürger und Unternehmen. Deswegen müssen die Regierungsservices so nutzerfreundlich wie möglich angeboten werden. Langfristig ist dies im internationalen Wettbewerb ein Standortvorteil. In den letzten 15 Jahren wurden 99 Prozent der Services stark vereinfacht und auf E-Government umgestellt. Damit ist eine digitale, medienbruchfreie und schnelle Kommunikation von Unternehmen, Staat und Bürgern möglich. Das Erstellen und Einreichen einer Steuererklärung dauert bspw. nur noch zwischen drei und 15 Minuten. Durch erweiterte E-Government-Dienste soll die Steuererklärung für KMU in den nächsten drei bis fünf Jahren sogar komplett wegfallen.

Dänemark gehört traditionell zu den Ländern, die stark auf Bürokratieabbau setzen. Dabei werden sehr moderne Methoden eingesetzt. Deshalb ist es auch wenig verwunderlich, dass das Land auch eine umfassende Digitalisierungsstrategie für den öffentlichen Sektor vorgelegt hat. Des Weiteren verfolgt Dänemark den Ansatz eines innovativen Political Designs, der ebenfalls in einer Fallstudie genauer unter die Lupe genommen wurde. Die zunehmende Entfremdung der Bevölkerung von der politischen Umsetzung der Regierungsbeschlüsse und die zunehmende Komplexität des gesellschaftlichen Lebens motivierten das dänische Wirtschaftsministerium zur Einrichtung eines hauseigenen Inkubators für Innovationen. Dieser Inkubator wurde im Laufe der Zeit auf drei Ministerien ausgeweitet und dient als Sozialinnovationslabor dazu, innovative Umsetzungsmöglichkeiten für Regierungsbeschlüsse und damit Innovationen für die Gesellschaft zu erarbeiten. Hierfür werden moderne Methoden des Design Thinking verwendet, um in interdisziplinärer und ressortübergreifender Zusammenarbeit Lösungen für das komplexe gesellschaftliche Leben zu erarbeiten.

Die Case Studies aus Estland und Dänemark zeigen viele Handlungsmöglichkeiten auf, wie der Bürokratieabbau in Deutschland mit innovativen Instrumenten auf ein höheres Niveau gebracht werden könnte.

- Um seine Defizite bei der Einbeziehung betroffener Akteure in die Regulierungspolitik zu beseitigen, sollte Deutschland auf den verschiedenen administrativen Ebenen seinen Gesetzgebungsprozess überarbeiten. Denn die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Problemlagen werden in ihrer Komplexität immer weniger greifbar und können mit traditionellen Lösungsansätzen kaum noch adäquat bearbeitet werden. Mit Hilfe von Design-Thinking-Ansätzen, wie es in Dänemark praktiziert wird, können Bürgern aktiv in den Gesetzgebungsprozess eingebunden und deren Bedürfnisse dort besser abgebildet abbilden. Gesetze werden auf diese Weise für die Betroffenen nachvollziehbarer, und möglicherweise wird auf diese Weise auch das Commitment der Betroffenen zur Norm erhöht.
- Ein holistischer E-Government-Ansatz ist ein wichtiges Instrument, um den Bürokratieabbau hierzulande weiter voran zu treiben. Um Estland nachzueifern und Serviceleistungen vollständig digital abzubilden sowie online zugänglich zu machen, müssen althergebrachten Strukturen, die heterogene IT- und E-Government-Insellösungen fördern, aufgebrochen werden. Fragmentierte IT-Lösungsansätze von Bund, Länder und Kommunen blockieren einen ganzheitlichen Big-Data-Ansatz, wo die Daten der Bürger und Unternehmen einmalig zentral in einem Onlineportal erfasst, verwaltet und für alle Behörden vorgehalten werden. Dies setzt aber eine umfangreiche Verwendung der e-ID durch die Bürger, die Einräumung des Besitzrechts an Daten bei Bürgern und Unternehmen sowie die der Entwicklung eines umfassenden Datensicherheitssystems zur Bekämpfung der Cyber-Kriminalität voraus. Auf diese Weise kann der Staat den Bürgern und Unternehmen eine Vielzahl von attraktiven nutzerfreundlichen Services an jedem Tag rund um die Uhr für alle gängigen Applikationen zur Verfügung stellen, die Akzeptanz und das Vertrauen der Betroffenen in diese Technologie fördern und enorme Einsparpotenziale bei den Bürokratiekosten realisieren.

2 Regulierung und Bürokratie – Blick in die internationalen Daten

Deutschland nur im Mittelfeld – Neuseeland Sieger beim Bürokratie-Check

Bürokratische Vorschriften und Regelwerke werden von den Unternehmen immer wieder als Belastungen und Kostentreiber empfunden. Das zeigen regelmäßig einschlägige Unternehmensbefragungen. Deshalb steht Bürokratieabbau auf der Liste politischer Handlungsempfehlungen weit vorne. Regulierung und Bürokratie sind aber sicher nicht nur in Deutschland oder Bayern ein Problem, sondern gelten weltweit als eine Wachstumsbremse. Nicht zuletzt deshalb haben internationale Organisationen wie die EU oder die OECD sich intensiv mit diesem Thema beschäftigt. Der Bogen ist weit gespannt und reicht von der Messung bürokratischer Belastungen über Abbaustrategien bis hin zu Regulierungsfragen, die intensiv unter dem Stichwort Better Regulation diskutiert werden.

In diesem Abschnitt erfolgt ein internationaler Vergleich der Regulierung und der bürokratischen Belastung auf Basis öffentlich verfügbarer Daten. Dabei wird auf das Konzept zurückgegriffen, das auch den Untersuchungen zur industriellen Standortqualität Bayern zugrunde liegt (IW Consult, 2016a). Dort werden regelmäßig die für die Wettbewerbsfähigkeit wichtigsten Faktoren für insgesamt 45 Länder¹ untersucht. Die Themen Bürokratie und Regulierung sind auch dort im Subindex Staat erfasst². Alle verwendeten Indikatoren werden zu Indexwerten zusammengefasst. In der vorliegenden Studie wird die Zahl der untersuchten Indikatoren erweitert, um das Themenfeld breiter und vertiefter abdecken zu können³. Es werden insgesamt drei Bereiche unterschieden:

- Regulierungsintensität (u. a. Umfang und Qualität der Regulierung, Arbeits- und Produktmarktregulierung)
- Bürokratieprozeduren (u. a. Anzahl von Bescheinigungen für Gründungen und behördliche Genehmigungen, E-Government-Qualität)
- Bürokratiekosten (u. a. Kosten für Gründungen, Zeitbedarfe für behördliche Genehmigungen)

¹ Für die Liste siehe Anhang Tabelle 1.

² Bei einer Auswertung nur der Indikatoren aus den Bereichen Regulierung und Bürokratie belegt Deutschland unter den 45 Ländern Platz 17; Bayern liegt mit Rang 16 knapp davor. Dies zeigt, dass Bürokratie und Regulierung nicht zu den Standortstärken Deutschlands zählen. Hier gibt es Verbesserungsbedarf.

³ Für die Darstellung der einzelnen Indikatoren siehe Anhang Tabelle 2.

Verwendet wurden insgesamt 16 Indikatoren, die sich teilweise aus Unterindikatoren zusammensetzen. Die Daten stammen von der Weltbank, dem World Economic Forum, dem Fraser Institute und von PwC. Die Indikatoren decken ein weites Spektrum von quantitativen und qualitativen Aspekten ab. Keine der Kennziffern kann umfassend die regulatorischen oder bürokratischen Rahmenbedingungen eines Landes erklären. Sie erfassen und bewerten immer nur Einzelaspekte, die stellvertretend für größere Themenbereiche stehen. Insgesamt betrachtet haben die ausgewählten Indikatoren aber eine Aussagekraft und sind geeignet, das bürokratische und regulative Umfeld vergleichend zu bewerten.

Die Zahl der einbezogenen Länder wurde gegenüber dem Standortindex auf 51 erweitert. Neben den 45 wichtigsten Wettbewerbern Bayerns kommen noch Estland, Lettland, Litauen, Bulgarien, Luxemburg sowie Griechenland hinzu. Damit sind alle EU-Länder erfasst. Die Länder sind in zwei Gruppen aufgeteilt. Unterschieden wird zwischen den traditionellen Wettbewerbern (z. B. Westeuropa, USA, Japan, Südkorea) und den neuen Wettbewerbern (z. B. mittel- und osteuropäische Länder, China, Vietnam) Bayerns. Innerhalb dieser Gruppen wird noch einmal nach der Region (Europa, Nichteuropa) differenziert.

Die Tabelle eins zeigt die Ergebnisse im Überblick:

- Die traditionellen Industrieländer haben mit Blick auf die Regulierung und Bürokratie eine deutlich bessere Performance als die aufholenden Wettbewerber. Obwohl bürokratische Belastungen und Überregulierungen auch in den klassischen Industrieländern zu Recht beklagt werden, haben sie hier dennoch einen Standortvorteil. Das gilt für alle drei betrachteten Bereiche (Regulierung, Büroprozeduren und Bürokratiekosten).
- Innerhalb der traditionellen Wettbewerbsländer gibt es einen deutlichen Vorsprung für die Volkswirtschaften außerhalb Europas. Dieser Befund gilt für alle Teilindikatoren des Index.
- In der Gruppe der neuen Wettbewerber – also der aufholenden Volkswirtschaften – gibt es deutliche Vorteile für die europäischen Länder. Sie haben deutlich weniger bürokratische Lasten zu tragen als Länder außerhalb Europas (u. a. Brasilien, Argentinien, Ecuador, China).

Die Länderwertung gewinnt mit 140,9 Punkten Neuseeland. Dort gibt es insgesamt das beste Umfeld, auch wenn überdurchschnittlich hohe Bürokosten (nur 91,8 Punkte) die Gesamtbewertung schmälern. Auf den Plätzen folgen Dänemark, Großbritannien, USA und Australien. In der Gruppe der aufholenden Volkswirtschaften liegt Estland vorne. Die erreichten 128,1 Indexpunkte bedeuten im Ranking der 51 untersuchten Länder immerhin Platz neun.

Tabelle 1

**Bürokratie-Index ausgewählter Länder und Ländergruppen für 2014;
Indexpunkte von 0 (sehr schlecht) bis 200 (sehr gut); Durchschnitt = 100**

	Regulierung	Bürokratie- prozeduren	Bürokratie- kosten	Gesamt
Traditionelle Wettbe- werber	121,2	122,7	105,3	116,4
Europa	111,0	110,3	100,5	107,3
Andere	160,2	169,5	123,3	151,0
Neue Wettbewerber	81,1	79,9	95,3	85,4
Europa	99,6	103,5	99,9	101,0
Andere	66,3	60,9	91,6	73,0
Gesamt	100,0	100,0	100,0	100,0
TOP 5				
Neuseeland	169,7	161,3	91,8	140,9
Dänemark	146,9	139,3	115,7	133,9
Großbritannien	150,4	125,9	122,8	133,0
USA	143,4	130,4	124,3	132,7
Australien	135,1	153,9	106,6	131,8
<i>nachrichtlich:</i>				
Deutschland (Rang 25)	118,8	77,3	106,8	101,0
Estland (Rang 9)	143,6	131,0	109,6	128,1

Hinweis: Der Index ist auf den Bereich zwischen 0 und 200 Punkten normiert. Je höher die Punktzahl, umso niedriger sind Belastungen aus Regulierungen und Bürokratie.

Quellen: Weltbank (2016), World Economic Forum (2016), PwC (2016), Fraser Institute (2016), eigene Berechnungen.

Bei den Teilbereichen „Regulierung“ und „Bürokratieprozeduren“ liegt Neuseeland auf Platz eins. Die niedrigsten Bürokratiekosten hat Norwegen. Deutschland liegt in diesem Ranking auf Rang 25 und damit nur im Mittelfeld. Besonders schwach ist das Abschneiden bei den Bürokratieprozeduren (Rang 42 von 51 Ländern). Dies zeigen die

verwendeten Indikatoren für die Themen Gründungen, Verwaltungsakte bei Vermögensübertragungen oder E-Government. Die Verfahren und das Regelwerk in Deutschland sind ganz offensichtlich ein Standortnachteil.

Ein Platz im Mittelfeld ist ein Ergebnis, das insgesamt nicht zufriedenstellend sein kann. Deutschland muss höhere Ansprüche haben und versuchen, die Bedingungen in den Bereichen Regulierung und Bürokratie deutlich zu verbessern. Die Ausführungen im nächsten Kapitel werden zeigen, dass sich dadurch Wachstumsreserven heben lassen.

3 Auswirkungen von Bürokratielasten auf die wirtschaftliche Entwicklung

Steigende Bürokratielasten kosten Wachstum und reduzieren die Zahl der Gründungen

Der vorangegangene Abschnitt hat gezeigt, dass die Unternehmen in Deutschland kein gutes Umfeld im Bereich Regulierungen und Bürokratie vorfinden. Viele Wettbewerbsländer schneiden besser ab. Dieses Kapitel untersucht daher die ökonomischen Kosten der Bürokratielast und inwieweit zu hohe bürokratische Hürden das Sozialprodukt verringern bzw. Unternehmensgründungen reduzieren.

Bürokratische Anforderungen können der ökonomischen Entwicklung einer Volkswirtschaft zuträglich sein, da sie dazu beitragen können, (Rechts-)Unsicherheiten zu reduzieren. Andererseits verringern Bürokratielasten den unternehmerischen Handlungsspielraum, und die Zeit, die mit bürokratischen Anforderungen verbracht werden muss, steht nicht für das „eigentliche Geschäft“ zur Verfügung. Daher wird im Folgenden ebenfalls der Netto-Effekt analysiert. Mittels statistischer bzw. ökonometrischer Analysen wird untersucht, ob bürokratische Anforderungen im Durchschnitt die wirtschaftliche Entwicklung behindern oder fördern.

Dazu ist es erstens erforderlich, die wirtschaftliche Entwicklung zu operationalisieren. Eine volkswirtschaftliche Kennzahl, die dabei trotz ihrer Einschränkungen unverzichtbar ist, ist das Bruttoinlandsprodukt.⁴ Dieses wird daher im Folgenden als erste ökonomische Kennzahl analysiert. Darüber hinaus werden mit der Anzahl der Unternehmensgründungen und den Investitionen in der Volkswirtschaft zwei weitere Kennzahlen betrachtet, um einen differenzierteren Eindruck der Auswirkungen bürokratischer Anforderungen zu erhalten.

Zweitens ist es erforderlich, Bürokratielasten zu operationalisieren. Dazu ist zunächst anzumerken, dass eine ökonometrische Schätzung auf eine Vielzahl von Datenpunkten angewiesen ist, da ohne ausreichend umfangreiche Datenbasis keine belastbaren Ergebnisse möglich sind. Die folgenden Analysen basieren daher auf internationalen Daten, um möglichst viele Länder (und Jahre) einbeziehen zu können. Die Operationalisierung von Bürokratielasten ist somit letztlich auch eine Frage der Datenverfügbarkeit und -vergleichbarkeit.

⁴ Das Bruttoinlandsprodukt wird oft dafür kritisiert, dass es bspw. ökologische Aspekte oder die Lebenszufriedenheit nicht oder nur eingeschränkt abbildet. Als Maßzahl der volkswirtschaftlichen Entwicklung ist es dennoch etabliert und bislang unentbehrlich.

Darüber hinaus sollten die verwendeten Indikatoren möglichst eindeutig die „Last durch“ und nicht die „Qualität der“ Bürokratie erfassen – denn obwohl beides miteinander zusammenhängt, ist es nicht das Gleiche. Unter diesen Maßgaben haben sich auf Basis einer Prüfung der verfügbaren Daten insgesamt acht Indikatoren als passend erwiesen, um die Auswirkungen von Bürokratielasten auf die wirtschaftliche Entwicklung zu analysieren. Diese Indikatoren werden im Exkurs „Methodik der ökonometrischen Analyse“ dargestellt.

Die Bürokratielasten sind nicht in einem Indikator umfänglich messbar. Daher wurde hier eine Vielzahl an Indikatoren verwendet, die in Summe die Bürokratielast abbilden. Die verwendeten Indikatoren sind relativ vielfältig, können aber von Natur aus nicht erschöpfend sein, zumal bürokratische Lasten zu mannigfaltig sind, um sie bis ins Detail abzubilden. Die Indikatoren stehen allerdings stellvertretend für weitere Aspekte der Bürokratie und in Summe vermitteln sie ein relativ umfassendes Bild der Bürokratielasten für Unternehmen.

3.1 Auswirkungen auf das Bruttoinlandsprodukt

Da bürokratische Anforderungen sowohl zur (Rechts-)Sicherheit beitragen können als auch eine Erschwernis der Geschäftstätigkeit sein können, stellt sich die Frage, wie ihr Effekt auf das Bruttoinlandsprodukt (BIP) über verschiedene Länder einzuschätzen ist. Die Ergebnisse einer entsprechenden ökonometrischen Analyse sind in Tabelle zwei zusammengefasst. Einige Beispiele veranschaulichen die Befunde:

- Wenn der Zeitaufwand zur Erfüllung von Anforderungen hoheitlicher Vorschriften um ein Prozent steigt, sinkt das BIP durchschnittlich um 0,03 Prozent. Dieser Effekt ist auf dem Zehn-Prozent-Niveau statistisch signifikant.⁵

Ein Gedankenexperiment verdeutlicht die Relevanz des Effekts für die Volkswirtschaft: Wenn der Zeitaufwand zur Erfüllung von Anforderungen hoheitlicher Vorschriften um zehn Prozent sinken würde, könnte damit eine Erhöhung des BIP um 0,3 Prozent einhergehen. In Deutschland würde dies eine Erhöhung um rund 9,1 Milliarden Euro bedeuten.⁶

⁵ Leicht vereinfacht gibt die Signifikanz (hier: 0,057, also 5,7 Prozent) an, wie groß die Wahrscheinlichkeit ist, dass der ermittelte Koeffizient (hier: -0,030) nur zufällig bzw. nur in der betrachteten Stichprobe von null verschieden ist. Wenn diese Wahrscheinlichkeit „zu hoch“ ist (gängig sind Grenzen von ein Prozent, fünf Prozent oder zehn Prozent), ist der Zusammenhang nicht statistisch signifikant.

⁶ Kontrafaktische Berechnung, bezogen auf das nominale BIP in Deutschland im Jahr 2015 in Höhe von 3.026,6 Mrd. Euro.

Ob sich ein solcher Effekt in jedem Einzelfall einstellen würde, kann nicht allgemein festgehalten werden, denn es hängt vor allem von der Ausgangslage und der Art der Aufwandsreduktion ab. Darüber hinaus ist die statistische Signifikanz zwar vorhanden, aber nicht so eindeutig, dass man das Ergebnis unumwunden verallgemeinern könnte. Dennoch offenbart die ökonometrische Analyse ein nicht zu vernachlässigendes Potenzial, durch die Reduktion von Bürokratielasten zu mehr Wachstum und Wohlstand beizutragen.

- Wenn die Anzahl erforderlicher Prozeduren für eine Unternehmensgründung um ein Prozent steigt, sinkt das BIP ebenfalls durchschnittlich um 0,03 Prozent⁷. Dieser Zusammenhang ist auf dem Ein-Prozent-Niveau statistisch signifikant.
- Als letztes Beispiel für die Interpretation von Tabelle zwei ist die Anzahl erforderlicher Prozeduren für den Eigentumsübergang bspw. eines Lagerhauses inklusive Grundstück zu nennen. Auch hier steht das Lagerhaus inklusive Grundstück nur exemplarisch für Vorgänge, die einen Eigentumsübergang mit sich bringen. Die Analyse zeigt, dass eine einprozentige Erhöhung der Anzahl erforderlicher Prozeduren mit einer Senkung des BIP um 0,024 Prozent einhergeht. Dieser Effekt ist auf dem Zehn-Prozent-Niveau statistisch signifikant, wenn auch nur knapp.

In Tabelle zwei wird neben den Koeffizienten und Signifikanzen auch die statistische „Erklärungsgüte“ des jeweiligen ökonometrischen Modells angegeben. Leicht vereinfacht wird damit erfasst, wie gut die erklärenden Variablen auf einer Skala von Null bis Eins dazu beitragen, die Variation des BIP abzubilden. Bei allen hier betrachteten Modellen ist die Erklärungsgüte als relativ hoch einzuschätzen. Dies ist allerdings vor allem darauf zurückzuführen, dass in die ökonometrischen Modelle über die Bürokratielastindikatoren hinaus weitere Faktoren einbezogen wurden, mit denen Eigenschaften der betrachteten Länder und Jahre erfasst werden (siehe Kasten „Zur Methodik der ökonometrischen Analyse“). Dessen ungeachtet lassen die vergleichsweise hohen Erklärungsgüten vermuten, dass es sich um relativ stabile Ergebnisse handelt.

⁷ Hier wird aus statistischen Gründen und zur Erhöhung der Vergleichbarkeit auf eine prozentuale Veränderung abgestellt, obwohl in der Praxis die absolute Veränderung der Anzahl erforderlicher Prozeduren maßgeblich wäre.

Tabelle 2

Ökonometrische Analyse der Auswirkungen ausgewählter Bürokratielasten auf das Bruttoinlandsprodukt

<i>Erklärende Variable (Zu erklärende Variable: Bruttoinlandsprodukt)</i>	<i>Koeffizient</i>	<i>Statistische Signifikanz</i>	<i>Erklärungs- güte (R²)</i>
Zeitaufwand zur Erfüllung von Anforderungen hoheitlicher Vorschriften	-0,030	0,057	0,801
Anzahl erforderlicher Prozeduren für eine Un- ternehmensgründung	-0,031	0,006	0,663
Zeitaufwand zur Erfüllung erforderlicher Proze- duren für eine Unternehmensgründung	-0,016	0,002	0,664
Kosten der Erfüllung erforderlicher Prozeduren für eine Unternehmensgründung	-0,047	0,000	0,684

Die Darstellung der Methodik zur ökonometrischen Analyse finden Sie im Anhang.

3.2 Auswirkungen auf Unternehmensgründungen

Wiewohl die oben dargestellten Effekte bürokratischer Lasten auf das BIP ein vergleichsweise umfassendes Bild vermitteln können (zumal das BIP eine zusammenfassende Maßzahl der wirtschaftlichen Entwicklung ist), ist es aufschlussreich, zusätzlich speziellere Indikatoren der wirtschaftlichen Entwicklung zu analysieren. Ein solcher Indikator, dem sowohl politisch als auch gesellschaftlich eine große Bedeutung zukommt, ist die Anzahl der Unternehmensgründungen. Weltweit ist zu beobachten, dass Unternehmertum an Bedeutung für das Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum gewinnt – besonders in den USA schaffen vornehmlich kleine, junge Unternehmen zusätzliche Stellen. Ebenso gehen Impulse für innovative Technologien und Geschäftsmodelle insbesondere von jungen Unternehmen aus. Gleichzeitig ist das Gründungsgeschehen in Deutschland rückläufig und daher ist eine Analyse der Auswirkungen bürokratischer Lasten auf die Anzahl der Unternehmensgründungen besonders relevant. (Details zu diesen Beobachtungen und Entwicklungen finden sich in IW Consult, 2016b.)

In Tabelle drei werden die Ergebnisse der ökonometrischen Analysen zusammenfassend dargestellt. Die folgenden Beispiele veranschaulichen die Befunde:

Tabelle 3

Ökonometrische Analyse der Auswirkungen ausgewählter Bürokratielasten auf die Anzahl der Unternehmensgründungen

<i>Erklärende Variable (Zu erklärende Variable: Anzahl der Unter- nehmensgründungen)</i>	<i>Koeffizient</i>	<i>Statistische Signifikanz</i>	<i>Erklärungs- güte (R²)</i>
Zeitaufwand zur Erfüllung von Anforderungen hoheitlicher Vorschriften	-0,155	0,049	0,770
Anzahl erforderlicher Prozeduren für eine Unternehmensgründung	-0,376	0,000	0,204
Zeitaufwand zur Erfüllung erforderlicher Proze- duren für eine Unternehmensgründung	-0,125	0,000	0,193
Kosten der Erfüllung erforderlicher Prozeduren für eine Unternehmensgründung	-0,158	0,000	0,210

- Wenn die Anzahl erforderlicher Prozeduren für eine Unternehmensgründung um ein Prozent steigt, sinkt die Anzahl der Unternehmensgründungen durchschnittlich um 0,376 Prozent. Es besteht also ein deutlicher (und statistisch signifikanter) Effekt.

Dies bedeutet für die deutsche Volkswirtschaft, dass wenn die Anzahl der erforderlichen Prozeduren für eine Unternehmensgründung um 10 Prozent sinken würde, dies mit einer Erhöhung der Unternehmensgründungen von 3,76 Prozent einhergehen würde. Bei rund 139.115 Unternehmensgründungen in Deutschland 2015 wären dies rund 5.224 Gründungen mehr.

Insgesamt zeigt sich, dass sich alle hier betrachteten Indikatoren für Bürokratielasten stärker auf die Anzahl der Unternehmensgründungen auswirken als auf das BIP. Die Interpretation ist naheliegend: Obwohl sich bürokratische Anforderungen auf alle Unternehmen auswirken, sind sie für (potenzielle) Unternehmensgründer besonders relevant. Mit anderen Worten können Bürokratielasten gerade für Unternehmensgründer ein Hemmnis darstellen. Dadurch gibt es weniger Unternehmensgründungen. Die Konsequenz aus weniger Unternehmensgründungen ist, dass weniger Unternehmen existieren und dadurch auch weniger produziert wird, wodurch das BIP dementsprechend geringer ist.

- Etwas schwächer, aber dennoch nicht zu vernachlässigen ist der Effekt des (generellen) Zeitaufwands zur Erfüllung von Anforderungen hoheitlicher Vorschriften: Wenn dieser Zeitaufwand um ein Prozent steigt, sinkt die Anzahl der Unternehmensgründungen durchschnittlich um 0,155 Prozent. Dieser Effekt ist auf dem 5-Prozent-Niveau statistisch signifikant. Demzufolge können nicht nur bürokratische

Anforderungen in der Gründungsphase ein Hemmnis für Unternehmensgründer darstellen, sondern auch (antizipierte) laufende Bürokratielasten.

3.3 Auswirkungen auf volkswirtschaftliche Investitionen

Eine dritte Kennzahl, die die ökonomische Entwicklung widerspiegelt, ist die Höhe der Investitionen in der Volkswirtschaft. Bei dieser Kennzahl gilt in besonderem Maße, dass bürokratische Anforderungen vom Grundsatz her sowohl förderliche als auch hinderliche Auswirkungen haben können: Einerseits können sie Eigentums- und Verfügungsrechte stärken und dadurch Investitionen anreizen; andererseits erhöhen sie den prozessualen Aufwand und können dadurch die Attraktivität von Investitionen senken. Mithin stellt sich auch hier die Frage nach dem durchschnittlichen Effekt.

Die Ergebnisse der ökonometrischen Analysen zum volkswirtschaftlichen Investitionsvolumen sind in Tabelle vier dargestellt. Die Befunde können wie folgt zusammengefasst werden:

- Bei drei der acht Indikatoren bürokratischer Lasten besteht ein negativer und statistisch signifikanter Zusammenhang: Die Kosten der Erfüllung erforderlicher Prozeduren für eine Unternehmensgründung und die Kosten, um Baugenehmigungen zu erhalten, sowie die Kosten für den Eigentumsübergang inklusive Grundstück wirken sich negativ auf das Investitionsvolumen aus. Die Effekte einer einprozentigen Erhöhung dieser Indikatoren auf die Investitionen liegen zwischen -0,051 und -0,103 Prozent. Konkret bedeutet dies, dass wenn beispielsweise die Kosten für einen Eigentumsübergang um ein Prozent sinken würden, dies mit einer Steigerung der Bruttoinvestitionen in Deutschland von 0,103 Prozent einhergehen würde, was rund 601 Millionen Euro sind.⁸
- Bei einem der acht Indikatoren zeigt sich, dass bürokratische Anforderungen unter Umständen auch förderlich wirken können: Wenn die Anzahl erforderlicher Prozeduren für den Eigentumsübergang inklusive Grundstück um ein Prozent steigt, geht damit eine Erhöhung des Investitionsvolumens um 0,122 Prozent einher. Dieser Effekt ist statistisch signifikant. Es sei allerdings angemerkt, dass in diese Analyse auch Nationen eingehen, in denen bislang relativ geringe bürokratische Anforderungen bestehen (bspw. aus dem asiatischen oder afrikanischen Raum). Es scheint nachvollziehbar, dass bei einem geringen Ausgangsniveau eine Erhöhung bürokratischer Anforderungen zur Rechtssicherheit beitragen und dadurch in manchen Fällen Investitionen anreizen kann.

⁸ Kontrafaktische Berechnung, bezogen auf die Bruttoinvestitionen in Deutschland im Jahr 2015 in Höhe von 583.607 Mrd. Euro.

Tabelle 4

Ökonometrische Analyse der Auswirkungen ausgewählter Bürokratielasten auf die volkswirtschaftlichen Investitionen

<i>Erklärende Variable (Zu erklärende Variable: Investitionsvolumen in der Volkswirtschaft)</i>	<i>Koeffizient</i>	<i>Statistische Signifikanz</i>	<i>Erklärungs- güte (R²)</i>
Zeitaufwand zur Erfüllung von Anforderungen hoheitlicher Vorschriften	-0,022	0,584	0,510
Anzahl erforderlicher Prozeduren für eine Un- ternehmensgründung	0,010	0,760	0,336
Zeitaufwand zur Erfüllung erforderlicher Proze- duren für eine Unternehmensgründung	-0,006	0,712	0,336
Kosten der Erfüllung erforderlicher Prozeduren für eine Unternehmensgründung	-0,072	0,000	0,357

3.4 Zwischenfazit

Die Regressionsanalysen zeigen einen im Durchschnitt negativen Zusammenhang zwischen Bürokratielasten und der wirtschaftlichen Entwicklung. Je weniger Bürokratie, desto mehr Wachstum, Unternehmensgründungen oder Investitionen gibt es in den betrachteten Ländern. Würde bspw. in Deutschland allein der Zeitaufwand zur Erfüllung von Anforderungen hoheitlicher Vorschriften um zehn Prozent sinken, wäre das BIP um 9,1 Milliarden Euro höher. Würde die Anzahl der erforderlichen Prozeduren für eine Unternehmensgründung um 10 Prozent sinken, gäbe es in Deutschland rund 5.224 Gründungen mehr. Des Weiteren lägen beispielsweise die Bruttoinvestitionen in Deutschland rund 601 Millionen Euro höher, wenn die die Kosten für einen Eigentumsübergang um ein Prozent sinken würden.

Die in den Berechnungen verwendeten acht Indikatoren sind exemplarisch gewählt, sie spiegeln dennoch die gesellschaftliche und politische Grundhaltung zur Frage wider, wie intensiv die Unternehmen durch formale Anforderungen belastet werden. Sie untermauern aber empirisch die These, dass eine „stark bürokratiebefürwortende Grundhaltung“ mit einer schwächeren Wirtschaftsentwicklung einhergeht. Regressionsanalysen können Betrachtungen von Einzelfällen nicht ersetzen – sie erlauben es jedoch im Unterschied zu Fallstudien, eine große Anzahl von Ländern (und Jahren) einzubeziehen und dadurch zu allgemeineren Aussagen zu gelangen. Durch die Einbeziehung

zahlreicher Länder wird gewährleistet, dass sowohl positive als auch negative Entwicklungen berücksichtigt werden; die Analysen stellen auf den Netto-Effekt bzw. die durchschnittliche Wirkung ab. Obwohl die Analyseergebnisse mithin nicht auf jedes einzelne Land übertragen werden können, ermöglichen sie es, „Big-Picture-Zusammenhänge“ zu erkennen.⁹ Insgesamt zeigen Ergebnisse, dass Regulierungen und bürokratische Belastungen ein wirtschaftspolitisch relevantes Thema sind. Bürokratie gehört deshalb auf die politische Agenda. Welche Wege dabei international gegangen werden, zeigt das nächste Kapitel.

⁹ Grundsätzlich wäre es möglich, die Regressionsanalysen auch für einzelne Länder(gruppen) durchzuführen oder landesspezifische Regressionskoeffizienten auszuweisen. Es ist allerdings fraglich, ob dies zu belastbaren Ergebnissen führen würde, zumal die Schätzungen auf relativ wenigen Beobachtungen basieren würden (es liegen weniger als 15 Beobachtungen je Land vor). Aus diesem Grund wird hier auf landesspezifische Analysen verzichtet. Um Aussagen zu einzelnen Ländern zu treffen, sind Fallbeispiele ein eher geeignetes Instrument.

4 Bessere Regulierung – Wege zum Bürokratieab- bau

Innovative Ansätze und digitale Instrumente müssen intensiver eingesetzt werden

Bürokratie kostet Wirtschaftswachstum – das zeigen die Ergebnisse des vorangegangenen Abschnittes. Dieses Kapitel gibt einen internationalen Überblick über die Strategien einzelner Länder, um über bessere Regelsetzungen zu weniger Bürokratie zu kommen.

Als Länder für die vergleichende Analyse zu Deutschland sind das Vereinigte Königreich, die USA, Dänemark und Estland ausgewählt worden. Die ersten drei Volkswirtschaften gehören beim Bürokratie-Index (siehe Kapitel zwei) zu den TOP-fünf-Ländern mit den besten Bedingungen. Estland hält den Spitzenplatz in der Gruppe der aufholenden Volkswirtschaften, die auch als neue Wettbewerber bezeichnet werden können. Die Länder haben auch alle Spezifika, die als Best Practice für Deutschland dienen können. Zusätzlich wird die EU noch als internationale Institution in die Analyse einbezogen.

4.1 OECD-Konzept zur Regulierungspolitik

Die OECD (2016) hat ein Konzept erarbeitet, das in einem sehr breit formulierten Politikansatz Wege beschreibt, wie die bürokratischen Belastungen der Wirtschaft reduziert werden können. Dabei geht es insbesondere um bessere Regelsetzungen und Regulierungen. Der aktuelle Bericht gibt einen verlässlichen Überblick über den Abbau von Bürokratie in allen OECD-Mitgliedsländern. Er untersucht die Fortschritte, die die Länder bei der Verbesserung ihrer Methoden der Rechtsetzung erzielt haben. Dabei wird im Einzelnen an drei Grundsätze der Empfehlung des Rates der OECD zu Regulierungspolitik und Governance von 2012¹⁰ angeknüpft:

- Einbeziehung der betroffenen Akteure in die Regulierungspolitik,
- Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) und Ex-ante-Evaluierung sowie
- systematische Ex-post-Evaluierung.

Für diese drei Instrumente wurde jeweils ein zusammengesetzter Indikator entwickelt, welcher den Einsatz des Instruments in der Praxis genauer beschreibt. Die Indikatoren setzen sich aus den folgenden vier gleich gewichteten Kategorien zusammen:

¹⁰ OECD (2012).

- Systematische Einführung: erfasst formale Anforderungen und die Häufigkeit der Umsetzung dieser Anforderungen in der Praxis.
- Methodik: erfasst Informationen über die in den einzelnen Bereichen verwendeten Methoden, z. B. zur Art der in Folgenabschätzungen berücksichtigten Auswirkungen oder zur Häufigkeit des Einsatzes verschiedener Formen von Konsultationen.
- Prüfungsmechanismen und Qualitätskontrolle: erfassen die Rolle der Kontrollinstanzen und die öffentlich zugänglichen Evaluierungen.
- Transparenz: erfasst Informationen auf Grundlage der Fragen, die sich auf die Grundsätze der offenen Regierung beziehen, z. B. ob Regierungsentscheidungen veröffentlicht werden.

Jede dieser Kategorien setzt sich aus mehreren, gleich gewichteten Subkategorien zusammen, die auf den Fragen des OECD Regulatory Indicators Survey von 2014 basieren, in welchem Daten zur regulierungspolitischen Praxis von 34 OECD-Mitgliedsländern sowie der Europäischen Kommission erhoben wurden. Diese Unterkategorien können der Tabelle drei im Anhang dieser Studie entnommen werden.¹¹

4.1.1 Einbeziehung der betroffenen Akteure in die Regulierungspolitik

In den vergangenen Jahren hat die Einbeziehung betroffener Akteure (Stakeholder Engagement) stark an Bedeutung gewonnen. Indem eine größere Varietät von Beiträgen und Ansichten von den betroffenen Akteuren einfließt, soll sich die Qualität des Rechtsetzungsprozesses verbessern. Die Einbindung von Praxis- oder Basiswissen erhöht zudem die Qualität der Gesetzesfolgenabschätzung. Die Beteiligung von betroffenen Akteuren führt zu einer stärkeren Identifizierung bzw. Akzeptanz mit eben diesen Normen; dies trägt auch zu einer besseren Gesetzesbefolgung bei, da die Betroffenen ihre Rechte und Pflichten besser verstehen können. Dieser Idee der partizipativen Demokratie hat sich auch die Open-Government-Deklaration verschrieben, der Ende 2014 65 Länder beigetreten sind.

Was wird gemessen? Im Bereich der Einbeziehung der betroffenen Akteure in die Regulierungspolitik werden von der OECD die vier oben genannten Hauptkategorien (Prüfungsmechanismen und Qualitätskontrolle, Transparenz, systematische Einführung und Methodik) gemessen. Der Indikator für Prüfungsmechanismen und Qualitätskontrolle zeigt, ob es Mechanismen für eine externe Qualitätskontrolle sowie zur Beobachtung der Verfahren zur Einbindung der betroffenen Akteure gibt und ob Evaluierungen öffentlich zugänglich sind. Der Indikator für Transparenz misst, ob die Verfahren zur

¹¹ Beim Bürokratie-Index in Kapitel 0 wird das Ausmaß von Regulierung und Bürokratie gemessen, bei dem OECD-Regulierungsindex stehen Instrumente im Zentrum, mit denen dieses Ausmaß reduziert werden kann.

Einbeziehung der betroffenen Akteure einem möglichst breiten Spektrum von Akteuren offenstehen sowie ob und wie deren Stellungnahmen berücksichtigt werden. Ausgewiesen wird auch die Verfahrenstransparenz und ob Konsultationen öffentlich sind. Bei der Frage der systematischen Einführung geht es darum, ob es Formalia für die Einbeziehung der Akteure gibt und inwieweit eine Öffentlichkeitsbeteiligung sowohl im Anfangsstadium als auch in späteren Phasen des Rechtsetzungsprozesses vorgesehen ist. Unter dem Aspekt Methodik wird untersucht, ob es Leitlinien, Anleitungen und Instrumente für die Einbindung der betroffenen Akteure gibt, u. a. bezüglich Mindestfristen für die Konsultationen sowie der Nutzung von interaktiven Websites und sozialen Medien.

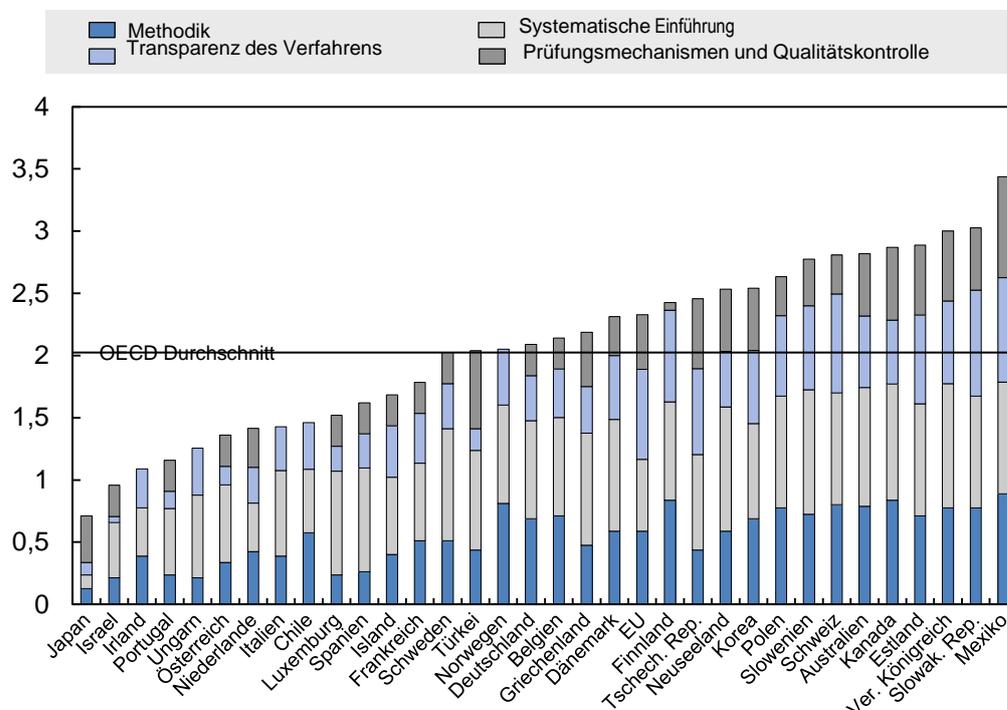
Wo steht Deutschland? Deutschland schneidet bei der Einbeziehung betroffener Akteure durchschnittlich ab (Rang 18 von 34). Schwachpunkte liegen hierzulande in unzureichenden Mechanismen für eine externe Qualitätskontrolle sowie zur Beobachtung der Verfahren zur Einbindung der betroffenen Akteure; auch die Transparenz im Rahmen des Stakeholder Engagements ist ausbaufähig.

Was ist Best Practice? Fast alle Länder berücksichtigen die Prinzipien von Open Government („offene Regierung“) und besserer Partizipation in der Politikgestaltung. Es gibt große Bestrebungen, um die betroffenen Akteure sowohl in den Prozess der Ausarbeitung neuer Regelungen als auch in die Prüfung des Normenbestands einzubeziehen; dies gilt allerdings nur selten für den Rechtsvollzug. Die meisten Länder kommen der Pflicht zur Einbeziehung der betroffenen Akteure nach; teilweise arbeiten die Länder hier mit Gesetzen oder sogar verfassungsrechtlichen Auflagen, um öffentlich Bedienstete zur Einbindung der betroffenen Akteure zu verpflichten.

Abbildung 1

**Einbeziehung der betroffenen Akteure in die Ausarbeitung gesetzlicher
Regelungen**

Index von 0 (= schlecht) bis 4 (= gut)



Quelle: OECD (2016)

Hinweis: Die Ergebnisse beziehen sich ausschließlich auf Verfahren für die Ausarbeitung von Gesetzen, die von der Exekutive initiiert wurden. Infolgedessen sind in dieser Abbildung die Vereinigten Staaten nicht berücksichtigt, da dort alle gesetzlichen Bestimmungen vom Kongress initiiert werden.

Folgende Aspekte können als Positivbeispiele hervorgehoben werden:

- Die Einbeziehung der Öffentlichkeit sowohl im Anfangsstadium neuer Vorschriften als auch in den späteren Phasen der Nachbesserung bestehender Vorschriften hat positive Effekte auf die Ergebnisse. Dies zeigen die Resultate für das Vereinigte Königreich und die Europäische Union; Gleiches gilt für die Festlegung von Mindestfristen für die Stellungnahme wie in Estland und Finnland.
- Den Regelfall bilden in vielen Ländern die öffentlichen Online-Konsultationen in der Endphase der Normgebung, selten indes bei der Umsetzung oder im Vollzug. Finnland hat kürzlich ein Webportal für Konsultationen in der Anfangsphase von Regelungsvorhaben eingerichtet. Dort können sich Interessenträger an den laufenden Diskussionen oder an der Ausarbeitung staatlicher Regelungsvorhaben beteiligen.
- Formale Verfahren für die Berücksichtigung eingegangener Stellungnahmen und das Feedback gegenüber den Konsultationsteilnehmern (Estland, Vereinigtes Königreich) sowie die Veröffentlichung und Begründung etwaiger Entscheidungen, keine Konsultationen durchzuführen (Finnland, Slowenien), sind wesentliche Faktoren für die Transparenz des Beteiligungsverfahrens.

- Auch die Nutzung von IKT spielt eine wichtige Rolle, um die betroffenen Akteure in die Regulierungspolitik einzubinden. Allerdings experimentiert nur eine relativ kleine, aber wachsende Zahl von Ländern mit innovativeren Instrumenten wie sozialen Medien, Crowdsourcing, Wiki-Methoden etc. Ein Beispiel für einen solchen „kooperativen“ Ansatz in der Politikgestaltung ist das ExpertNet in den Vereinigten Staaten.
- Die Initiative „Red Tape Challenge“ im Vereinigten Königreich ist ein innovatives Konzept zur Nutzung externer Beiträge von einem breiten Spektrum betroffener Akteure über Crowdsourcing, um bestehende Regulierungen zu vereinfachen. Ein weiteres Beispiel liefert Belgien, wo eine Erhebung über den Verwaltungsaufwand, an der eine repräsentative Stichprobe von Vertretern der Wirtschaft teilnimmt, gewährleisten soll, dass die Vereinfachungsmaßnahmen zielgerecht an den Anforderungen der Betroffenen ausgerichtet werden. Das dänische Projekt „Burden Hunter“ und das schwedische Projekt „Better Regulation Hunt“ sind Beispiele für stärker zielgerichtete Konzepte für eine enge Zusammenarbeit mit den Betroffenen, um existierenden Regulierungsaufwand zu analysieren und Möglichkeiten zur Vereinfachung zu identifizieren.
- Die Prüfung und Kontrolle der Qualität des Beteiligungsprozesses – etwa durch ein speziell zur Prüfung von Qualität und Umfang der Konsultationen eingerichtetes Gremium wie die COFEMER¹² in Mexiko – hat großen Einfluss auf das Endergebnis. Diese unabhängige Instanz arbeitet Rechtsvorschriften aus und hat das Recht, eine Überarbeitung eines Regelungsvorhabens zu verlangen, falls keine ausreichenden Konsultationen durchgeführt wurden. Nur wenige Länder wie Mexiko, Slowenien und die Europäische Union führen hier systematische Evaluierungen durch.
- Die Europäische Union ist hier fortschrittlicher, wenngleich auch hier die Mechanismen für eine externe Qualitätskontrolle sowie zur Beobachtung der Verfahren zur Einbindung der betroffenen Akteure verbessert werden müssen.

Wo gibt es Verbesserungsmöglichkeiten? Wenngleich durch Veröffentlichung der Rechtsvorschriften im Print- oder Online-Format¹³ oder durch die Verabschiedung von Leitlinien zur klaren und verständlichen Formulierung von Regelungen viele Länder für eine verbesserte Partizipation sorgen, so wird die Leistungsfähigkeit der Regelungen und Regulierungssysteme kaum geprüft. Nur wenige Länder haben spezifische „Inspektions- und Durchsetzungsgrundsätze und -praktiken“ eingeführt, die so konzipiert sind, dass der Nettonutzen für die Allgemeinheit durch Gesetzestreue und Rechtsdurchsetzung maximiert wird und unnötige Belastungen der von Inspektionen Betroffenen vermieden werden.

¹² Die Bundeskommission für die Verbesserung der Rechtsetzung (Comisión Federal de Mejora Regulatoria – COFEMER) ist eine von der Regierung unabhängige Institution.

¹³ Estland bietet sogar einen gebührenfreien Online-Zugang zu sämtlichen Gesetzen und untergesetzlichen Regelungen; dabei hat die Online-Fassung der Vorschriften seit 2002 amtlichen Status und seit 2010 die gedruckte Fassung komplett abgelöst. Nutzer der Website können über ein Feedback-Formular sogar Vorschläge einreichen.

4.1.2 Gesetzesfolgenabschätzung

Rechtsvorschriften sind für das Funktionieren von Volkswirtschaft und Gesellschaft unerlässlich, denn sie legen die „Spielregeln“ für Bürger, Unternehmen, Staat und Zivilgesellschaft fest. Moderne Volkswirtschaften und Gesellschaften brauchen aber vor allem effektivere Regelungen für Wachstum, Investitionen, Innovation und Marktöffnung, um die Rechtsstaatlichkeit zu stützen und zum gesellschaftlichen Wohlstand beizutragen.

Die Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) ist hierbei ein wichtiges Instrument, um die Qualität neuer Regelungen durch eine evidenzbasierte Entscheidungsfindung sicherzustellen. Ein gut funktionierendes GFA-System kann helfen, die Politikkohärenz zu fördern, indem die den Regelungsvorschlägen innewohnenden Zielkonflikte transparent gemacht werden. Dadurch wird klar, wer voraussichtlich von der Verteilung der Regulierungseffekte profitiert und ob die in einem Bereich erzielte Risikominderung in einem anderen Politikbereich neue Risiken verursachen könnte.

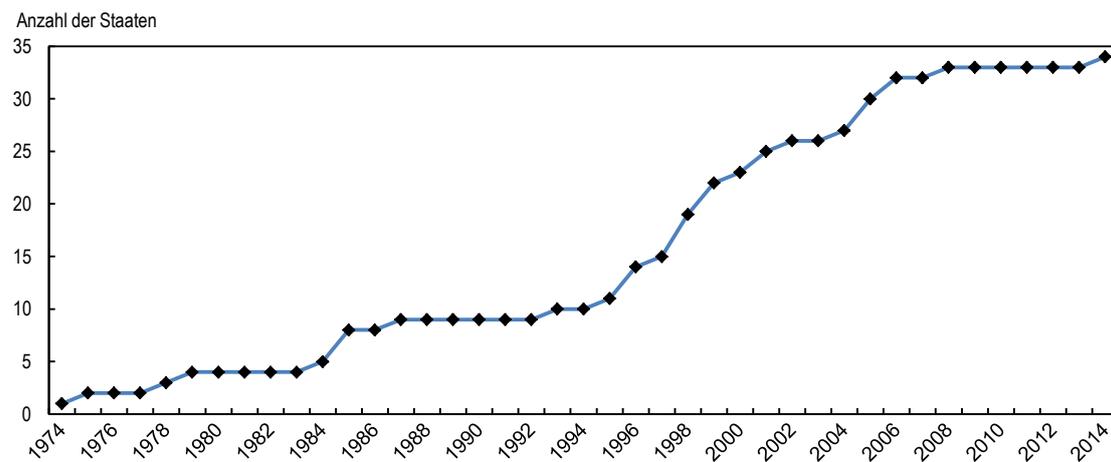
Die GFA ist sowohl ein Verwaltungs- als auch ein Entscheidungsinstrument. Sie ist ein Verfahren zur Sicherung der Regulierungsqualität, das den politischen Entscheidungsträgern hilft, evidenzbasierte und zweckdienliche Politiken zu konzipieren. Das Verfahren fördert das Vertrauen in das Rechtsetzungssystem durch die Hebel Transparenz und Rechenschaftspflicht, indem der Entwicklungsprozess der Regelung offengelegt wird.

Was wird gemessen? In einer GFA werden die wahrscheinlichen Vorteile, Kosten und Auswirkungen neuer oder geänderter Gesetze und Regelungen untersucht und gemessen; der Politikgestaltungsprozess wird dabei durch die Bereitstellung empirischer Daten unterstützt. Die wichtigsten Schritte einer typischen GFA umfassen die Problemdefinition, die Identifizierung von Regelungsoptionen, die Datenerfassung, die Beurteilung alternativer Optionen, die Ermittlung der bevorzugten Politikoption und die Vorkehrungen für Überwachung und Evaluierung. Bei der Evaluierung von GFA in den einzelnen Staaten misst die OECD im Bereich der Prüfungsmechanismen und Qualitätskontrolle, ob die Mechanismen zur Überwachung der GFA-Praktiken und die Anforderungen zur Sicherung der Analysequalität vorhanden sind. Im Hinblick auf die Transparenz wird überprüft, inwieweit die Durchführungsverfahren der GFA der Öffentlichkeit zugänglich sind und ob sich die betroffenen Akteure in den Prozess einbringen können. Bei der systematischen Einführung wird untersucht, ob formale Auflagen für GFA entwickelt wurden, zu denen die Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit und der institutionellen Strukturen gehört. Im Bereich der Methodik analysiert die OECD, inwieweit die Folgenabschätzungen, Kosten und Vorteile, Regelungsalternativen und Risikoerwägungen beurteilt werden und ob Anleitungen für die Umsetzung der Methodik gegeben werden.

Aus dem OECD Regulatory Policy Outlook 2015 geht hervor, dass der Einsatz von GFA in den OECD-Mitgliedsländern in den letzten 30 Jahren erheblich zugenommen hat und inzwischen allgemein üblich ist.¹⁴ Alle untersuchten Länder haben Maßnahmen ergriffen, um die GFA in ihren Politikprozess einzubinden.

Abbildung 2

Entwicklung der Einführung von GFA in den OECD-Ländern



Quelle: OECD (2016)

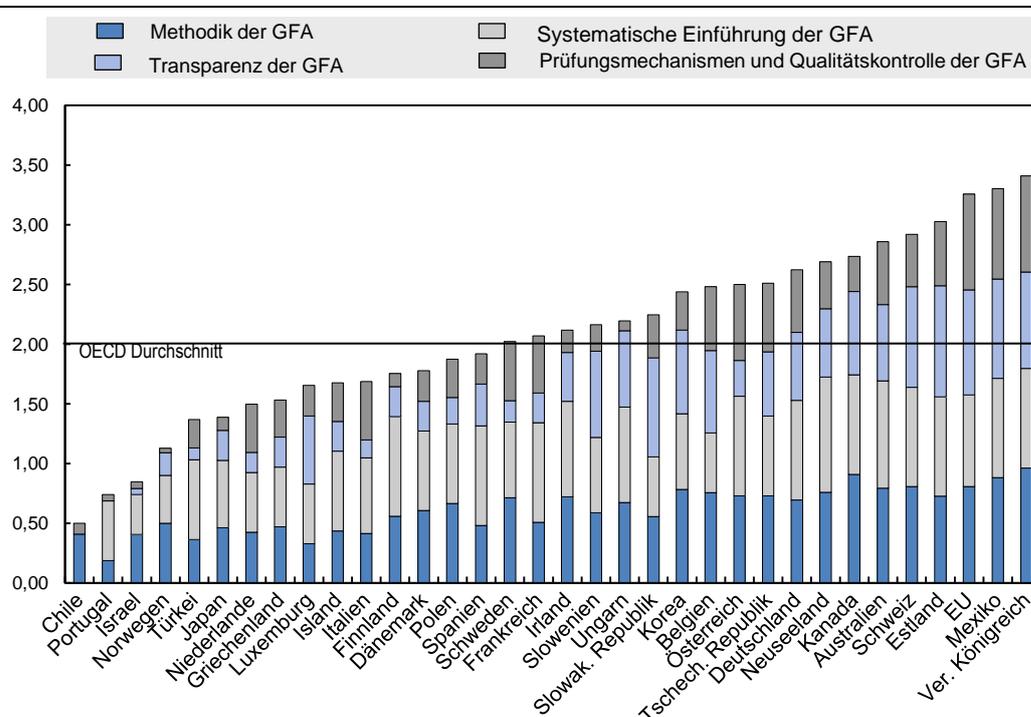
Wo steht Deutschland? Deutschland liegt auf Rang neun von 34 untersuchten Ländern und damit im oberen Drittel. Bei Methodik und der systematischen Einführung kann Deutschland punkten und liegt in der Spitzengruppe. Bei den Aspekten Transparenz, also inwieweit der GFA-Prozess der Öffentlichkeit zugänglich ist, sowie bei den Prüfungsmechanismen und der Qualitätskontrolle reicht es nur für eine Durchschnittsbewertung.

Was ist Best Practice? Fast alle Staaten mit überdurchschnittlicher Performance (Vereinigtes Königreich, Mexiko, die EU und Estland) zeichnen sich durch eine stärker ausgeprägte Transparenz im GFA-Prozess sowie durch gute Prüfungsmechanismen und Qualitätskontrollen aus. Weitere Befunde:

¹⁴ OECD (2016), S. 110.

- Das Vereinigte Königreich, Mexiko und die Europäische Kommission haben weitere Verfahren im Hinblick auf die methodischen Aspekte der GFA und die systematische Einführung – formale Verpflichtung, eine GFA durchzuführen – ergriffen.
- Im Vereinigten Königreich führt das Regulatory Policy Committee, eine nicht ministerielle öffentliche Beratungsstelle, die Prüfung durch. Dieses unabhängige Gremium legt den staatlichen Stellen Stellungnahmen zu Regelungsvorhaben vor, die Unternehmen und zivilgesellschaftliche Organisationen betreffen, in denen die Qualität der den Regelungsvorhaben zugrundeliegenden Evidenzbasis beurteilt wird.
- In Mexiko wird die Prüfungsfunktion des GFA-Systems durch die Bundeskommission für die Verbesserung der Rechtsetzung (Comisión Federal de Mejora Regulatoria – COFEMER), eine von der Regierung unabhängige Stelle, wahrgenommen.

Abbildung 3

Gesetzesfolgenabschätzung für die Ausarbeitung von Gesetzen

Quelle: OECD (2016)

Hinweis: Die Ergebnisse beziehen sich ausschließlich auf Verfahren für die Ausarbeitung von Gesetzen, die von der Exekutive initiiert wurden. Infolgedessen sind in dieser Abbildung die Vereinigten Staaten nicht berücksichtigt, da dort alle gesetzlichen Bestimmungen vom Kongress initiiert werden.

- In der Europäischen Union werden die GFA durch den Ausschuss für Folgenabschätzung überprüft und eine Stellungnahme des Ausschusses ist Voraussetzung für die Prüfung eines Vorhabens durch die Kommission.

- Belgien wendet bei Gesetzesfolgenabschätzungen ein hybrides System an und konzentriert sich auf wirklich wichtige Aspekte: In 17 der 21 von GFA erfassten Themenbereiche wird ein schneller qualitativer Test (positive/negative Folgen oder keine Folgen) auf der Basis von Indikatoren durchgeführt. In den anderen vier Themenbereichen (Geschlechtergleichstellung, KMU, Verwaltungsaufwand und Politikkohärenz für Entwicklung) wird eine gründlichere und quantitative Prüfung durchgeführt, welche die Art und den Umfang von positiven und negativen Folgen einschließt.
- Kanada schreibt für alle untergesetzlichen Regelungen eine GFA vor, wobei der Umfang der quantitativen Analyse auf der Basis eines Einteilungssystems festgelegt wird, welches sich am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientiert. Danach konzentriert sich die Analyse darauf, wo sie am dringlichsten erforderlich ist. In der Anfangsphase der Entwicklung neuer Regelungsvorschläge wird in einem Einteilungsverfahren (Triage Statement) auf der Basis von Kosten und anderen Faktoren festgelegt, ob der Vorschlag eine vollständige oder eine gekürzte GFA erfordert.
 - *Geringe Auswirkungen: Kosten, deren Gegenwartswert in einem Zehnjahreszeitraum unter zehn Millionen kan\$ oder jährlich unter einer Million kan\$ liegt;*
 - *Mittlere Auswirkungen: Kosten, deren Gegenwartswert zwischen zehn Mio. kan\$ und 100 Millionen kan\$ oder jährlich zwischen einer Million kan\$ und zehn Millionen kan\$ liegt;*
 - *Große Auswirkungen: Kosten, deren Gegenwartswert über 100 Millionen kan\$ oder jährlich über zehn Millionen kan\$ liegt.*
- In den Vereinigten Staaten wird ein quantitativer Test durchgeführt, um zu entscheiden, ob eine untergesetzliche Regelung einer GFA zu unterziehen ist. Der Schwellenwert für „ökonomisch signifikante“ Regelungen (eine Unterkategorie aller „signifikanten“ Regelungen) liegt bei Rechtsvorschriften, die einen jährlichen Effekt auf die Volkswirtschaft von mindestens 100 Millionen US\$ haben oder die Volkswirtschaft, einen Wirtschaftssektor, die Produktivität, den Wettbewerb, Arbeitsplätze, die Umwelt, die öffentliche Gesundheit und Sicherheit oder die Verwaltung bzw. die Gemeinwesen auf der Ebene der Bundesstaaten, Kommunen oder Stämme erheblich beeinträchtigen.
- In der Europäischen Kommission wird bei allen Rechtsetzungsformen ein qualitativer Test durchgeführt, um zu entscheiden, ob eine GFA erforderlich ist. Kommissionsinitiativen, die voraussichtlich erhebliche wirtschaftliche, soziale oder ökologische Auswirkungen haben, werden einer Folgenabschätzung unterzogen. Das Generalsekretariat der Kommission entscheidet auf der Basis eines fundierten Vorschlags der federführenden Dienststelle, ob diese Schwelle erreicht wird. Die Ergebnisse werden in einem Aktionsplan veröffentlicht.

Wo gibt es Verbesserungsmöglichkeiten? Obwohl die meisten OECD-Länder eine GFA eingeführt haben, besteht immer noch eine erhebliche Diskrepanz zwischen der in einem rechtsverbindlichen Dokument festgehaltenen Verpflichtung, eine GFA durchzuführen, und der tatsächlichen Praxis. Die meisten OECD-Länder haben die Verpflichtung zur Durchführung einer GFA in einem rechtsverbindlichen Dokument festgelegt. Allerdings ist die Zahl der Länder, die faktisch eine GFA durchführen, geringer als die

Zahl der Länder, in denen es entsprechende gesetzliche Vorschriften oder bindende Auflagen gibt. Diese Diskrepanz ist im Fall der untergesetzlichen Regelungen noch stärker ausgeprägt. Während 26 der 34 untersuchten Länder eine GFA für alle Gesetze durchführen, führen nur 16 Länder – unter ihnen Deutschland – diese Untersuchungen flächendeckend auch für untergesetzliche Regelungen durch (OECD, 2016, S. 113).

Ein zentraler Aspekt für Verbesserungsmöglichkeiten ist der Einsatz von Kosten-Nutzen-Analysen. In vielen Ländern – auch in Deutschland – ist eine Kostenabschätzung für neue Gesetze und untergesetzliche Regelungen vorgeschrieben. Die Schwächen Deutschlands liegen generell in der Messung und Quantifizierung des Nutzens neuer Regelungen für Bürger, Unternehmen oder den Staat, der hierzulande noch nicht einmal qualitativ bewertet wird. In sechs OECD-Ländern (Island, Ungarn, Mexiko, Spanien, Schweiz, Vereinigtes Königreich), nicht aber in Deutschland, muss für alle Gesetze der Nachweis erbracht werden, dass die Vorteile der Regelungsvorhaben tatsächlich deren Kosten überwiegen. Auch die Messung des Fortschritts bei der Zielerreichung wird – anders als in Deutschland – von fünf Ländern vorgenommen.

Obwohl bei der Mehrzahl der OECD-Länder Kontrollorgane für den GFA-Prozess etabliert wurden, gelingt es diesen Organen häufig noch nicht, ihre Überwachungsfunktion bei der Sicherung der Qualität der Rechtsetzung zu effektuieren. Denn die Funktion der „Qualitätskontrolle“ umfasst die Aufgabe, die Qualität von Folgenabschätzungen zu steigern, indem einzelne Politikevaluierungen einer Kontrolle unterzogen werden und Regelungsvorhaben, bei denen das Urteil nicht zufriedenstellend ausfällt, auf den Prüfstand kommen. Häufig fehlt die Möglichkeit, Sanktionen zu verhängen.

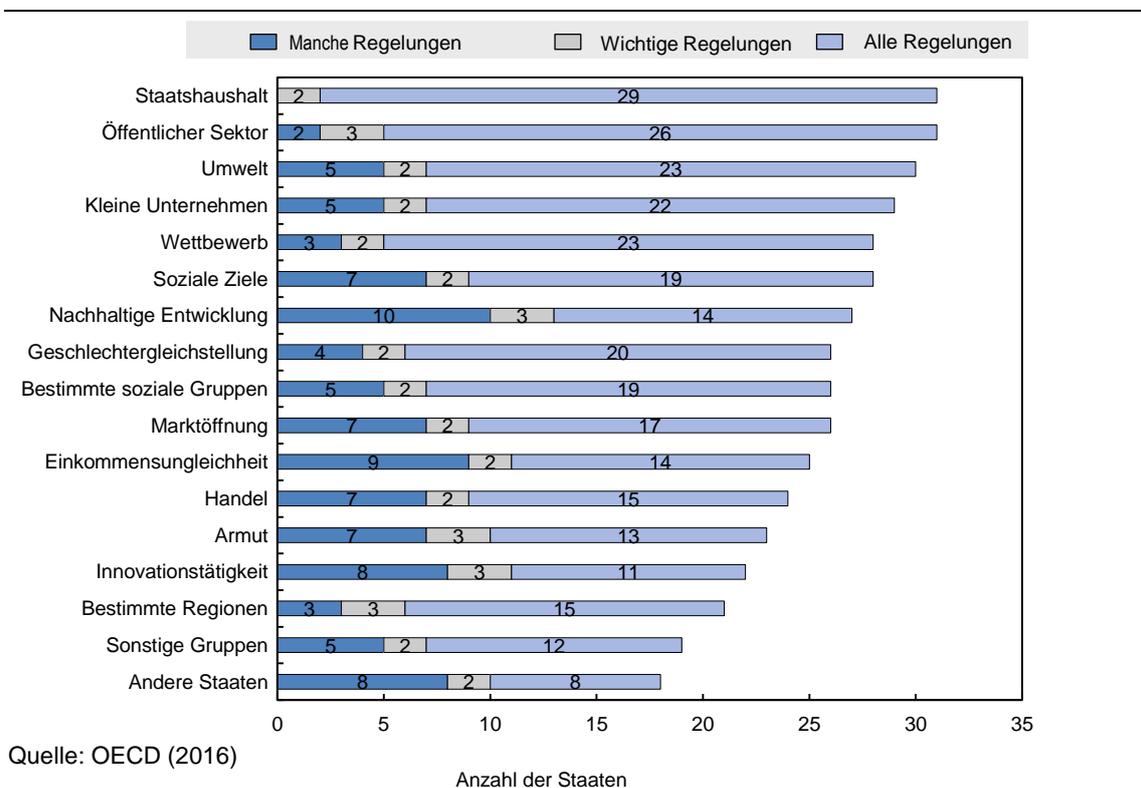
- 26 Länder haben eine außerhalb des federführenden Ministeriums angesiedelte Regierungsstelle, die für die Überprüfung der Qualität von GFA zuständig ist, aber nicht alle besitzen Anfechtungsbefugnisse, um eine Überprüfung einer von ihnen als unzureichend festgestellten GFA zu verlangen; in Deutschland gibt es diese Möglichkeit ebenso wie in 17 weiteren Ländern.
- Insgesamt haben diese Gremien nur in etwas mehr als der Hälfte der OECD-Länder die Möglichkeit, bei Gesetzen, untergesetzlichen Regelungen oder in beiden Fällen eine Überarbeitung der GFA zu verlangen. Damit ist die effektive Aufgabenerfüllung dieser GFA-Systeme dahingehend fraglich, ob sie gewährleisten können, dass die umgesetzten Rechtsvorschriften „zweckdienlich“ sind.

Nur eine Minderheit der OECD-Länder legt die GFA-Unterlagen der Öffentlichkeit zur Konsultation vor; im Fall von Gesetzen ist diese Zahl noch niedriger. Dies stärkt nicht das Vertrauen der Öffentlichkeit in neue Regelungsvorhaben.

Die nachfolgende Abbildung 4 zeigt die Themengebiete, bei denen die Auswirkungen der GFA-Analyse gemessen werden. Auch zeigt sich, dass dieses Instrument längst nicht überall Anwendung findet.

- Die überwiegende Mehrzahl der Länder misst die Auswirkungen auf den Staatshaushalt, die Kosten für den öffentlichen Haushalt, die Auswirkungen für KMU und die Auswirkungen auf den Wettbewerb.
- Die Beurteilung nicht ökonomischer Auswirkungen liefert ein uneinheitlicheres Bild. Die Auswirkungen auf die Umwelt, die nachhaltige Entwicklung und bestimmte soziale Gruppen werden erfasst.
- Allerdings werden einige sozialpolitische Anliegen wie z. B. Einkommensungleichheit, Gleichstellung der Geschlechter sowie die Auswirkungen auf die Armut weniger stark berücksichtigt.
- Die über die Landesgrenzen hinausgehenden Auswirkungen scheinen ebenfalls unzureichend untersucht zu werden.

Abbildung 4
Auswirkungen, die in der GFA beurteilt werden



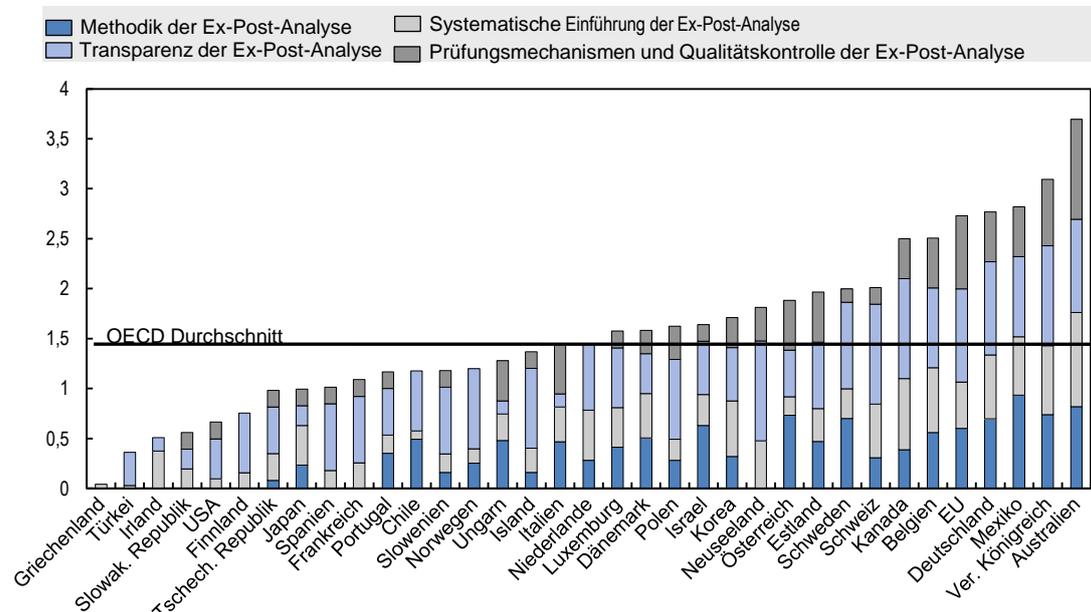
4.1.3 Ex-post-Evaluierungspraktiken

Die Beurteilung der Wirksamkeit einer Regelung nach ihrem Inkrafttreten ist notwendig, weil sich die Effekte und Auswirkungen von Rechtsvorschriften oft erst nach der Umsetzung belastbar quantifizieren lassen, auch im Hinblick auf deren unbeabsichtigte Konsequenzen. Zu Problemen kommt es häufig bei der Umsetzung von Rechtsvorschriften. Darüber hinaus können Rechtsvorschriften infolge von Veränderungen der

gesellschaftlichen Präferenzen oder des technischen Fortschritts veralten. Infolgedessen bedarf es regelmäßiger Prüfungen, um sicherzustellen, dass die Rechtsvorschriften weiterhin notwendig, relevant und zweckdienlich sind. Hier liefern Ex-post-Evaluierungen sachdienliche Informationen, die für die Planung, Gestaltung, Aktualisierung und Umsetzung von Politikmaßnahmen sowie Entscheidungen bezüglich der Notwendigkeit weiterer Regulierungsinterventionen wichtig sind; politische Zielkonflikte und Synergien können mithilfe der Ex-post-Evaluierung hervorgehoben und das Potenzial für Effizienzsteigerungen durch Verfahrensstraffungen identifiziert (Reduzierung des Regulierungsaufwands) und herausgearbeitet werden. Dadurch werden zudem Transparenz und Rechenschaftspflicht – und mithin auch die Stärkung des Vertrauens in die öffentlichen Einrichtungen gestärkt.

Was wird gemessen? Wie schon in den anderen Bereichen der Regulierungspolitik – Einbeziehung der betroffenen Akteure sowie der Gesetzesfolgenabschätzung – werden auch auf dem Gebiet der Ex-post-Evaluierung wieder die vier Hauptkategorien gemessen. Der Indikator für Prüfungsmechanismen und Qualitätskontrolle untersucht, ob es Mechanismen für ein Monitoring der Ex-post-Evaluierung gibt und ob Evaluierungen öffentlich zugänglich gemacht werden. Im Rahmen der Transparenz wird geprüft, inwieweit die Ex-post-Evaluierungsverfahren der Öffentlichkeit zugänglich sind und ob sich die betroffenen Akteure in den Prozess einbringen können. Bei der Frage der systematischen Einführung wird untersucht, ob es formale Vorgaben gibt, zu denen die Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit, der institutionellen Strukturen und der unterschiedlichen Formen von Ex-post-Evaluierungen gehört. Im Rahmen der Methodik wird gemessen, welche Beurteilungskriterien bei der Durchführung von Ex-post-Evaluierungen, wie z. B. Kosten-Nutzen-Analyse, Zielverwirklichung, rechtliche Konsistenz, zugrunde gelegt werden und ob Anleitungen für die Umsetzung der Methodik vorhanden sind. Die meisten Länder haben Ex-post-Evaluierungen zur Verringerung des Verwaltungsaufwands durchgeführt, in denen der Erfüllungsaufwand anhand des Standardkostenmodells gemessen wird. Die Identifizierung und Messung der (unbeabsichtigten) Rechtsetzungsfolgen ist in der Ex-post-Evaluierung die am häufigsten verwendete Methode.

Abbildung 5
Ex-post-Evaluierung für gesetzliche Regelungen



Quelle: OECD (2016)

Wo steht Deutschland? Deutschland liegt im OECD-Vergleich der Ex-post-Evaluierungspraktiken für gesetzliche Regelungen auf Rang vier und damit in der Spitzengruppe. Bei den untergesetzlichen Regelungen schneidet Deutschland ähnlich gut ab und landet auf Rang fünf.

Was ist Best Practice? Folgende Beispiele können hervorgehoben werden:

- Australien, das Vereinigte Königreich und Mexiko weisen in den zusammengesetzten Indikatoren ein hohes Maß an Praxis- und Umsetzungserfahrung mit Ex-post-Evaluierungen auf.
- Eine innovative Form der Ex-post-Evaluierung könnten länderübergreifende Vergleiche von Regulierungsrahmen sein, welche aus einem Vergleich der Rechtsvorschriften, Rechtsetzungsverfahren und ihrer Ergebnisse zwischen Ländern, Regionen oder Staaten bestehen. Im Jahr 2009 führten bspw. Australien und Neuseeland einen Leistungsvergleich ihrer Rechtsvorschriften für Unternehmen mit dem besonderen Schwerpunkt Nahrungsmittelsicherheit durch.
- Ein weiterer Faktor für eine erfolgreiche Ex-post-Evaluierung ist die Gewährleistung, dass die Gesamtwirkung der Rechtsvorschriften und nicht die Folgen einzelner gesetzlicher Vorhaben bewertet werden. Das Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung (REFIT) der Europäischen Union zielt auf eine Vereinfachung des EU-Rechts und Senkung der Regulierungskosten

- ab. Auch die Schweiz und die USA haben entsprechende Erfahrungen im Umgang mit der Gesamtheit der Gesetzesfolgen gesammelt.
- Bei der Einbindung betroffener Akteure in die Ex-post-Evaluierungen beschreiten die OECD-Länder unterschiedliche Wege:
 - *In Belgien und Kanada sind betroffene Akteure in den gesamten Rechtsetzungsprozess eingebunden und damit auch fester Bestandteil des Ex-post-Evaluierungssystems;*
 - *in Italien und Polen werden die betroffenen Akteure von den Fachministerien um Stellungnahmen gebeten;*
 - *Chile wendet ein virtuelles Forum zur Beurteilung der Folgenabschätzung nach der Umsetzung des Regulierungsvorhabens an.*

Wo gibt es Verbesserungsmöglichkeiten? Die meisten OECD-Länder haben nur erste Schritte zur Einführung von Evaluierungssystemen für Regelungsvorhaben auf gesetzlicher und untergesetzlicher Ebene in ihren öffentlichen Verwaltungen unternommen. Die Ex-post-Evaluierung wird in vielen Ländern noch immer nur sporadisch und wenig systematisch praktiziert. Weitere Felder für Verbesserungen:

- In vielen Ländern ist keine eigens für die Unterstützung der Funktion der Ex-post-Evaluierung eingerichtete Governancestruktur vorhanden.
- Nur für die Hälfte der Erhebungsteilnehmer gehört zur Ex-post-Evaluierung auch eine Beurteilung der Zielerreichung.
- Eine Evaluierung der rechtlichen Konsistenz (auf nationaler und internationaler Ebene) existiert in etwa einem Drittel der Länder.

4.2 Vertiefende Ländervergleiche

Nach diesem Überblick zur Qualität der Regulierungspolitik in der OECD sollen hier in einem vertiefenden Blick die Strategien ausgewählter Länder beim Bürokratieabbau beleuchtet werden. Einbezogen in diesen Vergleich sind neben Deutschland das Vereinigte Königreich, die USA, Estland und Dänemark. Die Bewertung der Ausgangssituation anhand des Bürokratie-Index in Kapitel zwei hat gezeigt, dass diese Länder weit weniger stark reguliert sind oder bürokratische Lasten zu tragen haben. Deshalb lohnt ein Blick gerade in diese Länder, will Deutschland Anschluss an diese führende Ländergruppe finden.

4.2.1 Deutschland – der Bürokratieabbau stockt

Deutschland begann vor mehr als zehn Jahren damit, den Bürokratieabbau mit verschiedenen Maßnahmen voranzutreiben. In dieser Zeit wurde nicht nur die Erfassung der Bürokratiekosten eingeführt und schrittweise verfeinert, sondern auch eine Vielzahl von Bürokratie verursachenden Normen abgebaut. Die Entwicklung des Bürokratieabbaus in Deutschland lässt sich in mehrere Phasen einteilen:

- Phase eins (2006–2010): Einsetzung des Normenkontrollrats, Einführung des Standardkostenmodells und erster Abbau von Informationspflichten
- Phase zwei (2011–2012): Etablierung der Gesetzesfolgenabschätzung (Ex-ante-Prüfung) und Abschätzung des Erfüllungsaufwands
- Phase drei (2013–2015): Überprüfung von Gesetzen/Ex-post-Evaluierung und „One in, one out“-Regelung
- Phase vier: sukzessiver Auf- und Ausbau von E-Government

4.2.1.1 Phase 1: Einsetzung des Normenkontrollrats, Einführung des Standardkostenmodells und erster Abbau von Informationspflichten

Im Jahr 2006 legte die Bundesregierung mit dem Programm „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ ein umfassendes Gesamtkonzept zum Bürokratieabbau vor. Hierbei sollten auch die Bürokratiekosten in neuen Gesetzen auf ein Mindestmaß beschränkt werden. Zu diesem Zweck wurde gemäß einer Vereinbarung im Koalitionsvertrag der Großen Koalition zwischen CDU, CSU und SPD von 2005 mit der Verabschiedung des Gesetzes zur Einrichtung eines Nationalen Normenkontrollrates (NKR-Gesetz) der Nationale Normenkontrollrat (NKR)¹⁵ eingesetzt.

Seit Aufnahme seiner Arbeit im September 2006 prüfte der NKR bei jedem Regelungsentwurf – dies sind nach heutigem Stand insgesamt rund 2.400 Regelungsvorhaben – die entsprechenden Berechnungen der Bundesministerien zu den Kostenfolgen für Bürger, Wirtschaft und Verwaltung und nahm hierzu Stellung.

Das Statistische Bundesamt flankiert seit 2006 im Rahmen des Programms „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ die Arbeit des NKR, indem es zuerst eine „Bestandsmessung“ der Kosten aus gesetzlichen Informationspflichten für Unternehmen durchführte. Auf Basis dieser Nullmessung wurde der Ausgangspunkt für nachprüfbare Kostensenkungen in der Folgezeit festgelegt. Zur Ermittlung der Belastung durch Bürokratie wurde das Standardkostenmodell (SKM) eingesetzt. Das SKM ist eine international anerkannte Methode zur Berechnung von Belastungen durch gesetzlich veranlasste Informationspflichten¹⁶. Alle Informationspflichten, deren rechtliche Grundlagen neu eingeführt werden oder sich verändern, werden seit 2006 in der sog. WebSKM-Datenbank dargestellt und im Zeitverlauf fortgeschrieben. Diese Datenbank liefert ei-

¹⁵ Beim NKR handelt es sich um ein von der Bundesregierung eingerichtetes unabhängiges Beratungs- und Kontrollgremium, welches die Bundesregierung beim Abbau von Bürokratie durch Anwendung, Beobachtung und Fortentwicklung einer standardisierten Bürokratiekostenmessung auf Grundlage des Standardkostenmodells unterstützt, vgl. § 1 Abs. 2 NKR-Gesetz.

¹⁶ Zu diesen zählen nach der Legaldefinition des § 2 Abs. 2 NKR-Gesetz „aufgrund von Gesetz, Rechtsverordnung, Satzung oder Verwaltungsvorschrift bestehende Verpflichtungen, Daten und sonstige Informationen für Behörden oder Dritte zu beschaffen, verfügbar zu halten oder zu übermitteln“. Andere durch Gesetz, Rechtsverordnung, Satzung oder Verwaltungsvorschrift entstehende Kosten sind nicht durch diesen Begriff erfasst. Zu den Informationspflichten zählen also alle Anträge, Formulare, Statistiken sowie Nachweis- und Dokumentationspflichten (Auskunfts-, Melde-, Berichts-, Veröffentlichungs-, Registrierungs-, Genehmigungspflichten usw.) für Wirtschaft, Bürger und die Verwaltung.

nen umfassenden Überblick über die bürokratischen Pflichten aus bundesrechtlichen Regelungen und deren Belastung für Wirtschaft, Bürger und die Verwaltung; alle Be- und Entlastungen aus neuen, zu ändernden oder zu streichenden Vorgaben sind in der Datenbank gespeichert und ablesbar.

Die Bestandsmessung der Informationspflichten der Wirtschaft zum Stichtag 30. September 2006 wurde bis Ende 2008 durchgeführt. Sie umfasst 9.199 Informationspflichten¹⁷, welche die Wirtschaft in Deutschland jährlich mit rund 49,3 Milliarden Euro belasten¹⁸. Zu Beginn der 16. Legislaturperiode hatte sich die Bundesregierung das Ziel gesetzt, die bestehenden Bürokratiekosten um 25 Prozent netto, also rund zwölf Milliarden Euro, bis zum Jahr 2011 zu senken. Ein Ansteigen dieser Kosten durch neue Gesetze musste gleichzeitig vermieden bzw. durch zusätzliche Kostenreduzierungen ausgeglichen werden; infolgedessen wurden auch neue Informationspflichten durch Gesetzesvorhaben hinsichtlich ihrer Kostenwirkungen mit dem SKM gemessen. Die Bertelsmann Stiftung kam in ihren Modelluntersuchungen zu dem Ergebnis, dass lediglich ein bis fünf Prozent der Informationspflichten für ca. 90 Prozent der Kosten verantwortlich sind. Die größten Kostentreiber resultieren dabei aus Bundes- und Europarecht. Die Bundesländer sind dagegen nur für einen geringen Teil der Bürokratiekosten verantwortlich.

In der ersten Abbauphase brachten die Bundesministerien, Länder, Verbände und NKR zahlreiche Einzelmaßnahmen auf den Weg, sodass das Abbauziel 2012 erreicht wurde¹⁹. Die wichtigsten Einsparmaßnahmen lauteten:²⁰

- Vereinfachung der elektronischen Rechnungsstellung nach § 14b Abs. 1 UStG durch das Steuervereinfachungsgesetz 2011: Die bisher sehr hohen Anforderungen an elektronisch übermittelte Rechnungen wurden erheblich herabgesetzt und eine Gleichstellung von Papierrechnung und elektronischer Rechnung herbeigeführt. Die Wirtschaft wird dadurch um über drei Milliarden Euro pro Jahr entlastet.
- Durch das Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz wurden ca. 500.000 Einzelkaufleute (vor allem kleine und mittlere Unternehmen) von umfangreichen Bilanzierungs- und Buchführungspflichten im Rahmen der §§ 240 und 242 ff. HGB befreit, was insgesamt zu einer Entlastung der Wirtschaft von rund 2,5 Milliarden Euro führte.
- Die Schaffung eines automatisierten Melde- und Beitragsverfahrens für die Sozialversicherung sowie der Verzicht auf Papierbescheinigungen des Arbeitgebers im Meldeverfahren erbrachten branchenübergreifende Entlastungen für die Wirtschaft von jährlich über 800 Millionen Euro.

¹⁷ Vgl. Bundesregierung (2009), S. 6. Die Differenz zu der ursprünglich gemeldeten Anzahl der Informationspflichten (10.900) erklärt sich durch die Bereinigung von Doppelmeldungen sowie Informationspflichten aus EU-Verordnungen, die nicht Gegenstand des Regierungsprogramms sind.

¹⁸ Normenkontrollrat (2016), S. 10; Normenkontrollrat (2013), S. 28.

¹⁹ Normenkontrollrat (2013), S. 28.

²⁰ Bundesregierung (2012), S. 43 ff.

- Im Vergaberecht können die Nachweise zur Eignung der Bieter (Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit) nunmehr in etwa 80 Prozent der betreffenden Ausschreibungen durch sog. Eigenerklärungen ersetzt werden, wodurch die Unternehmen jährlich 400 Millionen Euro sparen.
- Durch den Wegfall der Lohnsteuerkarten und die Einführung eines elektronischen Abrufverfahrens für Lohnsteuerabzugsmerkmale durch das Programm ELSTER-Lohn II wurden Unternehmen branchenübergreifend um 262 Millionen Euro pro Jahr entlastet.

Auch nach Erreichen des ersten Abbauziels sollen Informationen darüber gewonnen werden, ob in Zukunft die Bürokratiekosten wieder ansteigen oder nicht. Zu diesem Zweck etablierte Anfang 2012 die Bundesregierung den Bürokratiekostenindex auf der Website des Statistischen Bundesamtes. Er basiert auf den Bürokratiekosten der Wirtschaft, also den Informationspflichten i. S. d. § 2 Abs. 2 NKR-Gesetz, zum 01. Januar 2012, deren Entwicklung in der SKM-Datenbank weiter erfasst und gespeichert wird. Auf diese Weise trägt er dazu bei, dass das erreichte niedrigere Bürokratie-Belastungsniveau gegenüber 2006 auch in Zukunft gehalten oder sogar weiter abgesenkt wird. Nachfolgende Abbildung zeigt die Entwicklung des Bürokratiekostenindex seit 2012.

Abbildung 6

Entwicklung des Bürokratiekostenindex

Quelle: Statistisches Bundesamt (2016): Bürokratiekostenindex (Stand: Dezember 2016)

4.2.1.2 Etablierung der Gesetzesfolgenabschätzung (Ex-ante-Prüfung) und Abschätzung des Erfüllungsaufwands

Eine Schwäche des Programms „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ bestand in der Zugrundelegung eines eingeschränkten, allein auf die Informationspflichten begrenzten²¹ Bürokratiekostenbegriffs; wichtige Folgekosten blieben ausgeklammert. Nicht erfasst wurden rein inhaltliche bzw. materielle Verpflichtungen von Normen, wie z. B. Kosten, die durch Befolgung inhaltlicher Pflichten entstehen. Dies änderte sich erst infolge der Änderung des NKR-Gesetzes im Jahr 2011. Mit dieser Novellierung wurde das Aufgabenspektrum des NKR erheblich erweitert, da nicht mehr nur die direkten Bürokratiekosten, sondern auch der Erfüllungsaufwand gemessen und in die Bewertung miteinbezogen wurde. So war bspw. bisher der Einbau einer Filteranlage als Folge neuer Umweltschutzrichtlinien zwar nachweislich, die Einbaukosten als solche stellten hingegen keine Kosten der Informationspflicht dar.²² Der Erfüllungsauf-

²¹ Der Bürokratiekostenbegriff der Bundesregierung lehnt sich dabei an eine Definition an, wie sie auch in den meisten EU-Mitgliedsstaaten getroffen wird: Danach werden Bürokratiekosten als solche Kosten verstanden, die Bürgerinnen und Bürgern, der Wirtschaft sowie der Verwaltung durch die Erfüllung gesetzlicher Informationspflichten entstehen.

²² Als weitere Beispiele können die Kosten, welche infolge der Einhaltung bestimmter arbeitsschutzrechtlicher Vorschriften (wie das Tragen von Schutzkleidung, Pausenzeiten, Anforderungen an Bildschirmarbeitsplätze) entstehen, genannt werden.

wand hingegen umfasst alle Folgekosten durch Neuregelungen und die hierdurch resultierenden inhaltlichen Pflichten. Er geht weit über die Informationspflichten hinaus und bezieht sämtliche Auswirkungen eines Regulierungsvorhabens mit ein, die zu unmittelbaren und messbaren Kosten, Zeitaufwand oder beidem führen. Dies beinhaltet auch die Überwachung von Zuständen und Handlungen sowie eine ggf. im Gesetz bestehende Verpflichtung zur Kooperation mit Dritten.

Seit 2012 erfolgt die GFA auf Basis der Abschätzung des Erfüllungsaufwands. Er wird anhand des „Leitfadens zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung“²³ ermittelt. Das Prozedere der GFA ist in den §§ 42 ff. GGO dezidiert geregelt. Bei Bedarf werden Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat bei der Durchführung von Aufwandsschätzungen des Erfüllungsaufwandes im Ex-ante-Verfahren durch das Statistische Bundesamt unterstützt.²⁴ Der NKR überprüft anschließend die GFA auf Plausibilität und Methodengerechtigkeit. In der Vergangenheit stellte er hierbei des Öfteren erhebliche Mängel bei der methodisch korrekten Abschätzung der Folgekosten fest, so z. B. beim Mindestlohngesetz im Rahmen der EEG-Novellierung²⁵ oder bei der verpflichtenden Benennung möglicher Alternativen zu einem Regulierungsentwurf.

Das Konzept der Erfassung des Erfüllungsaufwands geht stets von der Perspektive des Normgebers aus. Um das Verständnis dahingehend zu schärfen, welches unternehmerische Handeln an sich Erfüllungsaufwand auslöst, muss ein Perspektivwechsel vorgenommen und sich in die Lebenslage eines Unternehmers hineinversetzt werden. Ausgehend von dieser Idee hat der NKR gemeinsam mit der Rechtsanwaltskanzlei RACK untersucht, wie hoch der jährliche Erfüllungsaufwand eines mittelständischen Unternehmens in seiner Gesamtheit ist. Zu diesem Zweck wurde der Automobilzulieferer „GKN Driveline Standort Offenbach“ und damit ein für die deutsche Wirtschaft typisches Unternehmen aus dem produzierenden Gewerbe ausgewählt, alle dort anfallenden gesetzlichen Pflichten identifiziert und mit Kosten hinterlegt.

Die Ergebnisse eröffnen interessante Einsichten in die Kostenbelastung von Unternehmen aus der Mikroperspektive:

- Die wesentlichen Pflichten stammen aus dem Steuer- und Handelsrecht sowie aus den Bereichen Arbeits- und Umweltschutz.
- Insgesamt wurden mehr als 2.000 zu erfüllende Pflichten identifiziert.

²³ Vgl. Böhret/Konzendorf (2000).

²⁴ Hierbei werden alle Einzelregelungen bzw. Vorgaben identifiziert und erfasst, bevor die Aufwendungen ermittelt werden. Der durch statistische Methoden und Erhebungen ermittelte Aufwand wird je nach Aufwandsart in Euro oder Zeitangaben (Minuten, Stunden) in der WebSKM-Datenbank (s. o.) dargestellt. Mithin werden in der WebSKM-Datenbank sowohl die Ergebnisse aus der Ermittlung des Erfüllungsaufwandes als auch die Belastungen durch Bürokratie bzw. gesetzlich veranlasste Informationspflichten, die ihrerseits einen Bestandteil des Erfüllungsaufwandes darstellen, aufgeführt.

²⁵ Vgl. vbw (2016), S. 74 f.

- Der jährliche Erfüllungsaufwand des Unternehmens beträgt 3,6 Prozent des Umsatzes. Zum Vergleich: Die Umsatzrendite betrug im Mittelstand im Jahr 2014 durchschnittlich 4,6 Prozent.

Aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive ist seit Beginn der Erfassung des Erfüllungsaufwands im Jahr 2011 der jährliche Erfüllungsaufwand um 7,8 Milliarden Euro gestiegen. Die Wirtschaft trägt mit 90 Prozent den Hauptteil dieses Anstiegs; auch nach Herausrechnen der Effekte des gesetzlichen Mindestlohns liegt der Anteil der Wirtschaft immer noch bei 70 Prozent.²⁶ Die Abbildung sieben stellt die Entwicklung des Erfüllungsaufwandes seit Beginn seiner Erfassung dar. Folgende Ereignisse stechen hervor:

- Im Zeitraum vom 01. Juli 2011 bis 30. Juni 2013 ist der jährliche Erfüllungsaufwand im Saldo um insgesamt rund 2,2 Milliarden Euro gestiegen. Der jährliche Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft stieg im Zeitraum von Juli 2011 bis Ende Juni 2012 per Saldo um rund 485 Millionen Euro und von Mitte 2012 bis Juni 2013 im Saldo um 948 Millionen Euro; beim einmaligen Erfüllungsaufwand²⁷ war im gleichen Zeitraum ein Anstieg um 4,26 Milliarden Euro zu verzeichnen. Die Zweite Verordnung zur Änderung der Energieeinsparverordnung stellte mit 1,061 Milliarden Euro die größte belastende Maßnahme für die Wirtschaft dar, während die größte Entlastung mit 336 Millionen Euro von der Abschaffung der Praxisgebühr ausging.²⁸
- Von Juli 2013 bis Juni 2014 erhöhte sich der jährliche Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft im Saldo um rund 9,7 Milliarden Euro, was im Wesentlichen auf die Einführung des gesetzlichen Mindestlohns mit einer Belastung der Wirtschaft von rund 9,6 Milliarden Euro zurückzuführen ist.²⁹
- Im Folgejahr (Juni 2014 bis Juli 2015) ergab sich für die Wirtschaft eine jährliche Nettoentlastung von etwa 912 Millionen Euro, die vor allem auf das Gesetz zur Modernisierung des Vergaberechts (E-Vergabe) mit 1,039 Milliarden Euro und das Bürokratieentlastungsgesetz mit 744 Millionen Euro zurückzuführen ist.³⁰

²⁶ NKR (2016), S. 24.

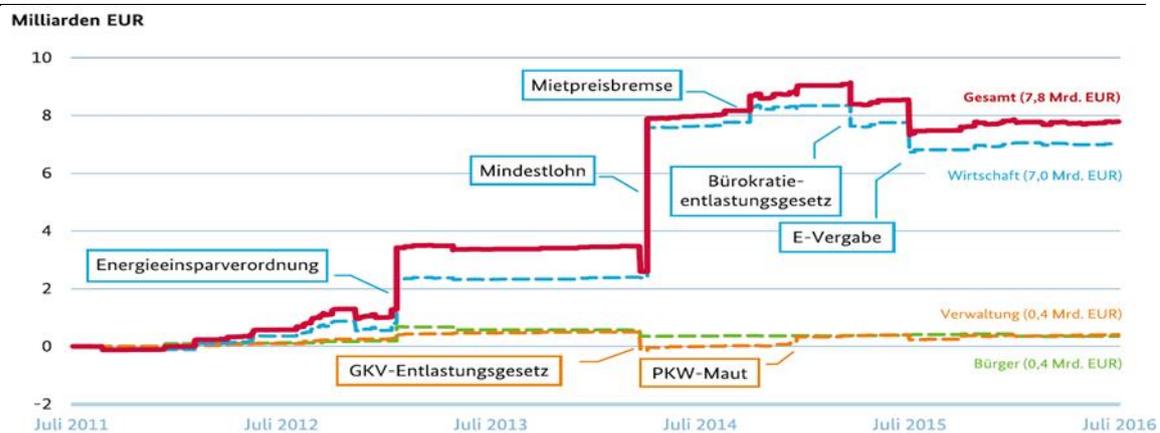
²⁷ NKR (2013), S. 21. Hierbei fallen insbesondere das Standortauswahlgesetz mit 2 Mrd. Euro, die Zweite Verordnung zur Umsetzung der Richtlinie über Industrieemissionen mit 846 Mio. Euro, die Elektro- und Elektronikgeräte-Stoff-Verordnung mit 526 Mio. Euro und das Zweite Gesetz zur Änderung des Energiesteuer- und des Stromsteuergesetzes mit 465 Mio. Euro ins Gewicht.

²⁸ NKR (2013), S. 17 f.

²⁹ NKR (2014), S. 22 f.

³⁰ NKR (2015), S. 20.

Abbildung 7
Entwicklung des Erfüllungsaufwandes 2011 bis 2016



Quelle: NKR (2016): Jahresbericht 2016

Die Bestandsmessung von 2008 ergab, dass über 50 Prozent (25,4 Milliarden Euro) der für die deutsche Wirtschaft ermittelten jährlichen „reinen Bürokratiekosten“ aus Informationspflichten durch EU- und internationales Recht veranlasst sind. Seit Anfang 2016 überprüft die Bundesregierung im Rahmen des neuen EU-Ex-ante-Verfahrens die Folgekosten von EU-Rechtsakten für Deutschland. Für kostenintensive EU-Regelungsvorschläge mit einem geschätzten europaweiten jährlichen Erfüllungsaufwand von mehr als 35 Millionen Euro muss die Bundesregierung eine eigene Folgekostenabschätzung für Deutschland erstellen. Der NKR kann nach dem neuen Verfahren zu dieser Aufwandsschätzung eine Stellungnahme abgeben. Auf diese Weise werden die Kostenwirkungen der nationalen wie der EU-Gesetzgebung erstmals ganzheitlich ins Auge gefasst.

4.2.1.3 Überprüfung von Gesetzen/Ex-post-Evaluierung und „One in, one out“-Regelung

Seit März 2013 hat die Bundesregierung die systematische Evaluierung von Gesetzen und Verordnungen ab einem Erfüllungsaufwand von einer Millionen Euro vorgeschrieben. Alle Gesetze mit hohen Kostenfolgen werden drei bis fünf Jahre nach ihrem Inkrafttreten auf den Prüfstand gestellt (Ex-post-Überprüfung bzw. retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung). Auf diese Weise sollen die real eingetretenen Folgekosten einer Regelung ermittelt und geprüft werden, ob das Verhältnis der eingetretenen Kosten zur erzielten Wirkung angemessen ist; auch unerwünschte Nebenwirkungen eines Gesetzes sollen identifiziert und das sie verursachende Gesetz überarbeitet oder notfalls außer Kraft gesetzt werden. Seit Inkrafttreten der Ex-post-Evaluierung haben 52 Regelungsentwürfe diesen Schwellenwert überschritten; sie müssen künftig einer Ex-

post-Evaluierung unterzogen werden.³¹ Ende 2016 werden die ersten Evaluationsberichte der Ministerien vorgelegt.

Unterdessen hat eine Kooperation aus NKR, Statistischem Bundesamt, Bundesregierung, einigen Ländern und Kommunen erste Verwaltungsverfahren evaluiert (z. B. das Elterngeld, Studierenden-BAföG, die Einreise ausländischer Fach- und Führungskräfte, Verwaltungsprozesse in (Zahn-)Arztpraxen und das Wohngeld). Die Evaluationen zeigten Verbesserungspotenziale auf und die Arbeitsgruppe konnte erste Vorschläge zur Vereinfachung, Entschlackung und Verbesserung erarbeiten.

Zum 01. Januar 2015 wurde zudem die „One in, one out“-Regel nach dem Vorbild Großbritanniens eingeführt, das dieses Prinzip bereits seit 2011 anwendet. Diese Regel zielt darauf ab, Gesetzesbelastungen für die Wirtschaft folgendermaßen kategorisch zu begrenzen: Wird eine gesetzliche Regelung verabschiedet, deren Folgekosten die Unternehmen belasten, muss an anderer Stelle eine gleichwertige Entlastung geschaffen werden. Mit der „One in, one out“-Regel wurde erstmals seit Einführung des Erfüllungsaufwands ein Mechanismus zu dessen Begrenzung eingeführt. Großbritannien ging hierbei sogar einen Schritt weiter und führte die „One in, two out“-Regel ein, bei der eine bürokratische Belastung mit einer doppelt so starken Entlastung kompensiert werden muss.

Eine erste Bilanz seit Einführung der Regel fällt positiv aus: Die Entlastung der Wirtschaft (das „Out“) ist um knapp einer Milliarden Euro höher ausgefallen als deren Belastung (das „In“). Allein von Juli 2015 bis Juni 2016 überstieg das „Out“ das „In“ um 200 Millionen Euro. Der bisherige Trend der ansteigenden laufenden Kosten der Wirtschaft aus deutschen Gesetzen und Verordnungen konnte damit zumindest gebremst werden.³² Diese ersten Ergebnisse sind ein Indiz dafür, dass mithilfe der „One in, one out“-Regel die gesetzlichen Folgekosten für die Wirtschaft nachhaltig begrenzt werden können.

Wenngleich die „One in, one out“-Regelung die Politik und Verwaltungen dazu zwingt, bei Verabschiedung einer belastenden Regulierung zugleich auch nach Entlastungspotenzial an anderer Stelle zu suchen, so wohnt dieser Regel eine Manipulationsanfälligkeit inne: Das Entlastungspotenzial bestimmt sich anhand der ex ante vorgenommenen Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) des Regulierungsentwurfes. Wird aber die GFA bei maßgeblichen Änderungen des Regulierungsentwurfes nicht aktualisiert oder werden die Bürokratiekosten (einmaliger und laufender Erfüllungsaufwand zzgl. Informationskosten) unterhalb der Ein-Millionen-Euro-Grenze angesetzt, um die Ex-post-

³¹ NKR (2015), S. 43. Eine Auflistung aller Regelungsvorhaben, für die eine Evaluierung vorgesehen ist, findet sich in Anlage 2 des Jahresberichts.

³² NKR (2016), S. 31, 55.

Evaluierung zu unterlaufen, verstärkt die „One in, one out“-Regelung den Anreiz, die Gesetzesfolgekosten „kleinzurechnen“.

4.2.1.4 Sukzessiver Auf- und Ausbau von E-Government

Der bürokratische Aufwand, den Regelungen verursachen, hängt wesentlich von deren Vollzug und ggf. deren gerichtlicher Durchsetzung, d. h. von den Verwaltungs- und Gerichtsverfahren, ab. Durch Instrumente der Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) können Verwaltungs- und Gerichtsverfahren digitalisiert und damit erheblich beschleunigt werden – bei deutlicher Kostensenkung. Über die Hälfte der Entlastungen bei den Bürokratiekosten der Wirtschaft ist auf Vereinfachungen durch elektronische Verfahren zurückzuführen.³³ E-Government lohnt sich vor allem bei Verfahren mit hohen Fallzahlen (z. B. Anerkennung elektronischer Rechnungen beim Vorsteuerabzug, elektronische Meldungen zu den Sozialversicherungen oder elektronische Abgabe der Steuererklärungen). Die Arten der Kosteneinsparungen liegen in der Reduzierung oder dem Wegfall von

- Warte- und Wegezeiten
- Durchlauf- und Bearbeitungszeiten
- Porto-, Druck- und Papierkosten
- Rückfragen und Fehlerkorrekturen
- Übertragungs- und Übermittlungsfehlern
- Archivierungskosten

Trotz dieser vielversprechenden Einsparmöglichkeiten steht die E-Government-Praxis in Deutschland – auch im internationalen Vergleich – immer noch am Anfang: Es gibt in Deutschland kein wirksames, holistisches E-Government, sondern heterogene IT- und E-Government-Insellösungen.³⁴ Die IT-Lösungen der E-Government/E-Justice-Services einzelner Behörden sind kaum aufeinander abgestimmt. Stattdessen entwickeln und betreiben Bund, Länder und Kommunen jeweils isolierte IT-Lösungen, was (Mehr-) Kosten von jährlich 13 Milliarden Euro verursacht. Diese fragmentierten Ansätze führen außerdem zu einer rückläufigen Akzeptanz bei den Nutzern.³⁵ Abhilfe könnten einheitlich gestaltete Bürgerservice-Portale mit allen verfügbaren E-Services auf hohem Niveau schaffen. Dazu muss die föderale Zusammenarbeit der Behörden verbessert werden. Der NKR schlägt einen „E-Government-Pakt Deutschland“ vor, der einen verbindlichen digitalen Servicestandard für Bund, Länder und Kommunen sowie ein gemeinsames Digitalisierungsbudget vorgibt; hohe Nutzerzentrierung sowie der Einsatz standardisierter Schnittstellen und Komponenten sollen eine reibungslose

³³ NKR (2012), S. 65, NKR (2015), S. 51.

³⁴ NKR (2015), S. 51 und 53 f.

³⁵ Vgl. hierzu insgesamt Fraunhofer FOKUS (2015), S. 50 ff.

Kommunikation über die föderalen Ebenen hinweg gewährleisten.³⁶ Auf diese Weise könnten Verwaltungsleistungen kostengünstig, nutzerfreundlich und flächendeckend elektronisch angeboten werden. Bezogen auf die wichtigsten Verwaltungsleistungen (TOP 60) wären Einsparungen in einer Größenordnung von mindestens drei Milliarden Euro pro Jahr möglich – bei gleichzeitig spürbar verbessertem Nutzen für Bürger und Unternehmen.³⁷ Um dieses Ziel zu erreichen, müssen E-Government/E-Justice-Services ebenen- und ressortübergreifend standardisiert, konsolidiert und gemeinschaftlich genutzt werden; hierzu ist eine durchgängige, medienbruchfreie, vernetzte IT-, Steuerungs- und Entscheidungs-Infrastruktur notwendig, welche gleichzeitig die Anforderungen an ein Informationssicherheits-/Datenschutz-Managementsystem erfüllt und den Workflow innerhalb der Behörden sowie zwischen Behörden und Wirtschaft bzw. Bürgern verbessert.³⁸

Von diesem Ziel ist das Regierungs- und Verwaltungssystem in Deutschland noch weit entfernt. Allerdings wurden zur Umstellung der Gesetzgebung auf E-Government einige wichtige Maßnahmen initiiert:

- Normenscreening zur Ex-post-Überprüfung unnötiger Schriftformerfordernisse: In Ausführung des E-Government-Gesetzes von 2013 hat das BMI zu diesem Zweck ein Normenscreening durchgeführt, in welchem es im vorhandenen Bundesregelungsbestand etwa 3.000 Schriftformerfordernisse identifizierte und bewertete. Danach sind ca. 21 Prozent der identifizierten Schriftformerfordernisse gänzlich verzichtbar oder können durch niederschwellige elektronische Verfahren ersetzt bzw. ergänzt werden.³⁹
- E-Akte: Ein wichtiger Bestandteil für medienbruchfreie und effiziente Verwaltungsabläufe ist die lückenlose Einführung der elektronischen Akte (E-Akte). Die E-Akte ist grundlegende Voraussetzung für die moderne Kommunikation zwischen Behörde, Bürger und Wirtschaft mittels digitalisierter Verfahrensabläufe. Der flächendeckende Einsatz dieses Instruments scheitert gegenwärtig an der unzureichenden Akzeptanz im Rechtsverkehr und bestehenden Rechtsunsicherheiten. Dies führt zu unwirtschaftlichen Parallelstrukturen infolge des Fortbestands der Papierakten.
- E-Gesetzgebung: Das Projekt E-Gesetzgebung der Bundesregierung zielt darauf ab, den gesamten Gesetzgebungsprozess – vom ersten referatsinternen Entwurf eines Vorhabens bis zur Verkündung im Bundesgesetzblatt – in einem durchgängig elektronischen Gesetzgebungsworkflow digital abzubilden; dies schließt die künftige datenbanktechnische Erfassung von Rechtsnormen mit ein. Eine modular aufgebaute E-Gesetzgebungs-Software mit Schnittstellen zum Gesetzesvollzug könnte hierbei an das sich im Aufbau befindliche föderale Informationsmanagement (FIM) und die dazugehörigen föderalen Redaktions- und Informationsstrukturen andocken.

³⁶ Fraunhofer FOKUS (2015), S. 66 ff.

³⁷ NKR (2016), S. 70.

³⁸ NKR (2016), S. 75.

³⁹ BT-Drucksache 18/9177.

- E-Justice: Das Gesetz zur Förderung des elektronischen Rechtsverkehrs mit den Gerichten von 2013 sieht vor, dass spätestens ab 2020 Gerichte über die technischen und organisatorischen Voraussetzungen für den elektronischen Rechtsverkehr verfügen müssen; spätestens ab 2022 sind Rechtsanwälte und Behörden verpflichtet, mit der Justiz nur noch elektronisch zu kommunizieren.⁴⁰ Des Weiteren erfolgte in diesem Gesetz u. a. auch die Gleichstellung des Beweisrechtes von elektronischen Dokumenten und Dokumenten in Papierform.

4.2.1.5 Weitere Initiativen in Vorbereitung und Diskussion

- KMU-Test: Im Rahmen des Arbeitsprogramms „Bessere Rechtsetzung 2014“ hat die Bundesregierung u. a. auch beschlossen, die Belange kleiner und mittlerer Unternehmen bei der Vorbereitung von Bundesrecht stärker und systematischer zu berücksichtigen. Infolgedessen wurde Anfang 2016 ein KMU-Test eingeführt, der die Ministerien verpflichtet, schon bei der Erstellung von Gesetzentwürfen die Betroffenheit von KMU zu überprüfen und ggf. weniger belastende Alternativen zu ermitteln. Derzeit wird der KMU-Test bis zum 31. Dezember 2016 erprobt.
- Eine gute Regelung zeichnet sich auch dadurch aus, dass ihr Nutzen bereits ex ante quantifizierbar ist. Die Bundesregierung hatte im Jahr 2014 einen Methodenbaukasten für die einheitliche quantitative und monetäre Bewertung des Nutzens von Regelungsvorhaben zusammengestellt. Zu diesem Zweck regt der NKR Pilotprojekte in verschiedenen Ressorts an, um die Machbarkeit von Nutzenquantifizierungen an realen Regelungsvorhaben zu testen und diesbezügliche Chancen und Grenzen auszuloten. Ergebnisse dieser Pilotprojekte sollen bis zum Frühjahr 2017 vorliegen.
- Die Kostenfolgen für die vollziehende Verwaltung – vor allem auf Landes- und Kommunalebene – sind immer noch zu intransparent. Deshalb hat der NKR mit Ländern und kommunalen Spitzenverbänden Handlungsempfehlungen entwickelt, mit denen der Vollzugsaufwand im Rahmen der Gesetzesvorbereitung systematischer, frühzeitiger und transparenter ermittelt werden soll. Auf diese Weise soll durch höhere Kostentransparenz früher auf die Wahl einer kostengünstigeren Regelungsalternative hingewirkt werden. Da zur Vollzugstauglichkeit auch die E-Government-Tauglichkeit der Vorhaben gehört, haben NKR und IT-Planungsrat einen E-Government-Prüfleitfaden erstellt, mit welchem rechtlichen Hindernissen – wie z. B. einem unnötigen Schriftformerfordernis – vorgebeugt werden soll.

Fazit: Deutschland hat beim Abbau von Bürokratiekosten in den letzten zehn Jahren erhebliche Fortschritte erzielt. Konzepte zu Gesetzesfolgenabschätzungen und Ex-post-Evaluationen wurden ins Leben gerufen und teilweise auch schon umgesetzt. Allerdings hat Deutschland auch im internationalen Vergleich erhebliche Defizite bei

⁴⁰ BGBl. I 2013, S. 3786.

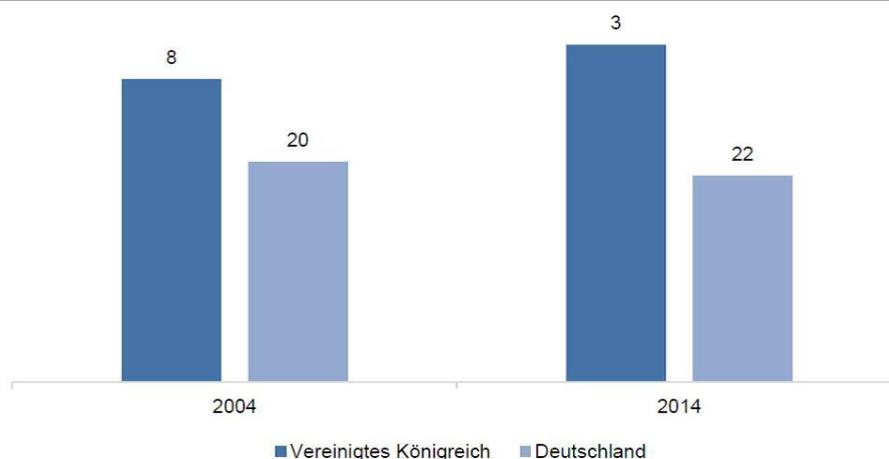
der Einbeziehung betroffener Akteure in den Gesetzgebungsprozess, beim Ausbau der Kosten-Nutzen-Analyse oder bei der umfassenden Etablierung von E-Government-Lösungen.

4.2.2 Großbritannien – Fokus auf evidenzbasierte Politikgestaltung und mehr Partizipation

Die Analyse in Kapitel 2 hat gezeigt, dass Großbritannien zu den Ländern mit den geringsten bürokratischen Belastungen gehört. Das zeigt Platz drei im Ranking unter 51 Ländern. Großbritannien gehört schon lange zu den Vorreitern und hat sich seit 2004 nochmals verbessert. Vor zehn Jahren reichte es nur für Platz acht. Deutschland hingegen ist bei diesem Zehnjahresvergleich von Platz 20 (2004) auf Rang 22 (2014) abgerutscht. Es gibt deshalb gute Gründe, einen Blick auf Großbritannien zu werfen.

Abbildung 8

Bürokratie-Index Vergleich Deutschland mit dem Vereinigten Königreich Ränge von 1 (bestes Land) bis 51 (schlechtestes Land)



Quelle: Weltbank (2016), World Economic Forum (2016), PwC (2016), Fraser Institute (2016), eigene Berechnungen

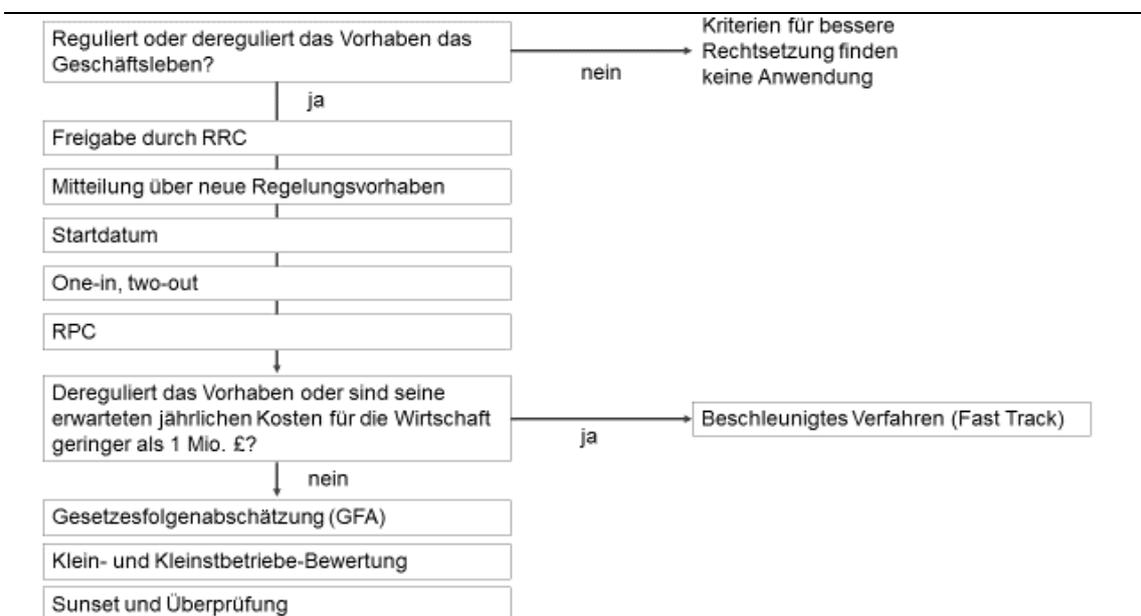
Das Vereinigte Königreich legt einen großen Schwerpunkt auf evidenzbasierte Politikgestaltung und Partizipation. Bevor neue Regulationsmaßnahmen eingeführt werden, wird eine vorläufige Gesetzesfolgenabschätzung durchgeführt, welche das potenziell zu regelnde Problem unter Berücksichtigung und Evaluierung möglicher regulatorischer und nicht regulatorischer Lösungen umreißt. Zu diesem Zweck werden Akteure zur Abgabe von Kommentaren über die der Analyse zugrundeliegenden Nachweise und Annahmen ermuntert. In der Endphase wird dann eine Gesetzesfolgenabschätzung mit einer detaillierten Kosten-Nutzen-Analyse für die präferierte(n) Alternative(n) durchgeführt. Eine beschleunigte regulatorische Sichtungsbewertung (sog. „Fast Track

Regulatory Triage Assessment“) kommt für Deregulierungsmaßnahmen und kostengünstige Maßnahmen dort infrage, wo eine frühzeitige Gesetzesfolgenabschätzung noch nicht rechtsverbindlich ist. Gesetzesvorschläge des Parlaments, welche von der Regierung unterstützt werden, durchlaufen normalerweise den gleichen Prozess wie vergleichbare Regierungsvorlagen, die von der Exekutive initiiert wurden.

Die nachfolgende Abbildung neun veranschaulicht den gesamten Evaluationsprozess, den neue Regelungsvorhaben vor ihrem Inkrafttreten durchlaufen müssen.

Abbildung 9

Rahmenvorgaben für nationale Regelungsvorhaben



Quelle: Department for Business, Innovation and Skills (2015): Better Regulation Framework Manual. Practical Guidance for UK Government Officials

Das Reducing Regulation Cabinet sub-committee (RRC) übt die Aufsicht über die Regulierungspolitik und die Regulierungsprinzipien aus. Die Prüfung und Berücksichtigung von Vorhaben durch das RRC ist von zentraler Bedeutung für den kollektiven Einigungsprozess.

Das Statement über neue Regelungsvorhaben (Statement of New Regulation – SNR) informiert die Wirtschaft zweimal im Jahr über Regulierungsänderungen und verfolgt die Leistung der Regierung im Hinblick auf ihre Deregulierungsziele in den letzten sechs Monaten. Es enthält sämtliche Vorhaben, die vonseiten des RRC zur Aufnahme in den Bericht avisiert wurden, einschließlich aller durch das RRC validierten Kosten vor deren Veröffentlichung. Alle Behörden sind für die genaue und vollständige Be-

richterstattung über die Regelungsvorhaben verantwortlich, die in den SNR aufgenommen werden.

Das beschleunigte Verfahren (Fast Track) kommt für alle Vorhaben mit sehr geringen Kosten für die Wirtschaft sowie für alle Deregulierungsmaßnahmen in Betracht. Dort kommt ein Regulatory Triage Assessment (RTA) zum Einsatz, dessen Vorzüge in einer schnellen Prüfung bei größerer Diskretion für die einzelne Behörde sowie der Befreiung von einigen weiteren Anforderungen bestehen⁴¹.

Neue Regelungsvorhaben erfahren eine unabhängige Prüfung durch das 2009 eingerichtete Regulatory Policy Committee (RPC). Zwischen 2010 und 2015 hat das RPC über 1.200 Stellungnahmen zu Regelungsvorhaben, welche die Wirtschaft und/oder die Zivilgesellschaft betreffen, an die Regierung übermittelt; 951 hiervon wurden gesetzlich umgesetzt.

Für Regelungsvorhaben, die sich nicht für das beschleunigte Verfahren qualifizieren konnten, müssen auf der letzten Verfahrensstufe die Anträge auf Genehmigung bei dem RRC eine Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) bzw. ein Regulatory Impact Assessment (RIA) enthalten, in welchem die erwarteten Wirkungen des Vorhabens, einschließlich Kosten und Nutzen, dargestellt und vom RPC geprüft werden.

Die Stellungnahmen des RPC bewerten die Qualität der das einzelne Regelungsvorhaben unterstützenden Faktenlage bzw. der Evidenzbasis. Die Qualitätsprüfungen und die ausgelösten Gesetzesänderungen führten im Bereich der Wirtschaft zu Nettoeinsparungen in Höhe von 2,2 Milliarden GBP jährlich.

Das RPC überprüft zudem sämtliche Ex-post-Evaluationen. Kommt es zu erheblichen Zweifeln an der Analyse und der Faktenbasis, wird eine Korrektur der Gesetzesfolgenabschätzungen erwartet, und zwar noch bevor diese als Teil des Beratungsprozesses veröffentlicht werden oder als finale Regelungsvorlage dem Parlament vorgelegt werden.

Am 03. Dezember 2014 kündigte die britische Regierung die Ausweitung des Umfangs der Vorschläge an, die in den Rechenschaftsberichten zum regulatorischen Impact bei der Prüfung der Kosten für Unternehmen einfließen müssen, um jedwede staatlich geförderten freiwilligen Programme mit ihrem Effekt auf die Wirtschaft zu erfassen, wie z. B. freiwillige Verhaltenskodizes. Als solche haben die Unternehmen das Recht, beim RPC eine unabhängige Prüfung der Auswirkungen eines Programms zu verlangen, wenn sie mit der Beurteilung des Programms durch die Verwaltung nicht übereinstimmen.

⁴¹ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/468831/bis-13-1038-Better-regulation-framework-manual.pdf

Um die Aktualität der RIAs zu gewährleisten, greift die britische Regierung auf das System der sog. „Sunset Legislation“ zurück. Dies bedeutet, dass für Maßnahmen und Programme der öffentlichen Hand von vornherein ein Gültigkeits-Endtermin festgelegt wird. Für eine Weiterführung ist dann ein erneuter Beschluss der Legislative notwendig, wodurch eine weitere Prüfung fällig wird. So wird bspw. die Einkommensteuer-Gesetzgebung jährlich auf Basis des Sunset-Klausel-Prinzips erneuert und ggf. optimiert.

Die Klein- und Kleinstunternehmensbewertung (SaMBA) soll sicherstellen, dass alle neuen Regulierungsvorschläge so konzipiert und umgesetzt werden, dass überproportionale Belastungen für Kleinunternehmen vermieden werden. Es wird davon ausgegangen, dass es für Klein- und Kleinstunternehmen eine gesetzliche Ausnahmege-
nehmigung gibt, bei der ein Großteil der beabsichtigten Vorteile der Maßnahme ohne Einbeziehung erreicht werden kann.

In einer Reihe von Politikbereichen wurde der Regelungsbestand adressiert, ehe dann im Jahr 2011 die Regierungsstrategie zur Reduzierung des existierenden Regelungsbestands, die sog. Red Tape Challenge, aufgesetzt wurde. Die Red Tape Challenge der britischen Regierung⁴² griff den Partizipationsgedanken auf und zielte darauf ab, die Ansichten von Unternehmen, Organisationen und Öffentlichkeit zu Regelungen, die verbessert, beibehalten oder abgeschafft werden sollten, zu crowdsourcen⁴³. Dadurch können die Regelungen identifiziert werden, die die größte belastende Wirkung haben. Unter dem Einfluss der eingegangenen Stellungnahmen wurde beschlossen, von den 5.662 Regelungen, die bis November 2012 geprüft wurden, 3.095 entweder zu streichen oder zu überarbeiten. Durch das Crowdsourcing gelang es, den Kreis derer, die in einen Dialog mit den staatlichen Stellen über den Politikgestaltungsprozess treten, deutlich zu erweitern. Während der Red Tape Challenge gingen über 30.000 Stellungnahmen und über 1.500 detaillierte Unterlagen der Öffentlichkeit ein. Die Red Tape Challenge war das bislang größte Experiment mit der Nutzung von IKT als innovative Methode, um Kommentare und Ansichten zu einem sehr breiten Spektrum von Gesetzen und sonstigen Rechtsvorschriften einzuholen.

Aufgrund des großen Erfolgs der Red Tape Challenge, wird die Möglichkeit zur Partizipation und das Stakeholder Engagement im Programm „Cutting Red Tape“ fortgeführt. Sektorspezifisch werden hier Regularien evaluiert und deren Implementierung auf Verbesserungspotenziale überprüft. Ziel ist es nicht, die Regulierungen abzuschaffen, sondern sie auf die effizienteste und kostengünstigste Art und Weise umzusetzen. Hierfür bleibt weiterhin die Möglichkeit bestehen, über eine Homepage, Kommentare

⁴² Diese Initiative wurde gemeinsam von Ministern des Kabinetts und des Department of Business, Innovation and Skills geleitet.

⁴³ Das Crowdsourcing ist eine Methode der dezentralisierten Entscheidungsfindung, bei welcher die „Crowd“ (also die „Menschenmenge“) gebeten wird, ihre Meinung zu äußern, Lösungen vorzuschlagen und ihr Wissen zu bestimmten Fragen beizusteuern. Die auf diese Weise gewonnenen Erkenntnisse werden anschließend für die Politikgestaltung genutzt.

und Anmerkungen einzureichen. Um die Qualität der eingereichten Kommentare zu erhöhen und den Prozess zielführender zu gestalten, werden die Fragestellungen kontinuierlich präzisiert, sodass weniger die Meinungen der Unternehmen erfragt werden, sondern explizite Praxisbeispiele und Vorfälle als direkte Konsequenz einer bestimmten Regulierung. Darüber hinaus wurde als Teil des „Cutting Red Tape“-Programms innerhalb des Wirtschaftsministeriums eine Einheit eingesetzt, deren Ziel es ist, in persönlichen Meetings und Gesprächen herauszufinden, was es bedeutet ein gewisses Gesetz umzusetzen und welche Probleme, Hürden und Herausforderungen damit in der Umsetzung einhergehen. Mithilfe der abgegebenen Kommentare und Anmerkungen der Unternehmen sowie den Meetings wird ein Bericht erstellt, der die Konsequenzen einer Regulierung beleuchtet und detailliert schildert. Die zuständigen Ministerien und Behörden nutzen diesen für die Revision und Optimierung der Umsetzung bestehender Regularien. Häufig werden so doppelte Zuständigkeiten innerhalb der Regierung aufgedeckt. Dies führt dazu, dass sich die betroffenen Ministerien, die zuvor unabhängig voneinander jeweils einen bestimmten Bereich reguliert haben, eine einheitliche gemeinsame Lösung erarbeiten, was enorme Effizienzpotenziale hebt.

Neben dem Abbau bestehender Bürokratielasten durch das Programm „Cutting Red Tape“, wurde 2013 das sog. „One in, two out“ bzw. 2015 „One-in, three-out“-Regulierungssystem eingeführt. Seither muss jede Maßnahme, die die Geschäftstätigkeit reguliert und zu einer direkten Nettokostenbildung führt, durch Maßnahmen zur Deregulierung der Geschäftstätigkeit und Einsparungen für Unternehmen mit mindestens dem dreifachen Betrag ausgeglichen werden.

Bis März 2015 führten die Red Tape Challenge und die „One in, two out“-Regel zusammen zu Einsparungen bei den Unternehmen in Höhe von zehn Milliarden GBP. Für die Jahre von 2015 bis 2020 verpflichtete sich die Regierung zu einer Reduzierung der Bürokratielast von weiteren zehn Milliarden GBP.

Seit 2012 wurden im Vereinigten Königreich unter dem Programm Focus on Enforcement 13 Bewertungen des Vollzugs, der Kontrollregelungen sowie der Praktiken der Regulierungsbehörden durchgeführt. 2013 monierten die Focus on Enforcement Reviews der britischen Regierung bei nationalen Regelungsinstanzen häufig intransparente und ineffektive Verfahren sowie unzureichende Erklärungen und Orientierungshilfen. Die britische Regierung sah sich in der Pflicht, diesen Missstand zu beheben und ernannte Beschwerdebeauftragte für kleine Unternehmen (Small Business Appeals Champions). Sie sind dafür zuständig, die Transparenz, den Ablauf und die Effektivität der Berufungs- und Beschwerdeverfahren der Regelungsinstanzen zu überprüfen. Die Einrichtung derartiger Beschwerdestellen soll zu einfacheren, wirksameren, transparenteren, kostengünstigeren und besser nachvollziehbaren Verfahren führen und die Unternehmen in die Lage versetzen, die Entscheidungen und das Verhalten von Regelungsinstanzen anzufechten.

Mit Inkrafttreten des Small Business, Enterprise and Employment Act am 26. März 2015 muss nunmehr in jeder für nicht ökonomische Bereiche zuständigen Regelungsinstanz ein Small Business Appeals Champion ernannt werden. Hierdurch soll sicher-

gestellt werden, dass die Anfechtungs- und Beschwerdeprozesse und -verfahren benutzerfreundlich, zugänglich und fair sind, den Unternehmen dienen und eine größere Effizienz, Rechenschaftspflicht und Transparenz in der Interaktion zwischen den Regulierungsinstanzen und den Adressaten der Regulierung fördern.

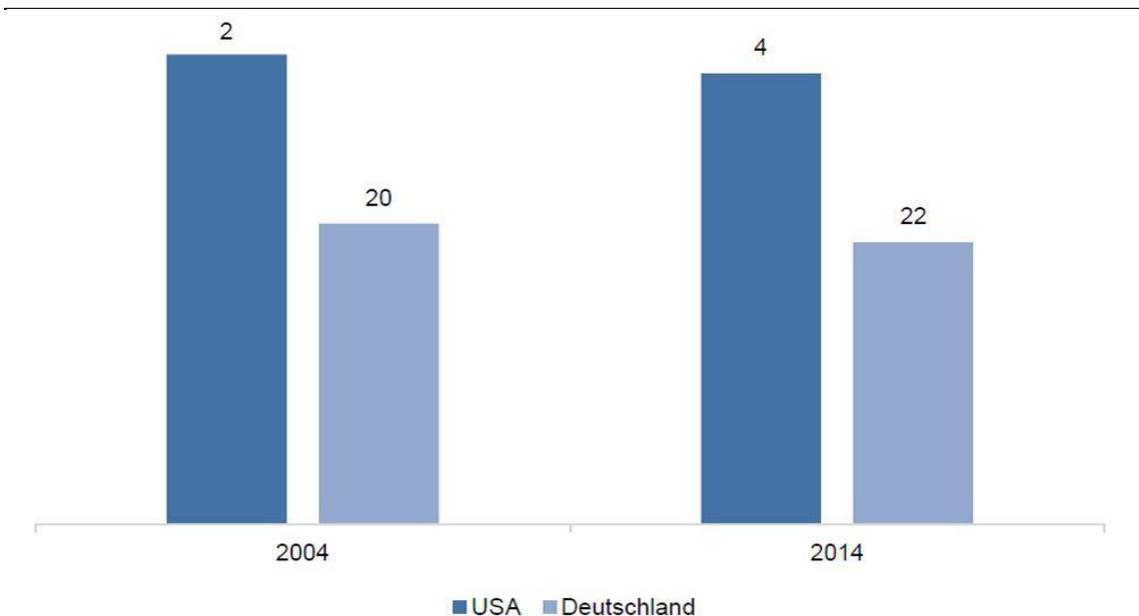
Fazit: Die Programme zur Regulierungspolitik im Vereinigten Königreich fokussieren hauptsächlich den Impact auf Wirtschaft und Gesellschaft. Wenngleich das RPC alle Auswirkungen in einer Gesetzesfolgenabschätzung (einschließlich der Effekte auf den öffentlichen Sektor und die Bürger) bewertet, bleibt die finale Gesetzesfolgenabschätzung so lange unter ihren Möglichkeiten, als nur Zweifel im Hinblick auf die Kostenabschätzung für die Wirtschaft untermauernden Nachweise und Analysen Berücksichtigung finden, nicht aber auch Bedenken im Hinblick auf die Analyse in anderen Bereichen. Hier könnte das Vereinigte Königreich von der zunehmenden Aufmerksamkeit auf weitere Faktoren für integriertes Wachstum profitieren. Gleichwohl hat das Vereinigte Königreich erhebliche Fortschritte beim Abbau von regulatorischen Belastungen für die Wirtschaft in der Vergangenheit erzielt und hat es auch in der aktuellen Legislaturperiode zu einem Schwerpunktthema erklärt. Die erfolgreiche Nutzung von Stakeholder Engagement verdeutlicht die technischen Möglichkeiten, schnelle Bürokratieabbauerfolge sowie das große Potenzial, das diesem Tool inne liegt. Die Regierung nutzt daher für die weitere Reduzierung bestehender Bürokratie dieses Tool, während gleichermaßen der Aufbau neuer bürokratischer Lasten durch GFA und „One-in, three-out“-Mechanismen verhindert werden soll.

Was kann Deutschland lernen? Die umfassende Messung des Impacts auf Wirtschaft und Gesellschaft – auch im Hinblick auf die Erfassung des Nutzens – sowie die intensivere Nutzung von IKT und Crowdsourcing zur Einbindung betroffener Akteure sollten Deutschland genug Anregungen und Beweise der Wirksamkeit bieten, sich auf diesen Gebieten künftig zu verbessern.

4.2.3 Vereinigte Staaten – Fokussierung auf Folgenabschätzung und Crowdsourcing

Die USA waren schon immer weniger Belastungen durch Regulierungen und Bürokratie ausgesetzt als andere Länder. Das zeigen der zweite Platz beim Bürokratie-Index im Jahr 2004 und der immer noch starke Rang vier in 2014. Beides deutlich besser als Deutschland (Abbildung 10).

Abbildung 10

Bürokratie-Index Vergleich Deutschland mit den USA
Ränge von 1 (bestes Land) bis 51 (schlechtestes Land)

Quelle: Weltbank (2016), World Economic Forum (2016), PwC (2016), Fraser Institute (2016), eigene Berechnungen

Der Administrative Procedure Act (APA)⁴⁴ regelt als Bundesgesetz den Gesetzgebungsprozess in den Vereinigten Staaten. Er statuiert Art und Weise, in welcher Verwaltungsbehörden der Bundesregierung der Vereinigten Staaten Regelungen vorschlagen und erlassen können. Er verpflichtet die Behörden, eine öffentliche Bekanntmachung sowie eine Stellungnahme abzugeben, bevor neue Vorschriften erlassen oder bestehende geändert werden. Auf diese Weise sollen die Beteiligten über die damit einhergehenden Fragen so informiert werden, dass sie belastbare Daten oder Argumente in den Normprozess beisteuern können. Die Behörden müssen anschließend erklären, wie sie sich mit wesentlichen Fragen der Kommentatoren auseinandergesetzt haben. Gemeinsam mit dem Vorschlag und den ihm zugrundeliegenden Analysen bilden die Kommentare und Eingaben den öffentlichen Informationsdatensatz über das Vorhaben, der als rationale Entscheidungsgrundlage in Bezug auf jede finale Version der Regelung dient. Der APA gewährt zum Schutz des Einzelnen auch die gerichtliche Aufsicht über alle Handlungen der Behörden; infolgedessen ist auch eine gerichtliche

⁴⁴, 60 , enacted June 11, 1946.

Überprüfung der endgültigen Regelung statthaft, um die Einhaltung des Normgebungsprozesses zu gewährleisten.

Das Office of Management and Budget (OMB) führt innerhalb der Geschäftsstelle des Präsidenten eine zentrale Überprüfung des Entwurfs wesentlicher Regelungen durch⁴⁵. Diese erfolgt zum ersten Mal, bevor die Entwürfe von den Behörden als Vorschläge eingereicht werden, und ein weiteres Mal, wenn der Entwurf kurz vor seiner Finalisierung steht. Bei einer solchen Überprüfung spielen folgende vier Punkte eine zentrale Rolle:

- Prüfung der zu erwarteten Kosten und Nutzen
- Abbildung der Prioritäten des Präsidenten
- ausreichende Berücksichtigung möglicher Alternativen durch die Behörde während der Ausarbeitung des Entwurfs
- angemessene Koordinierung zwischen einzelnen Behörden

Nach erfolgter Prüfung kann das OMB die Regelungsentwürfe zur erneuten Prüfung an die Behörde zurückverweisen.

Auch in den Vereinigten Staaten bildet die GFA einen Eckpfeiler, um die Bürokratiekosten – vor allem im Unternehmenssektor – in Schach zu halten. Die Behörden sind verpflichtet, eine Kosten-Nutzen-Analyse der alternativen Regelungsoptionen durchzuführen und das Inkrafttreten an das Vorliegen eines klaren Nettonutzens der Regelung zu koppeln.

Mit der Zeit hat sich der Schwerpunkt des GFA-Systems von der reinen Kostenreduzierung auf das Erreichen eines besseren Gleichgewichts zwischen Regulierungskosten und -nutzen verlagert. Die ersten Schritte der GFA waren außerdem mit einer Reform der Governancestruktur verbunden, welche die Regierung für die Ausarbeitung von Regelungsvorhaben verabschiedete⁴⁶:

- Die GFA wurde als verbindlicher Verfahrensschritt in einen bereits bestehenden Rahmen von Verwaltungsregeln eingeführt.
- Die Einführung der GFA erforderte die Einrichtung einer zentralen Prüfungsbehörde, die für die Qualitätskontrolle der durchgeführten GFA zuständig ist – das Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA)⁴⁷.
- Das GFA-System fokussiert eindeutig und explizit auf die Praxis der Kosten-Nutzen-Analyse.

⁴⁵ Gemäß den Statuten 12866 (1993) und 13563 (2011).

⁴⁶ Renda (2015).

⁴⁷ Das OIRA nimmt gemäß Präsidialerlass 12866 eine Überprüfung des GFA-Entwurfs und des Entwurfs der betreffenden Rechtsvorschrift vor und stellt dadurch eine korrekte Bewertung von Kosten und Vorteilen bei untergesetzlichen Regelungen durch die jeweilige Behörde sicher.

Die Behörden evaluieren Kosten und Nutzen aller bedeutenden Regelungsvorhaben, wobei eine umfangreiche GFA nur für Vorhaben durchgeführt wird, deren jährliche Auswirkungen über 100 Millionen US-Dollar liegen.

Der „Regulatory Flexibility Act“ sieht zusätzliche Analyse- und Konsultationsanforderungen vor, wenn „eine beträchtliche wirtschaftliche Auswirkung auf eine erhebliche Anzahl von Kleinunternehmen besteht“.

Die Executive Order 13610 „Identifying and Reducing Regulatory Burdens“ institutionalisiert in den Vereinigten Staaten die Ex-post-Evaluierung. Sie soll bei der Beurteilung helfen, inwieweit das politische Ziel durch die Regelung auch erreicht wurde. Die Analyse in Abschnitt 4.1 zeigt aber, dass die USA hier noch großen Nachholbedarf haben.

Das Government Accountability Office (GAO) erstellt jährlich einen Report zur Identifizierung von Maßnahmen, um die Effektivität der Regierung in unterschiedlichen Bereichen zu verbessern. Insbesondere sollen identische Dienstleistungen, die von unterschiedlichen Behörden gleichzeitig angeboten werden, ausfindig gemacht und effektiver ausgestaltet werden. Damit einher geht eine effizientere Vernetzung der einzelnen Behörden untereinander. Darüber hinaus werden in dem Report verschiedene Handlungsempfehlungen für die Regierung zum Bürokratiekostenabbau gegeben.

Das Office of E-Government & Information Technology hat als Ziel – im Einklang mit dem E-Government Act aus dem Jahr 2002 –, die Interaktion zwischen Bürgern bzw. Unternehmern mit der Regierung zu vereinfachen und somit unnötige bürokratische Hürden zu reduzieren. Mit folgenden digitalen Angeboten wurden bereits einige Schritte getan, um den öffentlichen Service digital auszugestalten. Zu den angebotenen Services zählen u. a.: „vets.gov“ für Veteranen, „Digital Immigration“, ein digitales Informationsportal für Immigranten, und die „College Scorecard“, eine Internetseite mit detaillierten Informationen zu verschiedenen Hochschulen. „Digital Government“ ist dazu ein Fahrplan, um weitere Verbesserungen bezüglich des E-Governments vorzunehmen.

Auch bei Open Data gibt es in den USA Projekte, die durchaus Vorzeigecharakter haben. Auf dem Portal [data.gov](https://www.data.gov)⁴⁸ wird von der Regierung eine Vielzahl von offenen Daten bzw. Informationen bereitgestellt, die zahlreiche Anwendungen unterstützen. Sie reichen von einer App über die Luftqualität in Echtzeit über den Citizen Request Tracker™, welcher KMU die Nachverfolgung von Anfragen ermöglicht, bis hin zu iCitizen, mit welchem in Echtzeit ausgewählte Probleme der Stakeholder an Wahlbeamte adressiert und der Bearbeitungsstand nachverfolgt werden kann.

Die Vereinigten Staaten experimentieren auch mit innovativen und kooperativen Instrumenten der Politikgestaltung wie Crowdsourcing oder Wiki-Methoden. So haben

⁴⁸ <https://www.data.gov/>

die General Services Administration und die White House Open Government Initiative ein „ExpertNet“ als Wiki eingerichtet. Das ExpertNet soll nach dem Crowdsourcing-Prinzip die Mitwirkung von externen Fachleuten ermöglichen und befindet sich derzeit noch im Anfangsstadium. Es bietet derzeit Fachleuten Informationen über Möglichkeiten zur Teilnahme an öffentlichen Konsultationen an; zugleich können Experten Regierungsvertretern ein erstes Feedback geben. Damit wird es zwar dem Ideal eines wirklich kooperativen Konzepts der politischen Entscheidungsfindung noch nicht gerecht. Gleichwohl ist es ein spannendes Experiment für die Nutzung von IKT zur Verbesserung des Beteiligungsprozesses.

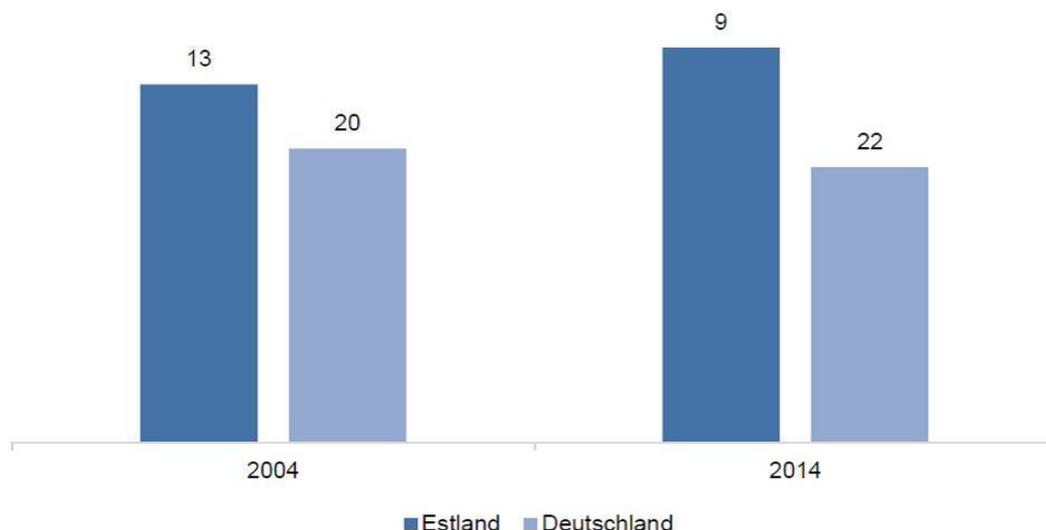
Fazit: In den USA bilden hoch entwickelte Gesetzesfolgenabschätzungen vor allem im Unternehmenssektor einen wichtigen Eckpfeiler, um Bürokratie in Schach zu halten. Die Behörden sind verpflichtet, eine Kosten-Nutzen-Analyse der alternativen Regelungsoptionen durchzuführen und das Inkrafttreten an das Vorliegen eines klaren Nettonutzens der Regelung zu koppeln. Zudem etablieren die USA auch verstärkt die Nutzung von Crowdsourcing und Wiki-Methoden, wo breites Expertenwissen bereits in einem frühen Stadium des Gesetzgebungsverfahrens eingebunden werden soll.

Was kann Deutschland lernen? Die Kopplung des Inkrafttretens einer neuen Regelung an das Vorliegen eines klaren Nettonutzens ist ein neuralgischer Punkt, der in deutschen Gesetzgebungsverfahren fehlt und künftig integriert werden sollte. Des Weiteren sollte Deutschland offener gegenüber der Einbindung von Expertenwissen über Wiki-Instrumente oder Crowdsourcing sein.

4.2.4 Estland – führend bei E-Government

Estland liegt beim Bürokratie-Index auf Rang 9 und schneidet damit unter allen aufholenden Volkswirtschaften am besten ab. Im Jahr 2004 reichte es erst zu Platz 13 (Abbildung 11). Nicht nur wegen dieser Verbesserung ist Estland ein interessantes Vergleichsland, sondern auch, weil es dort gerade im Bereich E-Government viele Best-Practice-Beispiele gibt.

Abbildung 11

**Bürokratie-Index Vergleich Deutschland mit Estland
Ränge von 1 (bestes Land) bis 51 (schlechtestes Land)**

Quelle: Weltbank (2016), World Economic Forum (2016), PwC (2016), Fraser Institute (2016), eigene Berechnungen

Um den Herausforderungen des demografischen Wandels – und den damit einhergehenden abnehmenden Steuer- und Abgabenaufkommen des Staates bei gleichzeitiger Erhöhung der sozialen Transferausgaben – zu begegnen, hat Estland im Jahr 2013 das „Good Governance“-Programm ins Leben gerufen. Ziel ist die Entwicklung eines schlankeren, transparenteren und effektiveren Modells der Staatsführung. Vor diesem Hintergrund wurde der „Good Governance“-Plan von Wissenschaftlern, politischen Vertretern, Unternehmern und NGOs („Cooperation Assembly“) entworfen, um Empfehlungen zur Reduzierung des Verwaltungsaufwands und der effizienteren Nutzung der staatlichen Ressourcen zu geben.

Als Ausfluss der Reformen zur Verbesserung des Regulierungssystems wurden im Jahr 2012 die „Leitlinien für die Entwicklung der Gesetzgebungspolitik bis 2018“ verabschiedet. Sie bilden die Grundlage für eine ressortübergreifende Regierungspolitik für mehr Regulierungsqualität. Das Programm definiert einen Aktivitätsplan zur Verbesserung der Qualität regulatorischer Maßnahmen. Des Weiteren werden gemeinsame Prinzipien der Gesetzgebungspolitik und langfristige Grundsätze festgelegt, welche der öffentliche Sektor bei der Planung seiner Vorhaben berücksichtigen muss. Die Ziele und Verpflichtungen, die sich aus den Leitlinien ergeben, werden präzise in verschiedenen Vorgaben dargestellt, insbesondere in den „Regeln des Gesetzgebungsentwurfs“. Die Methodik der GFA, welche in Estland auch die Ex-post-Bewertung und die Regulierungsaufsicht umfasst, wurde von der Regierung im Dezember 2012 verabschiedet.

Bereits seit 2007 gibt es die Website www.osale.ee, um eine interaktive Kommunikation zwischen Regulierungsbehörden und der Öffentlichkeit zu ermöglichen. In der späteren Phase werden Online-Konsultationen für alle wichtigen primären Gesetze auf Basis des Entwurfs eines Verordnungstextes sowie der Begründung durchgeführt.

Die Implementierung systematischer Konsultationen zu einem frühen Zeitpunkt des Normgebungsverfahrens hat dazu beigetragen, die Gestaltung der Vorschriften zu verbessern. Denn die Beamten wurden bereits frühzeitig über mögliche politische Probleme informiert; ihnen wurden auch mögliche Alternativen zur Lösung der Probleme aufgezeigt.

Zur Identifizierung von Bürokratiekosten werden seit 2012 alle neuen Gesetze durch eine GFA evaluiert. Vorläufige GFA werden in der Praxis für alle primären Gesetze und ausgewählte untergeordnete Vorschriften durchgeführt. Die Notwendigkeit zur Durchführung einer tief greifenden GFA wird durch Anwendung von Schwellenwerten bestimmt. Nach Festlegung der Anforderung sowie einer umfassenden Methodik zur Durchführung von GFA könnte Estland in Zukunft von einer Bewertung der Wirksamkeit und Nützlichkeit des derzeitigen GFA-Systems profitieren und zudem Lücken in der Umsetzung aufdecken. Auf diese Weise werden weitere Bereiche zur Verbesserung der Qualität der GFA identifiziert.

Im Jahr 2012 hat Estland die Durchführung einer Ex-post-Bewertung für alle neuen wichtigen Primärgesetze verpflichtend eingeführt; gleichwohl wurden bisher noch keine entsprechenden Ex-post-Bewertungen durchgeführt.

Eine besondere Bedeutung für den Bürokratiekostenabbau haben die Erweiterung und ständige Verbesserung des E-Government-Systems:

- 2000 führte Estland mit dem e-Tax Board die Möglichkeit zur elektronischen Steuererklärung ein. Inzwischen dauert die Anfertigung der Steuererklärung nur noch zwischen drei und 15 Minuten.
- Seit 2002 gibt es die e-ID, die inzwischen von 94 Prozent der Bürger genutzt wird. Mit dieser einen Karte können Bürger alle Interaktionen mit der Regierung über das Internet durchführen.
- Seit 2003 gibt es das Bürgerportal eesti.ee, auf dem die Bürger 99 Prozent der Regierungsservices zu jeder Zeit digital durchgängig nutzen können. Das Portal ist eine One-Stop-Shop-Lösung, die ein Meilenstein auf dem Weg zur inzwischen papierlosen Verwaltung war.
- Seit 2005 ist es möglich, online über i-Voting zu wählen. 2011 führte der Einsatz von i-Voting bei den Parlamentswahlen zu einer kumulierten Zeitersparnis von 11.000 Arbeitstagen, was sich unter Zugrundelegung eines estnischen Durchschnittseinkommens in der Summe auf Kosteneinsparungen in Höhe von 504.000 Euro beläuft.
- 2014 nutzte bereits jeder zweite Este die Möglichkeit, auf digitalem Weg mit staatlichen Behörden zu interagieren. Dies ist auch deswegen möglich, weil bereits 87 Prozent der estnischen Bevölkerung über einen Breitbandzugang verfügen; bis

2017 soll jeder Haushalt Zugang zu einer Internetleitung von mindestens 100 Mbit/s haben.

- Flankiert werden diese Maßnahmen bereits durch ein einmaliges Sicherheitssystem: Die Datenbank X-Road ist mittels der Blockchain-Technologie verschlüsselt. Das Programm „Cyber Security Strategy 2014–2017“ soll die Datensicherheit weiter verbessern.
- Über die digitale öffentliche Verwaltung und die einheitliche Datenbank X-Road ist eine bessere Vernetzung und effizientere Arbeit zwischen den kommunalen bzw. regionalen Behörden untereinander sowie zu den übergeordneten staatlichen Behörden möglich.
- Darüber hinaus birgt E-Government große Kosteneinsparungspotenziale. Laut Angaben der Regierung spart Estland rund 2 Prozent seines Bruttoinlandsprodukts aufgrund der inzwischen papierlos arbeitenden Verwaltung. Die Kosten der Unterhaltung der E-Government-Infrastruktur belaufen sich auf nur 50 Millionen Euro jährlich.

Zum weiteren Ausbau des E-Governments wurde im Jahr 2014 die „Information Society Strategy 2020“ erlassen. Sie verfolgt das Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit der einheimischen Wirtschaft, das bürgerliche Wohlbefinden und die Effizienz der Staatsführung zu verbessern.

Estland hat einen starken Fokus auf die Barrierefreiheit und Transparenz der Regulierungspolitik gelegt, indem zahlreiche Online-Tools eingesetzt werden:

- Es gibt eine aktuelle und sehr nutzerfreundliche Datenbank aller primären und untergeordneten Regulierungen (www.riigiteataja.ee/), die eine leichte Durchsuchung erlaubt.
- Es existiert eine Online-Liste der primären Gesetze, die innerhalb eines Jahres vorbereitet, modifiziert, reformiert oder aufgehoben werden (www.just.ee/et/eesmargid-tegevused/oiguspoliitika/oigusaktide-moju-analuus).
- Ein Online-Informationssystem verfolgt alle legislativen Entwicklungen und Vorhaben; es stellt zudem GFA und Dokumente über die legislativen Motive bereit (<http://eelnoud.valitsus.ee/main>).
- Die interaktive Website www.osale.ee/ enthält alle laufenden Beratungen, wo alle Bürger Kommentare eingeben oder die Kommentare anderer überprüfen können.

Fazit: Estland ist heute führend bei E-Government, da es im Grunde schon vor über 15 Jahren mit der Etablierung erster E-Government-Lösungen begonnen und diese in der Folgezeit verfeinert und konsequent zu einem breiten E-Government-System ausgebaut hat. Dies ermöglichte es bereits vor zehn Jahren, über Portale Online-Konsultation für alle wichtigen primären Gesetze einzuführen. One-Stop-Shop-Lösung, i-Voting, e-ID für alle Bürger, e-Tax Board, Cyber Security mit Blockchain-Verschlüsselungstechnologien sind nur einige Beispiele für digitale Lösungen, bei denen in der Zwischenzeit auch die Nutzerfreundlichkeit durch Barrierefreiheit und hohe Transparenz immer weiter gesteigert werden konnte.

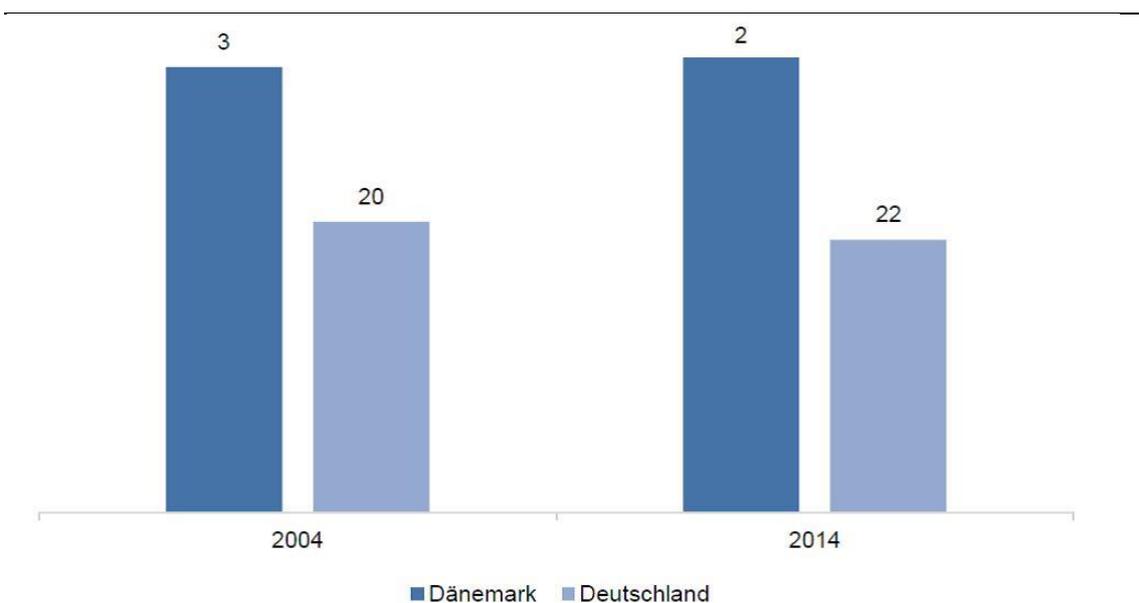
Was kann Deutschland lernen? Die Maßnahmen Estlands bei E-Government stellen einen breiten Methodenbaukasten dessen dar, was heute möglich ist. Hier kann Deutschland zahlreiche Anregungen für künftige E-Government-Angebote und wie man diese nutzerfreundlich umsetzt finden.

4.2.5 Dänemark – große Fortschritte bei Digitalisierung und E-Government

Dänemark gehört schon immer zu den fortschrittlichen Ländern, wenn es um die Vermeidung oder den Abbau von Bürokratie oder bessere Regulierung geht. Das zeigen auch die vorderen Plätze beim Bürokratie-Index: Rang drei (2004) und Rang zwei (2014) (Abbildung 12).

Abbildung 12

Bürokratie-Index Vergleich Deutschland mit Dänemark Ränge von 1 (bestes Land) bis 51 (schlechtestes Land)



Quelle: Weltbank (2016), World Economic Forum (2016), PwC (2016), Fraser Institute (2016), eigene Berechnungen

Seit über zwei Dekaden betreibt die dänische Regierung regulatorische Reformen und startete erste politische Initiativen zur Verbesserung der Regulierungsqualität und -vereinfachung bereits in den frühen 1980er-Jahren im Rahmen eines umfassenden Deregulierungsprogramms zur Modernisierung der Wirtschaft. Hierbei sollten vor allem die sich besonders schädlich auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen auswirkenden Regulierungen beseitigt werden. Im Zeitverlauf verlagerte sich dabei der Fokus von der bloßen Deregulierung hin zur Verbesserung der Regulierungsqualität.

Seit dem Jahr 2000 unternimmt die dänische Regierung unter dem Schlagwort „Better Regulation“ integrierte Anstrengungen, um den Gesetzgebungsprozess zu verbessern und bestehende Regelungen zu vereinfachen. Im Zentrum standen hierbei folgende Meilensteine:

- Im Jahr 2001 wurde das Ziel definiert, die Bürokratiekosten bis 2010 um 25 Prozent (Nettobetrachtung) zu senken; dies entspricht einer Summe von jährlich 1,1 Milliarden Euro. Über den Fortschritt des Bürokratieabbaus wird alle zwei Jahre an das „Government Coordination Committee“ berichtet.
- Ab 2005 wurden GFA-Analysen für alle Regulierungen durchgeführt, die zu einer Kostenbelastung von mehr als 10.000 Stunden im Jahr führen (sog. „10.000-hours-RIA-mechanism“).
- Im Jahr 2007 wurde das „Burden Hunter“-Projekt gestartet (s. u.).
- Im Jahr 2008 unterzeichnete Dänemark neben Deutschland, Estland, den Niederlanden, Polen, Schweden, Slowenien und dem Vereinigten Königreich die „Prague Declaration“ der EU für die weitere internationale Zusammenarbeit in den Bereichen „Better Regulation“ und „Better Business Environment“.
- Seit 2009 sind alle geschäftlichen Bundes- und Kommunalformulare über das „Danish Business Portal“ (www.virk.dk) online abrufbar.

Dänemark begann im Zuge der sog. „Danish Growth Strategy“ im Jahr 2004 zunächst damit, die Bürokratiekosten in den 15 größten Ministerien mithilfe des Standardkostenmodells systematisch zu bestimmen; seitdem wird die Messung der Bürokratiekosten jährlich in einem Kosten-Barometer aktualisiert⁴⁹. Damit war Dänemark nach den Niederlanden der zweite EU-Mitgliedsstaat, der eine systematische Erfassung der Bürokratiekosten in Angriff genommen hat. Der gewählte Bürokratiebegriff ging – anders als z. B. in Deutschland - über die Berücksichtigung der reinen Informationspflichten hinaus. Im Frühjahr 2006 wurde die Bestandsmessung abgeschlossen und die Kosten durch administrative Auflagen auf 4,5 Milliarden Euro bzw. rund 2,2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts beziffert. Gegenüber dem Jahr 2001 konnte Dänemark die administrativen Kosten für Unternehmen bis zum Jahr 2006 bereits fast um zehn Prozent senken.

Im Jahr 2007 wagte Dänemark einen sehr großen Schritt bei der Reduzierung der Bürokratiekosten und legte im großen Stil Gemeinden zusammen: Die Anzahl der ursprünglich 275 dänischen Gemeinden wurde auf 97 reduziert. Dies führte zwar kurzfristig zu einem Anstieg der Dienstleistungskosten, aber seit 2010 wieder zu einem Rückgang. 2011 lagen dadurch die Kosten knapp unter dem Wert von 2007⁵⁰.

⁴⁹ <https://erhvervsstyrelsen.dk/hvad-er-amvab>

⁵⁰ Vgl. Evaluierungsbericht über die Gemeindezusammenlegung, S. 63,
<http://www.english.sim.dk/media/16504/evaluation-of-the-local-government-reform-2013.pdf>

Fortschritte auf dem Gebiet der Beratungspraxis (z. B. durch öffentliche Verhandlungen, Notice for Comment bei größeren Reformen auf speziell hierfür eingerichteten Websites oder die Einrichtung eines Konsultationsportals im Jahr 2005) verstärken die Transparenz und die Einbindung eines breiteren Kreises von Akteuren, die durch die Regelung betroffen werden. Diese Maßnahmen erhöhten die in Dänemark bereits ohnehin tief verwurzelte Beratung mit Schlüsselakteuren sowie die Reichweite der Beratungen mit einer breiteren Öffentlichkeit. Debatten über neue Regulierungsmaßnahmen sind in Dänemark sehr intensiv.

Die Anforderungen an eine Gesetzesfolgenabschätzung wurden seit dem Jahr 2000 erheblich verschärft. Seit Januar 2015 wurden neue Anforderungen für die Ex-ante-Analyse festgelegt. Nunmehr müssen alle Ministerien bei allen neuen Regelungsvorhaben mit signifikanten Auswirkungen auf die Wirtschaft Gesetzesfolgenabschätzungen im Hinblick auf die Kosten der Gesetzesbefolgung für Unternehmen durchführen. Das Ergebnis der Gesetzesfolgenabschätzung wird als Teil der Beratungen systematisch veröffentlicht, um – anders als z. B. in Deutschland – die Transparenz zu erhöhen, und erleichtert so die frühe Beseitigung aller unnötigen Belastungen und Hemmnisse für die Unternehmen.

Im Jahr 2012 wurde das Wirtschaftsforum für bessere Rechtsetzung eingerichtet, um eine Überarbeitung der für Unternehmen geltenden Vorschriften in engem Dialog vom Gesetzgeber mit der Wirtschaft zu ermöglichen. Aufgabe des Forums ist es, Bürokratiekosten zu identifizieren, welche die Wirtschaft als besonders belastend wahrnimmt, sowie konkrete Vereinfachungsmaßnahmen vorzuschlagen. Ihm gehören Vertreter von Arbeitgebern, Wirtschaftsverbänden, Arbeitnehmerorganisationen, einzelnen Unternehmen sowie Experten auf dem Gebiet der Verwaltungsvereinfachung an. Das Forum hat die Befugnis, der Regierung Reformvorschläge zu unterbreiten, und folgt dabei dem „Comply-or-Explain-Prinzip“. Dies bedeutet, dass die Regierung dazu verpflichtet ist, entweder die vorgeschlagenen Abbau- oder Änderungsinitiativen umzusetzen oder zu erläutern, weshalb die Reformvorschläge nicht umgesetzt werden (können)⁵¹. Bisher hat das Forum 460 Vereinfachungsvorschläge erarbeitet. Die dänische Regierung hat hierauf 419 Stellungnahmen abgegeben und sich darin mit 341 Vorschlägen vollständig oder zumindest teilweise einverstanden erklärt.

Um wirklich effektive Verbesserungsvorschläge einreichen zu können, bedient sich das Business-Forum einer sog. „Burden Hunter Method“.⁵² Hierbei werden die von einer Regelung betroffenen Akteure miteinbezogen, um zu verstehen, wie die Maßnahme durch administrativ vorgegebene, konkrete Verwaltungsaufgaben und -aufgaben auf den Adressaten wirkt und wie eine schlankere Regulierung bzw. „intelligenter“ Rechtsvorschrift konzipiert werden könnte.

⁵¹ Der aktuelle Status einer Initiative des Forums kann dabei auf der Website für „einfachere Rechtsvorschriften“ unter www.enkлерeregler.dk verfolgt werden.

⁵² <https://danishbusinessauthority.dk/better-business-regulation>

Burden Hunting bedeutet, in den Unternehmen Personen zu beobachten, die mit dem Verwaltungsaufwand konfrontiert sind. Dort wird kontrolliert, wie sich der Arbeitsablauf infolge der Neuregelung verändert. Auf diese Weise kann festgestellt werden, wo Probleme in der Praktikabilität der Norm liegen und wie sie gelöst werden könnten. Methodisch greift das Burden-Hunter-Projekt auf eine Vielzahl verschiedener unternehmensorientierter Ansätze zurück: Experteninterviews, Beobachtungsstudien, Prozessfassung und -abbildung unter Einbeziehung von Anstoßeffekten, Fokusgruppen, Gemeinschaftsarbeit, Dienstleistungsdesign und nutzerorientierte Innovation. Die Burden-Hunter-Methode gestattet es den Behörden, gezielt die Verwaltungslasten zu beseitigen, die die Unternehmen als besonders belastend empfinden. Durch qualitative Analysemethoden können die Behörden einen Eindruck davon gewinnen, wie Rechtsvorschriften auf die Unternehmen wirken und wie die Unternehmen den aus ihnen resultierenden Verwaltungsaufgaben nachkommen.

Mit der sog. „Open Government Partnership“ will Dänemark künftig „Good Governance“ fördern und die Transparenz in politischen Entscheidungsprozessen deutlich erhöhen. Öffentliche Dienste sollen so effizient wie möglich angeboten werden und digitale Technologien bestmöglich in diesen Prozess miteinbezogen werden. Zur Erfüllung dieser Ziele begann Dänemark mit der Agenda „Danish Society 2.0“, mit der Absicht, insbesondere öffentliche Dienstleistungen so effizient wie möglich anzubieten, die eigene Bevölkerung miteinzubeziehen und die Transparenz zu erhöhen. Die Umsetzung erfolgt hauptsächlich durch Einsatz neuer Technologien und Medien, die den Zugang zu öffentlichen Informationen für Bürger und Geschäftsleute erleichtern und darüber hinaus die Zusammenarbeit zwischen Staat und Gesellschaft vertiefen. Um das Projekt „Danish Society 2.0“ erfolgreich umzusetzen, erarbeitete die dänische Regierung 2013 einen Aktionsplan mit fünf Themenfeldern:

1. Local democracy and participation
2. Full digital communication – and inclusion
3. New forms of collaboration and involvement
4. Open data – innovation, transparency and enhanced efficiency
5. Promoting Open Government

Des Weiteren rief die dänische Regierung 2013 die „Joint Public Digital Strategy: The Digital Road to Future Prosperity 2013–2020“ ins Leben. Ziel dieser Strategie ist es, mit konkreten Maßnahmen die Nutzung von IKT im öffentlichen Dienst und speziell im Bereich des Gesundheitswesens, der Pflege, von sozialen Diensten und der Bildung zu verbessern. Zudem verpflichtet der Plan die Regierung, neue Technologien dahingehend zu testen, ob diese einen Vorteil im Prozess der Digitalisierung mit sich bringen. Am Ende sollen die Qualität von öffentlichen Dienstleistungen verbessert und die öffentlichen Ausgaben reduziert werden.

Laut einer Studie der Europäischen Kommission (2015) rangiert Dänemark bei der Etablierung von E-Government bereits deutlich über dem EU-Durchschnitt. Der Anteil der Personen, die über das Internet mit öffentlichen Behörden interagierten, lag in Dä-

nemark 2014 bei 84 Prozent, während er sich im EU-Durchschnitt auf 45 Prozent be-
läuft.⁵³

Mit der „Digital Strategy 2016–2020“ soll die Vernetzung und Digitalisierung von
Staats-, Landes- und kommunalen Behörden weiter vorangetrieben werden und ein
„gemeinsamer öffentlicher Sektor“ („Joint Public Sector“) geschaffen werden. Alle Be-
höörden sollen innerhalb der verschiedenen Regierungsebenen enger zusammenarbei-
ten und dadurch einen verbesserten Service für Wirtschaft und Gesellschaft anbieten.
Bei der Umsetzung sind nicht nur Regierungsbehörden, Ministerien, Landesbehörden
und kommunale Ämter involviert, sondern auch Krankenhäuser, Schulen und Universi-
täten etc. Insgesamt legt die „Digital Strategy 2016–2020“ den Kurs für die Digitalisie-
rungsbemühungen im öffentlichen Sektor und dessen Zusammenwirken mit der Wirt-
schaft und Industrie auf allen Regierungsebenen fest. In den Prozess der Digitalisie-
rung des öffentlichen Sektors werden Privatunternehmen, Handelsorganisationen und
NGOs in beratender Funktion miteinbezogen.

Fazit: Dänemark hat sich seit 2001 nicht nur auf den Abbau von Bürokratiekosten kon-
zentriert, sondern schon früh integrierte Anstrengungen unternommen, um den Ge-
setzgebungsprozess zu verbessern und bestehende Regelungen zu vereinfachen. Mit
den Aktionsplänen „Danish Society 2.0“ sowie der „Digital Strategy 2016–2020“ ver-
sucht Dänemark, die Nutzung von IKT, die Vernetzung des gesamten öffentlichen Sek-
tors und die Etablierung von E-Government-Lösungen voranzutreiben und kann hierbei
bereits erste Erfolge vorweisen. Das zeigt: Auch bei Umsetzung der Digitalisierung
lässt sich Dänemark von einem ganzheitlichen Ansatz leiten und versucht von Beginn
an, integrierte, durchgängige Systemlösungen zu etablieren.

Die Entwicklung neuer Regulierungsvorhaben wird innerhalb eines gut organisierten
Rahmens durchgeführt. Allerdings könnte das dänische System zur Gesetzesfolgen-
abschätzung durch ein schlankes institutionelles Monitoringsystem aufgewertet wer-
den. Denn gegenwärtig schwächt ein Flickenteppich institutioneller Verantwortlich-
keiten die übergreifende Steuerung und Kontrolle. Darüber hinaus könnte das System
durch eine verstärkt systematisch durchgeführte Ex-post-Evaluierung von Regelungs-
maßnahmen wirkungsvoller ausgestaltet werden, da dies die Qualität des Bestands an
Regelungen verbessern würde.

Was kann Deutschland lernen? Die Vornahme integrierter Anstrengungen zur Verbes-
serung des gesamten Gesetzgebungsprozesses und der Vereinfachung von Normen
ist in Dänemark gut gelungen. Deutschland hat hier Nachholbedarf, da hierzulande der
Fokus auf dem reinen Abbau von Bürokratiekosten lag. Dieser Ansatz greift aber ent-
schieden zu kurz. Ansatz muss es sein, schädliche Regulierungen erst gar nicht ins
Leben zu rufen und gravierende Fehler von Beginn an nicht zu begehen. Damit stellt

⁵³ https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/egov_in_denmark_-_january_2015_-_v_17_0_final.pdf

sich aber unmittelbar die Frage nach der Qualitätsverbesserung des Rechtsetzungsprozesses. Auch im Rahmen der Umsetzung von Digitalisierungslösungen sollte Deutschland an einer integrierten, durchgängigen Gesamtlösung für den öffentlichen Sektor über die Behördenstufen arbeiten.

4.2.6 Bürokratiekostenabbau in der EU – Versuch einer Vorreiterrolle

Die Europäische Kommission hat eine umfassende Politik der besseren Rechtsetzung mit unabhängigen Aufsichtsfunktionen innerhalb des Generalsekretariats der Kommission und unter besonderer Verantwortung des ersten Vizepräsidenten der Kommission entwickelt. Als Exekutive der Union schlägt die Europäische Kommission neue Initiativen und Regelungsvorhaben vor, die vom Europäischen Parlament und vom Rat angenommen werden; sie überwacht zudem die Anwendung des Gemeinschaftsrechts in den 28 Mitgliedsstaaten. Die Mitgliedsstaaten sind ihrerseits verantwortlich für eine effektive Implementation und Durchsetzung des europäischen Rechts.

Die Kommission, die alle EU-Rechtsvorschriften einleitet, ist dazu verpflichtet, sich bereits in den frühen Phasen der Entwicklung der wichtigsten primären und nachrangigen Regelungsvorhaben mit den Interessengruppen auseinanderzusetzen. Die Stakeholder werden dabei mittels Roadmaps über die bevorstehenden Konsultationen unterrichtet, in denen die geplanten neuen Regelungsvorhaben sowie die Änderungen bestehender Rechtsvorschriften aufgelistet sind. Die Kommission ist auch verpflichtet, GFA für die wichtigsten primären und sekundären Regelungsvorhaben durchzuführen. Ein Ausschuss für Folgenabschätzung überprüft GFA und eine Stellungnahme des Rats ist Voraussetzung für einen von der Kommission zu prüfenden Vorschlag. Ein Sonderausschuss des Europäischen Parlaments führt ebenfalls eine Bewertung der GFA durch, sobald der Vorschlag dem Parlament vorgelegt wird.⁵⁴

Im Jahr 2007 wurde die „High Level Group on Administrative Burdens“ (HLG) ins Leben gerufen, um die Europäische Kommission bei der Implementierung des Aktionsprogramms zur Reduzierung von Bürokratiekosten zu beraten. Von 2007 bis 2014 arbeitete die HLG einen finalen Report aus, in welchen Empfehlungen und Vorschläge von Unternehmen, Industrieverbänden und nationalen Regierungen zur Optimierung der Bürokratie mit einfließen. Demzufolge lag das potenzielle Einsparpotenzial bei 41 Milliarden Euro jährlich.

⁵⁴ Vgl. dazu auch Prognos (2013), S. 13 ff.

Tabelle 5

Übersicht über die Reduzierung des Verwaltungsaufwands in der EU (2012)

	Vorschläge der Kommission	Angenommen bzw. umgesetzt	Anhängig	Gesamtes Reduktionspotenzial
In Mio. Euro	-40.875	-30.802	-6.821	-37.623
Einsparpoten- zial in Prozent	33	25	5,5	30,5

Weiterhin initiierte die Europäische Kommission im Zeitraum von 2007 bis 2012 ein weitreichendes „Gesetzgebungs-Vereinfachungs-Programm“ inklusive eines Aktionsplans mit 640 Initiativen zur Reduzierung und Abbau von Bürokratiekosten. Auf Grundlage des Standardkostenmodells wurden die Bürokratiekosten zu Beginn des Programms auf 124 Milliarden Euro in 13 verschiedenen Politikbereichen der EU-Bürokratie geschätzt. Am Ende des Programms stand demgegenüber ein Abbau von rund 25 Prozent der Kosten, was eine jährliche Ersparnis von 30,8 Milliarden Euro für Unternehmen bedeutet.⁵⁵

Darüber hinaus wurde Ende 2012 das „Regulatory Fitness and Performance Programme“, kurz REFIT⁵⁶, eingeführt, um durch Stakeholder Engagement und Partizipation das EU-Recht zu vereinfachen und Regulierungskosten zu verringern oder abzuschaffen; bürokratische Lasten, Friktionen und Ineffizienzen in der EU-Rechtsetzung sollen identifiziert und die Leistungsfähigkeit erhöht werden. Berater der REFIT-Plattform war bis 2014 u. a. die HLG. Auf dieser Plattform können Kommentare und Anmerkungen zu Gesetzesentwürfen eingereicht werden. Die REFIT-Plattform sammelt die Vorschläge und legt Empfehlungen zur Vereinfachung von Rechtsvorschriften vor. Diese Vereinfachungsvorschläge werden bewertet und überprüft, ob die Bürokratiekosten in der EU dadurch gesenkt werden können. In folgenden Bereichen wurden bereits Entscheidungen zur Vereinfachung der Rechtsvorschriften und Verringerung der Verwaltungslast durch REFIT erzielt⁵⁷:

- elektronisches Rechnungsstellungssystem für die Mehrwertsteuer
- Rechnungsführung/Rechnungslegung
- Rechtsvorschriften zu chemischen Stoffen
- Patente
- öffentliches Beschaffungswesen
- Straßenverkehr

⁵⁵ http://ec.europa.eu/dgs/secretariat_general/admin_burden/result_burden/result_burden_en.htm

⁵⁶ Europäische Kommission (2012): Communication: EU Regulatory Fitness. COM (2012) 746 final.

⁵⁷ http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/index_de.htm

Um weitere Verbesserungen vorzunehmen, hat die EU-Kommission am 19. Mai 2015 eine Agenda zur Zukunft der besseren Rechtsetzung vorgestellt. Vor allem Vorschläge zum Ausbau des Stakeholder Engagements durch eine Stärkung des REFIT-Programms und Leitlinien für Folgenabschätzungen (Ex-post-Evaluierungen) fanden darin ihre Berücksichtigung.

In Bezug auf die Bürokratiekosten der EU hat bereits die Reform der „Staff Regulations“ von 2004 und werden auch in Zukunft signifikante Einsparungen erzielt⁵⁸. Zusätzliche Einsparungen konnten durch die Reform des „2014–2020 Multiannual Financial Framework“⁵⁹ von 2013 mit Maßnahmen wie dem Personalabbau von fünf Prozent gewonnen werden, die auch in den kommenden Jahren weiterhin ihre Wirkung entfalten werden.⁶⁰

In den vergangenen Jahren erlangte das Thema Bürokratieabbau somit schrittweise eine höhere Priorität im Gesetzgebungsprozess der EU. Die EU selbst betitelt das Ziel des Bürokratieabbaus nicht primär als fortschreitende Deregulierung, denn dies wäre nicht im Sinne der Bürger, sondern einen guten Regulierungsrahmen zu schaffen mit den niedrigsten möglichen Kosten. Im Zuge des Experteninterviews wurde deutlich, dass es besonders im Zuge der „One in, one out“- bzw. „One in, two out“-Regulierung wichtig ist, nicht nur die Kosten der einzelnen Regulierungen zu berücksichtigen, sondern auch, welchen Nutzen die Gesellschaft durch bspw. einen besseren Umweltschutz durch die Regulierung hat. Wie zuvor beschrieben, wurden seit 2008 vielfältige Maßnahmen und Werkzeuge weiterentwickelt und eingesetzt. Insbesondere das Stakeholder Engagement bietet viele Möglichkeiten, die Gesetzgebung und Regulierungen durch die EU effizienter und besser zu gestalten. Diese Möglichkeiten wurden in den letzten Jahren eingeführt, werden jedoch nur punktuell von den betroffenen Bürgern, Unternehmen und Initiativen genutzt. Es ist daher wichtig, die Möglichkeiten der Partizipation in der Gesellschaft bekannter zu machen.

Fazit: Verbesserungen sind auf europäischer Ebene in verschiedenen Bereichen möglich. Denkbar wären bei Gesetzesinitiativen die Konsultationen mit Stakeholdern nicht nur im frühen Stadium der Entwicklung, sondern auch systematisch bereits auf der Vorschlagsebene.

Zudem könnte auch die GFA Teil des Konsultationsprozesses sein. Die Kommission unternimmt bereits erhebliche Anstrengungen, um die Regelungsvorhaben einer systematischen Ex-post-Bewertung zu unterziehen. Einige zusätzliche Schritte könnten zur Stärkung dieser Schritte beitragen: So könnten bspw. weitaus mehr Rechtsvorschriften systematisch einer Ex-post-Bewertung unterzogen werden. Die Einführung von Schwellenwerten mit objektiven und transparenten Kriterien für die Bestimmung

⁵⁸ Staff Regulations Unit of the Commission, http://ec.europa.eu/civil_service/docs/toc100_en.pdf

⁵⁹ http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/fin_fwk1420/fin_fwk1420_en.cfm

⁶⁰ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2015-007847&language=EN>

von Tiefe und Umfang der Evaluation könnte dazu beitragen, die Ressourcen besser zu kalibrieren und die Transparenz der Evaluierung weiter zu erhöhen. Die Kommission verabschiedete am 19. Mai 2015 ein Paket von Maßnahmen zur besseren Rechtsetzung, das neue Verpflichtungen für einige dieser Aspekte enthält.

Darüber hinaus etabliert die EU einen halbjährlichen Austausch mit RegWatchEurope, dem Zusammenschluss der acht nationalen Bürokratieabbaugremien (u. a. Normenkontrollrat (NKR) – Deutschland; ACTAL – Niederlande; Regulatory Policy Committee (RPC) – Großbritannien; Regelrådet – Norwegen; Komise RIAC – Tschechien; Regelrådet – Schweden), die es in Europa gibt. Zukünftig kann ein Erfahrungsaustausch mit diesen Organisationen zur Implementierung von EU-Gesetzen auf nationaler Ebene Best Practices sowie der EU zusätzliche Herausforderungen der Implementierung der Gesetze aufzeigen.

5 Case Studies: Innovative Methoden für geringere Bürokratielasten

E-Government und Political Design als neue Instrumente zur Bürokratievermeidung:
Fallstudien aus Estland und Dänemark zeigen neue Wege auf

Nachdem die vorherigen Kapitel die bestehende Bürokratielast, deren wachstums-, gründungs- und investitionsverringende Wirkung und aktuelle Maßnahmen und Tools des Bürokratieabbaus analysiert haben, wagt dieses Kapitel den Blick „outside the box“ – den Blick über etablierte Maßnahmen des Bürokratieabbaus hinaus. Als Basis der folgenden Ausführungen dienen bestehende Studien, Research Papers sowie Tiefeninterviews mit einem Unternehmen aus Estland, Gespräche mit Bürgern, Angestellten und Regierungsvertretern aus beiden Ländern und die Studienreise nach Estland, im Zuge welcher der E-Government-Showroom besichtigt wurde. Durch die Recherchen und Interviews kristallisierte sich heraus, dass, während es viele Maßnahmen für den Bürokratieabbau gibt, insbesondere in Dänemark und Estland schrittweise eine fundamental neuartige Herangehensweise etabliert wurde bzw. wird, die daher im Folgenden in zwei Fallstudien detailliert betrachtet werden soll.

5.1 E-Government in Estland: Die unsichtbare Verwaltung

Im Sommer ist es in Estland bis zu 18 Stunden hell und im Winter bis zu 18 Stunden dunkel. Doch nicht nur in dieserlei Hinsicht unterscheidet sich das Leben in Estland von dem in Deutschland:

Während Deutsche morgens das Haus verlassen und ihren Personalausweis, Führerschein, Fahrzeugpapiere, Krankenkarte, Jobticket, Bonuskarten etc. dabei haben, um die notwendigen Ausweisdokumente und Zugangskarten für diverse Alltagssituationen parat zu haben, verlassen Esten morgens das Haus und haben eine einzige Karte dabei: ihre e-ID. Mit dieser e-ID kann man kostenfrei den öffentlichen Nahverkehr nutzen, sich ausweisen, die Fahrzeugpapiere überprüfen lassen, zum Arzt gehen, Überweisungen und Medikamente in der Apotheke abholen, die Steuererklärung online einreichen und vieles mehr. Diese eine Karte ermöglicht eine simple Kommunikation und Interaktion mit der Verwaltung in allen Belangen. Dadurch ist es den Bürgern und Unternehmen möglich, alle Regierungsservices, die sie benötigen, über das Smartphone oder einen PC jederzeit zu erledigen.

Das Ziel, das die estnische Regierung verfolgt: die „Invisible Governance“ – die unsichtbare Verwaltung. Die Regierung hat für sich das Selbstverständnis festgelegt, dass sie Dienstleister für die Bürger und Unternehmen im Land ist. Dies bedeutet auch, dass nur wenn diese Services attraktiv und nutzerfreundlich umgesetzt werden, sie von den Bürgern und Unternehmern in Anspruch genommen werden und Estland zu einem attraktiven Standort machen. Aus diesem Grund hat die Regierung ihre Prozesse ent-

schlackt und vereinfacht, sodass sie problemlos 99 Prozent ihrer Services digital anbieten kann, da dies die größte Nutzerfreundlichkeit für Bürger und Unternehmen bietet.

Die Regierung ist somit maßgeblicher Treiber der Digitalisierung des ganzen Landes.

5.1.1 Die Digitalisierung im alltäglichen Leben

Die Regierung versteht sich als Dienstleistungsanbieter, der in einer kompetitiven Welt anstrebt, im internationalen Standortwettbewerb möglichst attraktiv für alle Nutzer zu sein, Unternehmen wie Bürger, heimische wie ausländische Firmen. Daher werden alle Interaktions- und Kommunikationsanliegen mit der Verwaltung für Bürger und Entrepreneure über das zentrale Portal eesti.ee und für Unternehmen über rik.ee angeboten und verwaltet. Auf einen Blick findet man hier einen Überblick über alle Daten, Dienstleistungen und Hilfe für alle Belange. Dies bedeutet auch, dass sowohl die Verwaltung wie auch die Regierung inzwischen papierlos und ausschließlich digital operieren. Die Regierung verfolgt in der Umsetzung von E-Government eine stringente Strategie, die in Kürze folgendermaßen zusammengefasst werden kann:

- Nutzerfreundlichkeit: Die Regierung ist Dienstleister für ihre Unternehmen und Bürger. Daher ist sie bestrebt, alle Dienste so nutzerfreundlich wie möglich zu gestalten. Mithilfe neuer Erkenntnisse werden die Dienste und die Nutzbarkeit kontinuierlich weiterentwickelt und verbessert.
- Einmalige Dateneingabe: Daten werden von den Unternehmen und Bürgern nur ein einziges Mal abgefragt und zentral verwaltet. Alle anderen Regierungsservices und Behörden können je nach Berechtigung auf einen Ausschnitt dieser Daten zugreifen, sodass sie alle benötigten Daten zur Verfügung haben, um den bestmöglichen Service liefern zu können.
- Datenrechte: Der Bürger/Das Unternehmen ist Besitzer der Daten, die Regierung nur der Verwalter. Die Regierung verpflichtet sich zu vollständiger Transparenz. Dies bedeutet, Bürger und Unternehmen können in einem Protokoll jederzeit nachverfolgen, wer wann welche Daten eingesehen hat. Sie haben da-rüber hinaus durch Artikel 157 des Strafgesetzbuchs das Recht, eine Rechtfertigung einzufordern, warum die Daten eingesehen wurden. Wurden Daten unrechtmäßig eingesehen von Personen, die dazu nicht autorisiert waren, sieht das Gesetz Geld- und Haftstrafen vor.
- 24/7: Alle Services stehen Bürgern und Unternehmen rund um die Uhr zur Verfügung, nicht nur zu Öffnungszeiten der Bürgerbüros.
- Keine Altlasten: Alle Services müssen neuer als 13 Jahre sein. Die Regierung geht davon aus, dass sich im Zeitverlauf viele Dinge ändern werden. Um immer auf dem aktuellsten Stand zu sein, müssen Regierungsservices spätestens nach 13 Jahren modernisiert werden.
- Digital by Default: Alle Services stehen standardmäßig digital durchgängig zur Verfügung. Die einzigen Ausnahmen bestehen in der Eheschließung, Scheidung und dem Haus(ver)kauf, um Missbrauch zu verhindern.
- Offene Standards: Der Zugang ist für alle Nutzer besonders leicht zugänglich und nutzbar.

- Omni-Channel Services: Alle Dienste können nahtlos und digital durchgängig genutzt werden, unabhängig vom Gerät des Nutzers.

Durch dieses fortschrittliche Selbstbild der Regierung, die konsequente Umsetzung der papierlosen und unsichtbaren Regierung entwickelte Estland große Kompetenzen in Cyber Security und baute ein umfassendes Sicherheitssystem basierend auf der Blockchain-Technologie dazu auf. Dies führte dazu, dass die NATO 2008 das digitale Sicherheitszentrum (NATO Cooperative Cyber Defense Centre of Excellence) nach Estland verlegte. Durch die hohen Sicherheitsmaßnahmen und Transparenz der Regierung ist das Vertrauen in die Nutzung von E-Government-Services durch Bürger und Unternehmen in den vergangenen Jahren stetig gestiegen. Inzwischen nutzen 94 Prozent der Bürger die e-ID, 2015 wurden 31 Prozent aller Stimmen der Parlamentswahlen über das i-Voting System abgegeben, 99 Prozent der Medikamente werden elektronisch verschrieben und 98 Prozent der Unternehmensteuererklärung bzw. 96 Prozent der privaten Steuererklärung werden über das e-Tax Board abgegeben. Die elektronische Steuererklärung für Bürger dauert dabei drei bis 15 Minuten und kann digital selbst über das Smartphone erstellt und eingereicht werden.

5.1.2 Vorteile für die Regierung

E-Government bietet mannigfaltige Vorteile für die Beteiligten, Unternehmen wie Bürger und die Regierung selbst. Betrachtet man die Kostenaspekte von E-Government, so sind die Zahlen eindeutig: In Estland spart die papierlose Verwaltung jährlich Kosten in Höhe von zwei Prozent des BIP und monatlich Papierstapel in der Höhe des Eiffelturms. Zum Besuch von Bundeskanzlerin Angela Merkel im E-Government-Showroom in Estland im August 2016 wurde zudem eine Berechnung der Papierersparnis durch die Umstellung auf E-Government für Deutschland aufgestellt, die besagt, dass Deutschland bis zu 45 Papierstapel in der Höhe des Eiffelturms durch Umstellung auf E-Government pro Monat sparen würde. Zudem erspart E-Government jeder einzelnen Person rund eine Arbeitswoche an Zeit jedes Jahr, die für Behördengänge, Wartezeiten, Steuererklärung, Beantragung von Sozialleistungen, Schriftverkehr und Förderanträge wegfallen. 2015 sparte das Datenbanksystem X-Road in Estland 454 Jahre Arbeitszeit ein, da alle Daten nur einmalig darin eingegeben werden müssen und die befugten Ministerien und Behörden darauf je nach Autorisierung zugreifen können. Dies verdeutlicht, wie stark eine zentrale Datenbank Unternehmen, Bürgern wie auch der Verwaltung alltägliche operative Kontakte mit der Verwaltung vereinfacht, somit wertvolle Zeit und damit auch Kosten spart.

Die Kosten, die auf der estnischen Regierungsseite anfallen, um das E-Government-System zu betreiben, weiterzuentwickeln und die Sicherheitsinfrastruktur auf dem neuesten Stand der Technik zu halten, belaufen sich auf 50 Millionen Euro pro Jahr. Das System ist hochgradig skalierbar, da die Infrastruktur nahezu identisch ist, unabhängig davon, ob es von zwei Millionen oder 80 Millionen Bürgern genutzt wird. Für Deutschland ergäben sich durch E-Government enorme Kosteneinsparpotenziale.

5.1.3 Vorteile für die Unternehmen

Unternehmen möchten in einer idealen Welt möglichst wenig Kontakt mit der Regierung, um vorzugsweise viel Zeit für ihr Geschäftsgebaren zu verwenden. Besonders im digitalen Zeitalter sind Unternehmen daher auch flexibler, wo sie ihr Unternehmen anmelden. 2009 stellte Estland einen Weltrekord mit der schnellsten Unternehmensregistrierung in nur 15 Minuten auf. Über das Portal rik.ee werden nicht nur Unternehmen registriert, sondern auch 99 Prozent der jährlichen Berichte und Meldepflichten von Unternehmen standardisiert und papierlos abgewickelt. Diese vereinfachten und unternehmerfreundlichen Rahmenbedingungen führten dazu, dass Estland inzwischen die höchste Rate an Start-ups pro Einwohner in Europa hat.

Zudem hat die Regierung in Estland das Steuersystem für Unternehmen stark vereinfacht: Ein Unternehmen zahlt auf Gewinne nur dann Steuern (in Höhe von 20 Prozent), wenn diese in Form von Dividenden ausgeschüttet werden. Alle Gewinne, die im Unternehmen bleiben bzw. reinvestiert werden, unterliegen einem Steuersatz von 0 Prozent. Zu diesem Steuersystem gibt es nur sehr wenige Ausnahmen, sodass die Buchhaltung in Unternehmen nur einen sehr geringen Teil des Unternehmens ausmacht. Beispielsweise stammen Skype und das innovative FinTech-Start-up TransferWise aus Estland. Von den rund 600 TransferWise-Angestellten sind 15 in der Finanz- und Buchhaltungsabteilung und davon rund 1,5 Angestellte (zzgl. Freelancern) für die Unternehmensteuern beschäftigt.

Angestellte aus der Buchhaltung von TransferWise, die zuvor bereits viele Jahre in anderen Unternehmen arbeiteten, berichteten, dass, bevor die Regierung auf E-Government umstellte und das e-Tax Board eingeführt hat, die Steuerprüfung in manchen Fällen mehrere Monate dauerte. Mittels automatisierter Big-Data-Analysen identifiziert das Finanzamt Ausreißer und Auffälligkeiten in Steuererklärungen und klärt diese und alle offenen Fragen direkt in einem Telefonanruf oder einer E-Mail. Dadurch können mehr Steuerprüfungen seitens des Finanzamts durchgeführt werden, die jeweils binnen weniger Stunden abgeschlossen sind.

Estland arbeitet aktuell darauf hin, in den nächsten drei bis fünf Jahren Steuererklärungen für KMU durch neue Dienstleistungen des E-Governments obsolet zu machen, sodass sich das ohnehin schon simple Verfahren weiter vereinfacht.

Darüber hinaus können alle Informations- und Meldepflichten digital und standardisiert übermittelt werden. Estland bemüht sich auch, Regularien seitens der EU standardisiert und mit minimalen bürokratischen Belastungen für die Unternehmen umzusetzen. All diese Möglichkeiten des E-Governments wurden in Estland zwar von der Regierung forciert und vorangetrieben, dennoch sind es Lösungen und Anwendungen aus dem privaten (IKT-)Sektor, die die Regierung in ihre Prozesse integriert hat. Die E-Government-Bestrebungen der Regierung fördern somit die Digitalisierung der lokalen Wirtschaft und die Nachfrage im IKT-Bereich. Zudem bietet die Regierung zahlreiche Ausbildungs- und Förderprogramme an, um die Fähigkeiten der Bürger für die Ansprüche der Zukunft vorzubereiten. So lernen Schüler bereits ab der ersten Klasse Programmieren, in zwei öffentlich-privaten Partnerschaften (2002–2004 und 2009–2010)

boten die größten Banken und Telekommunikationsfirmen kostenlose Computer-Trainings für Erwachsene an, an denen 20 Prozent der erwachsenen Bevölkerung teilnahmen. Dadurch fördert die Regierung die Weiterbildung ihrer Bürger und Angestellten und vergrößert den Pool digital versierter Fachkräfte, die den Unternehmen zur Verfügung stehen. Zeitgleich fördert dies die Fachkräfteversorgung der Unternehmen, damit diese auch in Zukunft erfolgreich operieren und weitere Lösungen für Unternehmen und die Regierung entwickeln können.

5.1.4 Entschlackung der Regierungsprozesse

E-Government wirkt sich jedoch nicht nur auf die operativen und administrativen Belange von Unternehmen und Bürgern positiv aus, sondern auch auf den Regierungsprozess. In Estland ist nicht nur die Verwaltung papierlos, sondern auch die gesamte Regierung. Dies bedeutet, dass alle Protokolle, Gesetzesentwürfe, Agenden und Vorhaben digital dokumentiert werden und somit den zuständigen Abgeordneten und Ministern zu jeder Zeit über die e-Cabinet-Datenbank zur Verfügung stehen. Durch die digitale Signatur können Abgeordnete bspw. bereits im Taxi auf dem Weg zur Arbeit Protokolle abzeichnen und über Gesetzesentwürfe abstimmen. Erhält ein Gesetzesentwurf dadurch bereits die notwendige Stimmenanzahl, muss er im Plenum nicht mehr diskutiert werden, sondern wird direkt angenommen. Dadurch wurde die Effizienz von Besprechungen und Anhörungen gesteigert, da nur noch Vorhaben diskutiert werden, bei denen Diskussionsbedarf besteht. Für diese Vorhaben steht im Umkehrschluss auch mehr Zeit zur Verfügung, wodurch diese ausführlicher diskutiert werden können. Die durchschnittliche Meetingdauer innerhalb der Regierung wurde durch die Einführung des e-Cabinets von vier bis fünf Stunden auf 30 bis 90 Minuten verkürzt.

5.1.5 Fazit und Ausblick für Deutschland

Die Ausführungen verdeutlichen die vielseitigen Vorzüge durch E-Government. Über die oben beschriebenen quantitativen Vorzüge hinaus äußert sich dies jedoch für die estnische Regierung auch in den Beobachtungen, dass Steuerhinterziehung nahezu unmöglich ist, das System aus Transparenz, Kontrolle und Vertrauen die Rechenschaftspflicht, aber auch das Verantwortungsbewusstsein aller Akteure gesteigert und die Partizipation der Bürger am öffentlichen Leben positiv beeinflusst hat.

Die Transformation zu einem schlankeren Verwaltungsapparat, unternehmensfreundlichen Rahmenbedingungen und effizienteren Regierungsprozessen vollzog sich jedoch nicht mithilfe eines technokratischen Maßnahmenplans, sondern durch einen grundsätzlichen Systemwechsel als Folge eines innovativen Selbstverständnisses der Regierung. Dies ist auch das Hauptargument, weshalb die Transformation zu E-Government in Deutschland stagniert: Die Regierung möchte ihre jetzigen Strukturen in das digitale Zeitalter überführen. Die Überführung der rigiden Strukturen gelingt aktuell jedoch nur schrittweise und zögerlich, weshalb nur wenige Dienste digital angeboten und daher kaum genutzt werden. Für die Regierung stellt dies ein Henne-Ei-Problem dar: Es lohnt sich nicht, die Services auszubauen, wenn sie von den Nutzern nicht ange-

nommen werden, während im Gegenzug die Nutzer E-Government-Dienste nicht in Anspruch nehmen, da das Angebot gering ist und die angebotenen Dienste nicht nutzerfreundlich sind.

In Estland wurde die Einführung der e-ID 2002 großflächig durchgeführt. Nach der Erklärung der Unabhängigkeit von der Sowjetunion 1991 wurden im Juli 1992 die ersten estnischen Personalausweise nach der Unabhängigkeit mit einer Gültigkeit von zehn Jahren ausgestellt. 2002 benötigte somit ein Großteil der Bevölkerung neue Ausweise, weshalb die Einführung der e-ID in kurzer Zeit bei einem Großteil der Bevölkerung erfolgte. Zudem war es zu diesem Zeitpunkt bereits möglich, die Steuererklärung online abzugeben, online den Wohnsitz zu registrieren, mit der e-ID kostenlos öffentliche Verkehrsmittel zu nutzen, digitale Signaturen zu verwenden, sich online in (Hoch-)Schulen einzuschreiben, und Ministerien nutzen bereits die Datenbank X-Road für den Datenaustausch. Die Bürger hatten folglich mit ihrem neuen Ausweisdokument Zugang zu einer Vielzahl von Regierungsservices, die attraktiv waren, sodass die Nutzung dieser Services stetig anstieg.

Ziel der Transformation zu E-Government ist es daher nicht, die bestehenden Strukturen identisch digital abzubilden, sondern eine Möglichkeit zu etablieren, Regierungsservices für Bürger und Unternehmen attraktiv zu präsentieren, um Effizienzvorteile für alle Beteiligten zu heben. Estland etablierte E-Government durch attraktive Angebote, maximale Transparenz und eine hohe Nutzerfreundlichkeit, was die notwendige Akzeptanz und Nutzung nach sich zog. Dadurch wurde das Vertrauen der Bürger und Unternehmen in die Technologie gefördert und macht sie heute zu einem selbstverständlichen Teil des alltäglichen Lebens, auf den die estnischen Bürger und Unternehmen nach eigenen Angaben nicht wieder verzichten möchten.

5.2 Case Study Political Design: Staatsbeamte als Innovatoren

Dänemark hat auf dem Weg zum Bürokratieabbau einen gänzlich anderen Weg als Estland beschritten: Statt Serviceleistungen der Regierung digital abzubilden und online zugänglich zu machen, gestaltet Dänemark den Prozess der Gesetzgebung auf eine innovative Art. Die grundsätzliche Zielstellung dabei ist, dass Regierungsbeschlüsse zu besseren Resultaten für die Bürger bzw. Unternehmen führen sollen. Damit aber müssen die Bedürfnisse der Bürger und Unternehmen unmittelbar in das „Political Design“ der Gesetzgebung einfließen. Ein methodischer Ansatz, der die Nutzerbedürfnisse konsequent in den Mittelpunkt stellt und in den letzten Jahren in Wirtschaft, Wissenschaft und Politik eine zunehmende Beachtung erfährt, ist das sog. Design Thinking.

5.2.1 Die Grundidee des Design Thinking

In der Wirtschaft ist bereits seit vielen Jahren die Tendenz festzustellen, sich noch intensiver als bisher mit dem Kunden bzw. dessen Bedürfnissen und Problemlagen auseinanderzusetzen. Ein methodischer Ansatz, der diese Kundenzentrierung radikal in

den Vordergrund stellt, ist das an der Universität Stanford entwickelte und an der deutschen d.school des HPI (Potsdam) weiterentwickelte „Design Thinking“. Unter Design Thinking versteht man gemeinhin eine Innovationsmethode zur Lösung komplexer Probleme, die auf den drei Säulen Team, Raum und Prozess beruht.

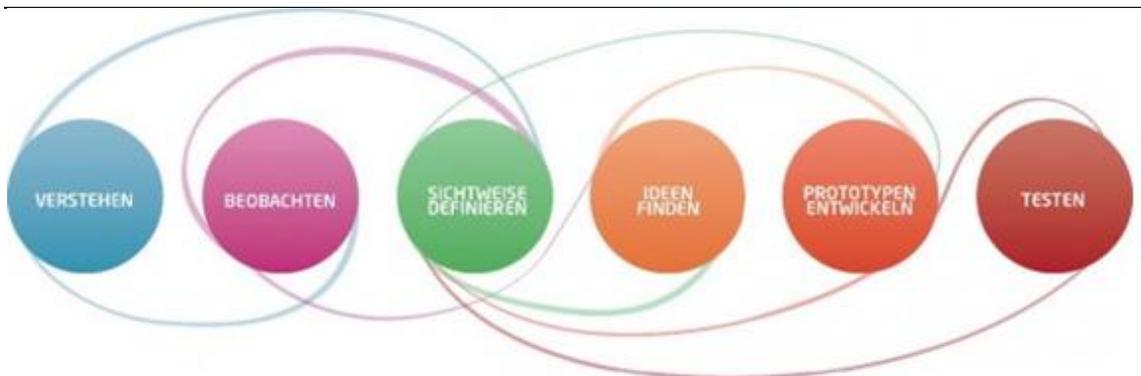
Team: Interdisziplinär zusammengesetzte Teams sollen neuartige und fächerübergreifende Lösungen hervorbringen. Der „Blick über den Tellerrand“ ist im Design Thinking damit inhärenter Teil des Innovationsprozesses.

Raum: Eine kreativitätsfördernde Umgebung soll vorhandene Arbeits- und Hierarchiestrukturen sowie Arbeitsweisen durchbrechen. So bleiben im Design Thinking Titel oder Positionen unberücksichtigt („ein Team aus Gleichen“), es wird an Stehpulten oder sogar in aktiver Bewegung gearbeitet und die Erarbeitung von Prototypen erfolgt mit klassischen Bastelmaterialien oder auch Legobausteinen.

Prozess: Die konkreten Methoden im Design Thinking bestehen oftmals aus unterschiedlichen Brainstorming-Übungen. Diese auf den ersten Blick chaotisch wirkenden Arbeitsschritte werden aber durch eine übergeordnete Prozessabfolge zusammengehalten, die sich aus den nachfolgenden sechs Elementen (Abbildung 13) zusammensetzt:

Abbildung 13

Prozessperspektive im Design Thinking



Quelle: HPI, 2016, geladen am 14.12.2016 unter <http://t3n.de/news/design-thinking-6-schritten-507155/>

Die ersten drei Prozessschritte dienen ausschließlich dazu, die Bedürfnisse und Problemlagen der Kunden bzw. Nutzer nachzuvollziehen, und werden damit oftmals auch als „Empathie-Phase“ bezeichnet. Erst in den letzten drei Schritten werden Ideen entwickelt. Diese werden dann zudem in erste Umsetzungsentwürfe (Prototypen) überführt. Mit diesen Prototypen werden dann die potenziellen Kunden bzw. Nutzer konfrontiert.

Der gesamte Design-Thinking-Prozess ist dabei nicht als linearer Prozess angelegt, sondern erlaubt bzw. fordert sogar jederzeit Rückschritte zu vorausgegangenen Stufen. Dieses Prinzip des „Fail often, fail early“ („Scheitere häufig, scheitere früh“) kann sehr effektiv Entwicklungskosten begrenzen.

5.2.2 Politische Problemlagen und sinkende Problemlösungskapazität

Nicht nur im Unternehmenskontext werden Probleme zunehmend komplexer. Finanz- und Wirtschaftskrise, demografischer Wandel oder Klimawandel belegen, dass sich auch gesellschaftliche und wirtschaftliche Problemlagen immer schlechter in ihrer ganzen Komplexität erfassen lassen. Vor diesem Hintergrund finden traditionelle (politische) Ansätze keine adäquaten Lösungen (Carstensen und Bason, 2012).

Zentrale Kritikpunkte (Bason, 2010) sind, dass

- Behörden und Ministerien häufig als separierte Einheiten arbeiten,
- Mitarbeiter weniger agil sind und
- moderne Technologien und regierungsübergreifende Synergien durch Zusammenarbeit nicht genutzt werden.

Forschungen belegen darüber hinaus, dass öffentliche Behörden und Ämter ihr Innovationsbestreben zu häufig nur auf interne Prozesse fokussieren statt auf die Entwicklung innovativer Services und Lösungen für die Gesellschaft als Ganzes (Eggers und Singh, 2009; National Audit Office, 2009).

Abbildung 14

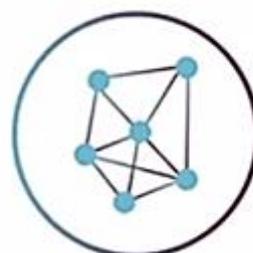
Zunehmende Komplexität sozialer Probleme



Probleme werden
zunehmend komplexer



Traditionelle Ansätze
funktionieren nicht mehr
in gleichem Maße wie
früher



Institutionen müssen
zusammenarbeiten

Quelle: MaRS Solution Lab (2016), Introduction to Social Innovation Labs

Als Reaktion auf diese sinkende Problemlösungskapazität der klassischen politischen Institutionen entstanden in den vergangenen Jahren weltweit rund 20 Labore für soziale Innovationen (Social Innovation Labs).

5.2.3 Social Innovation Labs in Dänemark

Eines dieser Social Innovation Labs ist das in Dänemark angesiedelte „MindLab“. MindLab wurde 2002 vom Wirtschaftsministerium als interner Inkubator für Kreativität und Innovationen gegründet. Mikkel B. Rasmussen, der erste Leiter des MindLabs, charakterisiert das MindLab als Äquivalent zum Vorgang, „mit Handgranaten auf die Bürokratie“ zu werfen.

2007 wurden die Aufgaben und Methoden des MindLabs erweitert, das fortan als Innovationslab des Wirtschafts-, des Arbeits- und des Finanzministeriums diente. Das MindLab soll dabei Bürger, Unternehmen und Regierungsmitarbeiter vernetzen und in einem kreativen Austausch- und Kooperationsprozess einbinden. Damit soll letztendlich die Regierung darin unterstützt werden, die Gesetze auf die bestmögliche Art zu gestalten und zu implementieren. Dabei kommen insbesondere Elemente des Design Thinking zum Einsatz.

Das MindLab bezieht in seine Arbeiten eine große Bandbreite an Fach- und Methodenwissen aus den Bereichen Psychologie, Politikwissenschaft, Ökonomie, Ethnologie, Design Thinking oder auch computergestützter Modellbildung ein. Als überministerielles Innovationslabor werden für jedes Projekt Mitarbeiter aus verschiedenen Institutionen zusammengebracht, die im Rahmen einer Design-Thinking-Methode politische Problemlagen bearbeiten. Die Teams sollen das zu erforschende Problem dabei nicht aus ihrem eigenen ministeriellen („gesetzentrierten“) Blickwinkel analysieren, sondern die Perspektive der von einem Gesetz betroffenen Personen („menschenzentriert“) einnehmen.

Die Teams im Innovationslabor eruieren dabei

- welche Probleme gegenwärtige Umstände oder Gesetzesregelungen verursachen,
- weshalb Gesetze nicht die gewünschten Ergebnisse liefern und
- wie die Regierung in diesem Bereich von der Gesellschaft wahrgenommen wird.

Um aufseiten der Innovationsteams Empathie für die Situation der Bürger zu entwickeln und damit die Probleme umfassend zu verstehen, kommen vor allem die folgenden Methoden zur Anwendung:

- Interviews mit fünf bis acht Personen der Zielgruppe. Es geht nicht darum, möglichst viele Menschen zu befragen, sondern wenige, aber diese sehr tief gehend, um den Kern des Problems zu verstehen.
- Filme drehen über die Situation der Bürger oder Unternehmen. Die Teams stellen dabei konkrete Situationen dar, in denen die Bürger mit einer gesetzlichen Vorschrift in ihrem Alltag in Kontakt kommen.

- Alltag erleben, indem die Teammitglieder Bürger oder Unternehmen in ihrem Alltag begleiten, um zu erfahren, auf welchem Weg und in welcher Stärke die Zielgruppe von einer Regelung betroffen ist.
- Nutzererfahrung dokumentieren, indem die Teams detailliert Schritt für Schritt analysieren, welche Einzelerfahrungen die Bürger oder Unternehmen an jedem Kontaktpunkt mit einer gesetzlichen Vorschrift oder einem Regierungsservice machen. Die sich anschließende Visualisierung dieser Kontaktpunkte bzw. dieser Kontakterfahrungen schließt die Empathie-Phase des jeweiligen Einzelprojektes ab.

Wichtig erscheint an dieser Stelle der Hinweis, dass das Innovationslab nicht dazu dient, von den Bürgern und Unternehmen bereits konkrete Lösungen für Probleme bei politischen Regulierungen zu erhalten. Die Erkenntnisse aus der Empathie-Phase werden anschließend genutzt, um in der sich nun anschließenden Ideenfindungsphase erste Problemlösungsansätze zu entwickeln und diese in Prototypen zu überführen.

Als Kreativitätsmethoden zur Generierung neuartiger und innovativer Problemlösungen kommen insbesondere die folgenden Elemente zum Einsatz:

- Mustererkennung,
- Perspektiven-Karten,
- Brainstormings,
- Prioritätsgitter und
- Szenariotechnik.

Anschließend werden die Lösungskonzepte in einen Prototyp überführt. Prototypen sollen es den Nutzern ermöglichen, mit einer abstrakten Idee in Interaktion zu treten. Die Abgrenzung eines Prototyps erfolgt bei MindLab dabei bewusst sehr frei, sodass neben „gebastelten Prototypen“ (z. B. eine Smartphone-App, deren Anzeige auf einem Blatt Papier skizziert wird) auch Rollenspiele und Lego-Techniken (z. B. Nachstellen eines Ämterbesuches) zum Einsatz kommen.

Der Vorteil der Nutzung von (rudimentären) Prototypen liegt in zwei Aspekten begründet: Zum einen werden nur vergleichsweise geringe Entwicklungskosten in einen solchen Prototyp gesteckt. Zum anderen zeigen die Erfahrungen, dass Nutzer, die mit einem rudimentär ausgestalteten Prototyp konfrontiert werden, eher dazu bereit sind, Verbesserungsvorschläge und Änderungswünsche zu äußern.

Die Prototypen werden anschließend den Nutzern präsentiert und von diesen einem ersten Praxistest unterzogen. Das Nutzerfeedback wird akribisch dokumentiert und getreu dem Motto des Design Thinking dazu genutzt, um die entwickelte Problemlösung erneut kritisch zu hinterfragen. Die Erfahrungen zeigen, dass in den seltensten Fällen bereits die erste Lösung bei den Nutzern volle Zustimmung findet, sodass ein Rückschritt („Fallback“) im Design-Thinking-Prozess vollzogen wird.

Dabei bleibt es den jeweiligen Innovationsteams selbst überlassen, an welcher Stelle der sechsstufige Design-Thinking-Prozess wieder aufgenommen wird. Die häufigsten Szenarien sind dabei:

- Es werden zusätzliche Nutzer-Interviews in der Empathie-Phase durchgeführt, um das Problem besser zu durchdringen.
- Es werden aus dem Prototyp-Feedback komplett neue Ideen entwickelt, die wiederum in Prototypen überführt und von Nutzern getestet werden.
- Es werden Modifikationen am Prototyp vorgenommen und dem Nutzer erneut zur Bewertung vorgelegt.

Diese Rückkehr in bereits absolvierte Projektphasen der Empathie-Findung oder Ideenfindung wird im Design Thinking zwar als „Scheitern“ („Fail“) bezeichnet, ist jedoch stark positiv besetzt: Ein solches Scheitern setzt voraus, dass neue, bislang nicht berücksichtigte Erkenntnisse durch das Innovationsteam zusammengetragen wurden, die von nun an bei der Problemlösung berücksichtigt werden. Da die Design-Thinking-Prozesse zudem in sehr kurzen Zeitfenstern stattfinden, sind zum Zeitpunkt des Scheiterns auch vergleichsweise wenige Ressourcen in die Problemlösung geflossen, so dass „Sunk Costs“-Überlegungen nur eine untergeordnete Rolle spielen.

Das nachfolgende Beispiel eines konkreten MindLab-Projekts verdeutlicht nochmals die innovativen Arbeitsstrukturen und Erfolgchancen dieser Methodik auch im Bereich des Bürokratieabbaus.

5.2.4 Beispiele für Bürokratieabbau mittels Design-Thinking-Methoden des MindLabs

Nachdem im Jahre 2007 das MindLab als Innovationslab dreier Ministerien, des Wirtschafts-, Arbeits- und Finanzministeriums, etabliert wurde, bestand eine der ersten Aufgaben darin, die Bürokratielast für Unternehmen zu reduzieren. Mit diesen drei beteiligten Ministerien waren die Verantwortlichen für rund 80 Prozent der Unternehmensregulierungen Dänemarks vereint und arbeiteten gemeinsam mit dem MindLab als Austausch- und Innovationsplattform an einer Lösung für ein Problem, für das zuvor keine zufriedenstellende Lösung erarbeitet werden konnte.

Die Initiative verlief unter dem Titel „Away with Red Tape“ („Weg mit der Bürokratie“) und wurde in drei Projekten adressiert. Insgesamt wurden neun junge Steuerzahler unter 30 Jahren, sieben Betroffene von Arbeitsunfällen, sieben junge Unternehmer ohne Angestellte und weitere relevante externe Experten interviewt und in den Lösungsprozess einbezogen. Durch den Prozess wurden verschiedene Problemstellen identifiziert, die neue Lösungsansätze aufzeigten. Diese beinhalten u. a.:

- *Lösungstyp eins: Wissen, was bevorsteht.* Viele Bürger und Unternehmer erfahren die Interaktion mit der Regierung als undurchsichtig und willkürlich, da ihnen nicht klar ist, welche Prozesse innerhalb der Regierung den Verlauf ihres Anliegens bestimmen. Dies fördert Missverständnisse und die Frustration der Bürger und Unter-

nehmen. Daher ist es wichtig, die Transparenz zu erhöhen, um Prozesse und Entscheidungen für Unternehmen und Bürger nachvollziehbar und verständlicher zu machen.

- *Lösungstyp zwei: Über den digitalen Zugriff hinaus.* Der digitale Zugriff auf Daten und Angebote genügt nicht. Im Zuge der Nutzerfreundlichkeit muss für alle Beteiligten klar und deutlich sein, wie ein gewisser Prozess abläuft, welche Aufgaben und Bedingungen erfüllt werden müssen und wann alle Anforderungen vorschriftsgemäß erfüllt wurden, um eine reibungslose Abwicklung seitens der Regierung zu ermöglichen. Hierbei muss ein Verständnis der Prozesse bei den Nutzern geschaffen werden. Eine rein digitale Lösung anzubieten, reicht nicht aus, um den Nutzen bei den Bürgern zu erhöhen.
- *Lösungstyp drei: Persönliche Kontaktstellen ausbauen.* Die Bürger und Unternehmen verdeutlichen die Bedeutung persönlicher Anlaufstellen. Trotz digitaler Lösungen und damit effizienterer Prozesse ist es wichtig, den Nutzern keine digitale, unpersönliche Lösung zu präsentieren, sondern die eingesparten Ressourcen durch schlankere und effizientere Prozesse dafür zu verwenden, den Zugang zur Regierung auf einer persönlichen, serviceorientierten Ebene zu ermöglichen.
- *Lösungstyp vier: Strategische Kooperation.* Sachbearbeiter stellen nur einen Teil der Bearbeitung eines Anliegens von Bürgern und Unternehmen dar. Daher ist es wichtig, die Interaktion aller beteiligten Institutionen und Behörden zu verbessern und die Kommunikation mit Bürgern und Unternehmen während des Prozesses zu optimieren, sodass die Beteiligten die entscheidenden Informationen zur rechten Zeit erhalten.

5.2.5 Fazit und Ausblick

Weltweit gibt es inzwischen über 20 Design- und Innovationslabore. Ihre Anzahl hat sich in den vergangenen Jahren stark erhöht. Die innovativen Ansätze, vielfältigen Lösungen und große Zufriedenheit der beteiligten Ministerien, Behörden, Unternehmen und Bürger verdeutlichen die Wirksamkeit und das Potenzial dieser Methoden. Auch Deutschland sollte daher beginnen, auf diesem Gebiet Humankapital aufzubauen und Ressourcen zu entwickeln, um die Problemlösungskapazität innerhalb der Regierung auf- und auszubauen. Nicht nur die Wirtschaft basiert zunehmend auf Innovationen, sondern der Innovationsdrang erreicht auch immer mehr Regierungen. Um auch zukünftig handlungsfähig zu bleiben und attraktive und zielführende Lösungen entwickeln zu können, sollte Deutschland von den vielfältigen Erfahrungen anderer Regierungen, allen voran Dänemark, lernen.

Abbildung 15

Design- und Innovationslabs: Eine globale Bewegung



5.3 Schlussfolgerungen

Die Case Studies aus Estland und Dänemark zeigen viele Handlungsmöglichkeiten auf, wie der Bürokratieabbau in Deutschland mit innovativen Instrumenten auf ein völlig anderes Niveau gebracht werden könnte. Dieser Weg kann im Möglichkeitsraum der vielen neuen Methoden, wie sie in anderen Ländern bereits angewendet werden, wie folgt aussehen:

In Anlehnung an die drei Grundsätze der Empfehlung des Rates der OECD zu Regulierungspolitik und Governance (Einbeziehung der betroffenen Akteure in die Regulierungspolitik, Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) und Ex-ante-Evaluierung sowie die systematische Ex-post-Evaluierung) könnten die dort zu verzeichnenden deutschen Defizite im internationalen Vergleich den Ausgangspunkt für einen Lösungsweg bilden, in welchem die wichtigsten Erkenntnisse der Case Studies eingebunden werden:

- Bei der Einbeziehung betroffener Akteure in die Regulierungspolitik scheidet Deutschland allenfalls durchschnittlich ab und hat Schwächen bei adäquaten Mechanismen für eine externe Qualitätskontrolle sowie zur Beobachtung der Verfahren zur Einbindung der betroffenen Akteure. Im Rahmen des Stakeholder Engagements hat Deutschland erhebliche Defizite bei der Transparenz und müsste den Weg hin zu Open Government und besserer Partizipation in der Politikgestaltung entschlossener beschreiten.

- Im Bereich der Gesetzesfolgenabschätzung erzielt Deutschland bei den Prüfungsmechanismen, der Qualitätskontrolle und der Transparenz, also inwieweit der GFA-Prozess der Öffentlichkeit zugänglich ist, nur durchschnittliche Ergebnisse.

Die Entwicklung des Bürokratiekostenindex zeigt außerdem, dass in Deutschland der Abbau weiterer bürokratischer Lasten ohnehin stagniert. Infolgedessen können folgende Maßnahmen für Deutschland empfohlen werden:

- Um seine Defizite bei der Einbeziehung betroffener Akteure in die Regulierungspolitik zu beseitigen, sollte Deutschland auf den verschiedenen administrativen Ebenen seinen Gesetzgebungsprozess überarbeiten. Denn die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Problemlagen werden in ihrer Komplexität immer weniger greifbar und können mit traditionellen Lösungsansätzen kaum noch adäquat beherrscht oder gelöst werden. Behörden und Ämter könnten daher mit Hilfe des Design-Thinking, wie es in Dänemark praktiziert wird, gemeinsam mit Bürgern Problemlösungen (Prototypen) erarbeiten, die auch die Bedürfnisse der von einem Gesetz betroffenen Personen abbilden („Nutzer- oder Adressatenzentrierung“). Die Prototypen des Gesetzes werden anschließend von Nutzern einem Praxistest unterzogen und von den Behörden weiterentwickelt (persönliche Anlaufstellen). Das Gesetz wird auf diese Weise für die betroffenen Bürger und Unternehmen nachvollziehbarer, die Transparenz wird gesteigert und möglicherweise auch das Commitment der Betroffenen zur Norm erhöht
- Ein holistischer E-Government-Ansatz ist ein wichtiges Instrument, um den Bürokratieabbau hierzulande weiter voran zu treiben. Um Estland nachzueifern und Serviceleistungen vollständig digital abzubilden sowie online zugänglich zu machen, dürfte auch die Abkehr von althergebrachten Strukturen in Deutschland unausweichlich sein. Dann alte Strukturen fördern vor allem heterogene IT- und E-Government-Insellösungen, die einem durchgängigen und einheitlichen Datenbanksystem im Weg stehen. Fragmentierte IT-Lösungsansätze von Bund, Länder und Kommunen müssten einem ganzheitlichen Big-Data-Ansatz weichen, wo die Daten der Bürger und Unternehmen einmalig zentral in einem Onlineportal erfasst, verwaltet und für alle Behörden vorgehalten werden. Dies hätte auch den Vorteil, dass alle Informations-, Berichts- und Meldepflichten digital und standardisiert übermittelt werden. Die umfängliche Verwendung der e-ID durch die Bürger ist für den Aufbau der öffentlichen Services ebenso unabdingbar wie die Einräumung des Besitzrechts an Daten bei Bürgern und Unternehmen. Zu prüfen ist die Entwicklung eines umfassenden Datensicherheitssystems auf Basis von Blockchain-Technologie, um Cyber-Kriminalität vorzubeugen. Auf diese Weise kann der Staat den Bürgern und Unternehmen eine Vielzahl von attraktiven nutzerfreundlichen Services an jedem Tag rund um die Uhr für alle gängigen Applikationen zur Verfügung stellen, die Akzeptanz und das Vertrauen der Betroffenen in diese Technologie fördern und enorme Einsparpotenziale bei den Bürokratiekosten realisieren.

Anhang

Methodik der ökonometrischen Analyse

Zur Ermittlung des Zusammenhangs zwischen bürokratischen Anforderungen und der wirtschaftlichen Entwicklung wurden Regressionsanalysen durchgeführt. Als erklärende Variablen, d. h. als Indikatoren für Bürokratielasten, wurden die folgenden Daten verwendet:

Bezeichnung im Bericht	Originalbezeichnung	Anzahl Länder (Spannweite)	Jahre (Spannweite)
<i>Zeitaufwand zur Erfüllung von Anforderungen hoheitlicher Vorschriften</i>	<i>Time spent dealing with the requirements of government regulations (% of senior management time)</i>	95–144	2002–2015
<i>Anzahl erforderlicher Prozeduren für eine Unternehmensgründung</i>	<i>Starting a business – procedures (number)</i>	134–185	2003–2015
<i>Zeitaufwand zur Erfüllung erforderlicher Prozeduren für eine Unternehmensgründung</i>	<i>Starting a business – time (days)</i>	134–185	2003–2015
<i>Kosten der Erfüllung erforderlicher Prozeduren für eine Unternehmensgründung</i>	<i>Starting a business – cost</i>	134–185	2003–2015
<i>Zeitaufwand, um Baugenehmigungen zu erhalten</i>	<i>Dealing with construction permits – time (days)</i>	134–183	2005–2015
<i>Kosten, um Baugenehmigungen zu erhalten</i>	<i>Dealing with construction permits – cost (% of warehouse value)</i>	134–183	2005–2015
<i>Anzahl erforderlicher Prozeduren für den Eigentumsübergang inkl. Grundstück</i>	<i>Registering property – procedures (number)</i>	132–181	2004–2015
<i>Kosten für den Eigentumsübergang inkl. Grundstück (als Bsp.)</i>	<i>Registering property – cost (% of property value)</i>	131–180	2004–2015

Als zu erklärende Variablen, d. h. als Indikatoren der wirtschaftlichen Entwicklung, wurden die folgenden Daten verwendet:

Bezeichnung im Bericht	Originalbezeichnung	Anzahl Länder (Spannweite)	Jahre (Spannweite)
Bruttoinlandsprodukt	GDP at market prices (constant 2010 US\$)	144–185	2002–2015
Anzahl der Unternehmensgründungen	New businesses registered	95–134	2004–2014
Investitionsvolumen in der Volkswirtschaft	Gross capital formation (constant 2010 US\$)	167–169	2003–2015

Die Daten wurden von der Weltbank (2016) bezogen. Um Subjektivität bei der Auswahl zu vermeiden, wurden alle Länder und Jahre, für die die Weltbank Daten bereitstellt, vollständig in die Analysen einbezogen. Die obigen Tabellen zeigen, dass es sich dabei um eine Vielzahl von Ländern (zwischen 95 und 185) und Jahren (die Spannweite reicht insgesamt von 2002 bis 2015) handelt. Die Anzahl der einbezogenen Länder und Jahre schwankt in Abhängigkeit von der Datenverfügbarkeit zwischen den einzelnen Analysen, aber nicht in einem problematischen Ausmaß.

Bei den Regressionsanalysen wird nicht auf den Vergleich zwischen Ländern abgestellt, sondern auf den Vergleich innerhalb von Ländern über die Zeit. Mit dieser Art der Regressionsanalyse (Fixed-Effects-Modelle) geht einher, dass Drittvariablen, die über die Zeit hinweg (relativ) konstant sind, herausgerechnet werden. Beispiele sind die Größenklasse oder der kulturelle Hintergrund eines Landes. Herausgerechnet wird auch die zeitliche Komponente: In die Regressionsanalysen wurde das Jahr zusätzlich aufgenommen (ebenfalls als Fixed Effect), um die Wahrscheinlichkeit zu reduzieren, dass ein statistischer Zusammenhang nur auf eine gemeinsame zeitliche Entwicklung zurückzuführen ist. Obwohl diese Vorgehensweise darauf ausgerichtet ist, Kausalität zu approximieren, kann ein ursächlicher Zusammenhang – wie bei nahezu jeder statischen Analyse – nicht unbedingt unterstellt werden. Insbesondere kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Beziehung in beide Richtungen verläuft.

Weiterhin ist anzumerken, dass Bürokratielasten nicht nur direkt, sondern auch indirekt über andere Faktoren auf die wirtschaftliche Entwicklung wirken können. Bei den hier vorgenommenen Analysen wird nicht nur auf den direkten Effekt abgestellt, sondern auch auf indirekte Effekte. Methodisch bedeutet dies, dass andere Variablen nicht konstant gehalten werden (außer den Fixed Effects auf Landes- und Jahresebene). Die Ergebnisse basieren also auf Einzelregressionen, bei denen jeweils ein Indikator bürokratischer Anforderungen untersucht wird. Aufgrund von statistischen Wechselwirkungen zwischen den Indikatoren wäre es problematisch, sie in gemeinsame Regressionsmodelle aufzunehmen.

Für die Analysen wurden sowohl die zu erklärenden als auch die erklärenden Variablen logarithmiert. Die Koeffizienten sind daher als Elastizitäten zu interpretieren: Sie geben an, um welchen Prozentsatz sich die zu erklärende Variable verändert, wenn die erklärende Variable um ein Prozent zunimmt. Dies erleichtert die Interpretation der Ergebnisse und berücksichtigt einen zu vermutenden abnehmenden Grenznutzen: In Ländern, in denen die bürokratischen Anforderungen besonders hoch sind, dürften die Effekte (falls sie vorhanden sind) besonders stark sein.

Tabelle 1

Länderliste

<i>Ländergruppe</i>	<i>Länder</i>
Traditionelle Wettbewerber	
Europa	Belgien, Deutschland, Dänemark, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Israel, Italien, Luxemburg, Niederlande, Norwegen, Portugal, Schweden, Schweiz, Spanien, Österreich
Andere	Australien, Japan, Kanada, Neuseeland, Südkorea, USA
Neue Wettbewerber	
Europa	Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Russland, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Türkei
Andere	Argentinien, Brasilien, Chile, China, Ecuador, Indien, Indonesien, Kolumbien, Malaysia, Mexiko, Peru, Philippinen, Südafrika, Thailand, Vietnam

Tabelle 2

Verwendete Indikatoren – Bürokratiekostenindex

<i>Indikator</i>	<i>Quelle</i>	<i>Richtung</i>
Regulierung		
Produktmarktregulierung	OECD	Negativ
Qualität der Regulierung	Weltbank	Positiv
Arbeitsmarktregulierung	Fraser	Positiv
Regulierung von Unternehmen	Fraser	Positiv
Regulierung	Fraser	Positiv
Business Regulation Index	Fraser	Positiv

Bürokratieprozeduren

Start-up-Prozeduren	Weltbank	Negativ
Unternehmensgründung	Fraser	Positiv
E-Government-Index	UN	Positiv
Anzahl Prozeduren Eigentumsübertragung	Weltbank	Negativ

Bürokratiekosten

Start-up-Kosten	Weltbank	Negativ
Zeitaufwand für Steuerzahlungen	PWC	Negativ
Benötigte Zeit für Gründung	Weltbank	Negativ
Benötigte Zeit für Baugenehmigung	Weltbank	Negativ
Kosten für Baugenehmigung	Weltbank	Negativ
Kosten der Eigentumsübertragung	Weltbank	Negativ

Tabelle 3

Übersicht über die Kategorien und Unterkategorien der zusammengesetzten Indikatoren

	<i>Einbeziehung der betroffenen Akteure</i>	<i>Gesetzesfolgenabschätzung</i>	<i>Ex-post-Evaluierung</i>
Methodik	<ul style="list-style-type: none"> – Öffentliche Konsultationen in den Anfangsstadien der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften – Öffentliche Konsultationen in den späteren Stadien der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften – Leitlinien – Methoden zur Einbeziehung der betroffenen Akteure in die Anfangsstadien der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften – Methoden zur Einbeziehung der betroffenen Akteure in die späteren Stadien der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften – Mindestfristen – Nutzung interaktiver Websites in den Anfangsstadien der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften – Nutzung interaktiver Websites in den späteren Stadien der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften 	<ul style="list-style-type: none"> – Haushaltseffekte und Auswirkungen auf den öffentlichen Sektor – Wettbewerbseffekte – Sonstige wirtschaftliche Effekte – Sonstige Effekte – Umwelteffekte – Soziale Effekte – Verteilungseffekte – Allgemeine Kosten (z. B. der makroökonomischen Kosten) – Berücksichtigung von Befolungs- und Durchsetzungskosten – Identifizierung der Kosten für bestimmte Gruppen – Leitlinien – Identifizierung und Beurteilung von Regelungsoptionen – Pflicht zur Identifizierung der Vorteile – Pflicht zur Identifizierung der Kosten – Pflicht zur Identifizierung der Verfahren zur Beurteilung der Zielverwirklichung – Pflicht zur qualitativen Beurteilung der Vorteile – Pflicht zur Quantifizierung der Vorteile – Pflicht zur Qualifizierung der Vorteile – Risikoanalyse – Arten quantifizierter Kosten 	<ul style="list-style-type: none"> – Beurteilung von Kosten und Vorteilen – Beurteilung der Zielverwirklichung – Beurteilung der Auswirkungen – Beurteilung der Konsistenz mit anderen Rechtsvorschriften – Festgelegte Methoden und Leitlinien

**Systematische
Einführung**

- Formale Anforderungen
- Effektive Einbeziehung der betroffenen Akteure in die Anfangsstadien der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften
- Effektive Einbeziehung der betroffenen Akteure in die späteren Phasen der Ausarbeitung von Rechtsvorschriften
- Formale Anforderungen
- Effektive Durchführung von GFA
- Verhältnismäßigkeit
- Nutzung von Prüfmechanismen, einschließlich Ad-hoc-Prüfungen
- Formale Anforderungen
- Effektive Durchführung von Ex-post-Evaluierungen
- Eingehende Prüfungen
- Ständiger Ausschuss
- Verhältnismäßigkeit

Transparenz

- Verfahrenstransparenz
- Öffentliche Konsultationen
- Berücksichtigung und Beantwortung von Stellungnahmen betroffener Akteure
- Verfügbarkeit von Informationen
- Verantwortung und Transparenz
- Verfahrenstransparenz
- Kontinuierliche Einbeziehung der betroffenen Akteure
- Einbeziehung der betroffenen Akteure
- Verfahrenstransparenz

**Prüfungs-
mechanismen
und Qualitäts-
kontrolle**

- Prüfungsmechanismen und Qualitätskontrollfunktion
 - Öffentlich zugängliche Evaluierungen der Einbeziehung der betroffenen Akteure
 - Prüfungsmechanismen
 - Öffentlich zugängliche Evaluierungen von GFA
 - Qualitätskontrolle
 - Prüfungsmechanismen und Qualitätskontrollfunktion
 - Öffentlich zugängliche Evaluierungen
-

Tabelle 4

Interviewpartner

<i>Ländergruppe</i>	<i>Länder</i>
<p>Im Rahmen der vorliegenden Studie wurden insgesamt vier Interviews mit Fachexperten aus den untersuchten Ländern bzw. Themengebieten geführt. Die Interviews wurden zu gleichen Teilen Face-to-Face und telefonisch geführt. Wir danken an dieser Stelle allen Interviewpartnern für die Bereitschaft, ihre Expertise in das Projekt einzubringen. Nur durch diese tatkräftige Unterstützung war es uns möglich, aktuelle Entwicklungen von Bürokratieabbaumaßnahmen, neue Trends und innovative Tools zur Bürokratielastreduzierung / -vermeidung zu identifizieren und in der Studie hinreichend abzubilden.</p>	
Tom Ridge	Deputy Director, Better Regulation Executive Department for Business, Energy & Industrial Strategy, Großbritannien
Indrek Õnnik	Projektmanager e-Estonia Showroom Estland
Bernard Naudts	Mitglied des Regulatory Scrutiny Boards Europäische Kommission EU
Dr. Thomas Schleiermacher	HPI-zertifizierter Design Thinking Moderator IW Consult Deutschland

Glossar / Literaturverzeichnis

- Bundesregierung (2016)** BT-Drucksache 18/9177: Bericht der Bundesregierung zur Verzichtbarkeit der Anordnungen der Schriftform und des persönlichen Erscheinens im Verwaltungsrecht des Bundes.
- Bundesregierung (2012)** Grundstein für besseres Recht: Fünf Jahre Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung. Bericht der Bundesregierung 2011 nach § 7 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates, April 2012.
- Bundesregierung (2009)** Wachstum fördern: Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung. Bericht der Bundesregierung 2009 zur Anwendung des Standardkostenmodells und zum Stand des Bürokratieabbaus, Dezember 2009.
- Bason (2010)** Leading public sector innovation: Co-creating for a better society. Bristol: Policy Press.
- Böhret/Konzendorf (2000)** Moderner Staat – Moderne Verwaltung: Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung, 2000.
- Carstensen und Bason (2012)** Powering Collaborative Policy Innovation: Can Innovation Labs Help? The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal, Volume 17(1), 2012, Article 4.
- Department for Business, Innovation and Skills (2015)** Better Regulation Framework Manual. Practical Guidance for UK Government Officials.
- Eggers und Singh (2009)** The Public Innovators Playbook. Deloitte Research.
- Fraser Institute (2016)** Gwartney, James; Lawson, Robert, and Hall, Joshua with the assistance of Murphy, Ryan; with Butler, Robbie, Considine, John; Faria, Hugo J.; Fike, Rosemarie; McMahon, Fred; Montesinos-Yufa, Hugo M.; Stansel, Dean and Tuscynski, Meg; (2016): Economic Freedom of the World: 2016 Annual Report, The Fraser Institute, Vancouver.
- Europäische Kommission (2012)** Communication: EU Regulatory Fitness. COM (2012) 746 final.
- Fraunhofer FOKUS (2015)** Kompetenzzentrum Öffentliche IT am Fraunhofer-Institut für offene Kommunikationssysteme FOKUS: Bürokratieabbau durch Digitalisierung: Kosten und Nutzen von E-Government für Bürger und Verwaltung. Gutachten für den Nationalen Normenkontrollrat, März 2015.
- IW Consult (2016a)** Industrielle Standortqualität Bayerns im internationalen Vergleich, Köln 2016.
- IW Consult (2016b)** Unternehmertum – Schlüssel zum Wohlstand von morgen, Köln 2016.
- Lunn (2014)** Lunn, P. (2014), Regulatory Policy and Behavioural Economics, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264207851-en>.
- MaRS Solution Lab (2016)** Introduction to Social Innovation Labs.

National Audit Office (2009)	Innovation Across central government organisations, available at http://www.nao.org.uk/report/innovation-across-central-government/
Nationaler Normenkontrollrat (2016)	10 Jahre NKR – gute Bilanz bei Bürokratieabbau und Folgekostenbegrenzung – alarmierender Rückstand bei E-Government. Jahresbericht 2016.
Nationaler Normenkontrollrat (2015)	Chancen für Kostenbegrenzung verbessert. Digitale Chancen tatsächlich nutzen! Jahresbericht 2015.
Nationaler Normenkontrollrat (2014)	Folgekosten ernst nehmen – Chancen nutzen. Jahresbericht 2014.
Nationaler Normenkontrollrat (2013)	Kostentransparenz verbessert – Entlastung forcieren. Jahresbericht 2013.
Nationaler Normenkontrollrat (2012)	Bessere Gesetzgebung – Bürger, Wirtschaft und Verwaltung spürbar entlasten. Jahresbericht 2012.
OECD (2016)	OECD (2016), OECD-Ausblick Regulierungspolitik 2015, auszugsweise Übersetzung, OECD Publishing, Paris 2016.
OECD (2012)	OECD (2012), Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, OECD Publishing, Paris 2012.
Prognos (2013)	Prognos (2013), Gutachten zur Durchführung von Ex-post-Evaluierungen; Gute Praktiken und Erfahrungen in anderen Ländern, Berlin 2013.
PwC (2016)	Paying Taxes 2017. Daten: http://www.pwc.com/gx/en/services/tax/paying-taxes-2017/overall-ranking-and-data-tables.html , Zugriff am 24.November 2016
Renda (2015)	Renda, A. (2015), "Regulatory Impact Assessment and Regulatory Policy", in Regulatory Policy in Perspective: A Reader's Companion to the OECD Regulatory Policy Outlook 2015, OECD Publishing, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/9789264241800-en
vbw (2016)	Bürokratiekosten und internationale Erfahrungen beim Bürokratieabbau, März 2016.
Weltbank (2016)	World Bank Open Data, Zugriff am 24. November 2016.
World Economic Forum (2016)	Global Competitiveness Report 2016-2017, Genf.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Einbeziehung der betroffenen Akteure in die Ausarbeitung gesetzlicher Regelungen
Abbildung 2	Entwicklung der Einführung von GFA in den OECD-Ländern
Abbildung 3	Gesetzesfolgenabschätzung für die Ausarbeitung von Gesetzen
Abbildung 4	Auswirkungen, die in der GFA beurteilt werden
Abbildung 5	Ex-post-Evaluierung für gesetzliche Regelungen
Abbildung 6	Entwicklung des Bürokratiekostenindex
Abbildung 7	Entwicklung des Erfüllungsaufwandes 2011 bis 2016
Abbildung 8	Bürokratie-Index Vergleich Deutschland mit dem Vereinigten Königreich
Abbildung 9	Rahmenvorgaben für nationale Regelungsvorhaben
Abbildung 10	Bürokratie-Index Vergleich Deutschland mit den USA
Abbildung 11	Bürokratie-Index Vergleich Deutschland mit Estland
Abbildung 12	Bürokratie-Index Vergleich Deutschland mit Dänemark
Abbildung 13	Prozessperspektive im Design Thinking
Abbildung 14	Zunehmende Komplexität sozialer Probleme
Abbildung 15	Design- und Innovationslabs: Eine globale Bewegung

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Bürokratie-Index ausgewählter Länder für 2014
Tabelle 2	Ökonometrische Analyse der Auswirkungen ausgewählter Bürokratielasten auf das Bruttoinlandsprodukt
Tabelle 3	Ökonometrische Analyse der Auswirkungen ausgewählter Bürokratielasten auf die Anzahl der Unternehmensgründungen
Tabelle 4	Ökonometrische Analyse der Auswirkungen ausgewählter Bürokratielasten auf die volkswirtschaftlichen Investitionen
Tabelle 5	Übersicht über die Reduzierung des Verwaltungsaufwands in der EU

Ansprechpartner

Karolina Bihler

Grundsatzabteilung Recht

Telefon 089-551 78-236

Telefax 089-551 78-233

karolina.bihler@vbw-bayern.de

Impressum

Alle Angaben dieser Publikation beziehen sich grundsätzlich sowohl auf die weibliche als auch auf die männliche Form. Zur besseren Lesbarkeit wurde meist auf die zusätzliche Bezeichnung in weiblicher Form verzichtet.

Herausgeber:

vbw

Vereinigung der Bayerischen
Wirtschaft e. V.

Max-Joseph-Straße 5
80333 München

www.vbw-bayern.de

© vbw April 2017

Autoren:

IW Consult GmbH
Dr. Karl Lichtblau
Dr. Sebastian van Baal
Dr. Thomas Schleiermacher
Katharina Schmitt

Telefon 0221-49 81 758
E-Mail info@iwconsult.de