



Clearingstelle Mittelstand des
Landes NRW bei IHK NRW



Clearingstelle Mittelstand
Immermannstr. 7 | 40210 Düsseldorf

Bilanzierung

der Clearingstelle Mittelstand

der Pilotprojekte zur Bürokratiekostenbemessung am Beispiel der europäischen Lebensmittelinformationsverordnung (LMIV) und der Novelle des Tariftreue- und Vergabegesetzes NRW

Düsseldorf, 19.08.2016

Inhaltsverzeichnis

1.	Pilotprojekte zur Bürokratiekostenbemessung	3
1.1	Verfahren/Ablauf der Pilotprojekte	3
2.	Bewertung der Pilotprojekte	4
2.1	Vorgehen der Clearingstelle Mittelstand	4
2.2	Grundsätzliche Positionen zur Folgekostenbemessung mittels Standardkosten- Modell.....	4
2.3	Methodik und Verfahren der Pilotmessungen	5
3.	Empfehlungen der Beteiligten für einen Regelbetrieb	7
3.1	Gegenstand der Folgekostenbemessung	7
3.2	Konzeption und Durchführung	8
3.3	Auswahl der zu befragenden Unternehmen.....	9
3.4	Zeitpunkt.....	9
3.5	Zeitraum	9
3.6	Weitere Aspekte	10
4.	Fazit und Erfordernisse	11

1. Pilotprojekte zur Bürokratiekostenbemessung

Mit Beschluss vom 10. November 2015 haben Wirtschaftsminister Garrelt Duin und der Mittelstandsbeirat die Clearingstelle Mittelstand und die Verfahrensbeteiligten beauftragt, den Regelbetrieb zur Bemessung der Folgekosten von Gesetzen und Verordnungen vorzubereiten. Die Kostenbemessung soll künftig regulärer Bestandteil von Clearingverfahren werden.

Ziel der Kostenbemessung ist es, bei neuen Gesetzes- und Verordnungsvorhaben die finanziellen Folgen für die mittelständische Wirtschaft und die kommunale Verwaltung in Nordrhein-Westfalen zu ermitteln und Vorschläge zur Verbesserung, Vereinfachung und Kosteneinsparung zu erarbeiten.

Im Vorfeld des Regelbetriebs sollten das Vorgehen und die Methodik in mehreren Pilotprojekten auf Eignung und Praktikabilität geprüft sowie die Integration der Kostenbemessung in die Clearingverfahren erprobt werden. Bislang wurden zwei Pilotprojekte zur Bürokratiekostenbemessung durchgeführt:

- Kostenbemessung zur Durchführungsverordnung des Bundes zur EU-Lebensmittelinformationsverordnung (LMIV) und
- Kostenbemessung zur Novelle des Tariftreue- und Vergabegesetzes NRW (TVgG)

Im Gegensatz zur reinen Kostenbemessung im Rahmen des Modellvorhabens zur Durchführungsverordnung zur LMIV wurde beim zweiten Pilotprojekt die Bemessung erstmals in ein Clearingverfahren (Novelle des TVgG NRW) integriert.

1.1 Verfahren/Ablauf der Pilotprojekte

In beiden Pilotprojekten wurde die Fachhochschule des Mittelstands (FHM) beauftragt, die Bemessung anhand des Standardkosten-Modells durchzuführen.

Die Auswahl der Befragungsteilnehmer erfolgte in enger Zusammenarbeit mit der Clearingstelle Mittelstand. Die Beteiligten haben potenziell betroffene Unternehmen und Kommunen aus ihren jeweiligen Bereichen benannt. Das Institut hat diese und weitere Unternehmen/Kommunen als Probanden angesprochen und in die Befragung einbezogen. Das Team der FHM hat die Befragungen bei den Unternehmen und den öffentlichen Stellen durchgeführt und ausgewertet.

Im Pilotprojekt zur Durchführungsverordnung LMIV wurde im Anschluss an die Bemessung ein Verfahren zur Bewertung der angewandten Methodik durch die Beteiligten durchgeführt.

Bei dem Verfahren zur Novellierung des TVgG NRW wurden die Ergebnisse der Kostenschätzung anschließend den Beteiligten zur Nutzung bzw. Kommentierung im Rahmen ihrer Stellungnahmen zum Clearingverfahren zur Verfügung gestellt.

2. Bewertung der Pilotprojekte

2.1 Vorgehen der Clearingstelle Mittelstand

Um eine Bilanz für das weitere Vorgehen mit Blick auf den Regelbetrieb zu ziehen, hat die Clearingstelle Mittelstand die Beteiligten am 13. Juni 2016 gebeten, die beiden Pilotprojekte zu bewerten und eine Einschätzung vor allem zu folgenden Punkten abzugeben:

- Wie beurteilen Sie das Verfahren und die Einbeziehung der Beteiligten?
- Welche Voraussetzungen müssen aus Ihrer Sicht gegeben sein, um eine Bürokratiekostenbemessung zielorientiert in ein Clearingverfahren zu integrieren?

Der Clearingstelle Mittelstand liegen die folgenden Stellungnahmen vor:

- Stellungnahme von IHK NRW
- Stellungnahme von unternehmer nrw
- Stellungnahme des Westdeutschen Handwerkskammertages (WHKT)
- Stellungnahme des DGB NRW
- Gemeinsame Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände NRW

Der NWHT und der Verband Freier Berufe NW haben auf eine Stellungnahme verzichtet.

2.2 Grundsätzliche Positionen zur Folgekostenbemessung mittels Standardkosten-Modell

Der überwiegende Teil der Beteiligten sieht die Abschätzung der Folgekosten als sinnvolles und wichtiges Element in den Clearingverfahren.

Unternehmer nrw begrüßt die Durchführung der beiden Pilotprojekte zur Messung der Bürokratiekosten ausdrücklich als Ergebnis der gemeinsamen Initiative des Mittelstandsbeirats der Landesregierung und Herrn Minister Duin. Aus ihrer Sicht sollten die mit einer Regelung verbundenen Bürokratiekosten eine zentrale Entscheidungsgrundlage für den jeweiligen Gesetzgeber sein. Dafür müsse dieser die Kosten jedoch zumindest annähernd kennen. Allzu häufig würden in Gesetzentwürfen bisher zum Punkt „Kosten“ unzureichende oder falsche Angaben gemacht.

Unternehmer nrw spricht sich daher für die Einführung eines Regelbetriebs aus. Das Land Nordrhein-Westfalen würde hiermit eine Vorreiterrolle unter den Bundesländern einnehmen und damit seinen ernsthaften Willen zur Begrenzung von Regulierung und Bürokratie dokumentieren. Dieses wäre zugleich ein positives Signal an die Unternehmen und für mehr Vertrauen in den Wirtschaftsstandort NRW. Zukünftig sollten grundsätzlich sämtliche Regelungsvorhaben mit wesentlicher Mittelstandsrelevanz einer Folgekostenabschätzung unterzogen werden, so unternehmer nrw. Zu klären sei hierbei, wer letztendlich entscheide, zu welchen Vorhaben eine Folgekostenmessung durchgeführt wird. Die Kriterien sollten ihres Erachtens hierfür mindestens ebenso bestimmt sein, wie die für die Durchführung von Clearingverfahren.

IHK NRW betont, dass erst eine Messung der Bürokratiekosten einen Abgleich der Auswirkungen eines gesetzlichen Vorhabens mit den tatsächlichen Prozessen in den Unternehmen ermögliche. Aus ihrer Sicht konnten bereits die ersten beiden Pilotverfahren

einen wichtigen Beitrag dazu leisten, die tatsächlichen Kosten der Gesetzgebung und damit auch die Zielerreichung des Gesetzesvorhabens abzuschätzen. Durch die frühe und intensive Einbeziehung der Beteiligten der Clearingstelle gelinge es, die Messung an der unternehmerischen Betroffenheit auszurichten. So könne bspw. durch Pretests in Unternehmen das Bemessungsverfahren praxisorientiert ausgerichtet werden und die Betroffenheit der Branchen abgeschätzt werden.

Darüber hinaus weist IHK NRW darauf hin, dass die Aufhängung an der Staatssekretärskonferenz den Clearingverfahren hohe Aufmerksamkeit sichere. Als Teil des Clearingverfahrens sollten demnach auch die Verfahren zur Bürokratiekostenmessung hier angefügt werden.

Der Westdeutsche Handwerkskammertag hält für zukünftige Clearingverfahren eine Bürokratiekostenmessung in jedem Fall für unabdingbar. Diese könne Beispiele aus der Praxis und auch fachliche Stellungnahmen nicht ersetzen, gehöre aber aus seiner Sicht zu einer umfassenden Bewertung dazu und werde bei einer objektiven Ermittlung der Bürokratiekosten auch helfen, die Positionen der mittelständischen Wirtschaft durchzusetzen.

Nach Ansicht der kommunalen Spitzenverbände haben die bislang durchgeführten Pilotprojekte bestätigt, dass solche Kostenschätzungen grundsätzlich in Clearingverfahren integriert werden können. Dies sei auch sachgerecht, da einer unnötigen Bürokratisierung nur dann entgegenwirkt werden könne, wenn die sich aus europa-, bundes- oder landesrechtlichen Vorgaben ergebenden Belastungen (Erfüllungs- bzw. Vollzugsaufwand) erfasst und unter Berücksichtigung möglicher Regelungsalternativen transparent dargestellt würden. Eine solche Kostentransparenz bilde ein zentrales Element eines wirksamen Bürokratieabbaus. Bei den bislang durchgeführten Pilotprojekten sei aus ihrer Sicht aber auch deutlich geworden, dass die Kostenbemessung anhand des Standardkosten-Modells mit zusätzlichem Aufwand auf Seiten der beteiligten Verbände und insbesondere auf Seiten der teilnehmenden Kommunen (und Unternehmen) verbunden ist.

Dagegen nimmt der DGB NRW eine kritische Haltung ein. Er bezieht sich auf methodische Probleme des Standardkosten-Modells (SKM), die er bereits im Zuge der Pilotmessung zur LMIV geäußert hatte. Die Pilotprojekte hätten aus seiner Sicht die methodischen Grenzen des SKM bestätigt. Ausdrücklich positiv hervorgehoben wird jedoch, dass die Clearingstelle Mittelstand und die beauftragte FH des Mittelstandes in den Beteiligungsitzungen die Grenzen des Modells sehr klar benannt und die Vorgehensweise in den Pilotprojekten transparent gemacht hätten.

2.3 Methodik und Verfahren der Pilotmessungen

Nach Auffassung von unternehmer nrw ist das Standardkosten-Modell ein methodisches Schlüsselement für einen erfolgreichen Abbau von Bürokratiekosten. Das entwickelte Modell ermögliche es, mit überschaubarem Aufwand und vertretbaren Kosten eine sehr konkrete Annäherung an die tatsächlichen Kosten für die Unternehmen zu ermitteln. Ihr sei dabei bewusst, dass es sich nur um eine Annäherung handeln könne.

Die Zusammenarbeit mit der Clearingstelle Mittelstand sowie den übrigen am Clearingverfahren beteiligten Organisationen sei auch bei den durchgeführten Pilotmessungen wie gewohnt sehr gut und konstruktiv gewesen, betont unternehmer nrw.

Auch die Zusammenarbeit mit der Fachhochschule des Mittelstands bewertet sie sehr positiv.

Die von der FHM in den beiden Pilotversuchen ermittelten Ergebnisse sind aus Sicht von unternehmer nrw grundsätzlich plausibel und für die Bewertung von Gesetzentwürfen und die Erstellung der Stellungnahmen sehr hilfreich gewesen. Dort, wo im Einzelfall Zweifel an der Richtigkeit der Ergebnisse der Messung bestünden (im Fall des TVgG NRW z.B. bei der Folgekostenberechnung zur Anpassung des Vergabemindestlohns), könnten bzw. müssten die beteiligten Organisationen dieses im Rahmen ihrer Stellungnahmen darstellen und begründen. Doch auch in derartigen Fällen seien die ermittelten Zahlen für die weitere Bewertung der Folgen der jeweiligen Vorschrift hilfreich. Alleine die Tatsache, dass sich die Beteiligten des Clearingverfahrens sowie auch die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung mit den Ergebnissen der Bemessung kritisch auseinandersetzen müssten, erhöhe das Verständnis und das Problembewusstsein für die Arbeitsabläufe in kleinen und mittleren Unternehmen, so unternehmer nrw.

IHK NRW hält das angewandte Messverfahren (SKM) grundsätzlich für geeignet, die zu erwartenden Probleme bei der Umsetzung einer Verordnung in den Unternehmen aufzuzeigen, die zu erwartenden Kosten in der Höhe abzuschätzen sowie deren Treiber zu identifizieren. Um eine umfassendere Bewertung zu erreichen, sollten aus ihrer Sicht für weitere Verfahren noch Ergänzungen vorgenommen werden (vgl. 3.1).

Auch der Westdeutsche Handwerkskammertag bewertet das von der Fachhochschule des Mittelstands angewandete Verfahren als geeignet. Alternative Verfahren könnten demnach aber je nach Clearingverfahren auch sinnvoll sein, da die unterschiedlich verwandten Bürokratiekostenmessungen unterschiedlich aufwendig seien. In der Regel solle man sich aber auf ein Verfahren verständigen, um eine Vergleichbarkeit herstellen zu können.

Der DGB NRW kritisiert neben den grob vereinfachenden Extrapolationsmechanismen des SKM auch die Größe der Multiplikatoren, durch die sich selbst kleine Minutenwerte bei der Schätzung des Aufwandes massiv auswirkten. Die Pilotmessungen hätten gezeigt, dass das SKM dem Anspruch von Exaktheit nicht gerecht werden könne. In den Pilotmessungen sei z.T. mit sehr groben Schätzungen gearbeitet worden (z.B. Anzahl der Vergaben in NRW bei der Bemessung des TVgG). Inwiefern das Modell in der Lage sei, mit relativer Genauigkeit Vollzugskosten zu beziffern, hänge unmittelbar von der Qualität der zugrunde gelegten Annahmen ab.

Daneben weist der DGB NRW darauf hin, dass die Kostenschätzung im Falle des TVgG NRW auf einer sehr kleinen Anzahl von Betrieben und Vergabestellen basiere. Aus der Praxis sei bekannt, dass sich die Vorgehensweise von Betrieben und – mehr noch – Vergabestellen in NRW bei der Umsetzung des TVgG NRW stark unterschieden. Einflussfaktoren seien u.a. Erfahrung, Routine, Organisation interner Abläufe. Solche qualitativen Aspekte hätten bei der Auswahl der untersuchten Betriebe und Vergabestellen keine Rolle gespielt. Dies erhöhe aus seiner Sicht massiv die Gefahr von Selektionsverzerrungen.

3. Empfehlungen der Beteiligten für einen Regelbetrieb

3.1 Gegenstand der Folgekostenbemessung

Hinsichtlich der anzuwendenden Methode empfiehlt IHK NRW, sich bei der Bemessung nicht nur auf die unmittelbaren Verwaltungsakte zu beschränken, die mit der Einhaltung der Norm einhergehen, sondern alle durch das Vorhaben zusätzlich ausgelösten Kosten zu betrachten. Durch die auf den einzelnen Prozess bezogene Betrachtung werde die Betroffenheit des einzelnen Unternehmens derzeit nur in Teilen erfasst. Dabei sei anzunehmen, dass zusätzliche Bürokratielasten etwa in kleineren Unternehmen zu Kostensprüngen führten, etwa dadurch, dass sie neue Mitarbeiter einstellen müssten. Schulungs- und Anlernkosten wiederum würden bspw. in Einrichtungen mit hoher Saisonabhängigkeit oder Fluktuation deutlich stärker ins Gewicht fallen und müssten in der Bemessung stärker hervorgehoben werden. Andere Vorhaben führten zu Aufwänden bzw. Synergien bei der Vor- und Nachbereitung des eigentlichen Vorganges, die bei einer rein prozessorientierten Bürokratiekostenbemessung nicht erfasst würden. Durch eine zu enge prozessorientierte Betrachtung entstünde die Gefahr, strukturelle Effekte etwa mit Bezug zur Größenklasse oder der Organisationsstruktur des Unternehmens zu übersehen.

Der Westdeutsche Handwerkskammertag weist darauf hin, dass bei einer Bürokratiekostenbemessung nicht nur die Belastung für den Mittelstand ins Auge gefasst werden solle, sondern sämtliche mit einer neuen Rechtsvorschrift entstehenden Bürokratiekosten, da dies eine Akzeptanz des Clearingverfahrens auf allen Seiten erhöhen könne.

Hinsichtlich der Beurteilung der Mittelstandsrelevanz empfiehlt IHK NRW, neben der Heranziehung der gesamtwirtschaftlichen Kosten auch die einzelunternehmerische Betroffenheit zu berücksichtigen, etwa wenn das Geschäftsmodell einzelner Branchen durch neue Regelungen infrage gestellt wird.

Ergänzend zur Abschätzung der Kosten des zu prüfenden Vorhabens sollte aus Sicht von IHK NRW und unternehmer nrw die Untersuchung bei den Unternehmen auch dazu genutzt werden, etwaige alternative Maßnahmen zur Zielerreichung zu erfassen, um dem Gesetzgeber so Empfehlungen für die konkrete Umsetzung geben zu können. Diese Alternativen sollten demnach ihrerseits auf die Bürokratiekostenbelastung hin überprüft werden. Zu prüfen wäre laut IHK NRW ein vorgelagertes Verfahren, das der Identifikation möglicher Alternativen dient.

Zudem sollten neben der Kostenseite für die Zukunft Verfahren implementiert werden, die mögliche Nutzen einer zusätzlichen Regelung für das Unternehmen betrachten können, so IHK NRW.

Aus Sicht von unternehmer nrw sollte zukünftig nicht nur die Veränderung im Vergleich zur bestehenden Gesetzeslage (wie zuletzt beim TVgG NRW), sondern die Gesamtbelastung des Gesetzes in seiner neuen Fassung ermittelt werden.

IHK NRW regt an, neben der Bemessung neuer Gesetzesvorhaben mittelfristig auch bestehende Regelungen etwa als Teil einer Evaluierung auf ihre Bürokratiekosten hin untersucht werden.

3.2 Konzeption und Durchführung

Aus Sicht von IHK NRW werden wesentliche Ergebnisse der Bürokratiemessung in der Konzeptionsphase des jeweiligen (Pilot-)Vorhabens durch die Abgrenzung des Untersuchungsgegenstandes, die Auswahl der betroffenen Unternehmen und Branchen festgelegt. Um ein aussagefähiges Ergebnis zu erreichen, das auf entsprechende Anerkennung der Beteiligten trifft, hält IHK NRW es für unumgänglich, die Messung von einer neutralen Institution konzipieren und im Idealfall auch durchführen zu lassen.

Im Zuge der Konzeptionsphase der Bürokratiekostenbemessung müsse zudem eine enge Zusammenarbeit mit den Ressorts sichergestellt werden.

Unternehmer nrw betont, dass die Ermittlung der Kosten im Unternehmen zu den gesetzlichen Aufgaben der Clearingstelle Mittelstand (§ 6 Abs. 4 i.V.m. § 4 Abs. 2 MFG) gehört. Daher sei es folgerichtig, die Folgekostenabschätzung in die Clearingverfahren zu integrieren und die Federführung bei der Clearingstelle anzusiedeln. Auch könnten die beteiligten Organisationen des Clearingverfahrens aufgrund ihrer Einblicke in die betriebliche Praxis bei der Ermittlung geeigneter Unternehmen wie auch der weiteren Vorbereitung der Befragungen sehr hilfreich sein.

Perspektivisch ist es aus Sicht von unternehmer nrw durchaus denkbar, dass die Folgekostenabschätzung vollständig durch die Clearingstelle Mittelstand durchgeführt werden kann. Ein sofortiger Verzicht auf externe Unterstützung sei nach ihrer Auffassung jedoch nicht sinnvoll. Vielmehr solle die Clearingstelle durch die Begleitung einer Reihe weiterer Verfahren zunächst zusätzliche Einblicke und Erfahrungen gewinnen. Dieses erscheine sowohl im Hinblick auf die Qualität der Ergebnisse als auch auf die Akzeptanz bei Verwaltung und Politik geboten. Im weiteren Zeitverlauf könne dann eine schrittweise immer weitergehende Übertragung von Aufgaben bei der Folgekostenermittlung an die Clearingstelle erwogen werden.

Aus Sicht des WHKT könne die anstehende ruhige Zeit in der Clearingstelle aufgrund fehlender Clearingverfahren im Vorfeld der Landtags- und Bundestagswahl dazu genutzt werden, um die Mitarbeiter der Clearingstelle in dieser Frage fortzubilden. Eine dauerhafte externe Vergabe für jeweilige Clearingverfahren mache nach Erfahrung der Kammer keinen Sinn, da eine entsprechende Bürokratiekostenbemessung in die Erarbeitung einer Stellungnahme mit einbezogen sein müsse. Allein schon die Tatsache, dass es ansonsten Doppelarbeit gäbe, weil sich eine externe Stelle und die Clearingstelle in einen Referentenentwurf einarbeiten müssten, gebiete vor dem Hintergrund der Bürokratiekosten, dass dies in einer Hand umgesetzt werde. Der WHKT geht davon aus, dass die personelle Ausstattung der Clearingstelle dies auch ermögliche. Die Durchführung der Bemessung durch die Clearingstelle Mittelstand bedinge selbstverständlich eine regelmäßige Benennung von Betrieben durch die Beteiligten.

3.3 Auswahl der zu befragenden Unternehmen

IHK NRW weist darauf hin, dass der Erfolg der Messung letztlich von der Auswahl der zu befragenden Unternehmen abhängig sei. Die ausgewählten Unternehmen müssten die Betroffenheit der Unternehmen in der Breite widerspiegeln, ohne in die Gefahr zu laufen, eine politisch motivierte Vorauswahl zu treffen. Für die teilnehmenden Unternehmen stelle das Verfahren selbst letztlich eine bürokratische Belastung dar. Im Ergebnis solle die Auswahl transparent und in Abstimmung zwischen den Beteiligten und der Verwaltung erfolgen, auch wenn damit Nachteile durch den hohen Aufwand zur individuellen Ansprache verbunden seien. Eine zufallsorientierte Auswahl werde dagegen kaum auf Akzeptanz bei Unternehmen stoßen.

Die Ermittlung geeigneter Unternehmen für die Befragung stellt auch aus Sicht von unternehmer nrw eine besondere Herausforderung in dem Verfahren dar. So sei es beispielsweise ein Schwachpunkt der Bemessung zum TVgG NRW gewesen, dass keine Unternehmen für eine Befragung zur Verfügung standen, die Stundenentgelte von unter 8,85 Euro zahlen. Da im Fall von unternehmer nrw die Ansprache potenzieller Unternehmen in der Regel über ihre Mitgliedsverbände (Regional- und Fachverbände) erfolge, seien insbesondere die hierfür zur Verfügung stehenden relativ kurzen Zeiträume problematisch gewesen.

3.4 Zeitpunkt

Da die wesentlichen Kostentreiber häufig bereits auf EU- oder Bundesebene angelegt seien, wäre es aus Sicht von IHK NRW wünschenswert, wenn die Kenntnisse über die entstehenden Bürokratiekosten frühzeitig im politischen Prozess vorgelegt werden könnten. Zumindest für landeseigene Vorhaben solle die Messung daher so früh wie möglich erfolgen, um noch Änderungen im Gesetzestext anlegen zu können.

Nach Auffassung von unternehmer nrw liegt ein wirklicher Mehrwert der Folgekostenbemessung für das Clearingverfahren nur dann vor, wenn auf Grundlage des Datenmaterials der Folgekostenabschätzung durch die Clearingstelle und die an den Clearingverfahren beteiligten Organisationen Verbesserungs- und Vereinfachungsvorschläge erarbeitet werden und in die jeweiligen Stellungnahmen einfließen können. Beim Clearingverfahren zum TVgG NRW lagen die Ergebnisse der Folgekostenbemessung erst wenige Tage vor der Abgabefrist für die beteiligten Organisationen vor. Derart knappe Abläufe müssten in Zukunft vermieden werden.

3.5 Zeitraum

Für IHK NRW, unternehmer NRW sowie die kommunalen Spitzenverbände stellt die Einräumung eines ausreichenden Zeitraumes für die Clearingverfahren eine Grundvoraussetzung dafür dar, in einen Regelbetrieb der Bürokratiekostenbemessung überzugehen.

Für IHK NRW sollte die Einbeziehung der Beteiligten möglichst frühzeitig in der Konzeptionsphase sowie für die Bewertung des Vorhabens vor Ende des Clearingverfahrens erfolgen, um einen ausreichenden Spielraum zur Wertung der Ergebnisse des Clearingver-

fahrens zu bieten. Der dafür erforderliche, deutlich verlängerte Zeitraum müsse in den Ressorts kommuniziert werden.

Unternehmer nrw führt aus, dass ein längerer Zeitraum u.a. für die Erarbeitung des Pflichtenkatalogs, die Identifizierung betroffener und geeigneter Unternehmen, die Durchführung der Befragungen sowie die Einbeziehung der Ergebnisse in die Stellungnahmen benötigt werde. In der Vergangenheit seien die von der Landesregierung eingeräumten Fristen zur Abgabe der Stellungnahmen der Clearingstelle jedoch häufig sehr knapp bemessen gewesen. Ohne eine Verlängerung der Fristen erscheine eine Erweiterung der Clearingverfahren um ein zusätzliches Element nicht praktikabel. Hier sollten im Vorfeld klare und abgesicherte Vereinbarungen mit der Landesregierung bzw. dem Wirtschaftsministerium getroffen werden.

Mit Verweis auf den erheblichen Aufwand der Kostenbemessung bei Unternehmen und Kommunen plädieren auch die kommunalen Spitzenverbände dafür, den beteiligten Verbänden und Kommunen (Unternehmen) eine ausreichende Frist für die Kostenbemessung und deren Auswertung einzuräumen, was aus ihrer Sicht in aller Regel zu einer Verlängerung der einzelnen Clearingverfahren führen dürfe. Andernfalls müsse befürchtet werden, dass es kaum möglich sein werde, Kommunen (und wahrscheinlich auch Unternehmen) zur Mitwirkung bei künftigen Kostenbemessungen zu bewegen.

3.6 Weitere Aspekte

Die kommunalen Spitzenverbände sehen die Landespolitik in der Pflicht, aus künftigen Messungen des Vollzugs- und Erfüllungsaufwands von europa-, bundes- oder landesrechtlichen Vorgaben auch die entsprechenden Konsequenzen zu ziehen. Beispielsweise müsse vom Land NRW erwartet werden, dass es Europa- und Bundesrecht künftig nicht einfach ungeprüft „durchwinkt“, sondern sich auf der Basis einer entsprechenden Kostenbemessung im Gesetzgebungsprozess frühzeitig für kommunal- und mittelstandsfreundliche Lösungen, mögliche Regelungsalternativen oder den Verzicht auf angedachte Regelungen einsetzt. Und ebenso müsse vom Land NRW erwartet werden, dass es die Ergebnisse von Messungen des Vollzugs- und Erfüllungsaufwands bei der eigenen Rechtsetzung berücksichtigt und Landesrecht möglichst verwaltungs- und wirtschaftsfreundlich ausgestaltet.

Bisherige Erfahrungen mit Vorhaben zum Bürokratieabbau und zur Kostenmessung auf europäischer, Bundes- oder Landesebene hätten gezeigt, dass diese Bereitschaft oftmals nicht vorhanden sei, und stimmten eher skeptisch. Von einer solchen Bereitschaft des Landes NRW werde daher die weitere Unterstützung durch die kommunalen Spitzenverbände bei künftigen Kostenbemessungen nach dem Standardkosten-Modell abhängen.

Für die kommunalen Spitzenverbände bedarf es darüber hinaus noch einer Klärung, inwiefern die laufenden bzw. geplanten Vorhaben zur Kostenbemessung auf Landes- und Bundesebene sinnvoll miteinander verzahnt werden können, so dass unnötige Doppelprüfungen vermieden werden.

4. Fazit und Erfordernisse

Aus Sicht der meisten Beteiligten haben die Pilotverfahren gezeigt, dass eine Abschätzung der Folgekosten für die mittelständische Wirtschaft und die mit der Umsetzung beauftragten Kommunen in Nordrhein-Westfalen grundsätzlich möglich ist. Eine Kostentransparenz wird als zentrales Element eines wirksamen Bürokratieabbaus gesehen. Die Projekte konnten in diesem Zusammenhang einen wichtigen Beitrag zur Abschätzung der Folgekosten der Gesetzesvorhaben für Unternehmen und Kommunen leisten.

Aus dieser Perspektive sprechen sich die Beteiligten größtenteils dafür aus, zukünftig bei mittelstandsrelevanten Gesetzesvorhaben grundsätzlich Bemessungen durchzuführen.

Mit Blick auf die Organisation und die Implementierung der Kostenbemessung wird klar für eine Integration der Bemessungen in die Clearingverfahren unter Federführung der Clearingstelle Mittelstand plädiert.

Die Methode des Standardkosten-Modells wird von den meisten Beteiligten aufgrund des überschaubaren Aufwands und vertretbarer Kosten grundsätzlich als geeignet gesehen. Optimierungspotenzial wird in der zusätzlichen Einbeziehung von Nutzenaspekten, der Prüfung von Regelungsalternativen sowie einer umfassenderen Berücksichtigung sämtlicher Kostenaspekte von Unternehmen gesehen.

Der DGB NRW nimmt aufgrund methodischer Schwächen, insbesondere der fehlenden Exaktheit, grundsätzlich eine kritische Haltung zum Standardkosten-Modell ein. Diese Mängel hätten sich in den Pilotprojekten bestätigt.

Für den Regelbetrieb der Folgekostenbemessung im Rahmen von Clearingverfahren sind aus Sicht der Beteiligten folgende Punkte entscheidend:

- Die Bemessung sollte idealerweise in einer möglichst frühen Phase des Gesetzgebungsprozesses erfolgen, damit Kenntnisse über die entstehenden Kosten frühzeitig vorgelegt und Änderungsvorschläge unterbreitet werden können.
- Es ist zu klären, wer darüber entscheidet, ob ein Gesetzesentwurf bemessen wird. Die Kriterien für die Durchführung einer Bemessung sollten möglichst bestimmt sein.
- Die Einräumung einer ausreichenden Frist für die Clearingverfahren wird als Grundvoraussetzung für den Regelbetrieb der Folgekostenbemessung gesehen. Der erforderliche längere Zeitraum muss im Vorfeld mit der Landesregierung vereinbart und den Landesressorts klar kommuniziert werden.
- Die notwendige Kooperation mit dem jeweiligen Fachressorts (etwa bei der Erstellung des Pflichtenkatalogs) muss sichergestellt werden.
- Eine intensive und frühzeitige Einbeziehung der Beteiligten in der frühen Konzeptionsphase der Bemessung (Unternehmensbenennung) sowie zum Ende des Clearingverfahrens (Kommentierung der Bemessungsergebnisse) ist zu gewährleisten.

- Insbesondere für die Konzeptionierung jeder Bemessung erscheint die Unterstützung einer neutralen Institution erforderlich.
- Die Ermittlung geeigneter Unternehmen für die Befragung ist aus Sicht der Beteiligten entscheidend für den Erfolg der Messung. Die Auswahl sollte transparent und in Abstimmung zwischen den Beteiligten und der Verwaltung erfolgen.
- Erwartet wird letztlich, dass die Ergebnisse der Messungen bei der Rechtsetzung auch berücksichtigt werden und das Landesrecht möglichst bürokratiearm ausgestaltet wird.