vbw

Die bayerische Wirtschaft

Kurzfassung

Bürokratiekosten durch EU-Vorschriften

Stand: November 2011
www.vbw-bayern.de

Vorwort

Bürokratische Hürden abbauen, Bürokratiekosten für Unternehmen senken

---

Bürokratie im guten Sinne ist die Wahrnehmung von Verwaltungstätigkeiten im Rahmen festgelegter Kompetenzen innerhalb einer Hierarchie. Sie setzt Spielregeln, soll so willkürlichem Handeln entgegenstehen sowie Prozesse standardisieren und transparent machen. Unnötige Bürokratie wie überbordende Meldepflichten oder lange Genehmigungsverfahren hingegen kostet vor allem Unternehmen Zeit und Geld. Der Abbau von bürokratischen Lasten setzt Ressourcen frei für Investitionen und Innovationen und damit für mehr Wachstum und Beschäftigung. Entbürokratisierung ist also ein kostenloses Konjunkturprogramm.

Die vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V. setzt sich deshalb für eine größtmögliche Vereinfachung von Gesetzen und administrativen Regelungen ein. Dies betrifft die Landes- und Bundesebene, insbesondere aber auch die Regelungen in der Europäischen Union (EU). Es gilt, bestehende Richtlinien, Gesetze und Vorschriften auf den Prüfstand zu stellen und bei neuen eine strenge Folgenabschätzung vorzunehmen.

Die vorliegende Studie der IW Consult GmbH Köln im Auftrag der vbw wirft ein Schlaglicht auf die unterschiedliche nationale Umsetzung europäischer Richtlinien in einzelnen Mitgliedstaaten der EU. Untersucht werden beispielhaft Wirkung und Bürokratiekosten, die mit der Gleichstellungsrichtlinie sowie der Emissionshandelsrichtlinie in Deutschland, Frankreich und Spanien verbunden sind. Bei der Gleichstellungsrichtlinie zeigt sich unter anderem, dass sehr große Unterschiede in der Kostenbelastung zwischen den befragten Unternehmen bestehen. Der Großteil der Bürokratiekosten entfällt dabei auf die Personalkosten. Bei der Emissionshandelsrichtlinie halten sich Personal- und Sachkosten demgegenüber die Waage. Die Kosten, die bei emissionshandelspflichtigen Anlagen entstehen, liegen im Energiesektor erwartungsgemäß im Durchschnitt höher als in der Industrie.

Aus den sehr detaillierten Untersuchungsergebnissen lassen sich nicht nur konkrete Einsparpotenziale für die Wirtschaft, sondern auch Ansätze zur Vereinfachung der Rechtsetzung ableiten. Die Studie belegt, dass europäische Regelungen allein nicht zu mehr Bürokratie führen – ausschlaggebend sind das bestehende Regulierungsniveau in den Mitgliedstaaten sowie die Art der Umsetzung in nationales Recht.

Bertram Brossardt
November 2011

Inhalt

1 Einleitung 1

1.1 Entwicklungen in der Europäischen Union 3

1.2 Entwicklungen in Deutschland 5

1.3 Studie der IW Consult GmbH 6

2 Bürokratiekosten der Gleichstellungsrichtlinie 8

2.1 Umsetzung der Gleichstellungsrichtlinien in nationales Recht 9

2.2 Befragungsergebnisse – Bürokratiekosten der Gleichstellungsrichtlinien 11

3 Bürokratiekosten der Emissionshandelsrichtlinie 18

3.1 Umsetzung der Emissionshandelsrichtlinie in nationales Recht 19

3.2 Befragungsergebnisse – Bürokratiekosten der Emissionshandelsrichtlinie 20

4 Ableitungen aus den Fallstudien 25

4.1 Vergleich der beiden Richtlinien 25

4.2 Ländervergleich 26

4.3 Vergleich der einzelnen Aktivitäten 27

5 Schlussfolgerungen 28

Abbildungsverzeichnis 31

Ansprechpartner / Impressum 32

1 Einleitung

Messung von Bürokratiekosten

Flexibilität und Reaktionsgeschwindigkeit sind in Zeiten global verflochtener Märkte zwei sehr wichtige Faktoren für erfolgreiches unternehmerisches Handeln. Eine überbordende Bürokratie führt zu Wachstumsschwächen. Die damit verbundenen Regulierungen, langwierige Verfahren und hohe Kostenbelastungen liegen wie Mehltau auf der Wirtschaft. Der im Fünf-Jahres-Rhythmus veröffentlichte OECD-Regulierungsindex[1] zeigt, dass viele Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (EU) – darunter Deutschland – überdurchschnittlich stark mit bürokratischen Lasten zu kämpfen haben. So liegt Deutschland bei diesem Vergleich von 30 Ländern nur den 17. Platz ein. Viele Befragungen von Unternehmen und andere Untersuchungen kommen zu dem Ergebnis, dass die Bürokratie zu den zentralen Wachstumshemmnissen zählt und häufig auch kleine und mittlere Unternehmen stark belastet.

Natürlich ist das Problem nicht neu. Schon Ludwig von Mises schreibt in seinem Standardwerk „Die Bürokratie“ (1944):“Wir müssen die Tatsachen anerkennen, dass bislang alle Bestrebungen vergeblich waren, die weitere Ausbreitung von Bürokratismus zu stoppen“. Dafür gibt es Begründungen:

– Gesellschaftlicher Wertewandel: Die Menschen scheinen immer weniger risikobereit zu sein und verlangen vom Staat Sicherheit. Dieses Geflecht von Schutzrechten erfordert eine zunehmend höhere Regulierungs- und Bürokratieintensität.

– Wachsende Komplexität: Auf der anderen Seite führen der wachsende technische Fortschritt und die Globalisierung der Wirtschaft zu einem immer komplexer werdende Regelwerk.

– Bürokratie durch Bürokraten: Bürokratien haben eine inhärente Tendenz zum Wachstum. Der amerikanische Ökonom William Niskanen hat schon vor über 50 Jahren das Verhalten der Bürokraten mit Budgetmaximierung beschrieben: Je größer die Behörde und je die komplizierter die Detailregelungen sind, desto unersetzlicher werden die damit verbundenen staatlichen Organisationen.

Allerdings haben in den letzten Jahren in Deutschland und in der Europäischen Union die Verantwortlichen erkannt, wie wichtig der Bürokratieabbau ist. Dabei geht es um eine Überprüfung des Regelwerkes in zwei Dimensionen:

[1] OECD (2008), Index of Product Market Regulation

– Sind die Regelungen noch zeitgemäß, können sie abgeschafft oder müssen sie zumindest modifiziert werden?

– Sind die Regelungen und Verfahren hinreichend effizient ausgestaltet?

Sichtbar wird dieser Wille zu einer intelligenten Regulierung[2] auf der europäischen Ebene durch den Einsatz einer „Hochrangige Gruppe unabhängiger Interessenträger im Bereich Verwaltungslasten“ (HLG, als Abkürzung ihrer englischen Bezeichnung) unter Vorsitz des ehemaligen Bayerischen Ministerpräsidenten Dr. Edmund Stoiber und in Deutschland durch die Schaffung des Normenkontrollrates. Die Bemühungen um Abbau und Vereinfachung von bürokratischen Regelungen wird auch beim Regulierungsindex sichtbar. Jedes Land in der OECD konnte seinen Indexwert seit 1998 deutlich verbessern, was auf einen verbesserten Regulierungsrahmen schließen lässt.

Bürokratieabbau ist eine Daueraufgabe und erfordert in Zukunft noch stärkere Anstrengungen. Dazu sind verlässliche Informationen über das Ausmaß und die wesentlichen Kostentreiber notwendig. Die vorliegende Studie will dazu in folgender Art und Weise beitragen:

– An zwei ausgewählten Beispielen (der Gleichstellungs- und der Emissionshandelsrichtlinie) der Europäischen Union werden für drei Länder (Deutschland, Frankreich und Spanien) die Bürokratiekosten der Unternehmen gemessen und damit Ursachen und Umfang beleuchtet.

– Die simultane Analyse der Umsetzung mehrerer Richtlinien in unterschiedlichen Ländern mit einer einheitlichen Methodik stellt die Vergleichbarkeit der Ergebnisse sicher. Der Vergleich dient gleichzeitig ebenfalls dazu, Kostentreiber zu identifizieren.

– Es wird aufgezeigt, wie wichtig auch die materiellen Regulierungsinhalte für die Höhe der bürokratischen Belastungen sind.

– Es soll überprüft werden, ob eine EU-weite Harmonisierung von Regeln zu zusätzlichen Kosten führt.

Zusammenfassend: Die Studie will nicht nur die Kostenbelastungen an ausgewählten Beispielen messen, sondern darüber hinaus einen Beitrag für ein Konzept eines nachhaltigen Bürokratieabbaus leisten.

[2] Europäische Kommission (2010), Intelligente Regulierung in der Europäischen Union, KOM(2010) 543

1.1 Entwicklungen in der Europäischen Union

Die Bemühungen um eine Reduzierung von Bürokratiekosten durch eine Vereinfachung der Rechtsetzung reichen in der EU bis Anfang der 1990er Jahre zurück. Im Dezember 1992 hat sich der Europäische Rat „für eine Vereinfachung des europäischen Regelungsumfelds ausgesprochen“.[3] Im Jahr 2000 wurde eine hochrangige Expertengruppe (die „Mandelkern Group on Better Regulation“) mit der Formulierung einer Strategie zur Vereinfachung des Regelungsumfelds beauftragt. Im Mittelpunkt des im November 2001 von dieser Expertengruppe veröffentlichten Endberichts[4] standen

– die Koordinierung entsprechender Initiativen innerhalb der EU,
– die regelmäßige Veröffentlichung von Fortschrittsberichten,
– die Politikfolgenabschätzung vor der Verabschiedung neuer Gesetze,
– die Suche nach Alternativen zur gesetzlichen Regulierung bei der Erreichung politischer Ziele und
– die Rücksprache mit Interessenträgern.

Die heutige HLG wurde durch einen Beschluss der Kommission von August 2007 als Beratungsgremium zur Reduzierung bestehender Bürokratiekosten geschaffen. Zur Sicherung der Transparenz konsultiert sie laufend weitere Experten und Interessenträger und spricht auf dieser Basis Empfehlungen aus. Weitere Empfehlungen beziehen sich auf die Reduzierung von Bürokratiekosten in spezifischen Politikfeldern. Aktuell hat die HLG außerdem eine Analyse von Best-Practice-Beispielen aus den Mitgliedstaaten durchgeführt, deren Ergebnisse Anfang 2012 vorgelegt werden. Für die Politikfolgenabschätzung (impact assessment) ist dagegen das „Impact Assessment Board“ zuständig.

Im Mittelpunkt des im Jahr 2007 auf EU-Ebene initiierten Aktionsprogramms zur Reduzierung von Verwaltungslasten steht die Messung dieser Lasten. Bis 2012 soll die Kostenbelastung durch bestehende Verpflichtungen um 25 Prozent reduziert werden. Laut Mitteilung der Kommission zur Intelligenten Regulierung in der EU war im Oktober 2010 knapp ein Drittel dieses Reduktionsziels erreicht. Auf der Basis einer im Jahr 2006 durchgeführten Pilotstudie wurden für die EU 13 Politikfelder mit hoher Priorität ausgewählt, in denen die Belastungen durch Bürokratiekosten besonders ausgeprägt sind. Das sind im Einzelnen:

– Landwirtschaft und landwirtschaftliche Subventionen
– Jahresabschlüsse / Gesellschaftsrecht
– Kohäsionspolitik
– Umwelt

---

[3] Paul, Jonas (2007), Langwieriges Ringen um bessere Gesetze. Die EU-Initiative Better Regulation, CAP (Centrum für angewandte Politikforschung) Analyse 2-2007
[4] Mandelkern Group on Better Regulation (2001), Final Report

– Finanzdienstleistungen
– Fischerei
– Lebensmittelsicherheit
– Pharmazie
– Öffentliche Auftragsvergabe
– Statistik
– Steuerrecht (Mehrwertsteuer)
– Transport
– Arbeitsumgebung / Arbeitsbeziehungen

Die Messung von Bürokratiekosten aus Informationspflichten in diesen 13 Politikfeldern beruht auf dem so genannten Standardkostenmodell. Zunächst wurden 42 relevante EU-Rechtsakte ausgewählt, die im Jahr 2009 um 30 weitere ergänzt wurden. Zu den untersuchten Regelungen gehört im Umweltbereich beispielsweise Richtlinie 2003/105/EG zur „Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen“ und im Bereich der Arbeitsbeziehungen Richtlinie 89/391/EWG über die „Durchführung von Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und des Gesundheitsschutzes der Arbeitnehmer bei der Arbeit.“

Das Standardkostenmodell dient ausschließlich zur Messung von Bürokratiekosten und nicht zur Bewertung der den Gesetzen zugrunde liegenden politischen Ziele. Die Aufteilung in Komponenten hat den Vorteil, dass gewichtige Kostentreiber identifiziert werden können.

Aktuell legt die Kommission Pläne vor, Qualität und Relevanz der EU-Rechtsvorschriften weiter zu verbessern.[5] Demnach sollen Folgenabschätzungen künftig während des gesamten Entscheidungsprozesses vorgenommen werden. Die Agenda der Kommission für die intelligente Regulierung umfasst folgende Ziele:

– Systematische Evaluierung von Kosten und Nutzen der geltenden Rechtsvorschriften („Fitness-Check“)
– Verbesserung der Konsultation der Interessenvertreter
– Verbesserung der Qualität der Folgenabschätzung
– Verbesserung der EU-Rechtsvorschriften (Vereinfachung und Verringerung der Verwaltungslasten)
– Verbesserung der Umsetzung, Durchführung und Durchsetzung der EU-Rechtsvorschriften

[5] EU-Kommission (Oktober 2010), Mitteilung „Intelligente Regulierung in der Europäischen Union“

1.2 Entwicklungen in Deutschland

Im April 2006 hat die Bundesregierung ein Programm für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung beschlossen. In ihrem Beschluss verpflichtet sie sich, „Bürokratiekosten, vor allem solche, die durch rechtlich vorgegebene Informationspflichten für Unternehmen, Bürger und Verwaltung entstehen, messbar zu senken und neue Informationspflichten zu vermeiden“.[6] Als Ziel wurde mit Kabinettbeschluss vom 28. Februar 2007 – während der deutschen Ratspräsidentschaft, bei der dieses Thema ein Schwerpunkt war – eine Reduzierung der gesamten Bürokratiekosten durch Informationspflichten um 25 Prozent bis Ende des Jahres 2011 (analog zur Zielsetzung auf EU-Ebene) festgelegt. In der Folge des Kabinettsbeschlusses von 2006 wurde außerdem der Normenkontrollrat (NKR) als unabhängiges Beratungs- und Kontrollgremium eingesetzt.

Die Messung von Bürokratiekosten durch das Statistische Bundesamt (StBA) beschränkte sich zunächst (wie auch die Messung in anderen EU-Ländern) auf Informationspflichten, deren Höhe das StBA in einer eigens geschaffenen Datenbank dokumentiert und in welcher gegenwärtig 13.119 Informationspflichten aufgeführt sind.[7] Das Gesetz zur Einsetzung eines Normenkontrollrates (NKR-Gesetz) schreibt im Rahmen der Bürokratiekostenmessung die Anwendung des Standardkosten-Modells (SKM) vor. Das SKM ist eine Methode, mit welcher Bürokratiekosten, die durch die Erfüllung von Informationspflichten entstehen, standardisiert dargestellt werden. Dabei wird der Zeitaufwand, der bei der Erfüllung einer Informationspflicht typischerweise entsteht, mit einem Arbeitskostensatz in Euro bewertet und auf die Anzahl der Betroffenen in einem Jahr hochgerechnet. Anhand dieser Methode können Bürokratiekosten, die durch Informationspflichten entstehen, transparent gemacht und im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung nachvollziehbar dargestellt werden. Die teuersten Informationspflichten für Unternehmen sind gegenwärtig die Abgabe der Umsatzsteuererklärung (§ 18 Abs. 3 UStG), die die Unternehmen jährlich mit 3,49 Milliarden Euro belastet, die allgemeine Buchführungspflicht (§ 238 HGB) mit einer Belastung von 3,2 Milliarden Euro und die Aufbewahrungspflicht von Rechnungen (§ 14b Abs. 1 UStG), die mit 2,9 Milliarden Euro zu Buche schlägt.

Nach aktualisierten Berechnungen des Statistischen Bundesamtes beträgt die für das Abbauziel maßgebliche jährliche Gesamtbelastung der Wirtschaft aus bundesrechtlichen Informationspflichten zum Stand 30. September 2006 jährlich 49,98 Milliarden Euro. Von diesen Kosten sind 23,11 Milliarden Euro national und 24,81 Milliarden Euro durch die EU bzw. international verursacht.[8] Insgesamt wurden hiervon bis Ende 2010

---

[6] Kabinettsbeschluss vom 25. April 2006
[7] https://www-skm.destatis.de/webskm/online
[8] Bericht der Bundesregierung 2010 zur Anwendung des Standardkosten-Modells und zum Stand des Bürokratieabbaus, Dezember 2010. Diese Zahlen korrespondieren mit den im Jahresbericht des nationalen Normenkontrollrat im Jahr 2011 vorgelegten Zahlen; Abweichungen ergeben sich daraus, dass der NKR nur Vorhaben erfasst, die ihm seit Aufnahme seiner Arbeit im Jahr 2006 vorgelegt wurden, während die Bundesregierungen auch Vorhaben miteinbezieht, die aus dem Jahr 2005 stammen.

national 7,42 Milliarden Euro und international 3,82 Milliarden Euro an Bürokratiekosten abgebaut. Bezogen auf das Abbauziel entspricht dies einer Reduktion von 22,6 Prozent. Damit ist das Abbauziel von 25 Prozent noch nicht ganz erreicht. Die größten Entlastungen der Wirtschaft sind im Wesentlichen auf 212 Vorhaben zurückzuführen. Exemplarisch sind hier die Netto-Entlastungen durch das Steuervereinfachungsgesetz 2011 (4,05 Milliarden Euro), das Bilanzrechtsmodernisierungsgesetz (2,5 Milliarden Euro) oder das Jahressteuergesetz 2008 (278 Millionen Euro) zu nennen.

Mit der Novelle des NKR-Gesetzes vom 16. März 2011 wurden die Prüfkompetenzen des NKR deutlich erweitert: Neben den Bürokratiekosten aus Informationspflichten wird nunmehr auch der gesamte Erfüllungsaufwand erfasst. Nach § 2 Abs. 1 NKR-Gesetz umfasst der Erfüllungsaufwand den gesamten messbaren Zeitaufwand und die Kosten, die durch die Befolgung einer bundesrechtlichen Vorschrift bei Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft sowie der öffentlichen Verwaltung entstehen. Damit werden nunmehr auch Kosten erfasst, die durch Befolgung inhaltlicher Pflichten (zum Beispiel das Tragen von Schutzkleidung, Pausenzeiten, Anforderungen an Bildschirmarbeitsplätze) entstehen. Bürokratiekostenverursachende Informationspflichten sind Teil des Erfüllungsaufwands.

1.3 Studie der IW Consult GmbH

Im von der IW Consult GmbH erstellten Gutachten „Bürokratiekosten durch EU-Vorschriften“ werden in einem Vergleich der Länder Deutschland, Spanien und Frankreich exemplarisch die Bürokratiekosten von zwei EU-Richtlinien untersucht:

– Die Richtlinie zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen aus dem Jahr 2002 (und ihre Nachfolgerichtlinie aus dem Jahr 2006) und
– die Richtlinie zum Emissionsrechtehandel aus dem Jahr 2003.

Diese Richtlinien sind seit längerer Zeit in Kraft und dementsprechend in den Mitgliedstaaten weitestgehend umgesetzt. Während die Gleichstellungsrichtlinien im Prinzip alle Unternehmen mit mindestens einem Beschäftigten betreffen, treffen die Regelungen zum Handel mit Emissionsrechten die Betreiber von emissionshandelspflichtigen Anlagen durch besonders hohe Bürokratiekosten.

Diese beiden Richtlinien gehören zu den 13 von der EU als besonders relevant identifizierten Politikfeldern, nämlich zu den Bereichen Umwelt bzw. Arbeitsbeziehungen. Gleichwohl wurden die Bürokratiekosten dieser Richtlinien in der ab 2007 durchgeführten Basismessung nicht erfasst.

Der gewählte Ansatz einer simultanen Untersuchung mehrerer Länder und mehrerer Richtlinien in einem einheitlichen Rahmen ist sinnvoll, um Inkonsistenzen zu vermeiden und die Vergleichbarkeit der Kosten zu garantieren. Auch bei Orientierung am Standardkostenmodell können beim Vergleich unterschiedlicher Studien Inkonsistenzen

auftauchen. So kam es beispielsweise zu Abweichungen zwischen den Ergebnissen der Basismessungen im Rahmen des EU-Aktionsplans und den entsprechenden Ergebnissen einzelner Mitgliedstaaten.[9] Einzelne Inkonsistenzen in der zur Verfügung stehenden Datenbasis bemängelt auch die HLG in ihrem Zwischenbericht von 2009.[10]

Zur Ermittlung der Bürokratiekosten von Gleichstellungs- und Emissionshandelsrichtlinie wurden Unternehmensbefragungen mit identischen Fragestellungen in den drei Ländern durchgeführt. Dabei wurde angelehnt an die Methodik des Standardkostenmodells gefragt, ob bei der Implementierung der entsprechenden Regelungen und im laufenden Geschäft bestimmte Aktivitäten angefallen sind. Im nächsten Schritt wurden jeweils der mit der entsprechenden Aktivität verbundene Zeitaufwand und die Sachkosten abgefragt. Schließlich wurden die ermittelten Bürokratiekosten auf die Gesamtwirtschaft in jedem der drei Länder hochgerechnet.

[9] http://ec.europa.eu/enterprise/policies/smart-regulation/documents/ab_studies_2009_en.htm
[10] Intermediate Report of the High Level Group of Independent Stakeholders on Administrative Burdens (2009), Achievements and challenges

2 Bürokratiekosten der Gleichstellungsrichtlinie

Umsetzung in Deutschland, Frankreich und Spanien und Befragungsergebnisse

Durch die Gleichstellungsrichtlinie 2002/73/EG wird die ältere Richtlinie 76/207/EWG des Rates zur „Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen“ geändert. Nachfolgerichtlinie 2006/54/EG enthält eine Neufassung und Zusammenfassung der EU-Bestimmungen zur „Gleichbehandlung von Männern und Frauen in Arbeits- und Beschäftigungsfragen“.

Richtlinie 2002/73/EG verbietet Diskriminierung aufgrund des Geschlechts und definiert zu diesem Zweck, was unter Diskriminierung zu verstehen ist. Die Richtlinie gesteht den Opfern von Diskriminierungen im Arbeitsleben zu, ihre Ansprüche auf dem Gerichts- und/oder Verwaltungsweg geltend zu machen und den Schaden, der ihnen aufgrund der Diskriminierung entstanden ist, ersetzt zu bekommen. Diese Rechte müssen auch nach Beendigung eines Arbeitsverhältnisses fortbestehen. Schließlich müssen Arbeitnehmer davor geschützt werden, Benachteiligungen (wie zum Beispiel eine Entlassung) als Reaktion auf eine Beschwerde zu erfahren. Arbeitgeber sollen vorbeugende Maßnahmen ergreifen, um Diskriminierungen aufgrund des Geschlechts zu verhindern. Arbeitgeber sollen außerdem die Gleichstellung von Frauen und Männern im Betrieb systematisch fördern und den Arbeitnehmern oder ihren Vertretern regelmäßig Informationen (wie beispielsweise Statistiken) über die Gleichbehandlung im Betrieb zur Verfügung stellen. Auch im Dialog der Sozialpartner soll die Förderung der Gleichstellung von Männern und Frauen thematisiert werden.

In der neueren Richtlinie 2006/54/EG wird eine Unterscheidung des Entgelts nach dem Geschlecht explizit verboten, genauso wie eine Unterscheidung bei den betrieblichen Systemen der sozialen Sicherung. Sie enthält zwei zusätzliche Neuerungen gegenüber Richtlinie 2002/73/EG. Zum einen wird die Beweislast, „dass keine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes vorgelegen hat“ dem Beklagten übertragen. Diese Beweislastumkehr gilt allerdings nicht für Strafverfahren. Zum anderen wird festgelegt, dass die entsprechenden Vorschriften und Maßnahmen den Betroffenen bekannt gemacht werden müssen.

2.1 Umsetzung der Gleichstellungsrichtlinien in nationales Recht

Im deutschen Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG) vom 14. August 2006[11] finden außer dem Geschlecht noch andere Gründe für Diskriminierung Eingang. Arbeitgeber müssen benachteiligungsfrei ausschreiben, geeignete Maßnahmen zum Schutz ihrer Beschäftigten vor Benachteiligung bei ihrer Tätigkeit treffen, für Beschwerden zuständige Stellen einrichten und auftretende Benachteiligungen unterbinden. Sie müssen die gesetzlichen Vorschriften und die für Beschwerden zuständigen Stellen im Betrieb bekannt machen. Zusätzlich haben sie im Streitfall die Beweislast zu tragen.

Arbeitnehmer haben ein Beschwerderecht im Betrieb, ein Leistungsverweigerungsrecht, soweit zu ihrem eigenen Schutz erforderlich, und Anspruch auf Schadenersatz aufgrund eingetretener Benachteiligungen. Der Anspruch auf Schadenersatz gilt auch für benachteiligte Bewerber. Bewerber sowie Arbeitnehmer dürfen sich in Gerichtsprozessen durch Antidiskriminierungsverbände unterstützen lassen. Betriebsräte / Gewerkschaften dürfen vom Arbeitgeber das Unterlassen von Benachteiligungen verlangen.

Frankreich hat bereits im Jahr 2001 ein umfassendes Diskriminierungsverbot in sein Arbeitsgesetzbuch aufgenommen, durch Gesetz 2001-397[12] über die Gleichheit zwischen Frauen und Männern im Erwerbsleben und Gesetz 2001-1066[13] über die Bekämpfung von Diskriminierungen. Arbeitgeber müssen Ziele und Maßnahmen bei der Gleichstellung festlegen bzw. mit der Mitarbeitervertretung über Ziele und Maßnahmen verhandeln. Sie müssen die Ergebnisse der Verhandlungen dokumentieren und an die regionale Wirtschaftsverwaltung weitergeben. Allgemein ist sowohl für Arbeitsverhandlungen in der Branche und im Unternehmen vorgeschrieben, dass die Gleichstellung Thema sein muss als auch, dass in Gehaltsverhandlungen die Gehaltsunterschiede zwischen Frauen und Männern thematisiert werden müssen.

Arbeitgeber müssen der Mitarbeitervertretung oder dem Betriebsrat jährlich einen Bericht zum Vergleich der Situation von Frauen und Männern in der Firma vorlegen und diesen mitsamt der Stellungnahme der Mitarbeitervertretung an die Arbeitsaufsicht weiterreichen. Sie müssen der Arbeitsaufsicht weiterhin sämtliche Informationen und Kriterien zur Berechnung der Gehälter offenlegen. Die Arbeitsaufsicht darf sich die notwendigen Informationen vorlegen lassen, um festzustellen, ob Diskriminierungen oder eine Ungleichbehandlung von Frauen und Männern stattgefunden haben.

Die Verträge oder Protokolle, die sich aus Verhandlungen auf der Unternehmensebene ergeben, werden der regionalen Wirtschaftsverwaltung vorgelegt, während die Ergeb-

---

[11] Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz vom 14. August 2006 (BGBl. I S. 1897), das zuletzt durch Artikel 15
[12] Loi n°2001-397 du 9 mai 2001 relative à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes
[13] Loi n°2001-1066 du 16 novembre 2001 relative à la lutte contre les discriminations

nisse von Branchenverhandlungen direkt dem Arbeitsministerium vorgelegt werden. Die regionale Wirtschaftsverwaltung ist auch für die Bewilligung von Subventionen zur Durchführung von Maßnahmen zur Gleichstellung zuständig. Sie erhält Berichte über die Evaluierung von mit Hilfe von Subventionen durchgeführten Maßnahmen.

Arbeitnehmer und Bewerber haben ein Recht auf Schadenersatz, wenn sie diskriminiert wurden. Ähnlich wie in Deutschland dürfen sich Antidiskriminierungsverbände zu Gunsten von Diskriminierungsopfern an Gerichtsverfahren beteiligen. Das gleiche gilt für Gewerkschaften. Allerdings brauchen diese das Einverständnis des Geschädigten für ein gerichtliches Vorgehen, falls es sich bei der Diskriminierung um eine (sexuelle) Belästigung handelt.

In Spanien gibt es kein allgemeines, sondern verschiedene spezielle Gleichbehandlungsgesetze. Das für die Umsetzung von Gleichbehandlungsnormen in Bezug auf das Geschlecht wichtigste Gesetz, „Ley orgánica 3/2007“ für die „effektive Gleichheit von Frauen und Männern“ (LOIEHM)[14] stammt aus dem Jahr 2007. Durch dieses Gesetz wurden außerdem Teile des wichtigsten Arbeitsgesetzes („Ley del estatuto de los trabajadores“[15]) und des Gesetzes über „Verstöße und Sanktionen in der Sozialordnung“ („Ley de infracciones y sanciones en el orden social“ – LISOS[16]) geändert.

Arbeitgeber müssen Maßnahmen durchführen, um Diskriminierung zu vermeiden, und diese Maßnahmen mit den Arbeitnehmervertretern abstimmen. In Unternehmen mit mehr als 250 Mitarbeitern müssen diese Maßnahmen durch „Gleichstellungspläne“ formalisiert werden. Außerdem müssen Arbeitgeber die Arbeitnehmervertreter jährlich über die Gleichstellungssituation im Unternehmen informieren. Auch in Tarifverhandlungen muss die effektive Gleichstellung von Männern und Frauen thematisiert werden, und die Arbeitnehmervertretung hat die Pflicht, die Einhaltung von Gleichstellungsprinzipien zu überwachen. In Diskriminierungsfällen haben Arbeitgeber außerdem die Beweislast zu tragen. Unternehmen, die sich nicht aktiv um Gleichstellung bemühen, werden bei der Vergabe von Subventionen und öffentlichen Aufträgen schlechter gestellt.

Arbeitnehmer haben ein Recht auf Schutz vor Diskriminierung und Belästigung und auf Schadenersatz für erlittene Benachteiligungen. Sie dürfen sich vor Gericht von natürlichen oder juristischen Personen grundsätzlich vertreten lassen. In Spanien gibt es keine explizite Beschränkung dieser Vertretungsrechte auf Arbeitnehmerorganisationen oder Antidiskriminierungsverbände. Außerdem haben Arbeitnehmer weit reichende Rechte in Bezug auf die Vereinbarkeit von Beruf und Familie.

---

[14] Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres
[15] in der aktuellen Version erhältlich bspw. unter http://www.ugt.es/DatoBasico/estatutodelostrabajadoresactualizado.pdf
[16] in der aktuellen Version erhältlich bspw. unter http://www.sff-cgt.org/juridica/ley_infracciones_sanciones_os.pdf

2.2 Befragungsergebnisse – Bürokratiekosten der Gleichstellungsrichtlinien

Zur Erfassung der Bürokratiekosten der Gleichstellungsrichtlinien, die der Privatwirtschaft in Deutschland, Frankreich und Spanien entstanden sind, wurden in den drei Ländern Unternehmensbefragungen durchgeführt. Dazu wurde eine Zufallsstichprobe aus den vom Bureau van Dijk bereitgestellten Unternehmensdatenbanken AMADEUS und MARKUS gezogen. Es konnten 1.159 Fragebögen ausgewertet werden, wobei der Rücklauf in Deutschland mit Abstand am höchsten war: 685 Fragebögen stammen von deutschen, 324 Fragebögen von spanischen und 150 Fragebögen von französischen Unternehmen.

Um kleine und große Unternehmen vergleichen zu können, wurde der Aufwand jedes Unternehmens auf die Zahl seiner Mitarbeiter bezogen. Die Befragung umfasste vier Themengebiete:

– die Implementierungskosten, beispielsweise die Beschäftigung mit der veränderten Gesetzeslage, die Evaluation der Gleichstellungssituation im Unternehmen, die Schaffung einer Gleichstellungsstelle etc.,

– die laufenden Bürokratiekosten für Schulungen zum Thema Gleichstellung, für die Erstellung von Gleichstellungsberichten oder -plänen, für Verhandlungen zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite etc.,

– die laufenden Bürokratiekosten, die im Zusammenhang mit der Gleichstellung von Männern und Frauen in den Unternehmensprozessen anfallen, d. h. im Einstellungsprozess, bei der Beendigung von Verträgen, bei der Entgeltfestlegung, bei der Weiterbildung und bei der Beförderung, beispielsweise die Anwesenheit mehrere Personen bei Vorstellungsgesprächen, die Durchführung spezieller Weiterbildungsmaßnahmen für Frauen etc.,

– die Kosten für eventuelle Maßnahmen zur Verbesserung der effektiven Gleichstellung von Männern und Frauen.

Hochgerechnet auf die Gesamtwirtschaft ergeben sich folgende jährliche Bürokratiekosten:

– Deutschen Unternehmen entstehen Kosten von rund zwei Milliarden Euro.
– In Spanien liegen die Kosten bei etwa 2,5 Milliarden Euro.
– Frankreichs Unternehmen werden mit 1,8 Milliarden Euro belastet.

In diesen Berechnungen sind die Kosten für Gleichstellung enthalten, die den Regelungen zuzuordnen sind, die bereits vor der Einführung der EU-Richtlinie in den drei Ländern gültiges Recht waren.

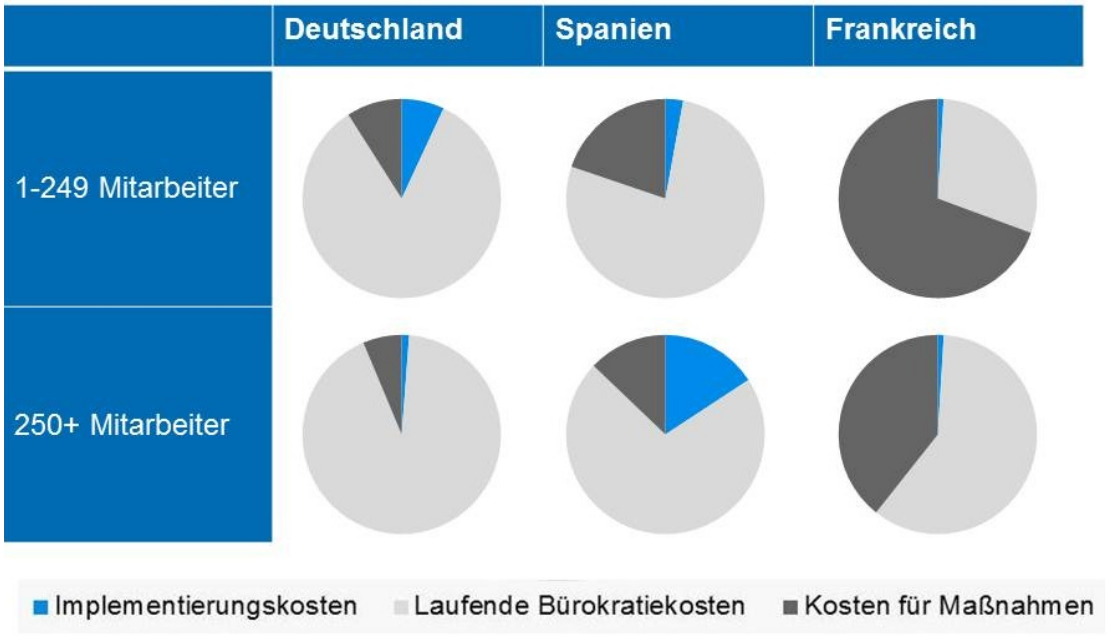
Die zusätzlichen durch EU-Richtlinie verursachten Kosten (Gesetzesfolgekosten) liegen in

– Deutschland bei 274 Millionen Euro,
– Spanien bei 365 Millionen Euro und
– Frankreich bei 119 Millionen Euro.

Die Verteilung der Bürokratiekosten auf Implementierungskosten, laufende Kosten (allgemein und in den Prozessen) und Kosten für Maßnahmen ist in den drei untersuchten Ländern sehr unterschiedlich, wie die folgende Grafik zeigt.

Abbildung 1
Aufteilung Bürokratiekosten Gleichstellung

Abschreibung der Implementierungskosten über fünf Jahre.



Quelle: IW Consult (2011), Unternehmensbefragung zu den Bürokratiekosten der Gleichstellungsrichtlinie

Da in Frankreich umfangreiche Regelungen zur Gleichstellung bereits vor Verabschiedung der Gleichstellungsrichtlinie von 2002 umgesetzt wurden, machen hier die Implementierungskosten (abgeschrieben über fünf Jahre) nur einen sehr geringen Anteil der gesamten Bürokratiekosten aus, anders als in Spanien. Zum einen liegt die Implementierung in Spanien am kürzesten zurück. Zum anderen verpflichtet das spanische Gesetz Unternehmen mit mehr als 250 Mitarbeitern, Gleichstellungspläne zu erarbeiten. Dazu gehört ausdrücklich auch die Evaluierung der Gleichstellungssituation im Unternehmen, deren Aufwand im Zusammenhang mit der Implementierung abgefragt wurde.

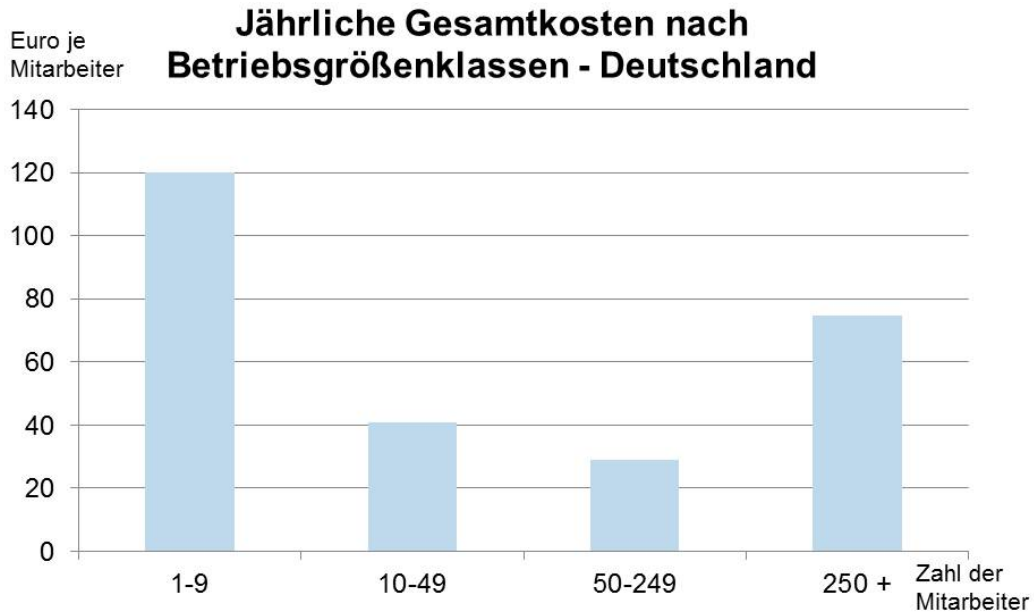
In Deutschland ist der Kostenanteil, der auf Maßnahmen entfällt, deutlich geringer als in den beiden anderen Ländern, was dadurch zu erklären ist, dass die Durchführung von Maßnahmen in Deutschland nicht verpflichtend ist. Lediglich zum Schutz der Be-

schäftigten vor Diskriminierung und Belästigung müssen vorbeugende Maßnahmen getroffen werden. Zu solchen vorbeugenden Maßnahmen zählen beispielsweise Schulungen. In Spanien dagegen muss über die entsprechenden Maßnahmen zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite verhandelt werden, während in Frankreich in jedem Unternehmen sowohl Ziele bei der Gleichstellung von Männern und Frauen als auch konkrete Maßnahmen zu deren Erreichung festgelegt und gegebenenfalls mit der Arbeitnehmerseite verhandelt werden müssen.

Abbildung 1 zeigt auch, dass sich die Zusammensetzung der Bürokratiekosten nicht nur nach Land, sondern auch nach Unternehmensgröße unterscheidet. Beispielsweise machen bei den kleineren und mittleren Unternehmen in Deutschland (bis 249 Mitarbeiter) die Implementierungskosten einen größeren Anteil der Gesamtkosten aus als bei den großen Unternehmen. Auch die absolute Höhe der Bürokratiekosten unterscheidet sich nach Unternehmensgröße.

Wie Abbildung 2 am Beispiel von Deutschland zeigt, verlaufen die jährlichen Gesamtkosten U-förmig: In den Unternehmen mit einem bis neun Mitarbeitern betragen die jährlichen Gesamtkosten etwa 120 Euro je Mitarbeiter. Mit steigender Mitarbeiterzahl sinken die Kosten je Mitarbeiter, auf gut 40 Euro in Unternehmen mit zehn bis 49 Mitarbeitern und knapp 30 Euro in Unternehmen mit 50 bis 249 Mitarbeitern. Dies lässt sich durch die Verteilung fixer Kosten auf eine größere Anzahl von Köpfen unterscheiden. Ein Beispiel für solche Fixkosten ist die Entlohnung externer Referenten für Schulungen.

Abbildung 2
Größeneffekt Bürokratiekosten Gleichstellung – Deutschland

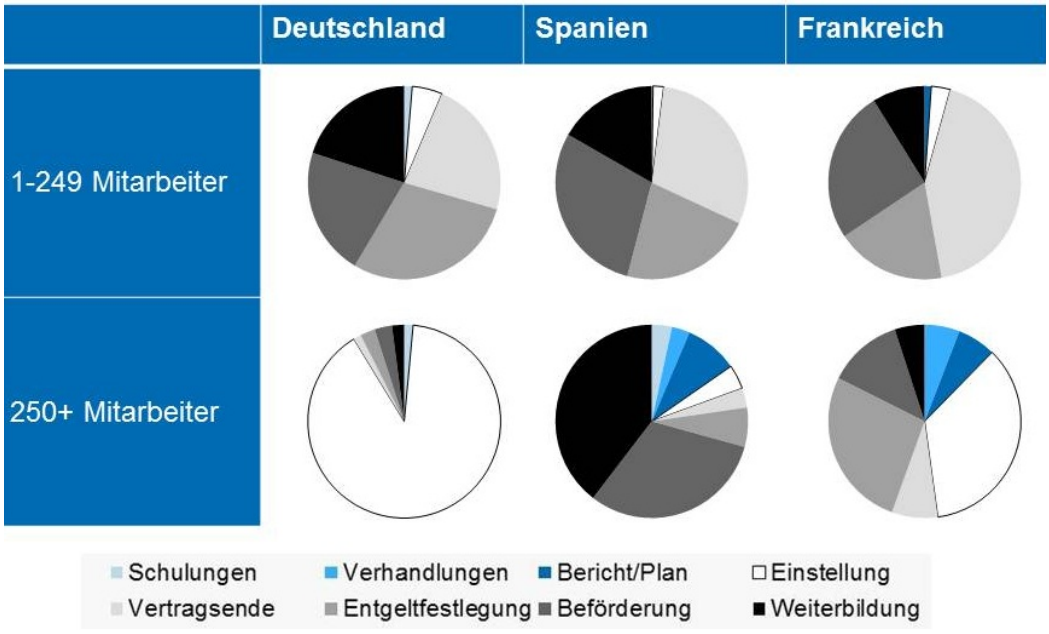


Quelle: IW Consult (2011), Unternehmensbefragung zu den Bürokratiekosten der Gleichstellungsrichtlinie

In den Unternehmen mit 250 und mehr Mitarbeitern sind die jährlichen Kosten je Mitarbeiter allerdings höher als in den mittleren Unternehmen. Dies liegt zum einen an der höheren Betroffenheit dieser Unternehmen von den Regelungen zur Gleichstellung: Während die Gleichstellungsrichtlinie für 83 Prozent der Unternehmen mit weniger als 250 Mitarbeitern mit bürokratieverursachenden Aktivitäten verbunden ist, ist dies für 92 Prozent der großen Unternehmen der Fall. In Spanien und Frankreich ist dieser Unterschied noch deutlicher, da in Spanien Unternehmen ab 250 Mitarbeitern und in Frankreich Unternehmen ab 300 Mitarbeitern zusätzliche Pflichten haben. Dementsprechend hatten in Spanien 77 Prozent der befragten kleinen und mittleren Unternehmen Kosten zu tragen, aber 96 Prozent der großen Unternehmen. In Frankreich waren es 71 Prozent der kleinen und mittleren Unternehmen und 98 Prozent der großen Unternehmen.[17] Zum anderen entstehen mehr Bürokratiekosten dadurch, dass Prozesse wie beispielsweise der Einstellungsprozess in großen Unternehmen grundsätzlich komplexer organisiert sind. So sind an Einstellungsentscheidungen mehr Beteiligte, wie die Personalabteilung, der Betriebsrat oder auch die Gleichstellungsbeauftragte, involviert.

Abbildung 3

Treiber der laufenden Bürokratiekosten Gleichstellung



Quelle: IW Consult (2011), Unternehmensbefragung zu den Bürokratiekosten der Gleichstellungsrichtlinie

[17] Wegen der geringeren Fallzahlen spanischer und französischer Unternehmen ist hier eine Unterscheidung nach vier Mitarbeitergrößenklassen nicht sinnvoll.

Abbildung 3 stellt die Aufteilung der laufenden Bürokratiekosten dar. Bürokratiekosten fallen vor allem in den Unternehmensprozessen an, während der Aufwand für Aktivitäten, die sich explizit dem Thema Gleichstellung widmen, relativ gering ist. Zu Letzteren gehören

– Schulungen,
– Verhandlungen zum Thema Gleichstellung zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite,
– die Erstellung von Gleichstellungsberichten oder -plänen,
– die Beantragung von Fördermitteln zur Diagnose oder Verbesserung der Gleichstellungssituation,
– Strafzahlungen und der Aufwand für ihre Bearbeitung und
– die Bearbeitung von Beschwerden.

Der Aufwand für die letzten drei genannten Aktivitäten ist in allen drei Ländern zu vernachlässigen. In Deutschland entfällt der gesamte nicht prozessgebundene Aufwand auf Schulungen. Dagegen sind insbesondere bei den großen Unternehmen in Spanien und Frankreich Verhandlungen und die Erstellung von Plänen oder Berichten ein Thema. In Spanien müssen große Unternehmen Maßnahmen zur Verbesserung der Gleichstellungssituation in Gleichstellungsplänen festschreiben und über diese Pläne mit der Arbeitnehmerseite verhandeln. In Frankreich sind Verhandlungen für große Unternehmen vorgeschrieben, die Erstellung von Gleichstellungsberichten für alle Unternehmen.

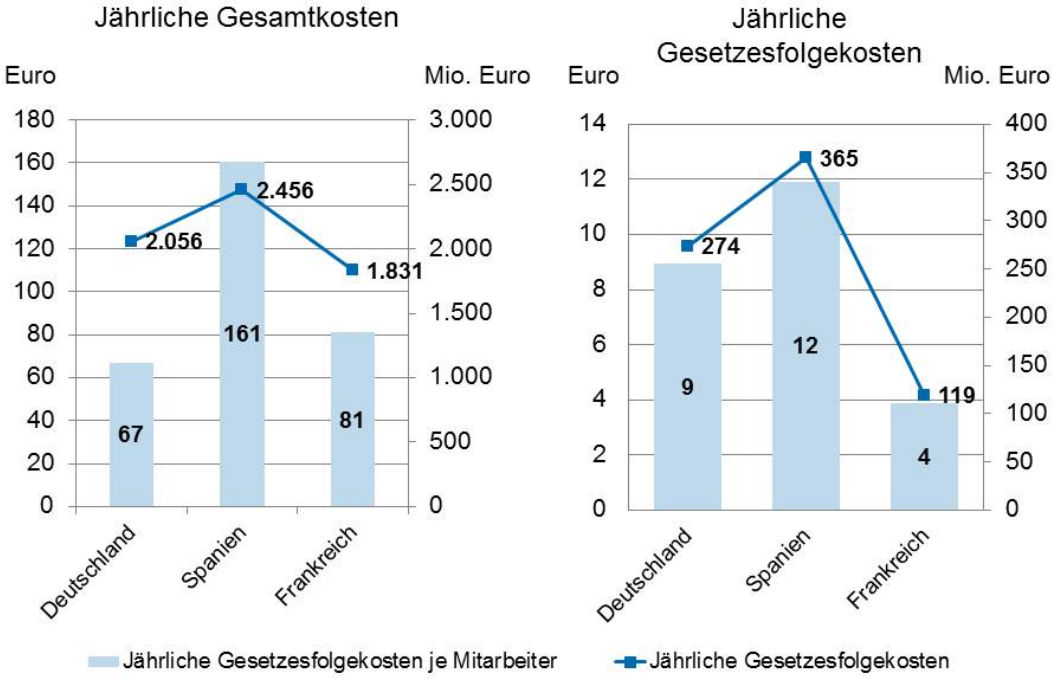
In allen drei Ländern sind die Bürokratiekosten, die in den Unternehmensprozessen anfallen, deutlich höher als die Kosten für Aktivitäten, die sich explizit dem Thema Gleichstellung widmen. Bei den großen Unternehmen fällt in Deutschland und in geringerem Maße auch in Frankreich vor allem der Einstellungsprozess ins Gewicht. In den kleinen und mittleren Unternehmen sind in allen drei Ländern die Prozesse Vertragsende, Entgeltfestlegung, Beförderung und Weiterbildung mit höheren Bürokratiekosten im Rahmen der Gleichstellung verbunden als der Einstellungsprozess.

Die Unternehmen wurden explizit gefragt, welcher Anteil der in diesen Prozessen anfallenden Kosten auf das Thema Gleichstellung zurückzuführen ist. Nur dieser Anteil wurde bei den Berechnungen berücksichtigt. Allerdings sind auch die Kosten, die auf Gleichstellung zurückzuführen sind, nicht gänzlich als Gesetzesfolgekosten der Gleichstellungsrichtlinien von 2002 und 2006 zu klassifizieren: Die Unternehmen wurden zusätzlich gefragt, wie groß der Kostenanstieg seit der Verabschiedung der Neuregelungen war. Die folgende Abbildung stellt die jährlichen Gesamtkosten je Mitarbeiter den (neuen) Gesetzesfolgekosten je Mitarbeiter in den drei Ländern gegenüber. Die Abbildung zeigt außerdem den auf die Gesamtwirtschaft in den drei Ländern hochgerechneten jährlichen Gesamtaufwand. Für diese Hochrechnung wurde der Aufwand je Mitarbeiter mit der Zahl der Arbeitnehmer im jeweiligen Land multipliziert.

Abbildung 4

Jährliche Gesamtkosten Gleichstellung

Die jährlichen Gesetzesfolgekosten umfassen nur den Anteil der erfassten Kosten, der nach Verabschiedung der Gleichstellungsrichtlinie neu hinzugekommen ist.



Quellen: Eurostat (2011), EU Labor Force Survey 2010 und Strukturelle Unternehmensstatistik 2008; IW Consult (2011), Unternehmensbefragung zu den Bürokratiekosten der Gleichstellungsrichtlinie

Die Bürokratiekosten je Mitarbeiter sind in Spanien mit Abstand am höchsten, mit durchschnittlich gut 160 Euro jährlich. Allerdings sind davon nur etwa zwölf Euro je Mitarbeiter neue Kosten. Werden nur die Gesetzesfolgekosten statt der gesamten Bürokratiekosten betrachtet, dann dreht sich das Ranking zwischen Deutschland und Frankreich um, da der Kostenanstieg in Deutschland etwas höher war. So ist beispielsweise in Deutschland der Anteil der Unternehmen, die den Einstellungsprozess dokumentieren, seit Verabschiedung des AGG im Jahr 2006 deutlicher stärker gestiegen als in Frankreich.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass

– die Belastungen nicht durchgängig mit der Unternehmensgröße fallen, sondern die sehr großen Unternehmen stärker belastet werden,

– sich die unterschiedlichen gesetzlichen Regelungen in den Bürokratiekosten deutlich widerspiegeln und dass

– der Erfüllungsaufwand ein wichtiger Kostentreiber ist. Da die Gleichstellung von Männern und Frauen im Berufsleben in Spanien ein relativ neues Thema ist, sind hier die Bürokratiekosten deutlich höher als in Frankreich, obwohl auch die Unternehmen, ähnlich wie in Spanien, konkrete Maßnahmen festlegen müssen.

3 Bürokratiekosten der Emissionshandelsrichtlinie

Umsetzung in Deutschland, Frankreich und Spanien und Befragungsergebnisse

Durch die Emissionshandelsrichtlinie 2003/87/EG wurde in der EU ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten geschaffen. Ziel ist die Verringerung von Treibhausgasemissionen im Einklang mit den Verpflichtungen aus dem Kyoto-Protokoll. Der Ausstoß von Kohlendioxid (CO_2) und fünf weiteren Treibhausgasen bei einer Reihe von Tätigkeiten unterliegt der Richtlinie zufolge einer Genehmigungspflicht. Die durch die Richtlinie geregelten Tätigkeiten lassen sich unterscheiden in die Erzeugung und Umwandlung von Energie, die Eisenmetallerzeugung und -verarbeitung, die Mineralverarbeitung und die Herstellung von Zellstoff oder Papier und Pappe. Etwa die Hälfte der entsprechenden Anlagen in Spanien und gut zwei Drittel in Deutschland und Frankreich gehören zum Energiesektor.

In nationalen Zuteilungsplänen legen die Regierungen für jede Emissionshandelsperiode die Gesamtmenge an auszugebenen (übertragbaren) Emissionsrechten und ihre Verteilung auf die einzelnen Anlagen fest. Die erste Handelsperiode erstreckte sich über den Zeitraum von 2005 bis 2007, die aktuell laufende zweite Handelsperiode über den Zeitraum von 2008 bis 2012. In der dritten Handelsphase ab 2013 wird es vor allem bei der Zertifikatvergabe gravierende Änderungen geben: Die EU-Kommission wird dann eine EU-weite Gesamtobergrenze für CO_2-Emissionen vorgeben, so dass es keiner 27 Allokationspläne mehr bedarf. Des Weiteren wird die Vergabe von Gratiszertifikaten neu geregelt und der Anteil der auktionierten Zertifikate auf 20 Prozent erhöht. Die Emissionshandelsrichtlinie 2003/87/EG legt fest, dass für die erste Handelsperiode mindestens 95 Prozent der Emissionsrechte oder -zertifikate kostenlos zugeteilt werden müssen, für die zweite Handelsperiode mindestens 90 Prozent.

Bis zum 30. April eines Jahres muss jeder Betreiber Zertifikate in Höhe seiner tatsächlichen Emissionen des Vorjahres abgeben. Zu diesem Zweck müssen Betreiber emissionshandelsplichtiger Anlagen die Menge ihrer tatsächlichen Emissionen ermitteln und dokumentieren. Für die Überwachung der Emissionen und die Berichterstattung hat die EU-Kommission für jede Handelsperiode so genannte Monitoring-Leitlinien verabschiedet, die deutlich umfangreicher sind als die Richtlinie selbst. Grundsätzlich können Emissionen durch eine Berechnungs- oder eine reine Messmethodik bestimmt werden, wobei letztere der Genehmigung unterliegt. Für jede Anlage muss ein Monitoringkonzept entwickelt und genehmigt werden. Die Emissionsberichte müssen zuerst extern überprüft und anschließend der zuständigen Behörde vorgelegt werden. Zudem muss ein internes Kontrollsystem für die Emissionsermittlung und -berichterstattung eingerichtet werden. Für Anlagen mit geringen Emissionen gelten auch geringere Anforderungen an das Monitoring.

3.1 Umsetzung der Emissionshandelsrichtlinie in nationales Recht

Das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz[18] (TEHG – in den Versionen von 2004, 2007 und 2011) bildet die wesentliche Grundlage für die Umsetzung der Emissionshandelsrichtlinie in Deutschland. Es regelt die Voraussetzungen für die Erteilung einer Emissionsgenehmigung und die Anforderungen an den entsprechenden Antrag auf Genehmigung. Auch wenn für die entsprechenden Anlagen bereits eine Genehmigung nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz vorliegt, besteht für die Anlagenbetreiber zumindest eine Anzeigepflicht. Anzeigepflichten gelten auch für Betreiberwechsel, Änderungen und Stilllegungen von Anlagen. Auch die Zuteilung von Emissionsrechten setzt einen Antrag voraus.

Nach dem Zuteilungsgesetz 2012[19] basiert die zugeteilte Menge an Emissionsrechten auf einem Benchmark-System und nur in Ausnahmefällen (wie bei Kleinanlagen) auf vergangenen Emissionen. Die notwendigen technischen Informationen müssen im Zuteilungsantrag enthalten sein. Auf Antrag können die Anlagenbetreiber Anlagenpools bilden, bei denen die Gesamtzahl der Emissionsberechtigungen an einen Treuhänder ausgegeben wird.

Die Anlagenbetreiber haben eine Berichtspflicht (bis zum 01. März des Folgejahres), die die Ermittlung der verursachten Emissionen und die externe Prüfung der Emissionsberichte umfasst. Die Richtlinie überlässt den Mitgliedstaaten die Entscheidung, ob die Prüfung allein durch die zuständige Behörde oder durch eine andere unabhängige Institution erfolgt. Nach dem TEHG besteht eine Prüfpflicht durch eine sachverständige Stelle. Für die externe Prüfung müssen Betreiber den Nachweis erbringen, dass die Daten zuverlässig sind und ihre Erhebung in Übereinklang mit wissenschaftlichen Standards erfolgt ist und dass die Angaben vollständig sind. Sie müssen außerdem die Prüfer aktiv unterstützen, beispielsweise durch das Bereitstellen von Arbeitskräften und Hilfsmitteln. Sowohl Emissionsberichte als auch Prüfberichte werden stichprobenartig überprüft.

In Frankreich wurde im Jahr 2004[20] ein Kapitel zum Treibhauseffekt und zu Emissionszertifikaten ins Umweltgesetzbuch aufgenommen. Die Regelungen zum Emissionsrechtehandel entsprechen im Wesentlichen denen in Deutschland. Auch hier muss der Antrag auf Zuteilung eine Fülle technischer Details enthalten. Der Emissionsbericht muss jeweils mit Prüfbericht bis zum 15. Februar an die zuständige Behörde weitergeleitet werden. Kleine Anlagen (bis 50.000 Tonnen jährlicher Ausstoß) müssen jährlich von einem Prüfer besucht werden, größere Anlagen mindestens zweimal jährlich.

---

[18] Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz vom 8. Juli 2004 (BGBl. I S. 1578), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 11. August 2010 (BGBl. I S. 1163) geändert worden ist

[19] Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan für Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Zuteilungsperiode 2008 bis 2012 (Zuteilungsgesetz 2012 vom 7. August 2007 (BGBl. I S. 1788))

[20] durch Ordonnance n° 2004-330 du 15 avril 2004 portant création d'un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre

Der nationale Zuteilungsplan für jede Handelsperiode muss in Frankreich öffentlich verhandelt werden. Zudem können nicht benötigte Emissionszertifikate in die nächste Handelsperiode übertragen werden, wenn hierdurch die Reduktionsbemühungen insgesamt nicht behindert werden.

In Spanien sind die entsprechenden Regelungen in erster Linie in Gesetz 1/2005[21] (zur Regulierung des Systems des Handels mit Treibhausgaszertifikaten) enthalten. Auch hier sind die Regelungen fast deckungsgleich mit denen in Deutschland. Die Prüfung der Emissionsberichte ist ebenfalls detailliert geregelt. Ins Detail gehen zudem die Bestimmungen, die sich mit dem Emissionsregister befassen, beispielsweise zum Verfahren der Kontoeröffnung oder zur Priorisierung von Transaktionen. Auch verschiedene Verstöße gegen Pflichten im Rahmen des Emissionshandels sind detailliert kategorisiert. Für die erste Handelsperiode war im spanischen Energiesektor das Bilden von Anlagenpools untersagt.

Anders als in Deutschland haben sowohl in Frankreich als auch in Spanien die regionalen Behörden relativ weit reichende Entscheidungsbefugnisse. So entscheiden in Spanien die Behörden der Autonomen Regionen über die erforderlichen Erfassungssysteme für jede einzelne Anlage. Allerdings spricht eine Kommission, die für die Koordinierung dieser Aktivitäten zuständig ist, Empfehlungen aus. Zu dem entscheiden die Autonomen Regionen, welche Organisationen Prüfer akkreditieren dürfen. In Frankreich sind die Anträge auf Zuteilung von Emissionsrechten genauso wie die Emissionsberichte an die Präfekturen der Départements zu richten.

3.2 Befragungsergebnisse – Bürokratiekosten der Emissionshandelsrichtlinie

Analog zum Vorgehen bei den Gleichstellungsrichtlinien wurden die Bürokratiekosten der Emissionshandelsrichtlinie, die der Privatwirtschaft in Deutschland, Frankreich und Spanien entstanden sind, durch eine Unternehmensbefragung erfasst. Dazu wurden Kontaktdaten aller Betreiber emissionshandelspflichtiger Anlagen in den drei Ländern recherchiert. 172 Fragebögen konnten evaluiert werden, davon 70 aus Deutschland, 73 aus Spanien und 29 aus Frankreich.

Die jährlichen Gesamtkosten jedes Betreibers wurden zur besseren Vergleichbarkeit auf die Zahl der Anlagen bezogen. Aus Abbildung 5 wird ersichtlich, dass der Anteil der Implementierungskosten (abgeschrieben über fünf Jahre) an den gesamten Bürokratiekosten beim Emissionsrechtehandel deutlich höher ist als bei der Gleichstellung. Da das Systems des Emissionsrechtehandels durch die EU-Richtlinie erst geschaffen wurde, ist dies nicht verwunderlich. Der Anteil der Implementierungskosten

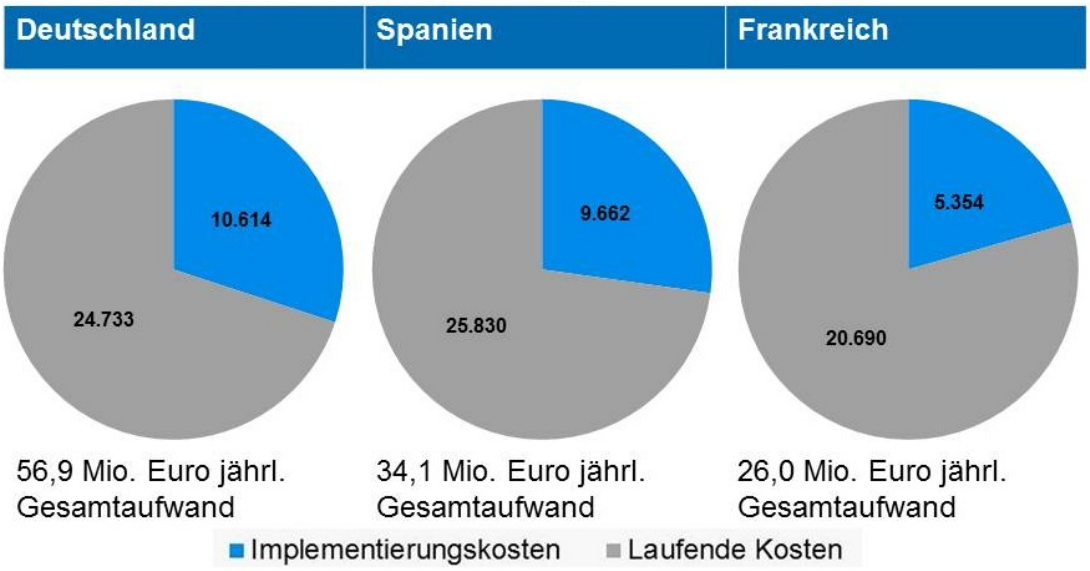
[21] Ley 1/2005, de 9 de marzo, por la que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero

liegt in Deutschland bei etwa 30 Prozent, in Spanien bei 27 Prozent und in Frankreich bei 20 Prozent.

Abbildung 5

Aufteilung Bürokratiekosten Emissionsrechtehandel

Jährliche Kosten in Euro je Anlage / hochgerechneter jährlicher Gesamtaufwand in Millionen Euro. Abschreibung der Implementierungskosten über fünf Jahre.



Quellen: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2006), Nationaler Allokationsplan 2008-2012 für die Bundesrepublik Deutschland; Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable (2007), Projet de plan national d'affectation des quotas d'émission de gaz à effet de serre (Période : 2008 à 2012); Ministerio de la Presidencia (2006), Plan nacional de asignación de derechos de emisión 2008-2012; IW Consult (2011), Unternehmensbefragung zu den Bürokratiekosten der Emissionshandelsrichtlinie

Aus dem jährlichen Gesamtaufwand von gut 35.000 Euro je Anlage in Deutschland und Spanien und etwa 26.000 Euro in Frankreich ergibt sich auf Basis der Zahl der am Emissionshandel teilnehmenden Anlagen ein hochgerechneter Gesamtaufwand von knapp 57 Millionen Euro jährlich für die deutsche Wirtschaft, von gut 34 Millionen Euro für die spanische Wirtschaft und von 26 Millionen Euro für die französische Wirtschaft.

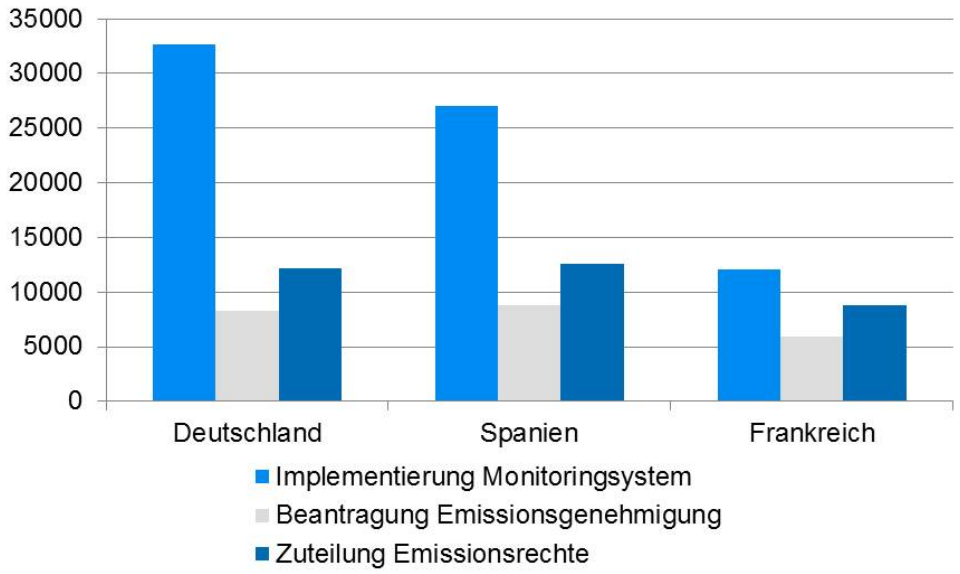
Werden die Anlagen in Anlagen aus dem Energiesektor und aus dem zusammengefassten Industriesektor unterschieden, ergeben sich hochgerechnet Bürokratiekosten von gut 55 Millionen Euro in Deutschland, 34 Millionen Euro in Spanien und 25 Millionen Euro in Frankreich. In der Stichprobe deutscher Anlagenbetreiber sind die Anlagen aus dem Energiesektor etwas überrepräsentiert; gleichzeitig sind die erfassten Bürokratiekosten hier im Energiesektor höher als im Industriesektor. In Frankreich sind die erfassten Bürokratiekosten im Industriesektor höher. Gleichzeitig ist der Industriesektor in der Stichprobe aber etwas überrepräsentiert. Aufgrund der geringen Fallzah-

len in Frankreich ist eine Unterscheidung nach Sektor hier mit Vorsicht zu interpretieren. Das beobachtete Muster erscheint jedoch sinnvoll, da Emissionsreduktionen in Frankreich in erster Linie vom Industriesektor zu leisten sind.[22]

Obwohl die Regelungen zum Emissionsrechtehandel ähnlich sind, ergeben sich bei einzelnen Kostenbestandteilen deutliche Länderunterschiede, wenn man sich die Implementierungskosten und die laufenden Kosten genauer ansieht. Zu den Implementierungskosten zählen die Kosten für die Implementierung des Monitoringsystems, die Kosten für die Beantragung einer Emissionsgenehmigung und die Kosten im Zusammenhang mit der Zuteilung der Emissionsrechte. Während die erfassten Kosten für alle diese Aktivitäten in Frankreich deutlich geringer ausfallen als in den beiden anderen Ländern, ergeben sich bei der Implementierung des Monitoringsystems auch zwischen Deutschland und Spanien sichtbare Unterschiede. Während die Implementierung des Monitoringsystems in Deutschland mit deutlich höheren Kosten verbunden war als in Spanien, ist in Spanien allerdings der laufende Betrieb des Monitoringsystems deutlich teurer. Hier scheint es einen Trade-Off zu geben.

Abbildung 6
Implementierungskosten Emissionsrechtehandel im Ländervergleich

Kosten in Euro je Anlage.



Quelle: IW Consult (2011), Unternehmensbefragung zu Bürokratiekosten der Emissionshandelsrichtlinie

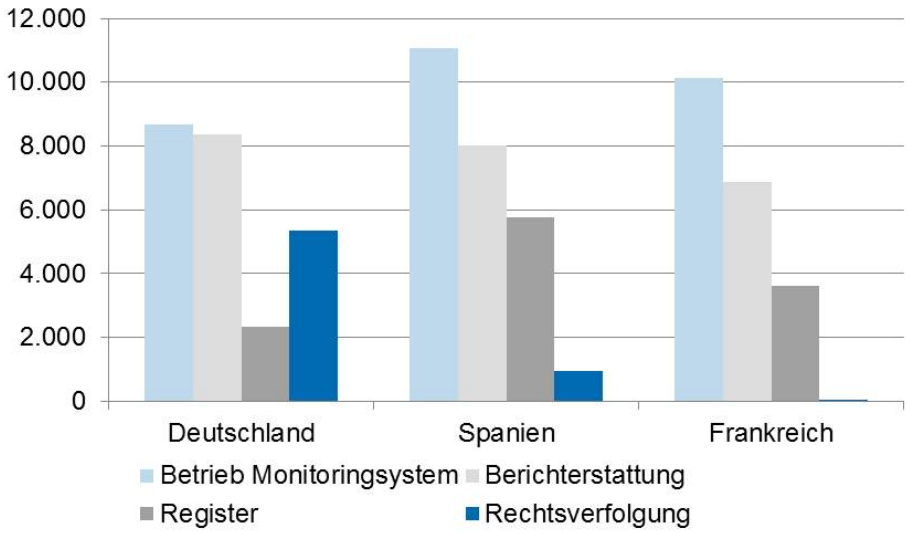
[22] Décret n°2007-979 du 15 mai 2007 approuvant le plan national d'affectation des quotas d'émission de gaz à effet de serre établi pour la période 2008-2012

Zu den laufenden Kosten zählen die Kosten für den Betrieb des Monitoringsystems (insbesondere für Aktualisierungen bei der Datenverwaltung und der Qualitätssicherung und für die Meldung von Aktualisierungen), die Kosten für die Emissionsberichterstattung (insbesondere für die Ermittlung der Emissionen und die externe Kontrolle), Kosten im Zusammenhang mit dem Emissionshandelsregister (Aktualisierungen im Register, die Dokumentation von Aktivitäten und die Übermittlung von Informationen) und Kosten für die Rechtsverfolgung.

Bei den laufenden Kosten sind die Länderunterschiede weniger ausgeprägt als bei den Implementierungskosten, wie Abbildung 7 zeigt. In Deutschland sind die Kosten für die Rechtsverfolgung deutlich höher als in Spanien und vor allem Frankreich, wo bei den befragten Unternehmen praktisch keine Kosten im Rahmen der Rechtsverfolgung angefallen sind. Hier spielen die hohen Reduktionsverpflichtungen deutscher Unternehmen sicherlich eine Rolle. In Spanien darf der gesamte CO_2-Ausstoß im Jahr 2012 sogar 15 Prozent über der Ausstoßmenge im Jahr 1990 liegen, während er in Deutschland um 21 Prozent geringer sein muss und in Frankreich höchstens genauso hoch wie im Jahr 1990 sein darf.[23]

Abbildung 7

Laufende Kosten Emissionsrechtehandel im Ländervergleich



Quelle: IW Consult (2011), Unternehmensbefragung zu Bürokratiekosten der Emissionshandelsrichtlinie

[23] 2002/358/EG: Entscheidung des Rates vom 25. April 2002 über die Genehmigung des Protokolls von Kyoto zum Rahmenübereinkommen der Vereinten Nationen über Klimaänderungen im Namen der Europäischen Gemeinschaft sowie die gemeinsame Erfüllung der daraus erwachsenden Verpflichtungen, Amtsblatt Nr. L 130 vom 15/05/2002 S. 1-3

Dagegen sind die Kosten im Zusammenhang mit dem Emissionshandelsregister in Deutschland vergleichsweise gering. In Frankreich machten nicht nur beim laufenden Aufwand, sondern auch beim Implementierungsaufwand Aktivitäten im Zusammenhang mit dem Register einen größeren Kostenbestandteil aus: Die Registrierung im Emissionshandelsregister machte hier mit 16 Prozent (gegenüber elf Prozent in Spanien und acht Prozent in Deutschland) den größten Kostenanteil bei der Implementierung des Monitoringsystems aus.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass

– die Bürokratiekosten nicht nur von gesetzlichen Regelungen bestimmt werden – denn sie unterscheiden sich in den drei Ländern trotz ähnlicher Regelungen,

– unterschiedliche Voraussetzungen und Emissionsreduktionsziele eine Rolle spielen (so die höheren Emissionsreduktionsverpflichtungen in Deutschland), und damit wiederum der Erfüllungsaufwand,

– offensichtlich auch die Nutzung von Ermessenspielräumen durch die nationalen Behörden eine Rolle spielt, beispielsweise bei den vergleichsweise hohen Kosten im Zusammenhang mit dem Emissionshandelsregister in Frankreich und den vergleichsweise geringen Gesamtkosten,

– unterschiedliche Verwaltungsstrukturen bei der Umsetzung der Richtlinie die Bürokratiekosten ebenfalls beeinflussen.

4 Ableitungen aus den Fallstudien

Messung von Bürokratiekosten als Voraussetzung für die Kostenreduzierung, Treiber von Bürokratiekosten

Sowohl in Deutschland als auch auf EU-Ebene ist die Kostenmessung – neben der Abschätzung von Kosten noch nicht verabschiedeter Gesetze – ein entscheidender Bestandteil der Aktionspläne zur Reduzierung von Bürokratiekosten. Die verwendete Methodik des Standardkostenmodells soll durch die Herunterbrechung gesetzlicher Pflichten in einzelne Aktivitäten die wichtigsten Kostentreiber identifizieren. Die simultane Analyse der Umsetzung mehrerer Richtlinien in unterschiedlichen Ländern mit einer einheitlichen Methodik stellt die Vergleichbarkeit der Ergebnisse sicher. Der Vergleich dient gleichzeitig ebenfalls dazu, Kostentreiber zu identifizieren. Die verwendete Methodik ist hingegen nicht dazu geeignet, die Erreichung von Politikzielen zu beurteilen.

4.1 Vergleich der beiden Richtlinien

Die untersuchten Richtlinien – zur Gleichstellung von Männern und Frauen im Arbeitsleben auf der einen Seite und zum Handel mit Emissionsrechten auf der anderen Seite – unterscheiden sich deutlich hinsichtlich ihrer Verbindlichkeit. Während die Gleichstellungsrichtlinie kaum konkrete Pflichten für Unternehmen enthält, und die Mitgliedstaaten einen entsprechend großen Spielraum bei ihrer Umsetzung in nationales Recht hatten, ähnelt die Emissionshandelsrichtlinie in ihrer Ausgestaltung einer Verordnung und lässt den Mitgliedstaaten keinen nennenswerten Umsetzungsspielraum.

Bei den Bürokratiekosten der Gleichstellungsrichtlinie ergeben sich deshalb viel größere Länderunterschiede als bei denen der Emissionshandelsrichtlinie. Dies betrifft sowohl die gesamten erfassten Kosten als auch die Verteilung der Kosten auf verschiedene Aktivitäten.

Während die Gleichstellungsrichtlinie lediglich eine Erweiterung bestehender Normen darstellt, wurde durch die Emissionshandelsrichtlinie mit dem System für den Handel mit Emissionsrechten etwas völlig Neues geschaffen. Die Unternehmen wurden erstmalig verpflichtet, Emissionsrechte in Höhe ihrer tatsächlichen Emissionen vorzulegen und zu diesem Zwecke ihren Emissionsausstoß zu ermitteln und zu dokumentieren.

– Die Implementierungskosten machen deshalb beim Emissionsrechtehandel mit 20 Prozent in Frankreich und etwa 30 Prozent in Deutschland und Spanien einen deutlich höheren Kostenanteil aus als bei der Gleichstellung. Hier waren sie in Spanien mit sieben Prozent am höchsten.

– Die erfassten jährlichen Kosten je Anlage sind hoch: Sie betragen gut 35.000 Euro in Deutschland und Spanien und etwa 26.000 Euro in Frankreich.

– Auch vergleichsweise unbedeutende Gesetzesänderungen wie bei der Gleichstellungsrichtlinie führen zu einem Anstieg der Bürokratiekosten. Die neu hinzugekommenen Kosten betragen jährlich vier Euro je Mitarbeiter in Frankreich, 9 Euro in Deutschland und zwölf Euro in Spanien. Dementsprechend steigen die jährlichen Kosten der Gesamtwirtschaft im Rahmen der Gleichstellung auf insgesamt rund zwei Milliarden Euro in Deutschland, 2,5 Milliarden Euro in Spanien und 1,8 Milliarden Euro in Frankreich.

4.2 Ländervergleich

Während sich bei der Emissionshandelsrichtlinie kaum Unterschiede in den entsprechenden nationalen Regelungen ergeben, sind die Pflichten für Unternehmen im Rahmen der Gleichstellung in den drei Ländern sehr unterschiedlich. Diese Unterschiede spiegeln sich deutlich in den erfassten Bürokratiekosten wider.

– In Frankreich müssen im Unternehmen Gleichstellungsziele und konkrete Maßnahmen zu deren Erreichung festgelegt werden. Dementsprechend machen solche Maßnahmen in Frankreich mit knapp 54 Prozent einen deutlich größeren Kostenanteil aus als in Spanien und in Deutschland (mit 18 bzw. acht Prozent).

– Die Implementierungskosten machen in Spanien mit knapp 7 Prozent einen deutlich größeren Kostenanteil aus als in Deutschland (4,5 Prozent) und Frankreich (knapp ein Prozent). Zum einen sind Regelungen zur Gleichstellung in Frankreich bereits am längsten in Kraft. Zum anderen hat Spanien die Unternehmen mit mindestens 250 Mitarbeitern zu einer Evaluierung ihrer Gleichstellungssituation verpflichtet.

– Bei den laufenden Kosten fallen zwar in allen Ländern die Kosten in den Unternehmensprozessen (wie dem Einstellungsprozess) mehr ins Gewicht als die Kosten für Aktivitäten, die sich explizit der Gleichstellung widmen. Aber in Frankreich und Spanien entfallen Kosten auch auf Verhandlungen zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite und auf die Erstellung von Gleichstellungsberichten oder -plänen (anders als in Deutschland, wo diese Aktivitäten nicht vorgeschrieben sind).

Die Befragung zur Gleichstellungsrichtlinie zeigt aber auch, dass die Ausgangslage ganz entscheidend für die Höhe der Bürokratiekosten ist. So sind die Bürokratiekosten insgesamt in Frankreich relativ gering – dort sind die entsprechenden Regelungen bereits am längsten gültig.

Auch im Rahmen des Emissionsrechtehandels unterscheiden sich die erfassten Kosten in den drei Ländern, trotz ähnlicher Regelungen.

– Die Befragungsergebnisse unterstreichen, dass unterschiedliche Voraussetzungen und auch Ziele eine Rolle spielen. So sind beispielsweise in Deutschland die Reduk-

tionsverpflichtungen höher als in Frankreich und Spanien. Die deutschen Unternehmen haben dementsprechend bisher deutlich höhere Kosten im Rahmen der Rechtsverfolgung (beispielsweise der Klage gegen Zuteilungsbescheide) aufgewendet.

– Offensichtlich spielt auch der Grad der Nutzung von Ermessenspielräumen durch die nationalen Behörden eine Rolle. So ergeben sich in Frankreich vergleichsweise hohe Kosten im Zusammenhang mit dem Emissionshandelsregister und vergleichsweise geringe Gesamtkosten.

4.3 Vergleich der einzelnen Aktivitäten

In Deutschland sind die größten Kostentreiber bei der Gleichstellung

– die Überprüfung von Schriftstücken auf diskriminierende Formulierungen oder Auswirkungen
– die Beschäftigung mit dem Entgeltsystem und
– in kleinen Unternehmen: die notwendige Abstimmung von Entscheidungen.

Anders als in Frankreich und Spanien ist die Festlegung konkreter Maßnahmen zur Verbesserung der effektiven Gleichstellung nicht verpflichtend.

Verpflichtende Maßnahmen sind in Frankreich der größte singuläre Kostentreiber. In Deutschland machen Maßnahmen zur Verbesserung der effektiven Gleichstellung nur einen sehr geringen Kostenanteil aus.

Beim Emissionsrechtehandel fallen in allen drei Ländern folgende Aktivitäten besonders ins Gewicht:

– die Ermittlung der Emissionen und
– die externe Kontrolle der Emissionsberichte sowie
– laufende Aktualisierungen des Monitoringsystems.

5 Schlussfolgerungen

Gesamtkonzept zum Bürokratieabbau notwendig

Ein nachhaltiger Bürokratieabbau gelingt nicht durch die Abschaffung einzelner Regeln und Erleichterungen bei einzelnen Verfahren. Notwendig ist die Erarbeitung eines intelligenten Gesamtkonzeptes, welches neben der kritischen Durchforstung bestehender Regelungen insbesondere die Einführung neuer, unnötiger Belastungen verhindert. Ein solches Gesamtkonzept sollte zwei Dimensionen haben:

– Überprüfung des gesamten Regulierungsrahmens, die auch Eingriffe und Veränderungen in bestehende Leistungen und Ansprüche einschließt.

– Effizienzsteigerungen bestehender Regelungen und Verfahren bei gegebenen Regulierungsinhalten.

Unabhängig von diesen beiden Aspekten kann Bürokratieabbau nur gelingen, wenn die verantwortlichen politischen Entscheidungsträger nach der strengen Maxime handeln: Es wird grundsätzlich nichts beschlossen, was zu neuer Bürokratie führt. Mit anderen Worten, es muss der Wille zum Bürokratieabbau bestehen. Deshalb sind die globalen Reduzierungsziele, wie die Europäische Kommission und die deutsche Bundesregierung formuliert haben, richtig und gehören zu einem Gesamtkonzept. Die Einsetzung des Normenkontrollrates in Deutschland und die HLG auf europäischer Ebene sorgen für die notwendige Institutionalisierung zur Durchführung dieser Ziele.

Am schwierigsten sind Eingriffe in bestehende materielle Leistungen und Ansprüche zur Reduzierung von bürokratischen Lasten. Hier gibt es einen Trade-Off zwischen der notwendigen Leistungsgestaltung und den Belastungen, die bei der Umsetzung entstehen. Die Studie zeigt diesen Zusammenhang:

– Die Bürokratiekosten werden höher, wenn neben dem Ziel gleichzeitig die Instrumente zur Zielerreichung vorgeschrieben werden. Die Unterschiede in den Kosten der Gleichstellungsrichtlinien zwischen Spanien und Deutschland können zum großen Teil auf Maßnahmen und Berichtspflichten zurückgeführt werden, die die spanischen Unternehmen zusätzlich zu erfüllen haben. Freiwilligkeit und Selbstverpflichtungen hingegen reduzieren die Belastungen.

– Besonders kritisch sind neue Regulierungen auch deshalb, weil sie in den Anfangsjahren Unternehmen durch hohe Implementierungskosten belasten. Die Emissionsrichtlinie bestätigt diese Erfahrungen in allen drei Ländern.

– Um die Bedeutung der materiellen Inhalte der Regelungen quantitativ zu erfassen, ist unbedingt die Berücksichtigung des Erfüllungsaufwandes bei den Bürokratiekostenmessungen notwendig. Im Gegensatz zu der deutschen Praxis

wurde in der Studie neben den Informationspflichten auch dieser Erfüllungsaufwand erfasst.

Diese schwierige Interessensabwägung zwischen materiell notwendiger Regulierung und den zusätzlichen Belastungen kann nur die Politik treffen. Dazu ist eine systematische Folgenabschätzung genauso wichtig wie ein Verzicht auf das sogenannte „Gold-Plating“, bei dem die Mitgliedstaaten über die Mindeststandards hinausgehen, die die EU-Richtlinien fordern. Dazu zählen auch Bürokratieschnelltests, Regelungen auf Probe und Experimentierklauseln. Für die Durchsetzung der Bürokratieabbauziele bei dieser Interessensabwägung sind starke und unabhängige Normenkontrollinstitutionen notwendig.

Leichter durchsetzbar sind Bürokratieabbaumaßnahmen, die ohne Eingriffe in materielle Inhalte auf mehr Effizienz zielen. Dazu zählen:

– Verzicht auf Doppelregulierungen: Mehrfachzuständigkeiten sind abzuschaffen. Insbesondere in Deutschland gibt es die Praxis einer mehrfachen Überprüfung von Regelungen und Genehmigungen durch unterschiedliche Behörden. Zwischen der EU-Ebene und den Mitgliedstaaten ist nach dem Subsidiaritätsprinzip zu verfahren. Ein Mitgliedstaat sollte von der Umsetzung einer EU-Richtlinie befreit werden, wenn die materiellen Tatbestände bereits nach nationalem Recht im Grundsatz erfüllt sind. Die Gleichstellungsrichtlinie ist ein Beispiel dafür. Die Umsetzung der EU-Richtlinie hat in Deutschland zu Kostensteigerungen geführt, obwohl die materiellen Regelungsinhalte bereits im Grundsatz vorhanden waren. Die EU sollte bei einer neuen Richtlinie entscheiden, ob die vorliegenden nationalen Regelungen ausreichen und entsprechende Freistellungen erteilen.

– Effizientere Verfahren: Durch Befristungen, Gesetze auf Probe (sunset legislation), fingierte Genehmigungen nach Fristablauf, Mut zu Generalisierungen (Pauschalierungen, Freigrenzen, Freistellungen für KMU), Vereinheitlichung von Schwellenwerten, Ausbau der E-Administration oder die Synchronisierung von Begrifflichkeiten zwischen Behörden und der unternehmerischen Praxis können Effizienzgewinne erzielt werden. Die Fallstudien zu der Emissionsrichtlinie haben gezeigt, dass das Monitoringsystem eine wesentliche Kostenbelastung darstellt. Hier sind Verfahrensänderungen anzuraten. Die Etablierung eines integrierten und effizienten Monitoringsystems basiert auf einem institutionellen Vier-Augen-Prinzips. In die einzelnen Stufen des Normgebungsprozesses sollten nicht nur die unabhängigen Kontrollinstanzen wie die HLG und das Impact Assessment Board auf EU-Ebene oder der NKR in Deutschland einbezogen werden, sondern aufgrund der Sachnähe zur Regelungsmaterie auch die mit der Ausarbeitung der Regelung betraute administrative Einheit, an welche sämtliche Änderungswünsche im Normgebungsprozess zurückgespielt werden. In jedem Fall muss gewährleistet sein, dass vor endgültiger Verabschiedung der Norm die jeweilige Monitoringstelle (HLG und Impact Assessment Board auf EU-Ebene) sowie die nationale Normenkontrollstelle Gelegenheit haben, die Bürokratiekosten des finalen Regelungsentwurfs zu überprüfen. Anderenfalls bleiben die sich im Beratungsprozess über die Norm ergebenden Än-

derungserfordernisse unberücksichtigt. Zudem sollten sämtliche Vorlagen der mit einem Initiativrecht ausgestatteten Organe einem Monitoring unterzogen werden.

– Verbesserte Anreize: Bürokratien müssen Anreize erhalten, ihren Ermessensspielraum zugunsten der Unternehmen zu nutzen. Das Fallbeispiel Frankreich deutet darauf hin, dass solche Ermessensspielräume eine Rolle spielen können. Ein solches anreizkompatibles Verhalten kann nur sehr indirekt gefördert werden. Eine wichtige Voraussetzung sind motivierte Mitarbeiter in den Verwaltungen. Dazu gehören unter anderem eine leistungsorientierte Entlohnung und die Einführung moderner Methoden der Personalführung (wie Zielvereinbarungen, Leistungskontrollen und flache Hierarchien mit höheren Entscheidungskompetenzen). Zur Verbesserung der Anreizstrukturen zählen auch Kostenerstattungen für die Leistungen der Unternehmen, die sie bei der Ausführung staatlicher Aufgaben erbringen. Sie haben den Vorteil, dass die staatlichen Institutionen mit der Einführung neuer bürokratischer Vorschriften vorsichtig sind, wenn sie die Kosten selbst zu tragen haben.

Die Leidtragenden zu starker bürokratischer Belastungen sind die Unternehmen. Sie könnten eine kleine Kompensation erfahren, wenn die bestehenden Kostenschätzungen so benutzerfreundlich aufbereitet werden, dass sie als Benchmark-Datenbanken verwendet werden können. Die vorliegende Studie zeigt, dass sehr große Unterschiede in den Kostenbelastungen zwischen den befragten Unternehmen bestehen. Dahinter können auch Effizienzunterschiede stecken. Bei entsprechend aufbereiteten Daten könnten die Unternehmen ihre Belastungen mit denen anderen Unternehmen vergleichen und Sparpotentiale identifizieren.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1 Aufteilung Bürokratiekosten Gleichstellung

Abbildung 2 Größeneffekt Bürokratiekosten Gleichstellung – Deutschland

Abbildung 3 Treiber der laufenden Bürokratiekosten Gleichstellung

Abbildung 4 Jährliche Gesamtkosten Gleichstellung

Abbildung 5 Aufteilung Bürokratiekosten Emissionsrechtehandel

Abbildung 6 Implementierungskosten Emissionsrechtehandel im Ländervergleich

Abbildung 7 Laufende Kosten Emissionsrechtehandel im Ländervergleich

Ansprechpartner

Ilka Houben
Büroleiterin des Präsidenten und des Hauptgeschäftsführers

Telefon 089-551 78-104
Telefax 089-551 78-116
ilka.houben@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

Weiterer Beteiligter:

IW Consult
Institut der deutschen Wirtschaft
Köln Consult GmbH

Konrad-Adenauer-Ufer 21
50668 Köln

www.iwconsult.de

© vbw November 2011