



Clearingstelle Mittelstand des
Landes NRW bei IHK NRW



Clearingstelle Mittelstand
Immermannstr. 7 | 40210 Düsseldorf

Stellungnahme

der Clearingstelle Mittelstand zur

**Pilotmessung des Erfüllungsaufwands der Wirtschaft und der
Vollzugslasten des Landes NRW am Beispiel der europäischen
Lebensmittel-Informationsverordnung (LMIV) und der Durchfüh-
rungsverordnung des Bundes**

Düsseldorf, 23. September 2015

Inhaltsverzeichnis

1. Modellprojekt Bürokratieabbau	3
1.1 Pilotmessung am Beispiel der LMIV.....	4
1.1.1 Ziel.....	5
1.1.2 Ablauf.....	5
1.1.3 Ergebnis der Pilotmessung	6
2. Vorgehen der Clearingstelle Mittelstand bei der Bewertung der Pilotmessung	7
3.0 Positionen der Beteiligten	8
3.1 Grundsätzliche Positionen.....	8
3.2 Methodik und Verfahren der Pilotmessung.....	10
3.3 Abstimmung und Verzahnung mit anderen Ebenen der Gesetzgebung	11
3.4 Auswirkungen auf Unternehmen	12
3.5 Überführung in einen Regelbetrieb.....	12
3.6 Anforderungen an einen Regelbetrieb.....	13
3.7 Aussagen zur Einführung einer Bürokratiekostenmessung für Landesvorhaben.....	14
4.0 Votum der Clearingstelle Mittelstand	15

1. Modellprojekt Bürokratieabbau

Aus zahlreichen bundesgesetzlichen Regelungen sowie aus EU-Vorhaben resultieren nicht unerhebliche einmalige und dauerhafte Folgekosten für die mittelständischen Unternehmen – auch in Nordrhein-Westfalen.

Die Bundesregierung verfolgt seit 2006 ein Programm für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung. Es zielt darauf ab, Folgekosten geplanter Gesetze und Verordnungen schon bei der Vorbereitung der Gesetze zu ermitteln und transparent zu machen. Ziel ist eine bessere Rechtsetzung mit möglichst geringem Erfüllungsaufwand (gesamter messbarer Zeitaufwand und die Kosten, die durch die Befolgung einer gesetzlichen Vorschrift entstehen) für Bürger, Unternehmen und Verwaltung.

In diesem Zusammenhang ist der Nationale Normenkontrollrat (NKR) als unabhängiges Gremium eingerichtet worden. Er soll als kritisch-konstruktiver Berater und Begleiter die Bundesregierung bei der Umsetzung des Programms unterstützen.

Die Bundesressorts sind seither angehalten, bei Gesetzes- und Verordnungsvorhaben zu ermitteln, welche Kosten sich aus ihnen ergeben – insbesondere auch für mittelständische Unternehmen. Dabei bedienen sich die Ministerien der Daten des Statistischen Bundesamtes sowie der Verbände. Der NKR prüft die Darstellungen des Erfüllungsaufwandes sowie der sonstigen Folgekosten der Wirtschaft auf ihre Nachvollziehbarkeit und Methodengerechtigkeit und gibt dazu im Rahmen der Ressortabstimmung eine Stellungnahme ab.

Ein zentrales Problem bei der Gesetzesfolgenabschätzung liegt laut NKR darin, dass Informationen auf der Ebene derjenigen fehlen, die die Bundesgesetze vollziehen: die Bundesländer und Kommunen. Deshalb forciert die Bundesregierung eine Einführung ähnlicher Kostenprüfungsverfahren auf Länderebene. Einige Bundesländer, darunter Nordrhein-Westfalen, planen derzeit solche Verfahren.

Wirtschaftsminister Garrelt Duin hat in Abstimmung mit der Staatskanzlei und dem Justizministerium NRW ein Modellvorhaben gemeinsam mit dem NKR initiiert, um den Erfüllungsaufwand in Nordrhein-Westfalen zu bemessen. Da es schwerpunktmäßig um den Aufwand für Unternehmen geht, liegt es nahe, die Clearingstelle Mittelstand zusätzlich zu den Clearingverfahren damit zu betrauen, diese Aufgabe zu koordinieren.

Ziel ist es, bei neuen Gesetzes- und Verordnungsvorhaben des Bundes bzw. der EU die finanziellen Folgen für die nordrhein-westfälische Wirtschaft zu ermitteln und Vorschläge zur Verbesserung, Vereinfachung und Kosteneinsparung zu erarbeiten.

Den Aufwand zu identifizieren und zu quantifizieren, der für die mittelständische Wirtschaft in NRW durch Befolgung von Vorschriften des Bundes und der EU entsteht, könnte einen wesentlichen Beitrag zum Bürokratieabbau und zur Kostenbegrenzung für die hiesigen Unternehmen leisten.

Darüber hinaus könnten die Clearingstelle Mittelstand und die an den Clearingverfahren beteiligten Kammern und Verbände im Rahmen der Prüfung frühzeitig Verbesserungs- und Vereinfachungsvorschläge erarbeiten.

Auf diesem Weg würden die Interessen der mittelständischen Wirtschaft nicht nur bei Gesetzes- und Verordnungsvorhaben der Landesregierung durch Clearingverfahren, sondern auch bei bundesgesetzlichen und EU-Regelungen mehr Gewicht bekommen. In einem Pilotverfahren hat die Clearingstelle Mittelstand gemeinsam mit den Beteiligten und in Zusammenarbeit mit der einschlägig erfahrenen Fachhochschule Mittelstand (FHM) die Kosten für den Erfüllungsaufwand bundesgesetzlicher Regelungen für kleine und mittelständische Unternehmen ermittelt und eine Beratungsvorlage erstellt.

Für das erste Vorhaben wurden in Abstimmung mit dem Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk NRW (MWEIMH NRW) und der FHM die Lebensmittel-Informationsverordnung der EU und die dazugehörige Durchführungsverordnung des Bundes (LMIDV bzw. VorLMIEV) ausgewählt.

Anhand dieser Verordnung wurde gemessen, welcher Erfüllungsaufwand sich für die mittelständische Wirtschaft in NRW ergibt und welchen Vollzugaufwand die nordrhein-westfälischen Kommunen aufbringen müssen. Die Clearingstelle Mittelstand hat das Verfahren unter Mitwirkung der Beteiligten bewertet.

1.1 Pilotmessung am Beispiel der LMIV

Mit der Lebensmittel-Informationsverordnung (LMIV) der EU vom 25. November 2011 werden das allgemeine Lebensmittelkennzeichnungsrecht und das Nährwertkennzeichnungsrecht zusammengeführt und an neue Entwicklungen angepasst. Sie regelt seit dem 13. Dezember 2014 EU-weit einheitlich, welche Anforderungen an Informationen über Lebensmittel gestellt werden.

Die Verpflichtung zur Angabe von Informationen gilt für Lebensmittelunternehmen aus den Bereichen Lebensmittelherstellung und Lebensmittelhandwerk, Handelsunternehmen aus der Lebensmittelbranche, Online-Lebensmittelhändler und Gastronomiebetriebe.

Eigentlich sollte die Umsetzung der Verordnung auf Bundesebene in der Lebensmittelinformations-Durchführungsverordnung (LMIDV) im Jahr 2014 erfolgen; bislang gilt jedoch nur eine vorläufige Verordnung (VorLMIEV). Für den Vollzug sind wiederum die Bundesländer zuständig

Ziel der Durchführungsverordnung des Bundes zur LMIV ist es, nationales Recht an die Vorgaben anzupassen, insbesondere gleichlautendes und entgegenstehendes nationales Recht aufzuheben sowie ergänzende nationale Durchführungsvorschriften zu schaffen.

Die Verordnung wurde für das Pilotprojekt ausgewählt, weil sie die verschiedenen Gesetzgebungs- und Ausführungsebenen EU, Bund und Land umfasst. Erlassen von der EU, beinhaltet sie die Möglichkeit auf Ebene des Bundes, die Maßgaben für die Situation in Deutschland anzupassen. Gleichzeitig gilt sie bei betroffenen Normadressaten als Beispiel für überbordende Bürokratie.

1.1.1 Ziel

Ziel der Pilotmessung war es, ein geeignetes Vorgehen sowie eine praktikable Methodik für die Messung des Erfüllungsaufwands zu erarbeiten, die sich an die Aktivitäten des Bundes anschließen lässt.

1.1.2 Ablauf

Die Clearingstelle Mittelstand hat gemeinsam mit dem MWEIMH NRW im Rahmen des Pilotprojekts die Fachhochschule für Mittelstand (FHM), Herr Prof. Dr. Wittberg, beauftragt, den Erfüllungsaufwand bzw. die Vollzugskosten zur Lebensmittel-Informations-Durchführungsverordnung des Bundes (LMIDV) gemäß des Standardkostenmodells bei Unternehmen und Verwaltungen in NRW zu bemessen.

Um die Bemessung vorzunehmen, mussten Unternehmen in NRW identifiziert werden, die schwerpunktmäßig betroffen sind. Die Beteiligten der Clearingstelle Mittelstand haben dazu aus ihren Mitgliedsunternehmen Lebensmittelunternehmen – vor allem kleine und mittelständische – benannt, die bereit waren, Auskünfte hinsichtlich der Bemessung des Erfüllungsaufwands zu erteilen.

Von Seiten der Verwaltung wurden vier Kommunen befragt. Zwei wurden über die FHM angesprochen, zwei haben die kommunalen Spitzenverbände benannt.

Die Fachhochschule für Mittelstand hat in Zusammenarbeit mit der Clearingstelle Mittelstand und dem MWEIMH NRW aus der Verordnung zwölf Pflichten für die Wirtschaft identifiziert. Adressaten der untersuchten Pflichten sind Unternehmen des Lebensmittelhandwerks, Lebensmittelhersteller, Onlinehändler und Gastronomie. Für jede Pflicht wurde der Aufwand pro Fall bestimmt und die jeweilige Anzahl der maßgeblichen Fälle kalkuliert.

Um den Vollzugaufwand der Verwaltung abzuschätzen, hat die FHM die Vorgaben der Verordnung geklärt, die Fallzahlen ermittelt, den Vollzugaufwand je Fall bestimmt und die Zahlen hochgerechnet auf die Kreise und Kommunen des Landes. Dabei hat sie sich im Pilotvorhaben auf die Kostenschätzung der kommunalen Lebensmittelüberwachung beschränkt.

Anhand der Pflichten und Vorgaben hat die FHM bei den benannten 23 Lebensmittelunternehmen und vier Kommunen die Bemessung des Erfüllungsaufwands der Wirtschaft und des Vollzugaufwands der öffentlichen Hand durchgeführt.

1.1.3 Ergebnis der Pilotmessung

Laut dem Endbericht der FHM beläuft sich die Gesamtschätzung der Erfüllungsaufwand für die nordrhein-westfälische Wirtschaft auf einmalig 367 Millionen Euro bei der Einführung der Regelung. Weitere 204 Millionen Euro kommen jährlich hinzu.

Für die Kommunen in Nordrhein-Westfalen kommt die Pilotmessung auf einen geschätzten Vollzugsaufwand in Höhe von 2,3 Millionen Euro einmalig bei Einführung der Verordnung, hinzukommen weitere 1,93 Millionen Euro pro Jahr.

Ergebnis Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Wirtschafts- sektor	Anzahl Unter- nehmen in NRW*	Anzahl der Proban- den	Erfüllungsaufwand	
			einmalig	jährlich
Handwerk	4.246	8	76 Mio. €	21 Mio. €
	Davon Fleischer 1.733	3		
	Bäcker 2.513	5		
Lebensmittel- hersteller	728	4	188 Mio. €	101 Mio. €
	Davon 54 Groß- unternehmen	1		
	674 KMU	3		
Onlinehandel	1.000 (konservativ ge- schätzt in Ex- pertenbefragung)	5	74 Mio. €	20 Mio. €
Gastronomie	28.530	6	29 Mio. €	62 Mio. €
Gesamt- wirtschaft			367 Mio. €	204 Mio. €

Ergebnis Vollzugaufwand für die Kommunen

Kommunen	Aufwand	
	einmalig	jährlich
Durchschnitt Kreise	30.300 €	45.100 €
Kreise NRW (x 31)	939.300 €	1.398.100 €
Durchschnitt Städte	58.700 €	24.400 €
Städte NRW (x 22)	1.291.400 €	536.800 €
Kommunen NRW	2.231.000 €	1.935.000 €

2. Vorgehen der Clearingstelle Mittelstand bei der Bewertung der Pilotmessung

Ein vorläufiges Ergebnis der Pilotmessung hat Minister Duin im Rahmen der NKR-Sitzung in Düsseldorf am 26. Juni 2015 und in einer Pressekonferenz am 30. Juli 2015 präsentiert.

Die Clearingstelle Mittelstand hat den vorläufigen Abschlussbericht der FHM am 18. Juni 2015 an die beteiligten Institutionen verschickt und darum gebeten, eine Einschätzung zur grundsätzlichen Eignung des Verfahrens sowie der Berechnungsmethode abzugeben. Darüber hinaus sollten die Beteiligten sich dazu äußern, ob sie es für notwendig erachten, dass vor Überführung in den Regelbetrieb weitere Pilotmessungen in diesem Modellprojekt durchgeführt werden.

Die beteiligten Organisationen sind:

- IHK NRW - Die Industrie- und Handelskammern in Nordrhein-Westfalen
- Nordrhein-Westfälischer Handwerkstag (NWHT)
- Westdeutscher Handwerkskammertag (WHKT)
- unternehmer nrw - Landesvereinigung der Unternehmensverbände Nordrhein-Westfalen e. V.
- Verband Freier Berufe im Lande Nordrhein-Westfalen e. V. (VFB NW)
- Städtetag Nordrhein-Westfalen
- Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen
- Landkreistag Nordrhein-Westfalen
- Deutscher Gewerkschaftsbund Bezirk Nordrhein-Westfalen (DGB NRW)

Der Clearingstelle Mittelstand liegen die folgenden Stellungnahmen vor:

- Gemeinsame Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände NRW (KSV)
- Stellungnahme des DGB NRW
- Gemeinsame Stellungnahme des Westdeutschen Handwerkskammertages und des Nordrhein-Westfälisches Handwerkstages
- Stellungnahme von IHK NRW
- Stellungnahme des Verbands Freier Berufe im Landes Nordrhein-Westfalen
- Stellungnahme von unternehmer nrw

Die Clearingstelle Mittelstand hat die Stellungnahmen ausgewertet und gebündelt. Auf dieser Basis hat sie für das Ministerium für Wirtschaft, Energie, Industrie, Mittelstand und Handwerk NRW eine Beratungsvorlage mit einem Gesamtvotum zum Modellprojekt und seiner Übertragbarkeit in den Regelbetrieb erstellt.

3.0 Positionen der Beteiligten

In den folgenden Kapiteln werden die Positionen der Beteiligten zum Verfahren der Pilotmessung dargestellt.

3.1 Grundsätzliche Positionen

Die Beteiligten begrüßen das Modellvorhaben bzw. die grundsätzlich dahinter stehende Idee, unnötige Bürokratie zu reduzieren und die Rechtsetzung zu verbessern.

Bis auf den DGB NRW, der eine grundsätzlich kritische Haltung formuliert, bewerten die Beteiligten auch die Methodik der Berechnung als sinnvoll.

In allen Stellungnahmen wird betont, dass noch offene Fragen bestehen. Einen Regelbetrieb könne es erst geben, wenn diese Punkte geklärt seien.

Die Kommunalen Spitzenverbände unterstützen das Modellvorhaben. Sie halten den Ansatz für sinnvoll, die Belastungen zu erfassen, die sich aus europa-, bundes- oder landesrechtlichen Vorgaben ergeben, und unter Berücksichtigung von Regelungsalternativen Transparenz herzustellen. Kostentransparenz sei ein zentrales Element wirksamen Bürokratieabbaus. Entscheidend sei jedoch, dass der Gesetzgeber aus der Bemessung auch Konsequenzen zöge.

Mit der Unterstützung des Vorhabens verknüpfen die KSV die Erwartung, dass das Land NRW Europa- und Bundesrecht künftig nicht einfach ungeprüft „durchwinkt“, sondern sich frühzeitig im Gesetzesentstehungsprozess für wirtschafts- und kommunalfreundlichen Lösungen, Regelungsalternativen oder ggf. auch den Verzicht auf angedachte Lösungen

einsetzt. Ebenso erwartet man vom Land NRW, dass es die Ergebnisse von Messungen des Vollzugs- und Erfüllungsaufwands bei der eigenen Rechtsetzung berücksichtigt.

NWHT und WHKT begrüßten das Modellprojekt. Es könne helfen, Informationslücken zu schließen, andere Folgeabschätzungen ergänzen und die an der Gesetzgebung beteiligten Stellen für Folgekosten zu sensibilisieren. Wichtig sei die Möglichkeit für Unternehmen Einfluss zu nehmen.

Auch IHK NRW begrüßt das Projekt. Es zeige Branchen und Prozesse auf, in denen Unternehmen aus der Regulierung der LMIDV besondere Lasten zu erwarten haben. Auf dieser Grundlage ließe sich die Umsetzung der Regelung so gestalten, dass der Aufwand für Unternehmen verringert werde. Mit der frühen Messung der Bürokratiekosten nehme NRW eine Vorreiterrolle in der Diskussion um den Abbau überbordender Bürokratie ein. Die Einbindung der Clearingstelle Mittelstand könne eine enge Bindung an unternehmerische Prozesse und Belange gewährleisten. Unumgänglich sei, die Messung frühzeitig im Gesetzgebungsprozess anzusetzen, damit auch Maßnahmen entwickelt werden könnten um die Bürokratiekosten zu verringern. Am Anfang der Kostenmessung sollten Überlegungen zum angestrebten Nutzen einer neuen Regelung stehen.

Der VFB NW begrüßt das von Wirtschaftsminister Duin initiierte Modellprojekt. Dem Verband erscheint es wünschenswert, ein Verfahren einzuführen, mit dessen Hilfe sich Bürokratielasten vorausberechnen und ggf. im Vorfeld minimieren lassen. Allerdings würde sich das Clearingverfahren bei Erweiterung um die Kostenmessung deutlich verlängern. Sinnvoll wäre aus Sicht des VFB NW, ein Pilotprojekt für einen konkreten Gesetzgebungsprozess durchzuführen. Interessant sei über das hinreichend bestätigte Rechenmodell hinaus, inwieweit daraus Mitwirkungspfade der Gesetzgebung zugänglich erschienen.

Unternehmer nrw begrüßt ausdrücklich die Durchführung des Pilotprojektes als gemeinsame Initiative des Mittelstandsbeirats und von Minister Duin. Die mit einer Regelung verbundenen Bürokratiekosten sollten eine zentrale Entscheidungsgrundlage für den jeweiligen Gesetzgeber sein, so unternehmer nrw. Das sollte für Bundes- und EU-Vorhaben ebenso gelten wie für solche der Länder. Nordrhein-Westfalen würde mit der Einführung eines Regelbetriebs eine Vorreiterrolle unter den Bundesländern einnehmen und ernsthaft seinen Willen dokumentieren, Regulierung und Bürokratie zu begrenzen. Das wäre ein positives Signal an die Unternehmen und für mehr Investitionen im Land.

Notwendige Voraussetzung sei ausreichend Zeit: Denn ein Mehrwert entstünde nur, wenn die Beteiligten Vorschläge zur Verbesserung und Vereinfachung der Vorhaben einbringen könnten. Auch müsse die Akzeptanz innerhalb der Landesregierung sichergestellt sein. Unternehmer nrw betont, die Ermittlung der Kosten für die Unternehmen gehöre zu den gesetzlichen Aufgaben der Clearingstelle Mittelstand (MFG, § 6 Abs. 4 in Verbindung mit § 4 Abs. 2). Insofern sei es folgerichtig, hier die Federführung anzusiedeln.

Der DGB NRW begrüßt grundsätzlich die Initiative der Landesregierung unnötige Bürokratie zu reduzieren und insgesamt die Rechtsetzung zu verbessern. Dieses Bestreben könne richtigerweise auch nicht mit einem Pilotprojekt „erledigt“ werden, sondern bleibe eine Daueraufgabe. Eine sorgfältige Abschätzung von Gesetzesfolgen sei auch im Interesse der Normadressaten.

Mit Blick auf den vorgelegten Bericht nimmt der DGB NRW insgesamt eine kritische Haltung ein. Es fehle eine methodische Vorbemerkung, die Reichweite und Grenzen des Instrumentariums und die politischen Implikationen benennt. Er stellt die Frage, wie relevant das Problem der Bürokratiekosten überhaupt sei, die im internationalen Vergleich in Deutschland gar nicht so hoch ausfielen. Problematisch an der Debatte über den Bürokratieabbau sei, dass nicht differenziert werde zwischen unnötiger Bürokratiebelastung und sinnvoller Regulierung. Ein umfassendes Konzept würde nicht nur auf die voraussichtlichen Kosten, sondern auch auf den zu erwarteten Nutzen eingehen. Auf Seiten des DGB NRW gebe es die Sorge, dass dieses als Beitrag zum Bürokratieabbau angekündigte Verfahren wichtige Arbeits-, Sozial-, Verbraucher- und Umweltstandards gefährden könnte. Schließlich sei zu fragen, wie das Verfahren in den landespolitischen Kontext und die Governance-Prinzipien des Landes passten. Insgesamt stellen sich aus Sicht des DGB NRW noch viele, zum Teil auch grundsätzliche Fragen.

3.2 Methodik und Verfahren der Pilotmessung

Untersuchungsmethodik, Verfahren und Berechnungsmethodik werden von den Beteiligten weitgehend positiv bewertet. Der DGB NRW führt allerdings sehr grundlegende Probleme an.

Den kommunalen Spitzenverbänden erscheint die der Pilotmessung zugrunde liegende Methodik als sachgerecht.

Für zukünftige Verfahren ist aus Sicht des nordrhein-westfälischen Handwerks genau zu prüfen, wie viele Unternehmen befragt werden müssen, um die Kosten glaubwürdig darzustellen. Je nach Komplexität dürften die Zahlen variieren. Ziel sollte sein, so wenige Unternehmen wie möglich zu befragen, um die Belastung der Unternehmerschaft möglichst gering zu halten. Vorteil einer Folgenabschätzung auf NRW-Ebene sei, dass sie konkreter sein könne als beispielsweise der KMU-Test der EU. Diese Nische müssen genutzt werden, deswegen sollte nicht ausschließlich auf Zahlen gesetzt werden. „O-Töne“ von Unternehmen darüber, was eine Regelung praktisch im betrieblichen Alltag bedeute, könnten erheblich zur Glaubwürdigkeit einer Folgenabschätzung beitragen.

IHK NRW hält das angewandte Messverfahren grundsätzlich für geeignet, die zu erwartenden Probleme bei der Umsetzung der LMIDV in den Unternehmen aufzuzeigen. Allerdings befänden die im Verfahren geschätzten Bürokratiekosten sich keineswegs am oberen Ende. So seien lediglich die schwerpunkthaft betroffenen Wirtschaftszweige untersucht worden. Für zukünftige Verfahren sei es wünschenswert, wenn ein Bezug zu erfolgsbezogenen Kennziffern wie etwa der Umsatzrendite oder zum Personaleinsatz hergestellt werden könnte. Im Prozess gelinge zwar eine Verallgemeinerung auf Kosten-seite. Es könne jedoch nicht erfasst werden, wie ein einzelnes Unternehmen letztlich betroffen sei. Strukturelle Effekte mit Bezug etwa zu Größenklasse oder Organisationsstruktur könnten so übersehen werden. Ergänzend sollten dazu weitere, an den Opportunitäten und an den Wertschöpfungsketten ausgerichtete Aspekte untersucht werden.

Dem VFB NRW erscheint das Vorgehen nach Standard-Kosten-Modell (SKM) in der geschilderten Form durchaus nachvollziehbar. Er hält das sich daraus ableitende zielgruppenorientierte Vorgehen bei der Entwicklung geeigneter Grundlage für die Datenerhebung allerdings für sehr komplex und aufwändig. Es erschließe sich jedoch nicht, auf welcher Grundlage sich die quantitative Auswahl der befragten Unternehmen im Verhältnis zur branchenscharf ermittelten Gesamtzahl der Betriebe ergibt (Repräsentativität).

Für Unternehmer NRW ist das Standard-Kosten-Modell ein methodisches Schlüsselement, um beim Abbau von Bürokratiekosten erfolgreich zu sein. Die im Pilotprojekt ermittelten Erfüllungskosten seien sehr plausibel; das entwickelte Modell ermögliche mit überschaubarem Aufwand und vertretbaren Kosten eine sehr konkrete Annäherung an die tatsächlichen Kosten.

Davon weicht die Sicht des DGB NRW grundlegend ab. Er betont, dass das hier eingesetzte Standard-Kosten-Modell keineswegs unumstritten sei. Es erlaube nur eine stark reduzierte Form von Folgekostenabschätzungen, die nur auf eine einzelne Gruppe von Normadressaten abhebe, nämlich die Unternehmen. Damit unterscheide es sich von breiter angelegten Impact Analysen, die weitere Wirkungsaspekte einbeziehen (z.B. soziale oder Umweltaspekte). Der DGB NRW erkennt die Gefahr eines Konfliktes zwischen einem einseitig auf die Kosten für Unternehmen ausgerichteten Ansatz und einem umfassenden Konzept, das auch auf den erwarteten Nutzen eingeht.

Bei den durch das SKM ermittelten Ergebnissen handele es sich nicht um eine tatsächliche Messung, sondern vielmehr um Schätzwerte, grob vereinfachend und oft wenig transparent. Die fehlende Genauigkeit sei eine zentrale Schwäche des Modells. Darüber hinaus würde mit der Bürokratiekostenmessung wieder neue Bürokratie in Gang gesetzt. Der DGB NRW betont, er teile nicht die Auffassung, beim SKM handele es sich um ein unpolitisches Instrument.

3.3 Abstimmung und Verzahnung mit anderen Ebenen der Gesetzgebung

Einige Beteiligte weisen darauf hin, dass die Aktivitäten in Nordrhein-Westfalen auch in Zukunft mit dem Bund abgestimmt werden sollten. So fordern die Kommunalen Spitzenverbände, dass Doppelprüfungen vermieden werden sollten. Dafür müsste z.B. das Pilotprojekt mit einem aktuell geplanten Modellversuch des Normenkontrollrats verzahnt werden, bei dem Länder und Kommunen bei der Ermittlung des Vollzugsaufwands in den Ländern besser einbezogen werden sollen.

NWHT und WHKT schlagen vor, den Austausch mit der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament zu suchen, um sich über Erfahrungen und Instrumente auszutauschen. Dort gebe es weitere Erfahrungen mit der Bemessung des Erfüllungsaufwands.

Für den VFB NW müsste sichergestellt werden, dass Berechnungen zum Erfüllungsaufwand von Regelungen der EU auch dort über den Bund eingespeist werden. Um das Modell erfolgreich anzuwenden, sei eine Koordination zwischen den Bundesländern, dem Bund und den beteiligten europäischen Institutionen zwingend erforderlich.

3.4 Auswirkungen auf Unternehmen

Die Methodik der Untersuchung umfasst Interviews mit Unternehmen um die Pflichten, die sich aus der Verordnung ergeben, korrekt mit Aufwand (zeitlich/finanziell) zu hinterlegen.

Daraus ergäben sich für beteiligten Unternehmen Belastungen, denen keine unmittelbaren Vorteile gegenüber stehen, wie NWHT und WHKT anmerken. Aus ihrer Sicht sei es erforderlich, einen Pool an befragungswilligen Unternehmen zu bilden – es sei zu überlegen, wie das dauerhaft sichergestellt werden könne. Notwendig sei darüber hinaus, dass die beteiligten Unternehmen Feedback und Folgeinformationen zu dem jeweiligen Verfahren erhielten. Andernfalls sinke die Bereitschaft zur Teilnahme, wie die Erfahrung zum Beispiel aus Konsultationen auf EU-Ebene zeige.

3.5 Überführung in einen Regelbetrieb

Die meisten Beteiligten halten es für notwendig, weitere Pilotmessungen vorzunehmen, zumal noch zahlreiche Fragen zu beantworten seien, bevor man in einen Regelbetrieb übergehen könne.

Die KSV halten weitere Probe- oder Pilotmessungen nicht für notwendig. Vor Aufnahme eines Regelbetriebs müssten jedoch die Verzahnung mit dem NKR, der Zeitpunkt und das genaue Verfahren geklärt werden. Entscheidend sei, dass der Gesetzgeber aus der Bemessung auch Konsequenzen zöge. Mit der Unterstützung des Vorhabens verknüpfen die KSV die Erwartung, dass das Land NRW Europa- und Bundesrecht künftig nicht einfach ungeprüft „durchwinkt“, sondern sich frühzeitig im Gesetzesentstehungsprozess für wirtschafts- und kommunalfreundliche Lösungen, Regelungsalternativen oder ggf. auch den Verzicht auf angedachte Lösungen einsetzt.

Aus Sicht des DGB NRW bestehen viele zum Teil auch grundsätzliche Fragen, so dass er eine sofortige Übernahme in den Regelbetrieb nicht befürwortet. So sei nicht ganz klar, wie das Verfahren in den landespolitischen Kontext passe, in welcher Beziehung es zum Beispiel zur aktuell laufenden Entwicklung einer Nachhaltigkeitsstrategie für das Land NRW und die dort vorgesehenen Governance-Prinzipien, -Ziele und -Strategien passe.

Für NWHT und WHKT bietet die Pilotmessung einen Anlass zu überlegen, wie zukünftige Verfahren gestaltet werden könnten.

IHK NRW bewertet die Pilotmessung als eine gute Annäherung und spricht sich für die Fortführung des Modellversuchs aus. Die Einbindung der Clearingstelle Mittelstand könne dabei gewährleisten, dass unternehmerische Prozesse und Belange eng eingebunden seien. Die Untersuchung solle zukünftig auch dafür genutzt werden, Empfehlungen für die konkrete Umsetzung zu ermitteln.

Für den VFB NW ist es wünschenswert, ein Verfahren einzuführen, um den Erfüllungsaufwand im Zuge von Gesetzgebungsprozessen vorzuberechnen. Er hält es für sinnvoll, ein Pilotprojekt für einen konkreten Gesetzgebungsprozess durchzuführen. So ließe sich erproben, inwieweit die Mitwirkungspfade zugänglich erschienen.

Mit Einführung eines Regelbetriebs würde NRW eine Vorreiterrolle unter den Bundesländern einnehmen und damit ernsthaft seinen Willen zur Begrenzung von Regulierung und Bürokratie dokumentieren, so unternehmer nrw. Zu klären sei für künftige Verfahren, wer letztendlich entscheide, zu welchen Vorhaben eine Kostenmessung durchgeführt werde. Um die Akzeptanz innerhalb der Landesregierung und des Landtags zu fördern, müsse vor einem Einstieg in den Regelbetrieb intensiv über das Verfahren informiert werden.

3.6 Anforderungen an einen Regelbetrieb

Die Beteiligten merken in ihren Stellungnahmen zahlreiche Aspekte an, die es aus ihrer Sicht vor Aufnahme eines Regelbetriebes zu klären gilt.

Aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände sollte geklärt werden, inwiefern das Modellvorhaben mit einem seitens des Nationalen Normenkontrollrats aktuell geplanten Modellversuch zur verbesserten Einbeziehung von Ländern und Kommunen bei der Ermittlung des Vollzugaufwands neuer Rechtsvorschriften verzahnt werden kann, so dass unnötige Doppelprüfungen vermieden werden. Außerdem bedürfe es der Verabredung eines sinnvollen Zeitpunkts für die Kostenbemessung, damit die Ergebnisse rechtzeitig in die Beratung der betreffenden Gesetze eingespeist werden könnten.

Für die Dachorganisationen des Handwerks ist wünschenswert, dass zukünftige Folgenabschätzungen möglichst frühzeitig ansetzen, im Falle europäischer Rechtsakte z. B. mit Veröffentlichung des Kommissionsvorschlags. Ziel wäre, die Ergebnisse der Folgenabschätzung dem Bundesrat, der Bundesregierung, dem Europäischen Parlament und weiteren Akteuren zukommen zu lassen. Werde das Modellprojekt weitergeführt, sei ein Pool befragungswilliger Unternehmen erforderlich. Es sei zu überlegen, wie das dauerhaft sichergestellt werden kann. WHKT und NWHT sehen es darüber hinaus als wertvoll an, das Modellprojekt bei der Europäischen Kommission und dem EU-Parlament vorzustellen.

IHK NRW schlägt vor, dass in Zukunft die Kostenabschätzung auch dazu genutzt werden sollte, alternative Umsetzungsmöglichkeiten sowie potenzielle Maßnahmen zur Reduktion der Bürokratiekosten zu erfassen. So könnten Empfehlungen für die konkrete Umsetzung ermittelt werden. Dazu wäre es unumgänglich, dass die Messung zu einem früheren Zeitpunkt stattfindet, um möglichst im Vorfeld auf die Entwicklung des Gesetzes einwirken zu können.

Der VFB NW merkt an, dass sich bei Anwendung des Standard-Kosten-Modells ein insgesamt längeres Clearingverfahren ergeben werde. Das müsse bei der Fristsetzung berücksichtigt werden. Mit Blick auf die Umsetzungsfristen bundes- bzw. europarechtlicher Vorhaben müsste schon im verordnungsgebenden Prozess auf europäischer Ebene sichergestellt werden, dass entsprechende Berechnungen zum Erfüllungsaufwand, wie von der Landesregierung auch beabsichtigt, bereits dort über den Bund eingespeist würden.

Eine

konsequente Umsetzung würde also unmittelbar eine enge Koordination zwischen den Bundesländern, dem Bund und den beteiligten europäischen Institutionen zwingend erforderlich machen.

Unternehmer nrw hält es nicht für praktikabel, die Clearingverfahren um dieses zusätzliche Element zu erweitern, ohne die Fristen signifikant zu verlängern. Hier sollten klare und abgesicherte Vereinbarungen mit der Landesregierung bzw. dem Wirtschaftsministerium getroffen werden. Aus Sicht von unternehmer nrw stelle sich andernfalls für die Beteiligten die grundsätzliche Frage, ob eine aktive Einbindung bei der Folgekostenabschätzung überhaupt anzustreben sei. Ein wirklicher Mehrwert liege dann vor, wenn auf Grundlage des Datenmaterials Vorschläge zur Verbesserung und Vereinfachung durch die Clearingstelle Mittelstand und die Beteiligten erarbeitet und in die Stellungnahme einfließen könnten.

3.7 Aussagen zur Einführung einer Bürokratiekostenmessung für Landesvorhaben

Die KSV erwarten vom Land NRW, dass es die Ergebnisse von Messungen des Vollzugs- und Erfüllungsaufwandes bei der eigenen Rechtsetzung berücksichtigt und das Landesrecht wirtschafts- und kommunalfreundlich gestaltet. Davon hänge die weitere Unterstützung und Begleitung des Pilotvorhabens ab.

Der DGB NRW stellt die Frage, wie das Verfahren in den landespolitischen Kontext passe und in welcher Beziehung es zur aktuell laufenden Entwicklung einer Nachhaltigkeitsstrategie und den dort vorgesehenen Governance-Prinzipien, -Zielen und -Strategien stehe.

Mit Blick auf die Durchführung von Gesetzesvorhaben würde sich aus der Anwendung des SKM – auch in NRW – mit einiger Wahrscheinlichkeit ein insgesamt längeres Clearingverfahren ergeben, konstatiert der VFB NW.

Angesichts der zeitlichen Aspekte, der Komplexität der Verfahrensschritte und der politischen Brisanz der Thematik sollte aus Sicht von unternehmer NRW eine angekündigte Pilotmessung auf Landesebene – etwa zur TVgG-Novellierung – sehr sorgfältig vorbereitet und mit den Beteiligten vorab abgestimmt werden. Zu klären sei, wer letztendlich entscheidet, zu welchen Verfahren eine Folgekostenmessung durchgeführt werde. Entscheidend für den Erfolg sei die Akzeptanz innerhalb der Landesregierung und bei den Mitgliedern des Landtags.

4.0 Votum der Clearingstelle Mittelstand

Die Clearingstelle Mittelstand hat die Pilotmessung des Erfüllungsaufwands der Wirtschaft und der Vollzugslasten des Landes NRW einer Prüfung mit Blick auf die Eignung der Methode unterzogen.

Das Verfahren hat gezeigt, dass eine Abschätzung der Folgekosten für die mittelständische Wirtschaft und die mit der Umsetzung betrauten Kommunen in Nordrhein-Westfalen möglich ist.

Aus dieser Perspektive spricht sich die Clearingstelle Mittelstand dafür aus, zukünftig solche Bemessungen in NRW durchzuführen. Angesichts der Einigkeit der Beteiligten dahingehend, dass unnötige Bürokratie zu vermeiden sei, ist die Abschätzung der Folgekosten von Gesetzen dafür ein wichtiges Hilfsmittel und eine Grundlage, um Verbesserungsvorschläge zu entwickeln.

Um die Kooperation mit dem Bund weiterführen zu können und vergleichbare Daten zu haben, sollte aus Sicht der Clearingstelle dabei die Methodik des Standard-Kosten-Modells eingesetzt werden, die auf Bundesebene gesetzlich verankert ist. Allerdings sollten Möglichkeiten entwickelt werden, wie sich zum Beispiel Nutzenaspekte und die Ziele eines Gesetzes im Gesamtverfahren abbilden lassen.

Der DGB NRW bewertet das Standard-Kosten-Modell grundsätzlich kritisch, insbesondere aufgrund der wissenschaftlichen Mängel, der fehlenden Nutzenbetrachtung und der Gefahr einer politischen Instrumentalisierung.

Vor dem Eintritt in einen Regelbetrieb bei Vorhaben des Bundes und der EU sind darüber hinaus noch zahlreiche weitere offene Fragen zu klären.

Die zeitlichen Abläufe solcher Verfahren zur Kostenbemessung müssen klar definiert werden. Zentrale Anforderungen sind dabei:

- Der Zeitpunkt des Verfahrens muss so frühzeitig im Gesetzgebungsprozess terminiert sein, dass die Ergebnisse der Kostenmessung in die Ausgestaltung des Gesetzes einfließen können.
- Für die Kostenbemessung an sich muss so viel Zeit zur Verfügung stehen, dass im Wege der Clearingverfahren die Clearingstelle und die Beteiligten die Möglichkeit haben, Stellung zu nehmen und Verbesserungsvorschläge zu entwickeln.
- Die Verfahren müssen mit Bund und EU verzahnt werden.

Weiterhin müsste eine Methode entwickelt werden, wie die Unternehmen, die sich an der Kostenbemessung beteiligen, Feedback erhalten.

Vor dem Hintergrund dieser noch zu klärenden Fragen votiert die Clearingstelle Mittelstand dafür, weitere Pilotverfahren durchzuführen – das gilt umso mehr, als die vorliegende Bemessung sich auf eine Verordnung bezieht, die zumindest in Teilen bereits in Kraft getreten war. Das eröffnet die Möglichkeit, auf der Grundlage der Bemessungen Verbesserungsvorschläge zu entwickeln, was bei der LMIV aus zeitlichen Gründen nicht möglich war.

Bevor das Verfahren auf Landesebene in einen Regelbetrieb gehen kann, sind darüber hinaus noch weitere Fragen zu klären:

- Wer entscheidet, ob ein Gesetzesentwurf bemessen wird?
- Wie lässt sich die Einbindung der Beteiligten organisieren?
- Auf welchem Weg kann die unerlässlich notwendige Kooperation mit dem jeweiligen Fachressort sichergestellt werden?
- Wie kann gewährleistet werden, dass die Landesregierung die Anregungen bei der Entstehung von Gesetzen berücksichtigt?

Um hier zu vertretbaren Ergebnissen zu kommen, besteht die Notwendigkeit weiterer Abstimmungen zwischen der Clearingstelle Mittelstand, den Beteiligten und der Landesregierung, insbesondere mit dem MWEIMH NRW. Vor diesem Hintergrund votiert die Clearingstelle Mittelstand zudem dafür, auch anhand von Landesgesetzen ein oder mehrere Pilotvorhaben durchzuführen.