

**Deutscher
Gewerkschaftsbund**

**Bezirk
Nordrhein-Westfalen**

**Stellungnahme
des DGB Bezirk NRW**

**Pilotmessung des Erfüllungsaufwandes der
Wirtschaft und der Vollzugslasten des Landes
NRW am Beispiel der europäischen Lebens-
mittelinformationsverordnung (LMIV) und
der Durchführungsverordnung des Bundes**

Düsseldorf, den 25. August 2015



Der DGB NRW nimmt hiermit Stellung zur ersten Pilotmessung des Erfüllungsaufwandes der Wirtschaft und der Vollzugslasten des Landes NRW am Beispiel der europäischen Lebensmittelinformationsverordnung (LMIV). Die Fachhochschule des Mittelstandes hat diese Pilotmessung im Auftrag des MWEIMH NRW und der Clearingstelle Mittelstand durchgeführt. Die Clearingstelle hat die Beteiligten um eine Einschätzung zur grundsätzlichen Eignung des Verfahrens sowie der Berechnungsmethode gebeten. Diesem Wunsch entsprechend wird sich der DGB NRW im Folgenden über den Gegenstandsbereich der Pilotmessung LMIV hinaus grundsätzlicher zur Frage einer sofortigen Übernahme des Verfahrens in den Regelbetrieb äußern. Angesichts der Komplexität des Gegenstandes beschränken wir uns auf wesentliche Kernpunkte und verweisen an geeigneter Stelle auf die einschlägigen Quellen.

Der DGB NRW begrüßt grundsätzlich die Initiative der Landesregierung unnötige Bürokratie zu reduzieren und insgesamt die Rechtssetzung zu verbessern. Dieses Bestreben kann richtigerweise auch nicht mit einem Pilotprojekt „erledigt“ werden, sondern bleibt eine Daueraufgabe. Eine sorgfältige Gesetzesfolgenabschätzung ist auch im Interesse der Normadressaten.

Was aus unserer Sicht in dem Bericht fehlt, ist eine methodische Vorbemerkung, die Reichweite und Grenzen des Instrumentariums sowie die politischen Implikationen klar benennt. Dies überrascht umso mehr, als es sich um ein Pilotvorhaben handelt und das Wirtschaftsministerium laut Anschreiben andenkend, sofort in den Regelbetrieb überzugehen.

Der verwaltungswissenschaftlichen Literatur ist zu entnehmen, dass der Bürokratiekostenanteil in Deutschland im internationalen Vergleich gar nicht so hoch ausfällt. Es stellt sich die Frage, wie relevant das Problem überhaupt ist. Es sei hier auch daran erinnert, dass frühere Kostenschätzungen für die Bürokratiebelastung in Deutschland entgegen den ursprünglichen Schätzungen zu erstaunlich geringen Summen gekommen sind.

Das Standardkosten-Modell (SKM) ist in den Niederlanden von Unternehmensberatern zur Messung von Bürokratiekos-

ten entwickelt worden. Es handelt sich um eine besondere, nämlich stark reduzierte Form von Gesetzesfolgenabschätzung, die allein auf die Kosten von gesetzlich induzierten Informationspflichten für nur eine einzelne Gruppe von Normadressaten, die Unternehmen, abhebt. Damit unterscheidet sich das SKM von erheblich breiter angelegten Impact Analysen, die weitere Wirkungsaspekte einbeziehen (z. B. soziale Aspekte, Umweltaspekte).

Was „gute Regulierung“ ist, hängt immer auch vom politischen Standort des Betrachters ab. Der DGB NRW kann sich eine Sichtweise, die alles, was Erfüllungsaufwand bei der Wirtschaft auslöst, pauschal unter Bürokratiekostenverdacht stellt, nicht anschließen. Vielmehr führt gute Rechtssetzung zu einem planbaren wirtschaftlichen Umfeld und stellt damit einen positiven Standortfaktor auch für mittelständische Unternehmen dar.

Problematisch an der Debatte über Bürokratieabbau ist aus unserer Sicht, dass nicht zwischen unnötiger Bürokratiebelastung und sinnvoller Regulierung differenziert wird. Das SKM ist allein auf den administrativen Bereich zu begrenzen und darf keinesfalls auf den Bereich der Sozial- und Wirtschaftsregulierung und damit auf materielles Recht ausgedehnt werden. Dieses Grundverständnis geht aus der Einführung des Berichtes nicht deutlich genug hervor.

Zugleich stellt sich das methodische Problem, wie die Kosten für die notwendige Umsetzung gesetzlicher Vorgaben von den dadurch entstehenden administrativen Kosten geschieden werden kann.

Wir erkennen überdies die Gefahr eines Konfliktes zwischen einem einseitig auf Kosten für Unternehmen ausgerichteten Ansatzes und einem umfassenden Konzept, das nicht nur die voraussichtlichen Kosten, sondern auch auf den erwarteten Nutzen eingeht. Die Diskussion des Nutzens einer Regulierung verlagert die Bewertung, indem andere, nicht zuletzt gemeinwohlorientierte Aspekte, einbezogen werden. Wir verweisen auf den auch im Bericht erwähnten Projektbericht des NZBA für das BMUB, der u.a. die Kombinationsmöglichkeit von Standard-Kosten und Standard-Nutzenmodell diskutiert.

Es ist in diesem Zusammenhang auch nicht ganz klar, wie das Verfahren in den landespolitischen Kontext passt. In welcher Beziehung steht es – nur um ein Beispiel zu nennen – zu der aktuell laufenden Entwicklung einer Nachhaltigkeitsstrategie für das Land NRW und den dort vorgesehenen Governance-Prinzipien, Zielen und Strategien?

Was die konkreten, durch das SKM ermittelten Ergebnisse angeht, so handelt es sich nicht um eine tatsächliche Messung, sondern vielmehr um eine Schätzung. Dies ist ein in der Verwaltungswissenschaft seit langem bekannter methodischer Schwachpunkt des SKM. Die Extrapolationsmechanismen – so die Kritik – seien grob vereinfachend und oft wenig transparent. Es handele sich im Kern um eine Meinungsumfrage mit einigen methodischen Besonderheiten.

Es stellt sich zudem die Frage der Eindeutigkeit einer „Messung“: Die Qualität hängt von zahlreichen Faktoren ab, wie der Eingrenzung des Gegenstands und der Qualität der Datenerhebung, um nur zwei zu nennen. Wir verweisen an dieser Stelle auf ein Gutachten des Hugo Sinzheimer Institutes für Arbeitsrecht im Rahmen einer öffentlichen Bundestagsanhörung des Ausschusses für Wirtschaft und Energie am 17.06.2015 zum Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Entlastung insbesondere der mittelständischen Wirtschaft von Bürokratie (18/4948) sowie dem Antrag der Grünen (18/4693) zum gezielten Abbau von Bürokratie. Zitat: „Problematisch ist schließlich, dass es fast unmöglich ist, den Erfüllungsaufwand valide darzustellen. Oft muss in diesem Zusammenhang mit vagen Annahmen gearbeitet werden, für die kein statistisches Material vorliegt. Mehr als eine „grobe Einschätzung“ zum Erfüllungsaufwand ist in der Regel nicht möglich.“ Eine Studie des Centre for European Policy Studies CEPS für die Europäische Kommission aus dem Jahr 2013, die verschiedene Berechnungsmethoden zum Erfüllungsaufwand verglichen hat, kritisiert als zentrale Schwäche des deutschen Modells die fehlende Genauigkeit.

Diese methodische Diskussion kann hier nicht in der notwendigen Tiefe geführt werden. Die wenigen Hinweise machen jedoch deutlich, dass das Verfahren keineswegs so unumstritten ist, wie es in dem Bericht der Pilotmessung zum Ausdruck gebracht wird (S. 31) und woraus sehr weitreichende Vorschläge entwickelt werden (S. 41/ 42) .

Ein weiterer Kritikpunkt ist, dass mit der Bürokratiekostenmessung wieder neue Bürokratie in Gang gesetzt wird und die „Messung“ für sich genommen noch keine Bürokratiekosten reduziert. Der Nutzen von Gremien wie dem NKR sei denn auch – so der Verwaltungsrechtler Frank Neudert – eher politischer als volkswirtschaftlicher Natur. Wir verweisen hier auf die Kontroverse, ob die durch den Mindestlohn ausgelösten zivilrechtlichen Lohnzahlungspflichten im Rahmen des Erfüllungsaufwandes zu berücksichtigen sind oder nicht, was der NKR in seiner Stellungnahme zum Entwurf des Gesetzes zur Stärkung der Tarifautonomie vom 31.03.2014 bejahte.

Der DGB NRW teilt nicht die Auffassung, beim SKM handele es sich um ein grundsätzlich unpolitisches Instrument. In einer Studie der Universität Potsdam belegen Interviews mit Praktikern, dass das SKM sich in der Praxis nie so unpolitisch darstellt, wie es zum jeweiligen Beginn des Prozesses angekündigt wurde (Kroll, Alexander: Das Standardkosten-Modell und dessen Beitrag zum Bürokratieabbau. Potsdam 2008). An gleicher Stelle wird auf das Risiko einer Parteipolitisierung verwiesen, wenn Ressorts, die mehrheitlich von einer Partei geführt werden, nach der SKM-Methode höhere Bürokratiekosten aufweisen als andere.

Die politische Dimension des Verfahrens wird auch offensichtlich bei einem Blick über die Grenzen: In Ländern wie Großbritannien ist das Verfahren explizit mit einer politischen Deregulierungsagenda verbunden.

Wir verweisen an dieser Stelle auch auf die Kontroverse um die „Better Regulation“-Agenda auf europäischer Ebene. Es gibt wohl derzeit keine Frage, die intensiver diskutiert wird: Zum einen von Befürwortern einer maximalen Deregulierung, von Befürwortern einer Anpassung der Regulierung an die Wettbewerbsfähigkeit sowie von denjenigen, die Regulierung für ein angemessenes Mittel zum Erreichen weiter gefasster politischer Zielsetzungen in einem breiten Interesse halten. Das European Trade Union Institute hat diese Kontroversen auf europäischer Ebene in mehreren Veröffentlichungen behandelt und kommt zu sehr kritischen Ergebnissen (z.B. Vogel, Laurent, 2011: Bessere Rechtssetzung: eine kritische Betrachtung. ETUI-Bericht 113).

Auch auf Seiten des DGB gibt es die Sorge, dass, was als Beitrag zum Bürokratieabbau angekündigt ist, wichtige Arbeits-, Sozial, Verbraucher- und Umweltstandards sowie demokratische Prozesse gefährden könnte, wenn administrative Belastung sowie wirtschaftliche und soziale Regulierung vermischt und pauschal unter Bürokratiekostenverdacht gestellt würden. Wir weisen auf die Erfahrungen mit dem seit zwei Jahren laufenden Programm REFIT (Regulatory Fitness and Performance) der Europäischen Kommission. Unter dem Deckmantel des Bürokratieabbaus stellt die Kommission auch wichtige Regelungen aus den Bereichen Arbeitsschutz, Arbeitsrecht und Mitbestimmung in Frage. Im Arbeitsschutz hat das aus unserer Sicht fatale Folgen für die Beschäftigten. Beispiel: Seit zwei Jahren verschleppt die Kommission die dringend notwendige Reform der Krebsrichtlinie – ausdrücklich mit Hinweis auf REFIT.

Zusammengefasst stellen sich aus der Sicht des DGB NRW noch viele offene und z.T. auch sehr grundsätzliche Fragen zum Verfahren. Vor diesem Hintergrund können die Gewerkschaften eine sofortige Übernahme des Verfahrens in den Regelbetrieb nicht befürworten.