



BDI

Bundesverband der
Deutschen Industrie e.V.

Kienbaum^K

Excellence in People & Organization



Studie Innovations-Check in der Gesetzesfolgenabschätzung

Gesetzgebung innovationsfreundlich gestalten

Inhaltsverzeichnis

Auf einen Blick	7
Zusammenfassung	8
1. Einleitung – Warum bedarf es eines Innovations-Checks für die Prüfung der Auswirkungen von Regelungsvorhaben auf Innovationen und die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft?	10
1.1 Hintergrund	10
1.2 Ist-Situation	11
2. Zielsetzung der Studie und Zusammenfassung des Vorgehens	12
2.1 Zielsetzung	12
2.2 Zusammenfassung des Vorgehens	13
3. Ergebnisse – das Instrument und seine mögliche Anwendung	14
3.1 Arbeitshilfe zum Innovations-Check	14
3.2 Welche Akteure sollten wann in die Prüfung der Auswirkungen von Regelungsvorhaben auf Innovationen und die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft involviert sein?	21
4. Empfehlungen	24
5. Anhang I: Methodisches Vorgehen	26
6. Anhang II: Definition und Literaturanalyse	30
6.1 Definitionen und Eingrenzung des Untersuchungsbereichs	30
6.2 Literatur- und Dokumentenanalyse	30
7. Anhang III: Internationale Best Practice Analyse	39
7.1 Zielsetzung und Auswahl des Untersuchungsbereichs	39
7.2 Finnland - Ergebnisse internationaler Vergleich	40
7.3 Großbritannien - Ergebnisse internationaler Vergleich	41
7.4 Europäische Union - Ergebnisse internationaler Vergleich	42
7.5 Zusammenfassende Handlungsempfehlungen der befragten internationalen Experten	46
8. Quellenverzeichnis	48
Impressum	50

Abkürzungsverzeichnis

BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMJV	Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
DG	Directorate-General
EU	Europäische Union
F&E	Forschung und Entwicklung
ICT	Information and Communication Technology
GFA	Gesetzesfolgenabschätzung
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
KMU	Kleine und mittelständische Unternehmen
MINT	Unterrichts- bzw. Schulfächer der Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik
NESTA	National Endowment for Science, Technology and the Arts
NKR	Nationaler Normenkontrollrat
NKRG	Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
R&D	Research and Development
R&I	Research and Innovation
SMBA	Small and Micro Business Assessment
SME	Small and Medium Enterprises (siehe KMU)
UNICE	Union of Industrial and Employers' Confederation of Europe
UK	United Kingdom / Vereinigtes Königreich
VCI	Verband der Chemischen Industrie e.V.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Projektphasen	13
Abbildung 2: Erstellungsprozess Regelungsvorhaben	22
Abbildung 3: Adressaten des Innovations-Checks	23
Abbildung 4: Projektphasen	26
Abbildung 5: Ableitung von Prüffragen für den Innovations-Check	27

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Übersicht Experteninterviews	28
Tabelle 2: Teilnehmende Ministerien – Referenten-Workshop	29
Tabelle 3: BDI Innovationsindikator	34
Tabelle 4: EU Innovation Scoreboard	36
Tabelle 5: Übersicht der untersuchten Länder	39
Tabelle 6: Finnische Anleitung zur Prüfung der Auswirkung von Regelungsvorhaben auf Innovationen	40
Tabelle 7: Auszug zum Thema Innovationen aus der „Checklist for impact identification“	40
Tabelle 8: Auszug Better Regulation Manual – Step 4: Identify the impacts	41
Tabelle 9: Auszug Tool #18: Auswahl von Faktoren mit Auswirkungen auf Innovationen	43
Tabelle 10: Auszug Tool #18: Zu berücksichtigende Fragen zum Thema „Factors Affecting Research & Innovation“	44
Tabelle 11: Auszug Tool #18 zum Thema wie der vorgeschlagene Politikeingriff die Innovationsfähigkeit von Unternehmen, insbesondere von kleinen und mittelständischen Unternehmen, beeinflusst	44

Deutsches und europäisches Recht soll innovationsfreundliche Rahmenbedingungen gewährleisten



Auf einen Blick

Ausgangslage

Momentan gibt es im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) in Deutschland keine systematische Betrachtung der Auswirkungen von Regelungsvorhaben auf die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft.

Ergebnis

Als Teil dieser Studie wurde eine Arbeitshilfe für einen Innovations-Check für die Gesetzesfolgenabschätzung in Deutschland entwickelt. Die Arbeitshilfe enthält eine kurze Einführung in das Thema Innovation und zehn Fragen mit Bezug auf mögliche Auswirkungen von Regelungsvorhaben auf die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft:

Technologieoffenheit	Ist das Regelungsvorhaben ergebnisorientiert und technologieoffen formuliert und lässt es somit die Prozesse/ Materialien/ Technologien zur Erreichung der Vorgaben offen?
Umsetzungsfristen	Ist die Frist, innerhalb der Unternehmen das Regelungsvorhaben umgesetzt haben müssen bzw. ihre Prozessabläufe angepasst haben müssen, ausreichend lang (insb. wenn die Umstellung von (Innovations-) Prozessen und langfristigen Investitionen betroffen sind)?
EU-Gesetzgebung	Weicht das Regelungsvorhaben von der umzusetzenden EU-Gesetzgebung ab?
Standards und Normen	Werden durch das Regelungsvorhaben Standards und Normen verändert, die voraussichtlich Auswirkungen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft haben könnten?
Fachkräfte	Hat das Regelungsvorhaben voraussichtlich Auswirkungen auf die Möglichkeit von Unternehmen und/oder Forschungseinrichtungen, qualifizierte Fachkräfte zu gewinnen?
Finanzierung	Hat das Regelungsvorhaben voraussichtlich Auswirkungen auf den Zugang von Unternehmen und/ oder Forschungseinrichtungen zu Kapital und Fördergeldern?

Forschung und Entwicklung (F&E)	Hat das Regelungsvorhaben voraussichtlich Auswirkungen auf die Möglichkeit von Unternehmen und/ oder Forschungseinrichtungen, zu kooperieren und somit auf deren Fähigkeit, F&E zu betreiben?
Impulse für Innovationen	Setzt das Regelungsvorhaben Impulse für das Entstehen neuer Märkte und Unternehmen bzw. die Nachfrage nach innovativen Produkten/Dienstleistungen?
Erfüllungsaufwand	Verursacht das Regelungsvorhaben Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft, der in direktem Zusammenhang mit der F&E-Tätigkeit und/ oder der Entwicklung, Einführung und Vermarktung von Innovationen steht?
Ex-post Evaluation	Welche der hier aufgeführten Prüffragen sollten im Rahmen der Ex-post-Evaluation des Gesetzes analysiert werden?

Empfehlungen

- Verbindliche Anwendung der Arbeitshilfe von allen Ressorts
- Frühzeitige Einbeziehung der Arbeitshilfe in die politische Diskussion
- Nutzung der Arbeitshilfe durch die Wirtschaft im Rahmen von Gesetzesanhörungen
- Entwicklung eines konsolidierten Leitfadens für die GFA (einschließlich Arbeitshilfe Innovations-Check)
- Festlegung einer einheitlichen Definition der sonstigen Kosten
- Einrichtung eines „Helpdesk“ in allen Ressorts
- Arbeitshilfe als Baustein in die Referentenausbildung integrieren

Zusammenfassung

Zielstellung und methodisches Vorgehen

Die Bundesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, innovationsstimulierende Rahmenbedingungen kontinuierlich zu fördern und zu verbessern. Aus der Industrie wurde dazu die formale Anerkennung eines Innovationsprinzips in der (europäischen) Regulierungspraxis gefordert. Das Prinzip fordert einen evidenzbasierten Ansatz, um die jeweiligen Auswirkungen auf die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft darzustellen. Dafür sollte ein Innovations-Check ein fester Bestandteil der Gesetzesfolgenabschätzung werden.

Um die Möglichkeiten zur Entwicklung und Implementierung eines solchen Instruments in Deutschland zu prüfen, hat der BDI die vorliegende Studie in Auftrag gegeben. Ziel dieser Studie war die Entwicklung einer Arbeitshilfe für einen Innovations-Check, der eine systematische Analyse der Auswirkungen von Regelungsvorhaben auf die Innovationsfähigkeit von Unternehmen erlaubt und so Transparenz über die Auswirkungen von rechtlichen Rahmenbedingungen ermöglicht.

Die Einbindung international vergleichbarer Ansätze, die als „Best Practices“ angesehen werden können, war ein essentieller Bestandteil dieser Studie. Zudem wurden Interviews mit 16 national und international anerkannten Experten im Bereich der Besseren Rechtssetzung und Innovationspolitik sowie eine Analyse relevanter Literatur zum Thema Regulierung und Innovation durchgeführt.

Zentrale Ergebnisse

- Momentan gibt es im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung in Deutschland keine systematische Betrachtung der Auswirkungen von Regelungsvorhaben auf die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft.
- Weiterhin gibt es keine Arbeitshilfe für eine Bewertung von regulatorischen Auswirkungen auf die Innovationsfähigkeit von Unternehmen, obwohl alle relevanten Auswirkungen als Teil einer Gesetzesfolgenabschätzung analysiert und sonstige Kosten explizit dargestellt werden müssen.
- Als Teil dieser Studie wurde eine Arbeitshilfe für einen Innovations-Check für die Gesetzesfolgenabschätzung in Deutschland entwickelt. Ziel der Arbeitshilfe ist es, politischen Entscheidungsträgern die Möglichkeit zu geben, potenzielle Auswirkungen auf die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft zu identifizieren und so transparente und fundierte Entscheidungen zu treffen.
- Die Arbeitshilfe enthält eine kurze Einführung in das Thema Innovation und zehn Fragen mit Bezug auf mögliche Auswirkungen von Regelungsvorhaben auf die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft.

Empfehlungen

Es wurden Handlungsempfehlungen abgeleitet, wie das Thema Innovationsfähigkeit der Wirtschaft bzw. die Umsetzung des „*Innovationsprinzips*“ eine bessere Berücksichtigung bei der Erstellung von Regelungsvorhaben erfahren kann:

- Für die Umsetzung einer systematischen Überprüfung und Darstellung von Auswirkungen von Regelungsvorhaben auf die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft sollte die Arbeitshilfe flächendeckend von allen Ressorts angewendet werden.
- Dabei sollte grundsätzlich ein konsolidierter Leitfaden für alle Aspekte der Gesetzesfolgenabschätzung verwendet werden. Somit ist zu empfehlen, die Prüffragen zu Auswirkungen von Regelungsvorhaben auf die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft in einen bereits bestehenden Leitfaden zu integrieren.
- Es bedarf einer umfangreichen und einheitlichen Definition der sonstigen Kosten für eine Darstellung und Prüfung der Auswirkungen. So sollten beispielsweise indirekte Kosten einen Teilaspekt der zu erarbeitenden Definition ausmachen.
- Die entwickelte Arbeitshilfe zum Innovations-Check richtet sich nicht nur an Ressorts und den NKR, sondern sollte auch Verbänden im Rahmen von Anhörungen dazu dienen, Stellungnahmen mit Bezug zu Auswirkungen von Regelungsvorhaben auf die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft einheitlich gegliedert und systematisch aufzubereiten.
- Die Berücksichtigung der möglichen Auswirkungen von Regelungsvorhaben auf die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft sollte nicht erst bei der Erstellung des Gesetzesentwurfes bzw. mit Einleitung der Gesetzesfolgenabschätzung beginnen. Oftmals ist ein wesentliches Hemmnis von Innovationen das Zusammenspiel einer Vielzahl von rechtlichen Regelungen in einem Regelungsbereich. Somit empfiehlt es sich, die möglichen Auswirkungen bereits deutlich früher in die politische Diskussion einzubeziehen.
- Die Einrichtung eines „*Helpdesk*“ in jedem Ressort sollte zur Unterstützung bei der Überprüfung und Darstellung von möglichen Auswirkungen von Regelungsvorhaben auf die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft erfolgen.
- Die Prüfung und Darstellung von Auswirkungen von Regelungsvorhaben auf die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft sollte Bestandteil der Ausbildung von Rechtsetzungsreferenten sein, damit die komplexen und oftmals indirekten Wirkungszusammenhänge zwischen Regelungsvorhaben und der Innovationsfähigkeit für diese leichter einzuordnen sind.

1. Einleitung – Warum bedarf es eines Innovations-Checks für die Prüfung der Auswirkungen von Regelungsvorhaben auf Innovationen und die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft?

1.1 Hintergrund

Die „Hightech-Strategie – Innovationen für Deutschland“ der Bundesregierung sieht in Innovationen den „Schlüssel zu Wachstum, Beschäftigung, Wohlstand und Lebensqualität“.¹ Innovationen können nur im Kontext von Kreativität, Exzellenz und Unternehmertum entstehen. Die Bundesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, innovationsstimulierende Rahmenbedingungen, die Voraussetzung für eine hohe Innovationskraft und -dynamik in Deutschland sind, kontinuierlich zu fördern und zu verbessern. Daher setzt die Innovationspolitik auf „gute Bedingungen für kreative Köpfe, zukunftsfähige Themen, intensive Vernetzung aller Akteure sowie innovationsfreundliche Rahmenbedingungen, damit aus Wissen Wertschöpfung entstehen kann“². Ein zentrales Ziel ist dabei, die rechtlichen Rahmenbedingungen geeignet zu gestalten³.

Eine transparente Darstellung von Gesetzesfolgen für die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft sollte somit der erste Schritt sein, um rechtliche Rahmenbedingungen innovationsfreundlich gestalten zu können.

Innovationsfördernde Rahmenbedingungen sind ein Standortvorteil für Deutschland und eine Grundvoraussetzung für die deutsche Wirtschaft, um im internationalen Wettbewerb zu bestehen.

Aus der Industrie wurde die formale Anerkennung eines „Innovationsprinzips“ in der (europäischen) Regulierungspraxis gefordert. Die Idee, die von Mitgliedern des European Risk Forum entwickelt wurde⁴, besagt, dass wenn eine Gesetzgebung nach dem Vorsorgeprinzip eingeleitet werden soll, die Folgen für die Innovationsfähigkeit im politischen Entscheidungsprozess mit zu berücksichtigen sind. Ein solches Innovationsprinzip soll nicht per se Innovation unabhängig von ihren Folgen für Gesundheit oder Umwelt fördern. Das Prinzip fordert aber einen evidenzbasierten Ansatz, um die jeweiligen Auswirkungen auf die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft darzustellen. Dafür sollte ein Innovations-Check ein fester Bestandteil der Gesetzesfolgenabschätzung werden. Um die Möglichkeiten zur Entwicklung und Implementierung eines solchen Instruments in Deutschland zu prüfen, hat der BDI die vorliegende Studie in Auftrag gegeben.

¹ Bundesregierung (2014): „Die neue Hightech-Strategie – Innovationen für Deutschland“, S. 9

² BMBF (2014): „Bundesbericht Forschung und Innovation 2014“, S. 20

³ Ebd. S. 26

⁴ Vgl. <http://www.riskforum.eu/innovation-principle.html>

1.2 Ist-Situation

Derzeit findet im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung keine systematische Betrachtung der Auswirkungen eines Regelungsvorhabens auf die Innovationsfähigkeit statt. Es müssen grundsätzlich die Gesetzesfolgen dargestellt werden, wobei „unter Gesetzesfolgen [...] die wesentlichen Auswirkungen des Gesetzes zu verstehen [sind]. Sie umfassen die beabsichtigten Wirkungen und die unbeabsichtigten Nebenwirkungen.“⁵ Zudem müssen die sogenannten sonstigen Kosten für die Wirtschaft⁶ dargestellt werden, welche laut Bundesregierung⁷ auch Aspekte wie Innovationsfähigkeit und Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten umfassen. Es gibt aber derzeit keine detaillierte Anleitung für die Prüfung und Darstellung der sonstigen Kosten im Allgemeinen oder der Auswirkungen von Regelungsvorhaben auf die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft im Spezifischen. Vor diesem Hintergrund erfolgte bisher die Darstellung der Auswirkungen auf die Innovationsfähigkeit nur punktuell. Durch den Ende 2015 eingeführten „KMU-Test“⁸ sollen die sonstigen Kosten für die mittelständischen Unternehmen – und somit auch Auswirkungen auf Innovationsfähigkeit und Forschungs- und Entwicklungstätigkeiten von KMU – im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung systematischer geprüft und dargestellt werden. Für die Wirtschaft im Allgemeinen fehlt eine entsprechende detaillierte Anleitung für eine solche Prüfung und somit auch für die Darstellung der Auswirkungen von Regelungsvorhaben auf die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft. Die Transparenz über mögliche Gesetzesfolgen ist aber elementar für die Entwicklung und Abwägung von unterschiedlichen Alternativen, wie sie im Vorblatt (C. Alternativen)⁹ darzustellen sind.

Auswirkungen von Regelungsvorhaben auf Innovationen können direkt und indirekt sein. Zumeist handelt es sich um komplexe Wirkungszusammenhänge. International geht man daher vermehrt dazu über, Auswirkungen von Regelungsvorhaben auf die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft explizit in den Leitfäden zur Folgenabschätzung zu benennen bzw. konkrete Prüfanleitungen zu entwickeln, um eine systematische Prüfung und Darstellung zu ermöglichen und Transparenz über mögliche Gesetzesfolgen zu schaffen. Ein Beispiel hierfür ist die Better Regulation „Toolbox“¹⁰ der EU (Tool #18: Impact on Research & Innovation). Die EU führt zudem derzeit ein Pilotprojekt zu sogenannten „Innovation Deals“ durch, dessen Zielsetzung es ist, ein besseres gemeinsames Verständnis bei Gesetzgebern und „Innovatoren“ über Innovationen im Rahmen der existierenden Gesetzgebung zu erlangen.¹¹

⁵ GGO § 44 Abs. 1

⁶ GGO § 44 Abs. 5

⁷ Vgl. Sonstige Kosten (Seite 4) in: Die Bundesregierung (2015): Leitfaden zur Berücksichtigung der Belange mittelständischer Unternehmen in der Gesetzesfolgenabschätzung, <https://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/J-L/kmu-test-leitfaden,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>

⁸ Vgl. Die Bundesregierung (2015): Leitfaden zur Berücksichtigung der Belange mittelständischer Unternehmen in der Gesetzesfolgenabschätzung (KMU-Test), 30. Dezember 2015, <https://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/J-L/kmu-test-leitfaden,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>

⁹ Vgl. Die Bundesregierung (2011): Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, S. 60 und GGO § 42 Abs. 1

¹⁰ Europäische Kommission (2015): Better Regulation „Toolbox“: http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br_toolbox_en.pdf

¹¹ DG R&I (2016): Better regulations for innovation-driven investment at EU level.

2. Zielsetzung der Studie und Zusammenfassung des Vorgehens

2.1 Zielsetzung

Zielsetzung der vorliegenden Studie ist es, mittels der entwickelten Arbeitshilfe zum Innovations-Check eine systematischere Prüfung und Darstellung von Auswirkungen von Regelungsvorhaben auf die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung zu ermöglichen. Ziel ist die Schaffung von Transparenz über die Auswirkungen von rechtlichen Rahmenbedingungen auf die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft.

Neben der konkreten Entwicklung von Prüffragen des Innovations-Checks wurden dabei auch die rechtlichen Voraussetzungen für eine solche Prüfung analysiert sowie die einzubindenden Akteure ermittelt.

Zielsetzung der Arbeitshilfe zum Innovations-Check ist es, die Identifikation möglicher Auswirkungen von Regelungsvorhaben auf die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft zu erleichtern und dabei zu helfen, dass mögliche Auswirkungen des Regelungsvorhabens transparent, nachvollziehbar und begründet dargestellt werden können. Somit wird eine Grundlage für eine begründete Abwägung möglicher Alternativen im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung geschaffen (Vorblatt C. Alternativen).

Regelungsvorhaben aller Rechtsbereiche können direkte und indirekte Auswirkungen auf die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft haben. Die Auswirkungen können positiv sein, indem Regelungsvorhaben Innovationen stimulieren und zu innovationsfreundlicheren Rahmenbedingungen beitragen, oder negativ, indem Regelungsvorhaben indirekt die Rahmenbedingungen für Innovationen verschlechtern. Teilweise können Regelungsvorhaben gleichzeitig positive als auch negative Auswirkungen auf die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft haben. Die Wirkungszusammenhänge zwischen Regelungsvorhaben und Innovationen sind oft komplex und die Auswirkungen häufig erst mit zeitlicher Verzögerung erkennbar. Die Arbeitshilfe beinhaltet eine Reihe von Prüffragen, um diese Wirkungszusammenhänge zu identifizieren und die Anwender für mögliche Auswirkungen von Regelungsvorhaben auf die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft zu sensibilisieren. Es handelt sich nicht um eine abschließende Liste von Prüffragen, vielmehr existiert aufgrund der komplexen Wirkungszusammenhänge zwischen Regelungsvorhaben und Innovationen keine vollständige, allumfassende Checkliste von möglichen Auswirkungen.

Die Prüffragen der Arbeitshilfe zum Innovations-Check sollen auf einige wichtige Einflussfaktoren für die Innovationsfähigkeit aufmerksam machen – sie ersetzen keine umfangreiche Prüfung der Auswirkungen des Regelungsvorhabens auf die Wirtschaft im Allgemeinen.

2.2 Zusammenfassung des Vorgehens

Das Projekt war in fünf Phasen gegliedert. Die Phasen sowie die methodischen Schritte sind in der folgenden Abbildung dargestellt.

Wie Abbildung 1 zu entnehmen ist, basieren die Ergebnisse dieser Studie insbesondere auf Literatur- und Dokumentenanalysen sowie qualitativen Experten-Interviews und Workshops, die mit einer Vielzahl von Akteuren aus den Bereichen Innovationspolitik und Better Regulation durchgeführt wurden. Folgende Institutionen und Akteure wurden im Rahmen der Studie in Form von qualitativen Interviews oder Workshops eingebunden:

Normenkontrollrat, Bundeskanzleramt, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bundesministerium für Bildung und Forschung, Bundesministerium des Innern, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Büro für Technikfolgenabschätzung, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Europäische Kommission, Ministry of Employment and Economy (Finnland), Department for Business, Innovation and Skills (Großbritannien).

Eine detaillierte Darstellung des methodischen Vorgehens ist dem Anhang I: Methodisches Vorgehen (Kapitel 5) zu entnehmen.

Abbildung 1: Projektphasen				
Phase 0	Phase I	Phase II	Phase III	Phase IV
Projektauftritt und Bestandsaufnahme	Identifikation und Bestimmung von Indikatoren (Wie)	Prüfung der Integration eines Innovations-Checks in die GFA (Wo / Wann)	Verortung eines unabhängigen Prüfungsorgans (Wer)	Entwicklung von Handlungsempfehlungen und Berichtslegung
- Auftaktgespräch - Explorative Interviews - Desk Research zur (Prozess-)Analyse der IST-Situation	- Literaturrecherche - Experteninterviews - Internationale Best Practice Analyse - Ableitung eines Indikatoren-Sets/ Prüffragen	- Analyse in welche Leitfäden der GFA (wo) bzw. wo im Vorblatt ein Innovations-Check integriert werden könnte und zu welchem Zeitpunkt (wann)	- Identifikation möglicher unabhängiger Prüforgane - Interviews mit Vertretern potenzieller Prüforgane - Synthese und Aufbereitung für die Verortung	- Validierung der Prüffragen (Referenten-Workshop) - Identifikation von Beispielen - Synthese der Ergebnisse und Entwicklung von Handlungsempfehlungen - Berichtslegung - Präsentation der Ergebnisse

3. Ergebnisse – das Instrument und seine mögliche Anwendung

Zentrales Ergebnis der Studie ist die entwickelte Arbeitshilfe zum Innovations-Check, welche im folgenden Abschnitt dargestellt wird (Kapitel 3.1). Darüber hinaus war es auch Gegenstand der Studie zu prüfen, wer als Adressat der Arbeitshilfe zum Innovations-Check in Frage kommt, zu welchem Zeitpunkt eine Prüfung sinnvollerweise erfolgen sollte sowie welche rechtlichen Grundlagen hierfür bereits bestehen (Kapitel 3.2).

3.1 Arbeitshilfe zum Innovations-Check

Auf den folgenden Seiten ist die komplette Arbeitshilfe zum Innovations-Check dargestellt. Bei der Entwicklung wurde insbesondere auf folgende Aspekte besonderes Augenmerk gelegt:

- Eine Darstellung aller theoretisch möglichen Auswirkungen von Regelungsvorhaben auf die Innovationsfähigkeit im Rahmen einer Arbeitshilfe ist nicht möglich, da die Wirkungszusammenhänge komplex und die Unterschiede zwischen den Rechtsbereichen zu groß sind. Eine Anleitung, die alle möglichen Aspekte berücksichtigt, wäre keine Hilfestellung für Rechtsetzungsreferenten, sondern würde vielmehr als Belastung wahrgenommen werden. Vor dem Hintergrund der Vielzahl zu beachtender Leitfäden im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung und dem zumeist hohen Zeitdruck bei der Erstellung von Regelungsvorhaben, ist eine umfangreiche detaillierte Prüfanleitung für alle möglichen Auswirkungen nicht pragmatisch.
- Die Arbeitshilfe zum Innovations-Check beschränkt sich somit auf einige wenige, zentrale Prüffragen zum Thema Innovationsfähigkeit der Wirtschaft. Es wurden nur Prüffragen ausgewählt, welche:
 - im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung eines Gesetzes und somit in der Regel im Einflussbereich des jeweiligen Rechtsetzungsreferenten liegen,
 - Ex-ante im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung abschätzbar sind und
 - derzeit noch nicht systematisch in Bezug auf die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft geprüft werden.
- Es wurde auf einfache Formulierungen geachtet und jede Prüffrage um Erläuterungen zu möglichen Wirkungszusammenhängen ergänzt. Dabei sind die aufgeführten Wirkungszusammenhänge beispielhaft zu verstehen. Die aufgeführten Erläuterungen dienen der Illustration möglicher Zusammenhänge zwecks Verdeutlichung von innovationsfreundlicheren und innovationshemmenden Auswirkungen auf die Wirtschaft.
- Es geht nicht um die inhaltliche Ausgestaltung von Gesetzen in Hinblick auf Innovationsförderung o.ä. und auch nicht um die Bewertung, ob ein Regelungsvorhaben selbst besonders innovative Elemente enthält. Ebenso wenig geht es um die Bewertung der Innovationsfähigkeit der Wirtschaft gegenüber anderen, möglicherweise divergierenden Interessen. Dies wäre im Rahmen einer Arbeitshilfe nicht leistbar.

Zusammenfassend soll die Arbeitshilfe einen Beitrag dazu leisten, Transparenz von möglichen Auswirkungen eines Regelungsvorhabens auf die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft herzustellen.

Arbeitshilfe für die Prüfung der Auswirkungen eines Regelungsvorhabens auf die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung (Innovations-Check)

Was sind Innovationen?

Eine Innovation ist die Einführung eines neuen oder wesentlich verbesserten Produkts (Ware und Dienstleistung) oder Prozesses sowie einer neuen Marketing- oder Organisationsmethode.¹²

Zielsetzung der Arbeitshilfe zum Innovations-Check

Zielsetzung der Arbeitshilfe ist es, die Identifikation möglicher Auswirkungen von Regelungsvorhaben auf die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft zu erleichtern und dabei zu helfen, dass mögliche Auswirkungen des Regelungsvorhabens transparent, nachvollziehbar und begründet dargestellt werden können. Somit wird eine Grundlage für eine begründete Abwägung möglicher Alternativen im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung geschaffen.

Regelungsvorhaben aller Rechtsbereiche können direkte und indirekte Auswirkungen auf die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft haben. Die Auswirkungen können positiv sein, indem Regelungsvorhaben Innovationen stimulieren und zu innovationsfreundlicheren Rahmenbedingungen beitragen, oder negativ,

indem Regelungsvorhaben indirekt die Rahmenbedingungen für Innovationen verschlechtern.

Teilweise können Regelungsvorhaben gleichzeitig positive als auch negative Auswirkungen auf die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft haben. Die Wirkungszusammenhänge zwischen Regelungsvorhaben und Innovationen sind oft komplex und die Auswirkungen häufig erst mit zeitlicher Verzögerung erkennbar.

Diese Arbeitshilfe beinhaltet eine Reihe von Prüffragen, um diese Wirkungszusammenhänge zu identifizieren und die Anwender für mögliche Auswirkungen von Regelungsvorhaben auf die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft zu sensibilisieren. Es handelt sich nicht um eine abschließende Liste von Prüffragen, vielmehr existiert aufgrund der komplexen Wirkungszusammenhänge zwischen Regelungsvorhaben und Innovationen keine vollständige, allumfassende Checkliste möglicher Auswirkungen. Die folgenden Prüffragen sollen auf einige wichtige Faktoren für die Innovationsfähigkeit aufmerksam machen – sie ersetzen keine umfangreiche Prüfung der Auswirkungen des Regelungsvorhabens auf die Wirtschaft im Allgemeinen.

¹² Definition Innovation gemäß: OECD and Eurostat (2005): Oslo Manual. Guidelines for collecting and interpreting innovation data. 3rd edition. Eine Darstellung und Abgrenzung verschiedener Definitionen des Innovationsbegriffs findet sich in Kapitel 6.

Warum ist die Prüfung der Auswirkungen von Regelungsvorhaben auf Innovationen wichtig?

Die „Hightech-Strategie – Innovationen für Deutschland“ der Bundesregierung sieht in Innovationen den „Schlüssel zu Wachstum, Beschäftigung, Wohlstand und Lebensqualität“.¹³ Innovationen können nur im Kontext von Kreativität, Exzellenz und Unternehmertum entstehen. Die Bundesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, die innovationsstimulierenden Rahmenbedingungen, die Voraussetzung für eine hohe Innovationskraft und -dynamik in Deutschland sind, kontinuierlich zu fördern und zu verbessern. Daher setzt die Innovationspolitik auf „gute Bedingungen für kreative Köpfe, zukunftsfähige Themen, intensive Vernetzung aller Akteure sowie innovationsfreundliche Rahmenbedingungen, damit aus Wissen Wertschöpfung entstehen kann“¹⁴.

Unter Berücksichtigung des strukturellen Wandels hin zur Wissensgesellschaft nimmt die gesellschaftliche Fähigkeit, den Wissensschatz auszubauen, zu verwerten und in Innovationen für nachhaltige Produkte und Dienstleistungen zu manifestieren, einen immer wichtigeren Stellenwert ein.¹⁵ Dabei ist ein zentrales Ziel, auch die rechtlichen Rahmenbedingungen geeignet zu gestalten¹⁶. Die Politik muss zum einen frühzeitig erkennen, ob sich aus einer neuen Technologie neue Regelungsbedarfe ergeben und zum anderen, ob sich aus Gesetzesfolgen Auswirkungen auf die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft ergeben.

Die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft ist einer der wichtigsten Faktoren für die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Standorts Deutschland. Innovationsfördernde Rahmenbedingungen sind ein Standortvorteil für Deutschland und eine Grundvoraussetzung für die deutsche Wirtschaft, um im internationalen Wettbewerb zu bestehen. Innovationshemmende Rahmenbedingungen können sich wiederum negativ auf den Standort Deutschland im internationalen Wettbewerb auswirken.

Alle Rahmenbedingungen für Innovationen, die in den folgenden Prüffragen benannt werden, sollten daher idealerweise immer auch im internationalen Vergleich betrachtet werden.¹⁷

Für wen sind die Prüffragen relevant?

Die folgenden Prüffragen stellen eine Hilfestellung für die Identifikation möglicher direkter und indirekter Auswirkungen eines Regelungsvorhabens auf Innovationen und die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft dar. Dabei richten sich die Prüffragen vornehmlich an folgende drei Akteure:

- Referenten

Für Referenten stellen die Prüffragen eine Arbeitshilfe für die Darstellung der wesentlichen Auswirkungen des Gesetzes, welche die beabsichtigten Wirkungen und die unbeabsichtigten Nebenwirkungen umfassen (§ 44 Abs. 1 GGO), sowie die Darstellung der sonstigen Kosten für die Wirtschaft (§ 44 Abs. 5 GGO) dar. Auswirkungen auf die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft sind vor diesem Hintergrund zu prüfen. Die folgenden Prüffragen können bei der Identifikation möglicher Auswirkungen sowie bei der strukturierten Darstellung in der Gesetzesbegründung bzw. dem Vorblatt helfen.

- Verbände

Für Verbände stellen die Prüffragen eine Hilfestellung zur Strukturierung ihrer Stellungnahmen zu Entwürfen von Regelungsvorhaben mit Auswirkungen auf Innovationen dar.

- Normenkontrollrat

Für den Normenkontrollrat stellen die Prüffragen ein Instrument zur Überprüfung der Darstellung der sonstigen Kosten der Wirtschaft nach § 1 Abs. 3 NKR dar.

¹³ Bundesregierung (2014): „Die neue Hightech-Strategie – Innovationen für Deutschland“, S. 9

¹⁴ BMBF (2014): „Bundesbericht Forschung und Innovation 2014“, S. 20

¹⁵ Ebd. S. 17

¹⁶ Ebd. S. 26

¹⁷ In der Praxis gestaltet sich die Prüfung von allen Gesetzesfolgen im internationalen Vergleich als sehr aufwendig. Idealtypisch sollte bei Auswirkungen auf die Wirtschaft immer eine vergleichende Betrachtung der der jeweiligen Normenadressaten erfolgen, um eine umfassende Abschätzung der relevanten Gesetzesfolgen sicherstellen zu können.

Die Prüffragen des Innovations-Checks

Hat das Regelungsvorhaben voraussichtlich direkte oder indirekte Auswirkungen auf die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft?	
Technologieoffenheit	Ist das Regelungsvorhaben ergebnisorientiert und technologieoffen formuliert und lässt somit die Prozesse/ Materialien/ Technologien zur Erreichung der Vorgaben offen?
	Ergebnisorientierte und technologieoffene Regelungsvorhaben sind meist innovationsfreundlicher als Regelungsvorhaben, die detailliert Prozesse/ Materialien/ Technologien vorgeben. Werden konkrete Prozesse/ Materialien/ Technologien vorgegeben, werden weniger Anreize zur Entwicklung von neuen innovativeren Prozessen/ Materialien/ Technologien gesetzt. Ist das Regelungsvorhaben hingegen ergebnisorientiert und technologieoffen formuliert, können Unternehmen innovative Prozesse/ Materialien/ Technologien zur Erreichung der formulierten Ziele entwickeln.
Umsetzungsfristen	Ist die Frist, innerhalb derer Unternehmen das Regelungsvorhaben umgesetzt bzw. ihre Prozessabläufe angepasst haben müssen, ausreichend lang (insb. wenn die Umstellung von (Innovations-) Prozessen und langfristigen Investitionen betroffen sind)?
	Das Hervorbringen von Innovationen ist in der Regel ein langfristiger und kostenintensiver Prozess, der (hohe) Risiken beinhaltet. Kurze Umsetzungsfristen, innerhalb derer Unternehmen Vorgaben aus Regelungsvorhaben umsetzen müssen, können die langfristig angelegte Innovationsplanung entsprechend einschränken. Sie erschweren zudem eine betriebswirtschaftlich sinnvolle Verknüpfung von ohnehin geplanten Investitionen mit aufgrund gesetzlicher Vorgaben notwendigen Investitionen und können folglich unverhältnismäßig hohe Umstellungskosten für Unternehmen nach sich ziehen. Längere Umsetzungsfristen bedeuten hingegen, dass sich Unternehmen bei ihrer Innovationsplanung auf bestimmte Investitionen und Umstellungen langfristig einstellen und ggf. Kosten dadurch reduzieren können, indem sie die gesetzlich geforderten mit ohnehin geplanten Veränderungen verknüpfen.
EU-Gesetzgebung	Weicht das Regelungsvorhaben von der umzusetzenden EU-Gesetzgebung ab?
	Regelungsvorhaben, die von der umzusetzenden EU-Gesetzgebung abweichen (bspw. durch die Ergänzung von Anforderungen, die in keiner Relation zur EU-Gesetzgebung stehen), können sich negativ auf die Innovationsfähigkeit von Unternehmen in Deutschland auswirken, da unterschiedliche Regelungsniveaus in den EU-Mitgliedstaaten die Innovationstätigkeit von Unternehmen negativ beeinflussen können. Wenn bspw. ein innovatives Produkt nicht den Anforderungen anderer EU-Mitgliedstaaten entspricht, könnte dieses Produkt ggf. in diesen Ländern nicht angeboten werden. Hierdurch kann der Anreiz für Unternehmen sinken, in Innovationen zu investieren, da Innovationen auf potenziellen Absatzmärkten nicht vertrieben werden könnten. Weicht ein Regelungsvorhaben hingegen nicht von der EU-Gesetzgebung ab, kann sich dies wiederum positiv auf die Innovationsfähigkeit auswirken, da zu einer Standardisierung im Binnenmarkt beigetragen wird.
Standards und Normen	Werden durch das Regelungsvorhaben Standards und Normen verändert, die voraussichtlich Auswirkungen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft haben könnten?
	Regelungsvorhaben, die eine Festlegung bzw. Anhebung von Standards im Inland vorsehen, bspw. durch die Verschärfung bestimmter Produktanforderungen oder Normen, können negative Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit und Innovationsfähigkeit der inländischen Wirtschaft haben. Dies ist vor allem der Fall, wenn ein Regelungsvorhaben höhere Standards für die deutsche Wirtschaft festlegt als die Standards denen internationale Wettbewerber unterliegen, da so ggf. die Kosten für Innovationen im Inland im internationalen Vergleich erhöht werden. Dies kann z.B. einen verstärkten Aufbau von Produktionskapazitäten und Forschungs- und Entwicklungsabteilungen im Ausland zur Folge haben. Grundsätzlich kann allerdings die Anhebung von Standards im Inland auch dazu beitragen, dass Innovationen hervorgebracht werden und langfristig zur Wettbewerbsfähigkeit der inländischen Wirtschaft beitragen, wenn z.B. durch die Standards des Regelungsvorhaben qualitativ hochwertigere oder besonders sichere Produkte oder Dienstleistungen entstehen, für die eine Nachfrage (insb. im Ausland) besteht.
Fachkräfte	Hat das Regelungsvorhaben voraussichtlich Auswirkungen auf die Möglichkeit von Unternehmen und/oder Forschungseinrichtungen, qualifizierte Fachkräfte zu gewinnen?
	Eine gute Ausbildung von Fachkräften im Inland (insb. in MINT-Fächern) wie auch die Möglichkeiten der Einwanderung und Zulassung von qualifizierten Fachkräften sind für die Innovationsfähigkeit wichtig. Erschwert ein Regelungsvorhaben Ausbildungsmöglichkeiten im Inland bzw. den Zugang ausländischer qualifizierter Fachkräfte zum deutschen Arbeitsmarkt, kann sich dies negativ auf die Innovationsfähigkeit auswirken. Regelungsvorhaben, die zur Zunahme der Anzahl qualifizierter Fachkräfte beitragen, können hingegen einen positiven Effekt auf die Innovationsfähigkeit haben.

Finanzierung	Hat das Regelungsvorhaben voraussichtlich Auswirkungen auf den Zugang von Unternehmen und/ oder Forschungseinrichtungen zu Kapital und Fördergeldern?
	Das Hervorbringen von Innovationen ist i.d.R. ein langfristiger, kostenintensiver Prozess, der (hohe) Risiken beinhaltet. Unternehmen (insb. Start-Ups und KMU) sind daher oftmals auf externe Finanzierungs- und Förderungsmöglichkeiten angewiesen. Regelungsvorhaben, die die Finanzierung von Innovationen bzw. grundsätzlich den Zugang von Unternehmen zu Kapital einschränken, können somit eine negative Auswirkung auf die Innovationsfähigkeit haben. Regelungsvorhaben, die die Finanzierung oder den Zugang zu (Wagnis-)Kapital erleichtern, können eine stimulierende Wirkung auf Innovationen haben.
Forschung und Entwicklung	Hat das Regelungsvorhaben voraussichtlich Auswirkungen auf die Möglichkeit von Unternehmen und/ oder Forschungseinrichtungen, zu kooperieren und somit auf deren Fähigkeit, Forschung und Entwicklung zu betreiben?
	Häufig entstehen Innovationen im Rahmen von Kooperationsbeziehungen z.B. zwischen Unternehmen und (öffentlichen/ privaten bzw. universitären/nicht-universitären) Forschungseinrichtungen. Innovationsnetzwerke, in denen die genannten Akteure kooperieren, sind somit oftmals eine wichtige Voraussetzung für Innovationen, da durch diese Kooperationen Wissen geteilt und Infrastruktur gemeinsam genutzt wird. Regelungsvorhaben, die Kooperationen im Innovationsumfeld einschränken und somit den Zugang zu Wissen und Infrastruktur beschränken, können negative Auswirkungen auf die Innovationsfähigkeit haben. Regelungsvorhaben, die hingegen Kooperationen und Wissensaustausch begünstigen oder fördern (auch finanziell), können einen positiven Effekt auf die Innovationstätigkeiten haben und zu innovationsfreundlicheren Rahmenbedingungen beitragen.
Impulse für Innovationen	Setzt das Regelungsvorhaben Impulse für das Entstehen neuer Märkte und Unternehmen bzw. die Nachfrage nach innovativen Produkten/Dienstleistungen?
	Ein Regelungsvorhaben kann das Entstehen neuer Märkte und Unternehmen und damit Innovationen erschweren, indem z.B. hohe Markteintrittsbarrieren geschaffen werden. Die Regulierung der Nachfrage von Produkten/Dienstleistungen kann dazu führen, dass innovative Unternehmen keine Anreize zur Erhöhung ihres Marktanteils haben und somit kein Anreiz für weitere Investitionen in Innovationen geboten wird. Setzt ein Regelungsvorhaben hingegen Impulse für das Entstehen von neuen Märkten oder Unternehmen, z.B. indem Markteintrittsbarrieren abgeschafft werden oder bestimmte Bereiche dereguliert werden, kann dies eine positive Auswirkung auf Innovationen haben.

Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft mit Auswirkungen auf die Innovationsfähigkeit

Erfüllungsaufwand	Verursacht das Regelungsvorhaben Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft, der in direktem Zusammenhang mit der Forschungs- und Entwicklungstätigkeit und/ oder der Entwicklung, Einführung und Vermarktung von Innovationen steht?
	Grundsätzlich kann ein Regelungsvorhaben durch den Erfüllungsaufwand zwei wesentliche Auswirkungen auf Innovationen haben: 1. Erfüllungsaufwand, der in Zusammenhang mit der Entwicklung von Innovationen bzw. den dafür nötigen Produktionsfaktoren (Fachkräfte und/ oder Finanzierung) oder mit der Einführung oder Vermarktung von Innovationen steht, setzt negative Anreize für Innovationen. Z.B. könnte ein Regelungsvorhaben einen hohen Erfüllungsaufwand für das Einstellen von qualifizierten Fachkräften oder die Einführung eines neuen innovativen Produkts/einer Dienstleistung hervorrufen. 2. Je höher der Erfüllungsaufwand grundsätzlich ist, desto weniger Ressourcen hat ein Unternehmen, welche in die Entwicklung von Innovationen investiert werden können.
Ex-post Evaluation	
Ex-post Evaluation	Sollten Sie einen Erfüllungsaufwand > 1 Mio. ermittelt haben und somit eine Evaluation des Gesetzes vorsehen, vermerken Sie bitte, ob Sie durch die hier aufgeführten Prüffragen Auswirkungen des Regelungsvorhabens auf Innovationen vermuten, die im Rahmen der Ex-post-Evaluation des Gesetzes analysiert werden müssen.

Ausgewählte Beispiele zur Veranschaulichung der Wirkungszusammenhänge einzelner Prüfdimensionen

Beispiel 1: AMNOG

Betroffene Regelung:

- Im Rahmen des Arzneimittelmarktneuordnungsgesetzes (AMNOG) wurde für innovative Arzneimittel die frühe Nutzenbewertung eingeführt.
- Gem. § 35a SGB V ist vorgesehen, dass für alle neu zugelassenen Arzneimittel sofort nach Markteintritt eine Nutzenbewertung durchgeführt wird. Das Ergebnis dient als Entscheidungsgrundlage dafür, wieviel die GKV dem Hersteller für ein Arzneimittel zahlt.
- Seit dem Inkrafttreten des 14. SGB V-Änderungsgesetzes vor gut zwei Jahren muss der Rabattpreis, den die Hersteller und die GKV aushandeln, veröffentlicht werden.

Innovationshemmnis:

- Das AMNOG wirkt als Innovationsbremse, da der gesamte Prozess der frühen Nutzenbewertung eine ausreichende Planungssicherheit für die Beteiligten bisher vermissen lässt.
- Die Anforderungen im Zulassungsverfahren müssen mit jenen der Nutzenbewertung harmonisiert werden und ähnlichen Kriterien unterliegen. Sonst existiert das Risiko, dass den Patienten der Zugang zu innovativen Arzneimitteln verwehrt wird, da die Krankenkassen nicht allein den medizinischen oder klinischen Alltag, sondern insbesondere auch den späteren Erstattungsbetrag im Blick haben.
- Aufgrund unterschiedlicher Beurteilungsverfahren besteht gegenwärtig oft die Gefahr, dass der Wert von Medikamenten nicht erkannt oder aus formalen Gründen nicht zugesprochen wird.
- Dies wirkt sich bei nicht adäquaten Erstattungsbeiträgen insbesondere auf kleine und mittelständische Unternehmen, deren Hauptmarkt Deutschland ist, negativ aus – aber auch für große internationale Firmen ist dies ein echtes Innovationshemmnis.

- Die Änderung des Gesetzes hin zu einer Veröffentlichung der vereinbarten Rabattpreise führt zudem dazu, dass 70 Prozent der Preise für neue Medikamente in Deutschland niedriger liegen als in 15 europäischen Vergleichsländern. Etwa ein Drittel der Preise sind sogar die niedrigsten im Vergleichsgebiet. Da Deutschland als Preisreferenzierungsland für etwa 80 Länder gilt, ist nun die Ausgangslage der Verhandlung für die dortigen Preise denkbar schlecht. So sehen sich pharmazeutische Unternehmen im Ausland aufgrund der veröffentlichten Rabattpreise unter zusätzlichem Druck, da dieser Preis oft als Obergrenze dient.

Einordnung anhand der Arbeitshilfe:

- Die betroffene Regelung des AMNOG, und vor allem die Änderung, fallen unter die Kategorie „Standards und Normen“.
- Durch die Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen wurde ein Standard eingeführt, der innovationshemmend wirkt. Dieses Problem sollte im Rahmen des Pharmadialogs zeitnah behoben werden¹⁸.

Beispiel 2: REACH-Verordnung

Betroffene Regelung:

- Die REACH-Verordnung¹⁹ (Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals) trat im Juni 2007 in Kraft. Diese hat zum Ziel, einen umfangreichen Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt sowie den freien Verkehr von Stoffen im Binnenmarkt zu gewährleisten. Gleichzeitig sollen Wettbewerbsfähigkeit und Innovation gefördert werden²⁰.

¹⁸ Vgl.: Bundesministerium für Gesundheit: Bericht zu den Ergebnissen des Pharmadialogs, S. 26; http://bmg.bund.de/fileadmin/dateien/Downloads/P/Pharmadialog/Pharmadialog_Abschlussbericht.pdf

¹⁹ Vgl.: Verordnung zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (EC 1907/2006).

²⁰ Vgl.: Gesamtbericht zu REACH, Europäische Kommission, S. 2. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2013:0049:FIN:-DE:PDF>

Innovationshemmnis:

- Experten bemängeln bei dem Zulassungsprozess vor allem, dass dieser zu komplex sowie mit hohen Kosten und einer hohen Rechtsunsicherheit verbunden sei.
- So wird die Zulassung der Stoffe einzelfallabhängig nur für eine von der Kommission festzulegende Periode erteilt. Eine Verlängerung muss mindestens 18 Monate vor Ablauf beantragt werden und wird wiederum nur durch eine Einzelfallentscheidung erteilt, wobei diese für denselben Stoff nicht zwingend wieder erteilt werden muss²¹.
- Die Verlängerung der Zulassung sei für die Unternehmen somit nicht zweifelsfrei absehbar und die damit eingeführten Barrieren führten letztlich zu einer Beeinträchtigung der Innovationsfähigkeit. Dies betreffe vor allem kleine und mittelständische Unternehmen (KMU), deren Entwicklung neuer Stoffe durch die hohen Kosten und die komplexen Prozesse beeinträchtigt werde.

Einordnung anhand der Arbeitshilfe:

- Die Anforderungen der REACH-Verordnung fallen unter die Kategorie „Standards und Normen“.
- Zwar handelt es sich hier um EU-Gesetzgebung, allerdings wird so ein prozeduraler Standard geschaffen, der Rechts- und Planungsunsicherheit für die Unternehmen hervorruft.

Beispiel 3: De-Mail-Gesetz

Betroffene Regelung:

- Die Bundesregierung hat 2011 das Gesetz zur Regelung von De-Mail Diensten (De-Mail-Gesetz)²² auf dem Weg gebracht, mit dem Ziel die Zulassung

und die Arbeit so genannter De-Mail-Diensteanbieter²³ zu regulieren.

- Gemäß Gesetzesbegründung²⁴ sollten Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft (Unternehmen) und Verwaltung durch die Nutzung der De-Mail-Dienste u.a. ihren Anteil an Papierpost reduzieren können.

Innovationshemmnis:

- Es wurde davon ausgegangen, dass durch den Einsatz von elektronischen Nachrichten die durch Papierpost entstehenden Material- und Prozesskosten erheblich reduziert werden könnten und sich dadurch insgesamt eine deutliche Kosteneinsparung ergeben würde.
- Bei der Gestaltung des Gesetzes wurden jedoch konkrete Prozesse/ Materialien/ Technologien definiert, indem die technische Ausgestaltung des Gesetzes in Detail in technischen Richtlinien festgelegt wurde.
- Laut Experten wurden dadurch weniger Anreize zur Entwicklung von neuen innovativeren Prozessen/ Materialien/ Technologien gesetzt.
- Im Gegensatz dazu wurde 2014 durch die Europäische Kommission eine Verordnung für elektronische Identitäten und Vertrauensdienste (eIDAS VO²⁵) erlassen, deren Ausgestaltung mit Blick auf die Innovationsfähigkeit deutlich positiver zu bewerten ist:
- Diese Verordnung regelt ebenfalls digitale Zustelldienste, aber darin nur die grundlegenden Fragen der Sicherheit und der Rechtsfolgen.
- Das Design der Produkte und Dienstleistungen überlässt sie den Anbietern, wodurch die Unternehmen innovative Prozesse/ Materialien/ Technologien zur Erreichung der formulierten Ziele entwickeln können.

²¹ Vgl.: Verordnung zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe (EC 1907/2006), Art. 60 f.

²² Vgl. Gesetz zur Regelung von De-Mail Diensten (De-Mail-Gesetz) vom 28. April 2011 (BGBl. I S. 666), das zuletzt durch Artikel 3 Absatz 8 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154) geändert worden ist

²³ Darunter versteht man Anbieter von „Diensten auf einer elektronischen Kommunikationsplattform, die einen sicheren, vertraulichen und nachweisbaren Geschäftsverkehr für jedermann im Internet sicherstellen sollen“, vgl. § 1 Abs. 1 De-Mail-Gesetz

²⁴ Vgl. <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/036/1703630.pdf>

²⁵ Vgl. Verordnung (EU) Nr. 910/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Juli 2014 über elektronische Identifizierung und Vertrauensdienste für elektronische Transaktionen im Binnenmarkt und zur Aufhebung der Richtlinie 1999/93/EG

Einordnung anhand der Arbeitshilfe:

- Die Regelungen des De-Mail-Gesetzes fallen unter die Kategorie „*Technologieoffenheit*“.
- Eine konkrete Vorgabe technischer Details und die damit verbundene Einschränkung der Umsetzungsmöglichkeiten können der Weiterentwicklung bereits bestehender Technologien und somit Innovationen entgegenstehen.

Beispiel 4: Röntgen- und Strahlenschutzverordnung

Betroffene Regelung:

- Die strahlenhygienische Bewertung eines klinischen Forschungsvorhabens mit Begleitdiagnostik mit ionisierender Strahlung ist in der Röntgen- und Strahlenschutzverordnung (StrlSchV) geregelt²⁶.
- Im Rahmen des Verfahrens der Genehmigung einer klinischen Prüfung durch die Zulassungsbehörde und die Ethik-Kommission (nationales Votum) muss in Deutschland das Bundesamt für Strahlenschutz (BfS) in die Erstellung des nationalen Votums eingebunden und somit gesetzlich auf die Fristen der EU-Verordnung zu klinischen Prüfungen (EU-CTR²⁷) verpflichtet werden.

Innovationshemmnis:

- Dieses Verfahren wird in dieser Form nur in Deutschland gefordert.
- Die zusätzliche Genehmigung durch das BfS verursacht laut Experten Verzögerungen von 2 bis 9 Monaten für den Start einer klinischen Studie am Standort Deutschland.

- Im Ergebnis führt diese Festlegung bzw. Anhebung von Standards im Inland zu längeren und unkalkulierbaren Genehmigungszeiten.
- Infolge dessen führen laut Experten einige Unternehmen solche Studien nicht mehr in Deutschland durch.

Einordnung anhand der Arbeitshilfe:

- Die zusätzlichen Anforderungen an die Genehmigung der klinischen Überprüfung sind in die Kategorie „*Standards und Normen*“ einzuordnen.
- Im Gegensatz zur europäischen Regelung werden hier höhere Standards an das Genehmigungsverfahren angelegt, sodass die Innovationsfähigkeit deutscher Unternehmen im europäischen Wettbewerb negativ beeinträchtigt wird.

3.2 Welche Akteure sollten wann in die Prüfung der Auswirkungen von Regelungsvorhaben auf Innovationen und die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft involviert sein?

Gesetzesfolgen müssen grundsätzlich durch das jeweilige federführende Bundesministerium dargestellt werden. Laut der Mehrheit der befragten Experten kann eine Analyse und Darstellung der Auswirkungen von Regelungsvorhaben auf die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft nur Wirkungen entfalten, wenn diese möglichst früh im Prozess der Gesetzeserstellung erfolgen würde.

Die Prüfung und Darstellung der Auswirkungen von Regelungsvorhaben auf die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft beinhaltet, wie die oben dargestellten Ausführungen zeigen, eine Betrachtung von oftmals indirekten komplexen Wirkungszusammenhängen. Vor diesem Hintergrund sollten verschiedene Akteure, welche bereits Bestandteil des Gesetzgebungsprozesses sind, in die Analyse und Darstellung der Auswirkungen von Regelungsvorhaben auf die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft eingebunden sein.

Die folgende Abbildung zeigt den Prozess der Erstellung eines Regelungsvorhabens, sowie Möglichkeiten für die Berücksichtigung von Auswirkungen des Regelungsvorhabens auf die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft.

²⁶ Vgl. Verordnung über den Schutz vor Schäden durch ionisierende Strahlen (Strahlenschutzverordnung - StrlSchV)

²⁷ Vgl. Verordnung (EU) Nr. 536/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über klinische Prüfungen mit Humanarzneimitteln

In den frühen Phasen der Erstellung des Entwurfs eines Regelungsvorhabens sind es insbesondere drei Akteure, denen eine zentrale Rolle in Bezug auf Prüfung und Darstellung der Gesetzesfolgen und somit auch der möglichen Auswirkungen auf die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft zukommt und die folglich auch Adressaten des entwickelten Innovations-Checks sind:

Die jeweiligen zuständigen Bundesministerien,

- die Verbände und
- der NKR.

Das federführende Bundesministerium hat laut GGO §44 Abs. 1 die wesentlichen Auswirkungen des Gesetzes sowie laut GGO §44 Abs. 5 die sonstigen Kosten für die Wirtschaft darzustellen. Zu diesen sonstigen Kosten zählen auch die Auswirkungen auf die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft. Die grundsätzliche Pflicht zur Prüfung und Darstellung der Auswirkungen liegt folglich beim federführenden Bundesministerium. Die entwickelte Arbeitshilfe zum Innovations-Check ist als Hilfestellung zu verstehen, dieser bestehenden gesetzlichen Pflicht nachzukommen und stellt eine Handlungsanleitung zur systematischen Identifikation von wesentlichen Auswirkungen eines Regelungsvorhabens auf die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft dar. Die Arbeitshilfe führt den Rechtsetzungsreferenten zum einen an das

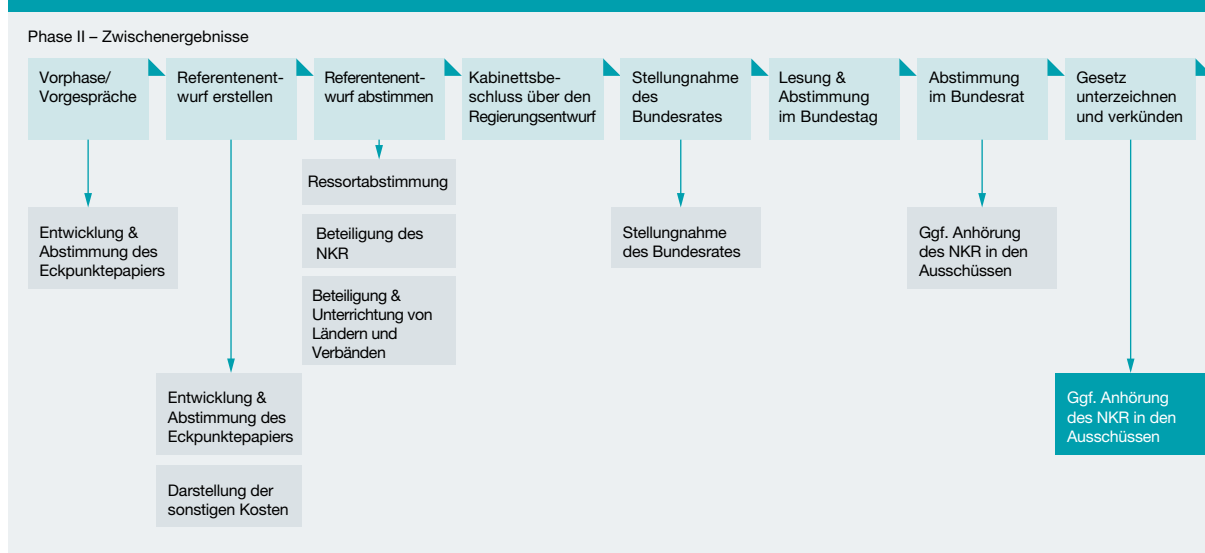
Thema Innovationen heran, zum anderen bietet sie in Form einfacher handlungsleitender Fragen einen Einstieg in die Analyse und Darstellung von Auswirkungen auf die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft.

Zentral- und Gesamtverbände sowie Fachkreise die auf Bundesebene bestehen, sind, wenn ihre Belange berührt sind, rechtzeitig zu beteiligen und ihnen ist ein Entwurf einer Gesetzesvorlage möglichst frühzeitig zuzuleiten.²⁹ Die Arbeitshilfe zum Innovations-Check richtet sich deshalb ebenfalls an Verbände und Fachkreise. Stellungnahmen, die die Auswirkungen eines Regelungsvorhabens auf die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft adressieren, sollten nach der Gliederung der Prüffragen aufgebaut sein und systematisch die Auswirkungen aufzeigen. Idealerweise sollten die dargestellten Wirkungszusammenhänge quantitativ untermauert sein. Verbände können hier eine wichtige Rolle bei der Bereitstellung von Daten und Erfahrungswerten spielen. Denn grundsätzlich existiert wenig Datenmaterial über die Auswirkungen auf die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft. Dies wiederum erschwert die Darstellung für die Ressorts.

²⁸ Quelle: eigene angepasste Darstellung auf Basis: The Potsdam eGovernment Competence Center, Vollzugsorientierte Gesetzgebung: Wie können EU, Bund, Länder und Kommunen die Folgekosten rechtlicher Vorgaben besser ermitteln? Gutachten im Auftrag des NKR.

²⁹ „Zeitpunkt, Umfang und Auswahl bleiben, soweit keine Sondervorschriften bestehen, dem Ermessen des federführenden Bundesministeriums überlassen.“ GGO §47 Abs. 3.

Abbildung 2: Erstellungsprozess Regelungsvorhaben²⁸



Quelle: The Potsdam eGovernment Competence Center, Vollzugsorientierte Gesetzgebung: Wie können EU, Bund, Länder und Kommunen die Folgekosten rechtlicher Vorgaben besser ermitteln? Gutachten im Auftrag des NKR.

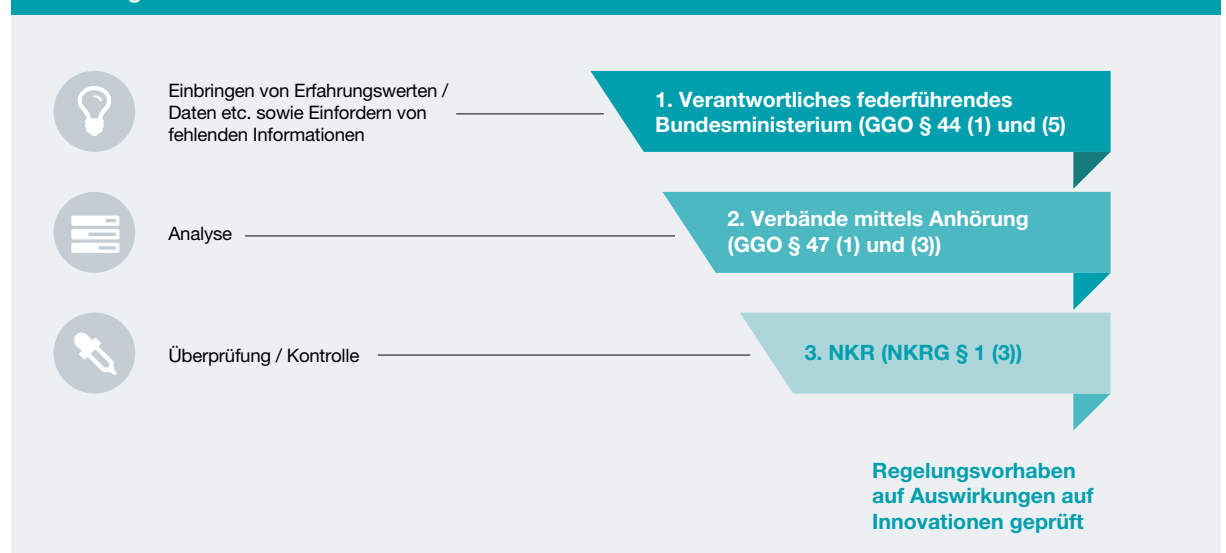
Der NKR prüft laut NKRГ § 1 Abs. 3 u.a. „insbesondere die Darstellung des Erfüllungsaufwandes neuer Regelungen für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und öffentliche Verwaltung auf ihre Nachvollziehbarkeit und Methodengerechtigkeit sowie die Darstellung der sonstigen Kosten der Wirtschaft, insbesondere für die mittelständischen Unternehmen.“ Folglich kommt dem NKR bezüglich der Auswirkungen auf die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft die Rolle der Prüfung der Darstellung der sonstigen Kosten der Wirtschaft zu. Die Arbeitshilfe zum Innovations-Check kann entsprechend auch eine Grundlage für den NKR bei der Prüfung der sonstigen Kosten sein.

In der folgenden Abbildung sind die jeweiligen Rollen der drei Akteure zusammengefasst.

Die im Rahmen des Innovations-Checks identifizierten Auswirkungen eines Regelungsvorhabens auf die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft können im weiteren Gesetzgebungsprozess auch dem Bundestag eine Hilfestellung für die Bewertung von Vorhaben und für die politische Meinungsbildung bieten.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass derzeit bereits verschiedene Akteure in die Darstellung und Prüfung von Gesetzesfolgen involviert sind. Wie bei anderen Gesetzesfolgen sollten auch bei dem Thema „Auswirkungen auf die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft“ die Verantwortung für die Darstellung und der entsprechenden Überprüfung bei den laut GGO dafür zuständigen Akteuren liegen. Es handelt sich allerdings um ein komplexes Thema, weshalb eine Arbeitshilfe für die Analyse der Auswirkungen aus Gutachtersicht wichtig sein kann.

Abbildung 3: Adressaten des Innovations-Checks



4. Empfehlungen

Auf Basis der vorliegenden Studienergebnisse wurden Handlungsempfehlungen abgeleitet, wie das Thema Innovationsfähigkeit der Wirtschaft bzw. die Umsetzung des „*Innovationsprinzips*“ eine bessere Berücksichtigung bei der Erstellung von Regelungsvorhaben erfahren kann:

- Für die Umsetzung einer systematischen Überprüfung und Darstellung von Auswirkungen von Regelungsvorhaben auf die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft bedarf es einer handlungsorientierten Anleitung, welche dem Ressort das Erstellen entsprechender Entwürfe erleichtert.
- Grundsätzlich ist ein konsolidierter Leitfaden für alle Aspekte der Gesetzesfolgenabschätzung einzelnen Leitfäden im Interesse der Übersichtlichkeit und Verständlichkeit vorzuziehen. Wir empfehlen, Prüffragen zu den Auswirkungen von Regelungsvorhaben auf die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft in einen bereits bestehenden Leitfaden zu integrieren oder ggf. im Rahmen der „*eGesetzgebung*“³⁰ zu berücksichtigen.
- Die Prüfung und Darstellung der Auswirkungen von Regelungsvorhaben auf die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft stellen keine neue Aufgabe im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung dar. Sie ist bereits Bestandteil der NKR-Aufgaben. Praktisch erfolgen Kostendarstellung und deren Prüfung aber bisher nur punktuell. Daraus ergeben sich folgende zwei Empfehlungen:
 - Es bedarf einer umfangreichen, einheitlichen Definition der sonstigen Kosten, damit eine Darstellung und Prüfung möglich ist. Erste Ansätze hierzu gibt es bereits. Es sollte allerdings eine klare Definition erarbeitet und einheitlich verwendet werden. Indirekte Kosten wie die Auswirkungen auf die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft sollten einen Teilaspekt dieser Definition ausmachen.
 - Auch wenn bereits die Darstellung und Prüfung der Auswirkungen von Regelungsvorhaben auf die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft rechtlich keine neue Aufgabe im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung darstellt, so ist die Darstellung und Überprüfung faktisch eine neue Tätigkeit, da diese bisher nur punktuell wahrgenommen wurde. Folglich

müssen bei einer faktischen Ausweitung bereits bestehender Prüfungs- und Darstellungspflichten auch entsprechende Personalressourcen zur Verfügung stehen, damit diese Tätigkeit wahrgenommen werden kann. Dies gilt insbesondere für den NKR bei der Überprüfung der Darstellung der sonstigen Kosten. Die Aufgaben des NKR wurden stetig erweitert, es sollte entsprechend eine Berechnung des Personalbedarfs für diese Aufgaben erfolgen.

- Die entwickelte Arbeitshilfe zum Innovations-Check richtet sich nicht nur an Ressorts und den NKR, sondern sollte auch Verbänden im Rahmen von Anhörungen dazu dienen, Stellungnahmen zu Auswirkungen von Regelungsvorhaben auf die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft einheitlich zu gliedern und systematisch aufzubereiten. Eine Darstellung möglicher Auswirkungen entlang der im Innovations-Check dargestellten Prüffragen würde Stellungnahmen von Verbänden systematisieren und die Darstellung konkreter Wirkungszusammenhänge anhand festgelegter Indikatoren ermöglichen – idealerweise ergänzt um konkrete Zahlen und Erfahrungswerte. Der Mehrwert für die Ressorts wäre eine Datenzulieferung nach einheitlichem Standard und festgelegten Kriterien.
- Grundsätzlich sollte die Berücksichtigung von möglichen Auswirkungen von Regelungsvorhaben auf die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft nicht erst mit dem Erstellen des Gesetzesentwurfs bzw. Durchführung der Gesetzesfolgenabschätzung beginnen, sondern bereits deutlich früher Bestandteil der politischen Diskussion sein. Oftmals ist ein wesentliches Hemmnis für Innovationen das Zusammenspiel einer Vielzahl rechtlicher Regelungen in einem Regelungsbereich. Dies liegt in der Regel allerdings außerhalb des Einflussbereichs der jeweiligen Rechtssetzungsreferenten, die mit der Erstellung von Regelungsvorhaben betraut sind. Entsprechend lag dieses Hemmnis auch außerhalb des Untersuchungsbereichs dieser Studie. Wie erwähnt, gibt es auf internationaler Ebene Ansätze, die diesen Aspekt aufgreifen. So führt bspw. die EU derzeit ein Pilotprojekt zu sogenannten „*Innovation Deals*“ durch. Dessen Zielsetzung ist es, ein besseres gemeinsames Verständnis bei Gesetzgeber und Innovatoren über Innovationen im Rahmen von Gesetzgebungsprozessen zu erlangen. Es erscheint sinnvoll zu überprüfen, inwiefern solche Ansätze auch für Deutschland eine relevante Option sein könnten.

³⁰ BMI (2015): eGesetzgebung. Projektdarstellung: http://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/Gesetzgebung/projektdarstellung_e_gesetzgebung.pdf?__blob=publicationFile&v=2

-
- Es sollte eine zentrale Stelle in jedem Ressort (Helpdesk) geben, die bei der Überprüfung und Darstellung von möglichen Auswirkungen von Regelungsvorhaben auf die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft unterstützen kann.
 - Die Prüfung und Darstellung von Auswirkungen von Regelungsvorhaben auf die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft sollte Bestandteil der Ausbildung von Rechtsetzungsreferenten sein. Die komplexen und oftmals indirekten Wirkungszusammenhänge zwischen Regelungsvorhaben und der Innovationsfähigkeit der

Wirtschaft sind leichter einzuordnen, wenn anhand von Beispielen diese Wirkungszusammenhänge aufgezeigt werden. Beim Erstellen von konkreten Regelungsvorhaben fehlt oftmals in der Praxis die Zeit zur Analyse von Beispielen, welche bei der Identifikation von Wirkungszusammenhängen helfen könnten. Um den Akteuren weitere Hilfestellung an die Hand zu geben, sollte die entwickelte Arbeitshilfe kontinuierlich mit weiteren konkreten Beispielen zur Veranschaulichung der Wirkungszusammenhänge einzelner Prüfdimensionen ergänzt werden.

5. Anhang I: Methodisches Vorgehen

Das Projekt war in fünf Phasen gegliedert, welche in der folgenden Abbildung dargestellt sind.

In den jeweiligen Abschnitten werden die methodischen Schritte dieser Projektphasen dargestellt.

Phase 0 - Projektauftritt und Bestandsaufnahme

Ziel dieser Phase war es, die konkreten Forschungsfragen der Studie sowie die Rahmenbedingungen und Vorgehensweisen inklusive Methodik final abzustimmen und eine darauf angepasste Feinplanung zu erstellen.

Dafür wurde im Rahmen eines Auftaktgesprächs am 2. Oktober 2015 die Studie hinsichtlich konkreter Forschungsfragen gemeinsam spezifiziert und das weitere Vorgehen bezüglich Projektkommunikation und Projektverlauf abgestimmt.

Für eine erste Bestandsaufnahme zur Ist-Situation der Berücksichtigung von Innovationen im Rahmen der GFA in Deutschland wurden insgesamt drei explorative Interviews geführt³¹ und ein webbasierter Desk Research durchgeführt.

Phase I - Identifikation und Bestimmung von Indikatoren (Wie)

Ziel der Phase I war es, in einem mehrstufigen Vorgehen ein adäquates Indikatoren-Set / Set von Fragen für eine Prüfung der Auswirkungen von Regelungsvorhaben auf Innovationen im Rahmen der GFA zu identifizieren.

Im Rahmen einer Dokumentenanalyse wurden Studien, Aufsätze und Arbeitspapiere zu den Themenbereichen Innovation, Gesetzgebungsverfahren, Gesetzesfolgenabschätzung und Auswirkung von Regulierung auf Innovationsfähigkeit ausgewertet sowie internationale (GFA-) Leitfäden anderer Länder und der EU analysiert. Zudem wurde analysiert, inwiefern die Indikatoren bestehender Innovationsindikatoren-Sets, wie der BDI Innovationsindikator und das EU Innovation Scoreboard, auch für eine Ex-ante Betrachtung im Rahmen einer GFA herangezogen werden können.

Zur Validierung der Ergebnisse der Dokumentenanalyse und zur Identifikation von adäquaten Indikatoren / Prüffragen für die Ex-ante-Prüfung von Auswirkungen von Regelungsvorhaben auf Innovationen wurden zudem qualitative Interviews mit Innovationsexperten auf nationaler und internationaler Ebene geführt.

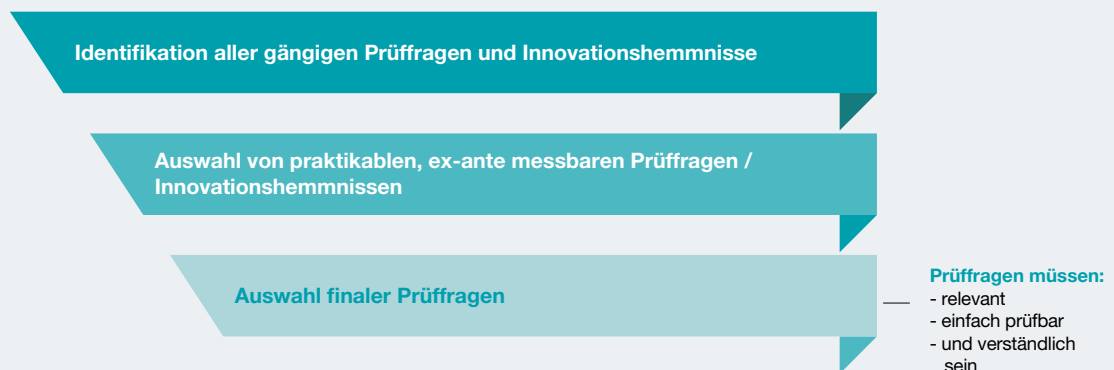
³¹ Für eine ausführliche Übersicht über alle durchgeführten Experteninterviews siehe Tabelle 1.

Abbildung 4: Projektphasen

Phase 0	Phase I	Phase II	Phase III	Phase IV
Projektauftritt und Bestandsaufnahme	Identifikation und Bestimmung von Indikatoren (Wie)	Prüfung der Integration eines Innovations-Checks in die GFA (Wo / Wann)	Verortung eines unabhängigen Prüfungsorgans (Wer)	Entwicklung von Handlungsempfehlungen und Berichtslegung
- Auftaktgespräch - Explorative Interviews - Desk Research zur (Prozess-)Analyse der IST-Situation	- Literaturrecherche - Experteninterviews - Internationale Best Practice Analyse - Ableitung eines Indikatoren-Sets/ Prüffragen	- Analyse, in welche Leitfäden der GFA (wo) bzw. wo im Vorblatt ein Innovations-Check integriert werden könnte und zu welchem Zeitpunkt (wann)	- Identifikation möglicher unabhängiger Prüforgane - Interviews mit Vertretern potenzieller Prüforgane - Synthese und Aufbereitung für die Verortung	- Validierung der Prüffragen (Referenten-Workshop) - Identifikation von Beispielen - Synthese der Ergebnisse und Entwicklung von Handlungsempfehlungen - Berichtslegung - Präsentation der Ergebnisse

Abbildung 5: Ableitung von Prüffragen für den Innovations-Check

Die Auswahl und Operationalisierung von Indikatoren erfolgt in einem mehrstufigen Vorgehen. Phase I



Quelle: BDI



Im Rahmen der internationalen Best Practice Analyse wurden die Leitfäden zur Gesetzesfolgenabschätzung folgender Länder herangezogen: Dänemark, Estland, Finnland, Großbritannien, Niederlande, Österreich, Polen, Schweden, USA. Zudem wurden die einschlägigen Leitfäden der Europäischen Kommission (insbes. die „*Better Regulation Toolbox*“ sowie „*Regulatory Screening*“) analysiert. Auf Basis der Analysen der internationalen Leitfäden und aufgrund von Empfehlungen aus den explorativen Interviews wurden Großbritannien und Finnland sowie die EU als Untersuchungsbereiche der internationalen Best Practice Analyse ausgewählt. Zielsetzung der internationalen Best Practice Analyse war es, aus den Erfahrungen von Ländern, in denen die Prüfung von Auswirkungen auf Innovationen bereits

im jeweiligen Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung verankert ist, zu lernen:

- Wie können die Auswirkungen von Regelungsvorhaben auf Innovationen im Rahmen einer GFA geprüft werden? Welche Informationen sind dafür nötig?
- Wo müssen die Ergebnisse dargestellt werden und wann muss die Prüfung durchgeführt werden?
- Wer führt die Prüfung durch?

Zur Beantwortung dieser Fragen wurden neben der Analyse der zur Verfügung stehenden Leitfäden der jeweiligen Gesetzesgeber vier Experteninterviews mit den jeweils zuständigen Institutionen geführt.

Die folgende Tabelle gibt einen Gesamtüberblick über alle im Rahmen der Studie geführten leitfadengestützten Experteninterviews.

Tabelle 1: Übersicht Experteninterviews

Institution	Abteilung / Referat / Organisationseinheit
Normenkontrollrat	Sekretariat
Normenkontrollrat	Sekretariatsleitung
Bundeskanzleramt	Geschäftsstelle Bürokratieabbau
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie	Referat Zukunft der EU, Justiz und Inneres, Bessere Rechtsetzung
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie	Referat Spezielle Projekte der Entbürokratisierung, Deregulierung
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie	Innovations- und Technologiepolitik
Bundesministeriums für Bildung und Forschung	Innovationsstrategien
Bundesministerium des Innern	Bessere Rechtsetzung, Bürokratieabbau, E-Government-Gesetz, Kommunalwesen
Büro für Technikfolgenabschätzung	Stellvertretende Leitung
Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung GmbH	Industrieökonomik und Internationale Unternehmensführung
Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung	Unternehmen und Märkte
Europäische Kommission	DG Research & Innovation - Innovation Union policy
Europäische Kommission	Secretariat-General - Impact Assessment
Europäische Kommission	DG Research & Innovation - Evaluation Unit
Ministry of Employment and Economy, Finland	Better Regulation
Department for Business, Innovation and Skills, United Kingdom	Better Regulation

Phase II - Prüfung der Integration eines Innovations-Checks in die GFA (Wo / Wann)

Zielsetzung dieser Phase war es, den Zeitpunkt im Gesetzgebungsprozess zu bestimmen, an dem eine Prüfung der Auswirkungen von Regelungsvorhaben auf Innovationen sinnvollerweise durchgeführt werden sollte und ob hierfür bereits eine rechtliche Grundlage besteht.

Es erfolgte eine Analyse der relevanten rechtlichen Rahmenbedingungen, insbesondere der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) und des Gesetzes zur Einrichtung eines Nationalen Normenkontrollrates (NKRK). Weitere Erkenntnisse wurden aus den Experteninterviews gewonnen.

Ergänzt wurden diese durch die Analyse bestehender relevanter Leitfäden, wie z.B. dem Handbuch zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften³², dem Handbuch der Rechtsförmlichkeit³³, dem Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung³⁴ sowie dem Leitfaden zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands³⁵.

Phase III - Verortung eines unabhängigen Prüfungsorgans (Wer)

Ziel war es zu analysieren, durch welche Institution(en) eine Prüfung der Auswirkungen von Regelungsvorhaben auf Innovationen im Rahmen der GFA durchgeführt werden sollte.

Dabei wurden zunächst die unterschiedlichen Aufgaben einer „Prüfung“ identifiziert: 1. Identifikation von möglichen Auswirkungen, 2. Analyse dieser möglichen Auswirkungen, 3. Kontrolle, ob die Prüfung von Auswirkungen auf Innovationen durchgeführt wurde.

Im Anschluss wurden mögliche Organisationen, die eine oder mehrere der oben aufgeführten Aufgaben

³² BMI (2012): Handbuch zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Bundesanzeiger Verlag.

³³ BMJV (2008): Handbuch der Rechtsförmlichkeit, Bundesanzeiger Verlag, 3. Auflage.

³⁴ BMI (2000): Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung, http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2000/Leitfaden_Gesetzfolgenabschaetzung.pdf?__blob=publicationFile.

³⁵ Bundesregierung (2012): Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung, http://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatistischeSeiten/Breg/Buerokratieabbau/2011-11-07-leitfaden-buerokratieabbau.pdf?__blob=publicationFile.

übernehmen könnten, identifiziert und abschließend drei Experteninterviews mit Organisationen, die eine dieser Aufgaben übernehmen könnten, geführt.

Das Ergebnis sind Empfehlungen zu den Organisationen, die sinnvollerweise in eine Prüfung der Auswirkungen auf Innovationen im Rahmen der GFA eine Rolle spielen müssen.

Phase IV - Entwicklung von Handlungsempfehlungen und Berichtslegung

Zielsetzung dieser Phase war die Synthese und Aufbereitung aller vorangegangenen Ergebnisse.

Im Rahmen eines Referenten-Workshops am 26. Januar 2016 wurde die Praxistauglichkeit und Anwendbarkeit der entwickelten Prüffragen diskutiert. Es wurden hierzu Teilnehmer aus einer Vielzahl von Bundesministerien eingeladen. Die folgende Abbildung zeigt, welche Vertreter der Ministerien an dem Workshop teilgenommen haben.

Die Ergebnisse des Referenten-Workshops wurden in die finale Überarbeitung der Prüffragen für einen Innovations-Check – wo relevant – einbezogen.

Als Ergebnis des Referenten-Workshops wurden Beispiele für Auswirkungen von Regelungsvorhaben auf die Innovationsfähigkeit in die Arbeitshilfe aufgenommen. Die Identifikation von möglichen Beispielen erfolgte über eine BDI-interne Umfrage unter ausgewählten Mitgliedsunternehmen. Die Beispiele wurden im Folgenden einer Analyse hinsichtlich ihrer Aussagekraft und Verständlichkeit unterzogen und abschließend in die Arbeitshilfe integriert.

**Tabelle 2: Teilnehmende Ministerien
– Referenten-Workshop**

Teilnehmer	
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit	Referat G II 1 (Informationsfreiheitsrecht, Umwelthaftungsrecht, Bessere Rechtsetzung)
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie	Referat I B 6 (öffentliche Aufträge, HOAI, Immobilienwirtschaft)
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie	Referat VIIA 6 (Bessere Rechtsetzung)
Bundesministerium des Innern	Referat O2 (Bessere Rechtsetzung, Bürokratieabbau, E-Government-Gesetz, Kommunalwesen)

6. Anhang II: Definition und Literaturanalyse

6.1 Definitionen und Eingrenzung des Untersuchungsbereichs

Laut OECD-Definition ist eine Innovation die Einführung eines neuen oder wesentlich verbesserten Produkts (Ware und Dienstleistung) oder Prozesses sowie einer neuen Marketing- oder Organisationsmethode.³⁶ Unter Innovationsfähigkeit versteht man die Fähigkeit, eine Idee für eine Verbesserung oder Neuentwicklung eines Produktes, Dienstes oder Verfahrens zu entwickeln und daraus eine neue Lösung (Innovation) am Markt erfolgreich umzusetzen.

Die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft ist folglich die Fähigkeit der Wirtschaft, neue oder wesentlich verbesserte Produkte (Waren und Dienstleistungen) oder Prozesse sowie neue Marketing- oder Organisationsmethoden hervorzubringen und einzuführen.

Gegenstand der vorliegenden Studie war es zu prüfen, wie im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung Auswirkungen durch Regelungsvorhaben auf die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft systematisch überprüft werden könnten. Somit lag der Fokus der Untersuchung darauf, Merkmale von Regelungsvorhaben zu identifizieren, die Auswirkungen auf die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft haben können. Im Fokus stand nicht die Betrachtung von unterschiedlichen Arten von Innovationen (wie bspw. technische, organisatorische, geschäftsfeldbezogene, institutionelle oder soziale Innovationen³⁷).

In der „klassischen“ Definition von Joseph Schumpeter wird das Wesen von Innovationen in der „Durchsetzung neuer Kombinationen“ gesehen; folglich deckt der schumpeter'sche Innovationsbegriff nicht die Erfindungsphase ab (Invention), sondern nur die Durchsetzung von neuen wirtschaftlichen, technischen oder organisatorischen Lösungen auf dem Markt – ebenso ausgeblendet bleiben dabei Fragen der Verbreitung neuer Kombinationen (Diffusion).

Davon zu unterscheiden sind die F&E-Phasen, die von der OECD unter „technology innovation activities“ geführt werden: „Technology innovation activities are all of the scientific, technological, organizational,

financial and commercial steps, including investments in new knowledge, which actually, or are intended to, lead to the implementation of technology in new or improved products and processes.“³⁸

Innovationen umschreiben also nicht allein produkttechnische Aspekte, sondern u. a. auch organisatorische Neuerungen sowie Geschäftsmethoden. Folgende Innovationsarten lassen sich hierbei unterscheiden:³⁹

- Technische Innovationen (neue Produkteigenschaften, neuartige Produkte und Produktionsverfahren, etc.).
- Organisatorische Innovationen (neuartige Formen der Aufbau- und Ablauforganisation, neuartige Managementsysteme, etc.).
- Geschäftsfeldbezogene Innovationen (neuartige Dienstleistungen und Service-Konzepte, grundlegend neue Beschaffungs- und Absatzmärkte, etc.).
- Institutionelle Innovationen (neuartige Einrichtungen wie z. B. Förderagenturen, neuartige Regelsysteme wie Zertifizierungssysteme, etc.).
- Soziale Innovationen (neuartige Lebensformen, etc.).

Ferner wird zwischen inkrementellen und radikalen / disruptiven Innovationen unterschieden⁴⁰:

- Inkrementelle Innovationen bezeichnen relativ kleine Verbesserungsschritte in bereits existierenden Produktlinien, Leistungsangeboten und Prozessen.
- Radikale/disruptive Innovationen bringen völlig neue Produkte/ Prozesse/ Geschäftsmodelle hervor. Sie verändern nachhaltig die "Spielregeln" auf Märkten.

6.2 Literatur- und Dokumentenanalyse

Die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft wird von einer Vielzahl von Faktoren determiniert. Gesetzliche Rahmenbedingungen stellen einen dieser Faktoren dar, andere Faktoren liegen zumeist außerhalb des gesetzlichen

³⁶ Definition Innovation gemäß: OECD und Eurostat (2005): Oslo Manual. Guidelines for collecting and interpreting innovation data. 3rd edition.

³⁷ Fichter, K.; Hintemann, R. (2014): Grundlagen des Innovationsmanagements. Carl von Ossietzky Universität Oldenburg, 6. Auflage, S. 14.

³⁸ OECD & Eurostat (1997): Oslo manual, 2nd edition.

³⁹ Fichter, K.; Hintemann, R. (2014): Grundlagen des Innovationsmanagements. Carl von Ossietzky Universität Oldenburg, 6. Auflage, S. 14.

⁴⁰ Stewart, L. A. (2010): The Impact of Regulation on Innovation in the United States: A Cross-Industry Literature Review. Information Technology & Innovation Foundation, S. 2.

Einflussbereichs. Zudem ist ein Regelungsvorhaben in der Regel in ein gesetzliches Rahmenwerk eingebettet. Dieser Umstand erschwert die Zurechnung von spezifischen Wirkungen (innovationshemmend oder -fördernd) auf spezifische Ursachen (Regelungsvorhaben). In der einschlägigen Literatur wird zumeist auf einen ambivalenten Wirkungszusammenhang hingewiesen.

Zusammengefasst werden in der wissenschaftlichen Literatur drei Aspekte des Wirkungszusammenhang genannt:

- Beziehungen zwischen Gesetzgebung und Innovation verlaufen selten linear; vielmehr sind beide Variablen in bestehende Systeme eingebettet, in denen Interdependenzen und komplexe Wirkungsketten vorherrschen.⁴¹
- Rechtliche Rahmenbedingungen können positiv-förderlich oder negativ-hemmend – aber auch positiv und negativ zugleich wirken.⁴² Diese Kategorisierung hängt nicht zuletzt davon ab, an welchem Wirklichkeitsausschnitt die Bewertung angelegt ist; dass heißt, welche Sektoren, Industrien, Innovationsphasen⁴³, Innovationstypen⁴⁴, Positionen im Innovationsnetzwerk und Zeitintervalle (kurz- oder langfristig) betrachtet werden.
- Ein Großteil der Innovationsprozesse folgt graduellen Entwicklungslinien (inkrementelle Innovation) und lässt sich damit nur schwer quantifizieren/messen. Zur Untermauerung einer Aussage über negative oder positive Wirkungszusammenhänge ist darum selten eindeutiges empirisches Material verfügbar.

In einer Reihe von Studien wurde der Wirkungszusammenhang von Gesetzgebung und Innovationen untersucht. So wurden z.B. in Studien der Union of Industrial and Employers' Confederation of Europe (UNICE), der Europäischen Kommission und des Verbandes der Chemischen Industrie e.V. innovationsdeterminierende

Faktoren identifiziert. Diese sind im Folgenden exemplarisch dargestellt.

Die UNICE⁴⁵ befragte 2.500 Unternehmen in 14 europäischen Ländern hinsichtlich der Auswirkungen von Gesetzgebung auf Innovationen.

Es wurden die folgenden sechs „Bedingungen für erfolgreiche Innovationen“ identifiziert:

- Kostenminimierung („*minimise costs*“)
- geringe Zeitspanne bis zur Markteinführung („*reduce time to market*“)
- Kundenbedürfnissen entsprechen („*meet customer requirements*“)
- Zugang zu neuen Ideen („*gain access to new ideas*“)
- Flexibilität der Geschäftsmodelle („*organise in a flexible way*“)
- Unsicherheitsreduktion („*reduce uncertainty*“)

Für jeden dieser sechs Faktoren gaben die Befragten an, ob Rechtsnormen erschwerend oder erleichternd auf die Erfüllung dieser Bedingungen für Innovationen wirken.

Die folgenden vier „Bedingungen für erfolgreiche Innovationen“ werden laut befragten Unternehmen erschwert bzw. besonders erschwert:

- Kostenminimierung (75 % der befragten Unternehmen)
- Flexibilität der Geschäftsmodelle (59 % der befragten Unternehmen)
- geringe Zeitspanne bis zur Markteinführung (54 % der befragten Unternehmen)
- Unsicherheitsreduktion (49% der befragten Unternehmen)

⁴¹ Hemmelskamp, J.; Leone, F. (ed.) (1998): The Impact of EU-Regulation on Innovation of European Industry.

⁴² Blind, K. (2012): The Impact of Regulation on Innovation. Compendium of Evidence on the Effectiveness of Innovation Policy Intervention.

⁴³ Diese umfassen: i) Inventionsphasen in F&E-Bereichen und ii) Phasen der Implementation innovativer Gütern auf dem Markt. Siehe: Pelkmans, J., Renda A. (2014a): Does EU-regulation hinder or stimulate innovation? European Commission, S. 16.

⁴⁴ Fichter, K.; Hintemann, R. (2014): Grundlagen des Innovationsmanagements. Carl von Ossietzky Universität Oldenburg, 6. Auflage, S. 14 ff.

⁴⁵ UNICE (1995): Releasing Europe's Potential Through Targeted Regulatory Reform. In: OECD: Regulatory Reform and Innovation, S.12

Die Europäische Kommission⁴⁶, identifiziert in ihrer Veröffentlichung „*Does EU-regulation hinder or stimulate innovation?*“ folgende fünf Faktoren für Auswirkungen von Regelungsvorhaben auf Innovationen:

- **Bürokratiekosten**

(„*administrative burdens*“) Rechtsnormen, die Unternehmen Bürokratiekosten aufbürden, können (Zeit-) Ressourcen für Innovationsaktivitäten einschränken. Das gilt insbesondere für Start-Ups und potenzielle neue Marktteilnehmer, die regulatorische Markteintrittsbarrieren bewältigen müssen.

- **Anpassungskosten**

(„*compliance burdens*“ oder „*stringency*“) Beziehen sich darauf, wie schwierig, zeitaufwendig und kostspielig sich die Adaption der unternehmerischen Prozesse, Technologien, Geschäftsmodelle, etc. an neue Rechtsnormen gestaltet. Anpassungskosten sind erwartungsgemäß dann besonders hoch, wenn Unternehmen ihre etablierten Verhaltensweisen und Technologien radikal verändern müssen, um den neuen Bedingungen zu entsprechen.⁴⁷

- **Timing**

Die Frist, die das Regelungsvorhaben einer Zielgruppe/-branche setzt, um den neuen Bedingungen nachzukommen, gilt als essentiell für die Innovationsfähigkeit. Zu kurze Anpassungsfristen bedeuten übermäßige Anpassungskosten und schränken den zeitlichen Spielraum der Entwicklung und Implementation alternativer Prozesse, Technologien und Geschäftsmodelle ein.

- **Flexibilität**

Performance- bzw. Output-basierte Rechtsnormen, die Regeln und Bedingungen für Endprodukte festlegen, aber Wege / Prozesse / Materialien / Technologien dorthin offen halten, sind erwartungsgemäß innovationsfreundlicher als rein präskriptive Rechtsnormen.

- **Unsicherheit**

Unsicherheiten im Hinblick auf künftige Regelungsvorhaben und mangelnde Stabilität / Konsistenz von Rechtsnormen können ein Hemmnis für Innovationen sein, weil Investitionen in F&E in der Regel mit längerfristiger Kapitalbindung einhergehen.

In einer vom Verband der Chemischen Industrie e.V. (VCI) beauftragten Studie⁴⁸ wurden knapp 200 VCI-Mitgliedsunternehmen der chemisch-pharmazeutischen Industrie zu unternehmensinternen und -externen Innovationshemmnissen befragt und gebeten, diese in ein „*Hemmnisranking*“ einzutragen.

Im Folgenden sind die externen Innovationshemmnisse aufgeführt, die einen Bezug zu rechtlichen Rahmenbedingungen haben⁴⁹:

- Regulierung und Bürokratie bzw. das vergleichsweise ungünstige Regulierungsumfeld in Deutschland wurden mit Abstand als bedeutendste Innovationshemmnisse identifiziert. Darunter fallen u. a. Anzeige-, Zulassungs- und Genehmigungsverfahren für neue Produkte / Prozesse und sonstige Vorschriften (wie Dokumentationspflichten), die (Zeit-)Ressourcen binden. Ferner können wechselnde, instabile oder inkonsistente rechtliche Rahmenbedingungen neue (innovationshemmende) Unsicherheit hervorbringen. Denn „*häufig stellen nicht die rechtlichen Anforderungen selbst das größte Hemmnis dar, sondern die mangelhafte Vorhersehbarkeit wie sich diese im Zeitraum des Innovationsprojekts verändern. Besteht eine hohe Unsicherheit, ob die zu Beginn des Innovationsprozesses gültigen Rechtsnormen langfristig stabil sind, steigt für ein Unternehmen das Risiko, in dieses Projekt zu investieren.*“⁵⁰

- Fachkräfte mit spezifischen Knowhow und „*Innovationskompetenzen*“ sind Grundpfeiler innovativer Prozesse. Deshalb ist eine breite Ausbildung in MINT-Fächern bzw. in der Forschung ebenso wichtig, wie die Verbesserung von Zuwanderungsmöglichkeiten für ausländische Fachkräfte.

⁴⁶ Pelkmans, J., Renda A. (2014a): Does EU-regulation hinder or stimulate innovation? European Commission.

⁴⁷ Ein detailliertes Regulationskostenmodell legen vor: Renda, A., L. Schrefler, G. Luchetta and R. Zavatta (2014), „Assessing the Costs and Benefits of Regulation“, Study for the Secretariat-General of the European Commission.

⁴⁸ VCI (2014): Innovationen den Weg ebnen.

⁴⁹ Ein weiteres externes Hemmnis, allerdings ohne Bezug zum Untersuchungsbereich der vorliegenden Studie, ist die „Gesellschaftliche Akzeptanz“.

⁵⁰ Ebd., S. 53.

- Kooperationen und Innovationsumfeld: Innovationen entstehen häufig aus Kooperationsverhältnissen in Innovationsnetzwerken, in denen (universitäre) Forschungseinrichtungen und F&E-Abteilungen die (z.B. technologischen) Inputs für unternehmerische Outputs liefern. Folglich müsste der Aufbau von Kooperationen durch den Rechtsrahmen erleichtert werden.
- Auf externe Finanzierungs- und Förderungsmöglichkeiten sind Start-Ups und KMU⁵¹ angewiesen, die über geringe Bonitäten oder Sicherheiten verfügen. Der deutsche Wagniskapitalmarkt ist aber vergleichsweise zu schwach entwickelt, um die Finanzierungslücken dieser Zielgruppen (vor allem in den Gründungsphasen) zu schließen; ähnliches gilt für Förderprogramme.

Die dargestellten Ergebnisse der Literatur- und Dokumentenanalyse waren eine Grundlage für die Entwicklung der Prüffragen der Arbeitshilfe zum Innovations-Check. Diese wurden im Rahmen der Experteninterviews diskutiert. Die Synthese der Ergebnisse ist in Kapitel 3.1 dargestellt.

Weitere Quellen für die Identifikation von Hemmnissen durch Regelungsvorhaben auf die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft waren der Innovationsindikator des BDI⁵² sowie das EU Innovation Scoreboard⁵³. Diese sind mit den entsprechenden Kategorien und Einzelindikatoren im Folgenden dargestellt:

BDI Innovationsindikator:

- Besteht insgesamt aus 38 Einzelindikatoren (siehe Tabelle 3) in fünf Kategorien: Bildung, Staat, Wirtschaft, Wissenschaft, Gesellschaft.
- Es wird zwischen Inputindikatoren (bspw. für das in der Frühphase eingesetzte Venturecapital in Relation zum Bruttoinlandsprodukt) und Outputindikatoren (bspw. Anzahl der Patente aus der öffentlichen Forschung je Einwohner) unterschieden.

EU Innovation Scoreboard:

- Besteht insgesamt aus 25 Einzelindikatoren (siehe Tabelle 4) aus folgenden 3 Kategorien:
- **Enablers**
e.g. Venture capital (% of GDP).
- **Firm Activities**
e.g. R&D expenditure in the business sector (% of GDP).
- **Outputs**
e.g. exports of medium and high-technology products as a share of total product exports.

Die Indikatoren der beiden dargestellten Indikatoren-Sets beinhalten insbesondere Einzelindikatoren, deren Betrachtung nur Ex-post möglich ist. Folglich sind diese Indikatoren nicht für eine Betrachtung im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung (Ex-ante) geeignet. Die jeweiligen Kategorien waren aber Ausgangspunkt für die Entwicklung einiger Prüffragen der Arbeitshilfe zum Innovations-Check.

⁵¹ Zimmermann, V. (2012): Innovationshemmnisse im Mittelstand. KfW ECONOMIC RESEARCH, Nr. 6.

⁵² Vgl. <http://bdi.eu/themenfelder/innovation/innovationsindikator/>

⁵³ Vgl. http://ec.europa.eu/growth/industry/innovation/facts-figures/scoreboards/index_en.htm

Tabelle 3: Indikatoren des BDI Innovationsindikator		Kategorie
Bildung		
Anteil der ausländischen Studenten an allen Studenten	Input	
Hochschulabsolventen in Relation zu den hoch qualifizierten Beschäftigten im Alter 55+		
Beschäftigte mit mind. einem Abschluss der Sekundarstufe II, ohne Hochschulabschlüsse, als Anteil an allen Beschäftigten	Output	
Promovierte (ISCED 6) in den MINT-Fächern als Anteil an der Bevölkerung		
Anteil der Beschäftigten mit tertiärer Bildung an allen Beschäftigten		
Bildung / Staat		
Jährliche Bildungsausgaben (Tertiärstufe einschl. FuE) je Student	Input	
Qualität des Erziehungssystems (Skala von 1 bis 7 auf Basis von Experteneinschätzungen)		
Qualität der mathematisch-naturwissenschaftlichen Erziehung (Skala von 1 bis 7 auf Basis von Experteneinschätzungen)		
PISA-Index: Wissenschaft, Lesekompetenz, Mathematik (auf offener Skala mit Mittelwert 500 und Standardabweichung 100)		
Staat		
Staatliche Nachfrage nach fortschrittlichen technologischen Produkten (Skala von 1 bis 7 auf Basis von Experteneinschätzungen)	Input	
Staat / Wirtschaft		
Anteil der FuE-Ausgaben der Unternehmen, die durch eine steuerliche FuE-Förderung finanziert werden	Input	
Anteil der staatlich finanzierten FuE-Ausgaben der Unternehmen am BIP		
Wirtschaft		
Nachfrage der Unternehmen nach technologischen Produkten (Skala von 1 bis 7 auf Basis von Experteneinschätzungen)	Input	
Für die Frühphase eingesetztes Venturecapital in Relation zum Bruttoinlandsprodukt		
Ausmaß von Marketing (Skala von 1 bis 7 auf Basis von Experteneinschätzungen)		
Anteil der internationalen Kopatente an allen Anmeldungen von transnationalen Patenten		
Anteil der Beschäftigten in wissensintensiven Dienstleistungen an allen Beschäftigten		
Intensität des einheimischen Wettbewerbs (Skala von 1 bis 7 auf Basis von Experteneinschätzungen)		
Anteil der von Unternehmen finanzierten FuE-Ausgaben der Hochschulen		
Interne FuE-Ausgaben der Unternehmen als Anteil am BIP		

Anteil der Wertschöpfung in der Hochtechnologie an der gesamten Wertschöpfung	Output
Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf der Bevölkerung	
Patentanmeldungen von transnationalen Patenten	
Anmeldungen am USPTO je Einwohner	
Wertschöpfung pro Arbeitsstunde (in konstanten PPP-\$)	
Handelsbilanzsaldo bei Hochtechnologien gemessen an der Bevölkerung	
Wissenschaft	
Anzahl der Forscherinnen und Forscher in Vollzeitäquivalenten pro 1.000 Beschäftigte	Input
Qualität der wissenschaftlichen Forschungseinrichtungen (Skala von 1 bis 7 auf Basis von Experteneinschätzungen)	
Anteil von internationalen Kopublikationen an allen wissenschaftlich-technischen Artikeln	
Anteil eines Landes an den 10 Prozent der am häufigsten zitierten wissenschaftlich-technischen Publikationen	Output
Zahl der wissenschaftlich-technischen Artikel im Verhältnis zur Bevölkerung	
Zahl der Zitate pro wissenschaftlich-technischer Publikation in Relation zum weltweiten Durchschnitt (gemessen am Durchschnitt der jeweiligen Disziplin)	
Anzahl der Patente aus der öffentlichen Forschung je Einwohner	Output
Wissenschaft / Staat	
Anteil der FuE-Ausgaben in staatlichen Forschungseinrichtungen und Hochschulen am BIP	Input
Gesellschaft	
Lebenserwartung in Jahren	Input
Frauenerwerbsbeteiligung in Prozent der Erwerbspersonen	
Anzahl der Presseveröffentlichungen zu Wissenschaft und Forschung je Einwohner	
Anteil Postmaterialisten (Inglehardt) an der Bevölkerung	

Tabelle 4: Indikatoren des EU Innovation Scoreboard

Nummer	Indikator	Definition Zähler	Definition Nenner
Humanressourcen			
1.1.1	Promotionsabsolventen (ISCED 6) je 1000 Einwohner im Alter von 25-34 Jahren	Anzahl der Promotionsabsolventen (ISCED 6)	Bevölkerung zwischen 25 und 34 Jahren
1.1.2	Anteil der Bevölkerung im Alter von 30-34 Jahren mit abgeschlossener tertiärer Bildung	Anzahl der Personen in der Altersklasse mit abgeschlossener erster oder zweiter Stufe eines tertiären Bildungsprogramms (ISCED 5 und 6)	Bevölkerung zwischen 30 und 34 Jahren
1.1.3	Anteil der jungen Menschen im Alter von 20-24 Jahren, der mindestens über einen sekundären Bildungsabschluss verfügt	Anzahl der jungen Menschen zwischen 20 -24 Jahren, die mindestens über einen sekundären Bildungsabschluss verfügen, d.h. mit einem ISCED-Bildungsstand von mindestens 3a, 3b oder 3c	Bevölkerung zwischen 20 und 24 Jahren
Zugängliche, herausragende und anziehende Forschungssysteme			
1.2.1	Internationale wissenschaftliche Co-Veröffentlichungen pro Million Einwohner	Anzahl der wissenschaftlichen Veröffentlichungen mit mindestens einem Co-Autor mit Sitz im Ausland (für die EU 28 bezeichnet „Ausland“ außerhalb der EU)	Gesamtbevölkerung
1.2.2	Anteil der wissenschaftlichen Veröffentlichungen, die zu den 10 % weltweit am häufigsten zitierten Veröffentlichungen gehören, an den gesamten wissenschaftlichen Veröffentlichungen eines Landes	Anzahl wissenschaftlicher Veröffentlichungen, die zu den 10 % weltweit am häufigsten zitierten Veröffentlichungen gehören	Gesamtzahl der wissenschaftlichen Veröffentlichungen
1.2.3	Gesamtzahl der wissenschaftlichen Veröffentlichungen	Für EU-Mitgliedsstaaten: Anzahl der Doktoranden aus Nicht-EU-Ländern (für Nicht-EU-Länder: Anzahl der Doktoranden anderer Staaten)	Gesamtzahl der Doktoranden
Finanzen und Unterstützung			
1.3.1	F&E-Ausgaben im öffentlichen Sektor (% des BIP)	Alle F&E-Ausgaben im staatlichen Sektor (GOVERD) und im Hochschulsektor (HERD)	Bruttoinlandsprodukt
1.3.2	Wagniskapital (% des BIP)	Wagniskapitalinvestitionen sind als Eigenkapital definiert, das für Investitionen in Unternehmen gewonnen wird. Management-Buyouts, Management-Buyins und Wagniskäufe notierter Aktien sind ausgenommen. Wagniskapital umfasst Frühphasen- (Seed + Start-up) sowie Expansions- und Ersatzkapital	Bruttoinlandsprodukt

UNTERNEHMENSTÄTIGKEITEN			
Unternehmensinvestitionen			
2.1.1	F&E-Ausgaben des Unternehmenssektors in % des BIP	Alle F&E-Ausgaben des Unternehmenssektors (BERD)	Bruttoinlandsprodukt
2.1.2	Ausgaben für Innovation (nicht F&E) in % des Umsatzes	Summe der gesamten Innovationsausgaben der Unternehmen in tausend Euro und aktuellen Preisen ohne interne und externe F&E-Ausgaben	Gesamtumsatz aller Unternehmen
Verbindungen & Entrepreneurship			
2.2.1	KMU mit unternehmensinternen Innovationsaktivitäten (in % aller KMU)	Summe der KMU mit unternehmensinternen Innovationsaktivitäten. Innovative Unternehmen sind als diejenigen Unternehmen definiert, die entweder 1) intern oder 2) zusammen mit anderen Unternehmen neue Produkte oder Verfahren eingeführt haben	Gesamtzahl der KMU
2.2.2	Innovative KMU, die mit Anderen kooperieren (in % aller KMU)	Summe der KMU mit innovativen Kooperationsaktivitäten, d.h. diejenigen Unternehmen, die in den drei Jahren des Umfragezeitraums Kooperationsvereinbarungen bezüglich Innovationsaktivitäten gemeinsam mit anderen Unternehmen oder Institutionen hatten	Gesamtzahl der KMU
2.2.3	Öffentlich-private Co-Veröffentlichungen pro Million Einwohner	Anzahl der Forschungspublikationen mit öffentlich-privaten Co-Autoren. Die Definition des „privaten Sektors“ schließt den privaten Medizin- und Gesundheitssektor aus. Veröffentlichungen werden dem Land / den Ländern zugeordnet, in dem / denen die Unternehmen oder anderen privaten Organisationen ihren Sitz haben	Gesamtbevölkerung
Geistiges Eigentum			
2.3.1	PCT-Patentanträge pro Milliarde BIP (in KKS €)	Anzahl der PCT Patentanträge, die nach dem PCT in der internationalen Phase bei dem Europäische Patentamt (EPA) benannt wurden. Die Patentzahlen basieren auf dem Prioritätsdatum, dem Land des Wohnsitzes des Erfinders und der anteilmäßigen Zählung	Bruttoinlandsprodukt in Kaufkraftstandards
2.3.2	PCT-Patentanträge im Bereich gesellschaftlicher Herausforderungen pro Milliarde BIP (in KKS €)	Anzahl der PCT -Patentanträge für umweltbezogene Technologien und den Gesundheitsbereich. Patente für umweltbezogene Technologien umfassen allgemeines Umweltmanagement (Luft, Wasser, Abfall), Energieerzeugung aus erneuerbaren und nicht-fossilen Energieträgern, Verbrennungstechnologien mit Minderungspotenzial (z.B. beim Einsatz fossiler Energieträger, von Biomasse, Abfall usw.), Technologien die sich speziell auf Klimaschutz beziehen, Technologien, die einen potenziellen oder indirekten Beitrag zur Senkung der Emissionen leisten können, Emissionsminderung und Treibstoffeffizienz im Verkehr sowie Energieeffizienz bei Gebäuden und Beleuchtung. Patente für gesundheitsbezogene Technologien umfassen Patente für Medizintechnik (IPC-Codes (8. Ausgabe) A61 [B, C, D, F, G, H, J, L, M, N], H05G) und Pharmazeutika (IPC-Codes A61K, ohne A61K8)	Bruttoinlandsprodukt in Kaufkraftstandards
2.3.3	Gemeinschaftsgeschmacksmuster pro Milliarde BIP (in KKS €)	Anzahl der neuen Anträge für Gemeinschaftsgeschmacksmuster	Bruttoinlandsprodukt in Kaufkraftstandards
2.3.4	Gemeinschaftsgeschmacksmuster pro Milliarde BIP (in KKS €)	Anzahl der neuen Anträge für Gemeinschaftsgeschmacksmuster	Bruttoinlandsprodukt in Kaufkraftstandards

OUTPUTS			
Innovatoren			
3.1.1	KMU, die Produkt- oder Verfahrensinnovationen einführen (in % aller KMU)	Anzahl der KMU, die auf einem ihrer Märkte ein neues Produkt oder ein neues Verfahren eingeführt haben	Gesamtzahl der KMU
3.1.2	KMU, die Marketing- oder Organisationsinnovationen einführen (in % aller KMU)	Anzahl der KMU, die auf einem ihrer Märkte eine neue Marketing- oder Organisationsinnovation eingeführt haben	Gesamtzahl der KMU
3.1.3	Beschäftigung in schnellwachsenden Unternehmen in innovativen Branchen (% der Gesamtbeschäftigung)	Die Beschäftigung in schnellwachsenden Unternehmen in innovativen Branchen wird mithilfe branchenspezifischer Innovationskoeffizienten berechnet, die die Innovationsfähigkeit der Branche widerspiegeln und als Proxy für das Erkennen innovativer Unternehmen dienen. Diese Koeffizienten werden mit den Branchenanteilen schnellwachsender Unternehmen an der Beschäftigung gewichtet, was einen Hinweis auf die Dynamik schnellwachsender Unternehmen in innovativen Branchen liefert. Schnellwachsende Unternehmen sind als Unternehmen definiert, die eine durchschnittliche jährliche Wachstumsrate einer Beschäftigtenzahl von mehr als 10 % pro Jahr über einen Zeitraum von drei Jahren aufweisen und zu Beginn des Beobachtungszeitraums (Wachstumszeitraum) mindestens 10 Beschäftigte haben	Gesamtbeschäftigung
Wirtschaftliche Effekte			
3.2.1	Beschäftigung in wissensintensiven Tätigkeiten (% der Gesamtbeschäftigung)	Anzahl der Beschäftigten in wissensintensiven Tätigkeiten der Wirtschaft. Wissensintensive Tätigkeiten werden auf Grundlage der Daten des EU Labour Force Survey als alle NACE Rev.2-Branchen auf 2-steller-Ebene definiert, in denen mindestens 33 % der Beschäftigten einen höheren Bildungsabschluss (ISCED5 oder ISCED6) besitzen	Gesamtbeschäftigung
3.2.2	Anteil der Exporte von mittleren und Hightech-Produkten an den Gesamtproduktexporten	Betrag der mittleren und Hightech-Exporte in der Landeswährung und zu aktuellen Preisen. Hightech-Exporte umfassen Exporte der folgenden SITC Rev.3 Produkte: 266, 267, 512, 513, 525, 533, 54, 553, 554, 562, 57, 58, 591, 593, 597, 598, 629, 653, 671, 672, 679, 71, 72, 731, 733, 737, 74, 751, 752, 759, 76, 77, 78, 79, 812, 87, 88 und 891	Betrag der gesamten Produktexporte
3.2.3	Exporte wissensintensiver Dienstleistungen in % der gesamten Dienstleistungsexporte	Exporte wissensintensiver Dienstleistungen werden mit der Summe der Credits nach EBOPS gemessen (Klassifikation des Zahlungsverkehrs in der Zahlungsbilanz / Extended Balance of Payments Services Classification) 207, 208, 211, 212, 218, 228, 229, 245, 253, 260, 263, 272, 274, 278, 279, 280 und 284	Die gesamten Dienstleistungsexporte gemessen anhand der Credits nach EBOPS 200
3.2.4	Verkaufserlöse aus Marktneuheiten und Unternehmensinnovationen in % des Umsatzes	Summe des gesamten Umsatzes, der mit neuen oder bedeutend verbesserten Produkten erzielt wird, die entweder im Unternehmen oder auf dem Markt neu sind, berechnet für alle Unternehmen	Gesamtumsatz aller Unternehmen
3.2.5	Lizenz- und Patenteinnahmen aus dem Ausland in % des BIP	Exportanteil internationaler Transaktionen mit Lizenzgebühren und Tantiemen	Bruttoinlandsprodukt

7. Anhang III: Internationale Best Practice Analyse

7.1 Zielsetzung und Auswahl des Untersuchungsbereichs

Im Rahmen des internationalen Vergleichs wurden Informationen aus anderen Staaten erhoben, die für die Entwicklung eines Innovations-Checks von Relevanz sind. Dies umfasste eine Analyse von Leitfäden anderer Länder (innerhalb und außerhalb der EU) bzw. der EU selbst sowie Interviews mit ausgewählten Akteuren.

Ziel war es, die methodische und praktische Herangehensweise bei der Überprüfung der Auswirkungen von Regelungsvorhaben auf Innovationen zu untersuchen und auf Basis dieser Erfahrungswerte Best Practices für die Studienziele abzuleiten.

Tabelle 5 zeigt, welche Leitfäden der Gesetzesfolgenabschätzung („*Impact Assessment Guidelines*“) im Rahmen des Desk-Research gesichtet wurden. Nur in den Leitfäden der EU, Finnlands, Großbritanniens, Österreichs und Polens werden Auswirkungen auf Innovationen in den jeweiligen Leitfäden genannt. Die detailliertesten Dokumente zur Untersuchung der Auswirkungen von Regelungsvorhaben auf Innovationen wurden von der Europäischen Kommission veröffentlicht.

Der finnische Leitfaden zur Folgenabschätzung wurde im Jahr 2008 veröffentlicht, so dass bereits Erfahrungen mit der Verpflichtung zum Innovations-Check gesammelt wurden. Zudem verfügt Finnland über sehr innovationsfreundliche Rahmenbedingungen. Neben einem Leitfaden mit Innovationsbezug weist Großbritannien umfangreiche Erfahrungen im Bereich „*Better Regulation*“ auf. Die Europäische Kommission hat einen umfangreichen Katalog an Leitfäden und Arbeitshilfen zum Thema Innovationen in der Folgenabschätzung. Zudem wurde auf die EU, Finnland und Großbritannien ausdrücklich in den explorativen Interviews verwiesen, so dass der gutachterliche Untersuchungsfokus auf diesen lag. Es wurden leitfadengestützte Interviews mit Experten aus den relevanten Institutionen der beiden Länder sowie der EU geführt.

Die Ergebnisse der Leitfaden-Analyse sowie der Experteninterviews werden im Folgenden dargestellt. Die folgenden Ergebnisse und Erfahrungswerte stellen eine wichtige Grundlage für die Entwicklung der Arbeitshilfe zum Innovations-Check dar.

Tabelle 5: Übersicht der untersuchten Länder

Land	Ist der GFA Leitfaden verfügbar bzw. liegt vor?	Werden Auswirkungen auf Innovationen explizit im Leitfaden genannt?	Werden Auswirkungen auf Wettbewerbsfähigkeit explizit im Leitfaden genannt?	Empfehlung durch Experten
EU	✓	✓	✓	✓
Finnland	✓	✓	✓	✓
Großbritannien	✓	✓	✗	✓
Österreich	✓	✓	✓	✗
Polen	✓	✓	✓	✗
Schweden	✓	✗	✓	✓
Dänemark	✓	✗	✓	✓
Kanada	✓	✗	✓	✗
USA	✓	✗	✗	✗
Estland	✓	✓	✗	✗
Niederlande ⁵⁴	✗	—	—	✗

⁵⁴ Die Niederlande verfügen nicht über einen Leitfaden im herkömmlichen Sinne sondern online über eine digitalisierte Informationsplattform zum Thema Folgenabschätzung.

7.2 Finnland - Ergebnisse internationaler Vergleich

Seit 2007 sind die Auswirkungen von Regelungsvorhaben auf Innovationen Teil der Folgenabschätzung in Finnland. Die Gesetzesfolgenabschätzung richtet sich in Finnland nach dem im Jahr 2008 vom finnischen Justizministerium veröffentlichten Leitfaden „*Folgenabschätzung beim Verfassen von Regelungsvorhaben*“⁵⁵.

Laut diesem Leitfaden sind die potenziellen Folgen von Regelungsvorhaben, positiv und negativ, sowie direkt und indirekt zu berücksichtigen.⁵⁶ Der Abschnitt Auswirkungen auf Unternehmen („*Impact on businesses*“) des Leitfadens enthält folgende Prüffrage zum Thema Innovationen: „*Hat das Gesetzesvorhaben Auswirkungen auf Investitionen, Forschung und Entwicklung oder Innovationen?*“ Diese wird durch eine qualitative Beschreibung möglicher Wirkungszusammenhänge ergänzt (vgl. folgende Tabelle).

Tabelle 6: Finnische Anleitung zur Prüfung der Auswirkung von Regelungsvorhaben auf Innovationen⁵⁷

Wirkt sich das Regelungsvorhaben auf Investitionen, Forschung und Entwicklung oder Innovation aus?

Rechtliche Regelungen können Auswirkungen auf Investitionen und Investitionschancen haben. Ein Element der Folgenabschätzung für die Wirtschaft besteht darin, zu ermitteln, ob es wahrscheinlich ist, dass Unternehmen ihre Investitionen erhöhen werden oder es wahrscheinlicher ist, dass die Investitionsrate sinkt. Rechtliche Regelungen können sich auch auf Investitionsziele und -zeitpunkte auswirken. In vielen Branchen sind Investitionen in Forschung und Entwicklung ein essentieller Faktor für Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit. Zudem können Investitionen z.B. in umweltfreundliche Fertigungsmethoden und Produkte durch rechtliche Regelungen gefördert werden. Innovationen wiederum werden z.B. durch die Finanzierungsmöglichkeiten, die Unternehmen zur Verfügung stehen, und durch die rechtlichen Regelungen zu geistigen Eigentumsrechten beeinflusst. Außerdem ist es wichtig, die Vorhersehbarkeit von Regelungsvorhaben in der Entwurfsphase zu berücksichtigen, da nur so Unternehmen ihre Investitionen und Vorhaben mit einer hinreichend langfristigen Perspektive planen können.

Die aufgeführte Frage ist laut befragtem Experten verpflichtend zu beantworten. Somit besteht in Finnland grundsätzlich eine Verpflichtung zur Prüfung rechtsetzender Auswirkungen auf Innovationen. Die Verantwortung für diese Prüfung liegt beim jeweiligen federführenden Ministerium. Als Hilfestellung steht den Referenten der erläuternde Text des Leitfadens „*Folgenabschätzung beim Verfassen von Regelungsvorhaben*“ zur Verfügung. Bei zusätzlichen Fragen zur Durchführung einer Prüfung der Auswirkungen auf Innovationen besteht die Möglichkeit, die Abteilung für bessere Rechtsetzung beim Ministerium für Arbeit und Wirtschaft zu kontaktieren. Laut befragtem Experten sind allerdings die zusätzlichen Informationen, die durch den „*Helpdesk*“ zur Verfügung gestellt werden können, sehr überschaubar, da es keine zusätzlichen Checklisten oder Beispiele für den Themenkomplex Auswirkungen auf Innovationen gibt.

Grundsätzlich gibt es zur Konkretisierung der Prüffragen des Leitfadens „*Folgenabschätzung beim Verfassen von Regelungsvorhaben*“ eine Checkliste im Anhang, die die Prüffragen des Leitfadens um detaillierte Fragen ergänzt und Ankreuzmöglichkeiten für „*Ja*“, „*Nein*“ und „*noch zu ermitteln*“ enthält. Diese enthält allerdings keine umfangreichen Konkretisierungen zum Thema Innovationen, wie die folgende Tabelle zeigt.⁵⁸

Tabelle 7: Auszug zum Thema Innovationen aus der „Checklist for impact identification“

Wirkt sich das Regelungsvorhaben auf Investitionen, Forschung und Entwicklung oder Innovation aus?

- Wirkt sich der Vorschlag auf Investitionen oder Investitionschancen aus?
- Fördert der Vorschlag Innovationen, d.h. die Entwicklung neuer Fertigungsmethoden, Produkte und Dienstleistungen?

Nach Angaben des interviewten Experten ist die Checkliste grundsätzlich als Hilfestellung für die Identifikation der relevanten Folgen gedacht. Nicht alle denkbaren Auswirkungen eines Regelungsvorhabens sollen demnach untersucht werden, sondern es soll ein Fokus auf die relevanten Auswirkungen gelegt werden. Die Erfahrungen bei der Anwendung des offiziellen Leitfadens haben bisher gezeigt, dass eine detaillierte Checkliste zum Thema Innovation fehlt, um die Auswirkungen von Regelungsvorhaben näher prüfen zu können. Die

⁵⁵ Ministry of Justice, Finland (2008): Impact Assessment in Legislative Drafting – Guidelines.

⁵⁶ Ebd. S. 10.

⁵⁷ Ebd. S. 22.

⁵⁸ Ebd. S. 47.

Informationen im Leitfaden reichen nach Expertenmeinung in der Regel nicht aus. Grundsätzlich werden die Auswirkungen auf Innovationen nach Experteneinschätzung nur selten geprüft.

In Finnland gibt es zurzeit kein unabhängiges Prüfororgan, welches die Folgenabschätzung überprüft. Dieses soll jedoch im Jahr 2016 etabliert werden.

Grundsätzliche Expertenempfehlung ist eine einfach abzuarbeitende Checkliste zum Thema Innovationen, welches im allgemeinen als eines der am schwersten zu bearbeitenden Themen der Folgenabschätzung wahrgenommen wird.

7.3 Großbritannien - Ergebnisse internationaler Vergleich

Die Folgenabschätzung („*Impact Assessment*“) ist in Großbritannien nach dem „*Better Regulation Framework Manual*“ vom März 2015 vom „*Department for Business, Innovation and Skills*“ durchzuführen. Dieses definiert, wann eine Folgenabschätzung bzw. ein sogenanntes Fast Track zur Anwendung kommt. Nach diesen Kategorien richtet sich grundsätzlich auch der Umfang der durchzuführenden Folgenabschätzung.⁵⁹

Das „*Better Regulation Framework Manual*“ enthält Fragen, ob Regelungsvorhaben Auswirkungen auf Innovationen, z.B. kohlendioxidarme Technologien, haben könnten („*Will proposals impact on innovation e.g. new low carbon technologies?*“).⁶⁰ Darüber hinaus gibt es keine weiteren konkretisierenden Anleitungen.

Tabelle 8: Auszug Better Regulation Manual - Step 4: Identify the impacts⁶¹

Bei der Berücksichtigung potenzieller Auswirkungen sollten die folgenden Fragen beantwortet werden (ohne Anspruch auf Vollständigkeit):

Wirtschaftlich / Finanziell

- a. Wie werden sich die Regelungsvorhaben auf den Markt und insbesondere auf Verbraucher und Unternehmen auswirken? Berücksichtigen Sie insbesondere die Folgen für kleine und Startup-Unternehmen (siehe SMBA-Anleitung für weitere Einzelheiten).
- b. Werden die Folgen für alle Unternehmen gleich sein oder werden einige profitieren, während andere Kosten tragen?
- c. Was sind die erwarteten Auswirkungen auf die Wirtschaft allgemein (z.B. Arbeitsmarkt)?
- d. Was sind die Auswirkungen auf den Wettbewerb? Wird die Anzahl oder das Spektrum der Lieferanten eingeschränkt werden? Wird ihre Wettbewerbsfähigkeit oder der Anreiz für lebhaften Wettbewerb verringert werden?
- e. Werden sich die Regelungsvorhaben auf Innovation, z.B. neue Technologien mit geringen CO₂-Emissionen, auswirken?
- f. Was sind die erwarteten finanziellen und ressourcenbedingten Auswirkungen für andere Ministerien (z.B. das Rechtssystem)? Bitte berücksichtigen Sie, dass wenn die rechtliche Regelung Auswirkungen für kommunale Behörden hat, diese anhand der Anleitung zu neuen Belastungen („*guidance on new burdens*“) geprüft werden muss.

Zwar sei es nach Angaben des befragten Experten des Department for Business, Innovation and Skills grundsätzlich Pflicht, alle Auswirkungen zu betrachten, also auch die Auswirkungen auf Innovationen, allerdings gilt es, die Verhältnismäßigkeit zu wahren („*Proportionate approach*“), weshalb nur relevante Auswirkungen betrachtet werden. Der Fokus des Impact Assessments liege in der Regel auf der Ermittlung der direkten Kosten des Regelungsvorhabens. Da die Auswirkungen auf Innovationen oftmals indirekt seien, würden diese oftmals nicht detailliert untersucht. Grundsätzlich gilt, dass eine umfangreichere Folgenabschätzung durchgeführt wird, wenn zu Beginn des Verfahrens ein signifikanter Wirkungszusammenhang zwischen dem Regelungsverfahren und dessen Auswirkung auf Innovationen festgestellt wird. Die Verantwortung für die Durchführung liegt bei dem für das Regelungsvorhaben zuständigen Ministerium („*department*“). Unterstützungs- und Beratungsleistungen werden durch die „*Better Regulation Unit*“ erbracht. Die Überprüfung, ob die offensichtlichen Gesetzesfolgen ermittelt wurden, überprüft das „*Regulatory Policy Committee*“.

⁵⁹ Department for Business, Innovation and Skills (2015): Better Regulation Framework Manual – Practical Guidance for UK Government Officials. S. 4 ff.

⁶⁰ Ebd. S. 65.

⁶¹ Ebd. S. 65.

7.4 Europäische Union - Ergebnisse internationaler Vergleich

Eine Folgenabschätzung ist für solche Initiativen⁶² der Kommission verpflichtend, die höchst wahrscheinlich erhebliche („*significant*“) wirtschaftliche und soziale oder ökologische Auswirkungen haben werden. Für die Folgenabschätzung auf europäischer Ebene gelten die Leitlinien für bessere Rechtsetzung („*Better Regulation Guideline*“) sowie die Toolbox für bessere Rechtsetzung („*Better Regulation Toolbox*“). Demnach ist grundsätzlich die Generaldirektion (DG), welche für die Initiative verantwortlich ist, auch für die Folgenabschätzung („*Impact Assessment*“) zuständig.

Sofern eine Initiative einer Folgenabschätzung bedarf, wird diese von einer sogenannten (dienststellenübergreifenden) Lenkungsgruppe („*interservice steering group*“) durchgeführt, die sich aus Mitgliedern aller für die Initiative relevanten Kommissionsdienststellen zusammensetzt.

Zu den ersten Aufgaben der gegründeten „*Lenkungsgruppe*“ gehört es, in einer ersten Sichtung mögliche Auswirkungen zu identifizieren. Dies schließt grundsätzlich auch Auswirkungen auf Innovationen mit ein. Gesetzesfolgen, welche signifikante Auswirkungen erwarten lassen, werden gründlicher geprüft. Unter Berücksichtigung des Grundsatzes der „*angemessenen Analyse*“ („*proportionate analysis*“) nimmt die „*Lenkungsgruppe*“ eine Selektion der relevanten Auswirkungen vor und führt daraufhin die Folgenabschätzung durch. Dahinter steht die Erkenntnis, dass es nicht praktikabel ist, jede denkbare Gesetzesfolge zu untersuchen.

Der Prozess der Folgenabschätzung umfasst neben dem Sammeln und Analysieren relevanter Daten auch die Konsultation von Interessenvertretern bzw. „*Stakeholdern*“. Bereits die erste Sichtung im „*Inception Impact Assessment*“ wird auf der Internetplattform der Europäischen Kommission veröffentlicht. Externe bekommen so schon zu Beginn des Verfahrens wichtige Informationen, um auf Basis ihrer Erfahrungen auf mögliche Problemfelder hinzuweisen und gegebenenfalls Alternativen aufzuzeigen. Weitere Konsultationen werden im weiteren Verfahren durchgeführt, um zusätzliche

Daten und Einschätzungen zu erhalten. Hierzu zählt auch eine öffentliche Beteiligung über das Internet. Um ein möglichst hohes Maß an Transparenz zu schaffen, werden die Ergebnisse der Konsultationsverfahren im Internet veröffentlicht.

Für die Mitglieder der „*Lenkungsgruppe*“ gibt es eine Vielzahl von Dokumenten, die bei der Durchführung der Gesetzesfolgenabschätzung zur Hilfe gezogen werden können. Zu den wichtigsten gehört die „*Better Regulation Toolbox*“, welche von der Europäischen Kommission im Jahr 2015 veröffentlicht wurde. Neben der Zusammenführung zentraler Instrumente der besseren Rechtsetzung enthält diese Toolbox auch eine Anleitung, wie ein „*Impact Assessment*“ durchgeführt werden kann und wie Gesetzesinitiativen auf mögliche Gesetzesfolgen hin überprüft werden können.

Auch für die potenziellen Auswirkungen auf Innovationen gilt der Grundsatz der „*angemessenen Analyse*“ („*proportionate analysis*“). Das Tool #18 (Impacts on Research & Innovation), der Toolbox enthält eine Anleitung zur Ermittlung der Faktoren, die eine Auswirkung auf Forschung und Innovationen haben können.⁶³ Tool #18 ist aber nicht verpflichtend anzuwenden, sondern stellt lediglich eine Hilfestellung dar, sofern signifikante Auswirkungen auf Forschung oder Innovationen aus Sicht der „*Lenkungsgruppe*“ zu erwarten sind.

Tool #18 hilft dabei, die potenziellen Auswirkungen eines Vorhabens auf Forschungs- und Innovationstätigkeiten zu eruieren. Dabei werden zum einen Faktoren benannt, welche Auswirkungen auf Forschung und Innovationen haben können und mögliche Wirkungen erläutert. Zum anderen enthält das Tool #18 auch eine Vielzahl von Fragen, welche im Rahmen der Folgenabschätzung berücksichtigt werden sollten. Die folgenden Tabellen enthalten ausgewählte Faktoren und Fragen.

⁶² Hierzu zählen: Legislativvorschläge, nichtlegislative Initiativen (Weißbücher, Aktionspläne, Ausgabenprogramme, Verhandlungsrichtlinien für internationale Abkommen) sowie Durchführungsbestimmungen und delegierte Rechtsakte.

⁶³ Europäische Kommission (2015): Better regulation toolbox. S. 122ff.

Tabelle 9: Auszug Tool #18: Auswahl von Faktoren mit Auswirkungen auf Innovationen⁶⁴

Regulierungsfaktoren	Auswirkungen auf Innovationen
Prozessbezogen vs. ergebnisbezogen	Verbindliche Regelungen schreiben detailliert vor, wie ein Ergebnis erreicht werden soll, einschließlich der zu verwendenden Inputs und Technologien und der Arten von zulässigen geschäftlichen Verfahren, Praktiken und Modellen. Sie können von Innovation abschrecken, da die Unternehmen nur über begrenzte Freiheit verfügen, neue Technologien, geschäftliche Verfahren, Praktiken und Modelle auszuprobieren. Leistungs- oder Outcome-orientierte rechtliche Regelungen räumen den Unternehmen dagegen größere Flexibilität dabei ein, wie sie das gewünschte Ergebnis erreichen, indem sie nur sehr grob vorgeben, was sie tun können und was nicht. Damit sie erfolgreich sind, müssen für geschäftliche Aktivitäten die richtigen Anreize gesetzt und die richtigen Durchsetzungsmaßnahmen ergriffen werden.
Festlegung strikter Ergebnisse	Rechtliche Regelungen gelten als strikt, wenn ein Unternehmen sein Verhalten deutlich ändern oder neue Technologien, Verfahren oder Geschäftsmodelle entwickeln muss, um sie einzuhalten. Auch wenn die empirischen Ergebnisse bezüglich der Auswirkungen strikter rechtlicher Regelungen auf die Innovation ambivalent sind, scheint es, dass diese eher zu radikalen Innovationen führen ⁶⁵ , sofern der Abstand zwischen den regulatorischen Anforderungen und dem Status quo nicht groß und das Ergebnis technologie-neutral formuliert ist. ⁶⁶
Zeitvorgabe	Die Zeit, die Unternehmen gegeben wird, um eine neue rechtliche Regelung zu befolgen, kann eine wichtige Rolle für die Bestimmung der Gesamtauswirkung auf Innovationen spielen. Es muss abgewogen werden zwischen den Vorteilen von Innovation und den Vorteilen der Befolgung. Erhalten die Akteure zu wenig Zeit, um sich einem spezifischen rechtlichen Rahmen anzupassen, kann dies zu einem technologisch, wirtschaftlich und sozial schlechteren Ergebnis führen. Erhalten die Akteure andererseits eine längere (aber definierte) Zeitvorgabe für ihre Anpassung an eine neue rechtliche Regelung, kann dies zwar die Entwicklung innovativer technischer und nicht-technischer Lösungen möglich machen, jedoch ebenfalls die Vorteile der rechtlichen Regelungen hinaus zögern.
Erfüllungsaufwand	Kosten, die aufgewandt werden müssen, um Rechtsvorschriften zu erfüllen, können zu „verlorengegangenen“ Innovationen führen. Wie viele Innovationen durch diesen Erfüllungsaufwand nicht zustande kommen, hängt davon ab, ob er einmalig oder laufend ist, und wie schnell die Unternehmen ihre finanziellen Mittel wieder aufbauen können, um weitere Innovationstätigkeiten zu finanzieren. Der Innovationsverlust kann ebenfalls von der Größe der Unternehmen abhängen. Für kleinere Unternehmen kann dieser größer sein als für große Unternehmen, da ihr Erfüllungsaufwand unverhältnismäßig größer ist. ⁶⁷
Rechtliche Unsicherheit	Obwohl es Beispiele gibt, in denen die Antizipation künftiger rechtlicher Rahmenbedingungen Innovationen befördert haben, wirken sich Unsicherheiten bezüglich der tatsächlichen Ausgestaltung von Regelungsvorhaben eher hinderlich auf Innovationen aus. Die Entwicklung neuer Produkte und verbesserter Verfahren ist ein riskanter und teurer Prozess und regulatorische Verzögerungen und Unsicherheiten können Risiken und Kosten noch erhöhen.
Interaktionen mit anderen rechtlichen Regelungen	Rechtliche Regelungen können Innovation fördern, wenn sie andere staatliche Maßnahmen stärken, die darauf abzielen, Innovationshindernisse abzubauen (z.B. Wettbewerbspolitik, Bildung und Kompetenzentwicklung, Beschaffung). Auf der anderen Seite können rechtliche Regelungen auch andere staatliche Maßnahmen behindern, indem sie Anreize für Innovationen verringern oder zu Verzerrungen in der Ressourcenallokation im Innovationssystem führen.

⁶⁴ Ebd. S. 122f

⁶⁵ Vgl. K. Blind (2012) : The impact of regulation on innovation. NESTA working paper.

⁶⁶ Vgl. Pelkmans, J., Renda, A. (2014b): How can EU Legislation enable and/or disable innovation. European Commission.

⁶⁷ Europäische Kommission (2015): Better regulation toolbox. Box 2 Example: veterinary products – innovation stifled by the regulatory regime to such an extent that there is a lack of medicines to treat animals. S. 126.

Tabelle 10: Auszug Tool #18: Zu berücksichtigende Fragen zum Thema „Factors Affecting Research & Innovation“⁶⁹

In der Gestaltung sich gegenseitig verstärkender Maßnahmen spielen weitere übergreifende Einflussfaktoren auf Forschung und Innovation eine wichtige Rolle. Die folgenden Fragen sollten berücksichtigt werden:

Was sind die wichtigsten Forschungs- und Innovationsbedarfe der Branche? Welche dieser Bedürfnisse könnten von den vorgeschlagenen Maßnahmen beeinflusst werden?
Was sind die Treiber und Hindernisse für Innovation in der adressierten Branche?
Wie wirkt sich das regulatorische Umfeld in der Branche auf das Innovationssystem aus? Wie wird die bestehende rechtliche Regelungen oder Politik umgesetzt? Wie fördert oder behindert das die Innovationsaktivitäten?

Tabelle 11: Auszug Tool #18 zum Thema wie der vorgeschlagene Politikeingriff die Innovationsfähigkeit von Unternehmen, insbesondere von kleinen und mittelständischen Unternehmen, beeinflusst⁷⁰

Wie wirkt sich das vorgeschlagene Regelungsvorhaben auf die Innovationsfähigkeit von Unternehmen, insbesondere von KMU, aus?

Innovationsaktivitäten sind kostenintensiv, langfristig angelegt und bergen ein hohes Risiko, allerdings können sie auch neuen Wert schaffen und neue Märkte erschließen. Rechtliche Regelungen können Anreize und Chancen für Investitionen in F&I verändern. Dies sollte mithilfe folgender Fragen berücksichtigt werden:

- Würde das Regelungsvorhaben gewisse Eigenschaften eines neuen Produkts oder einer neuen Dienstleistung unterstützen oder benachteiligen? Könnte dies im Extremfall sogar zur Verhinderung einer Produktgruppe führen oder andersherum, dazu dass der Markt auf eine einzige technische Lösung hinsteuert?
- Würde das Regelungsvorhaben die Marktbedingungen zwischen bestehenden und neuen Angeboten angleichen, z.B. indem Privilegien für die Ersteren abgeschafft oder Anreize für den Kauf der letzteren gesetzt werden?
- Erhöht die Umsetzung des Regelungsvorhabens speziell den Erfüllungsaufwand für die Einführung neuer Produkte, Dienstleistungen oder Produktionsanlagen auf einem Markt oder ihre Demonstration vor der Markteinführung?
- Beeinflusst das Regelungsvorhaben den Nutzen der Innovation (z.B. die Dauer des Patentschutzes)?
- Was sind die Auswirkungen auf die Produktentwicklung und besteht eine Chance, dass einige Produkte vom Markt genommen (d.h. abgewählt) werden oder Technologien verloren gehen würden?
- Was sind die Auswirkungen auf das Marktvertrauen, die Akzeptanz der Verbraucher oder die Nachfrage nach neuen Produkten oder Technologien?
- Gibt es indirekte Folgen für andere Branchen oder Politikbereiche wie Gesundheit, Beschäftigung oder Verbraucherschutz?

Rechtliche Regelungen können sich auf die (finanziellen sowie Human-) Ressourcen auswirken, die für die Innovationstätigkeit zur Verfügung stehen:

- Beeinflusst das Regelungsvorhaben die Kosten, die Menge oder die Mobilität von Arbeitskräften, die über die geeigneten Fähigkeiten in Hinblick auf neue Technologien und Arbeitsmethoden verfügen, seien es Beschäftigte mit Berufsausbildung oder erfahrene Führungskräfte?
- Würden öffentliche oder private (innerbetrieblich, Kredit, frühes Wagniskapital usw.) Finanzierungsquellen beeinflusst? Dies könnte nicht nur F&E und andere Innovationstätigkeiten, wie eine erste Produktionsanlage, betreffen, sondern beispielsweise auch die ersten Käufer von Innovation oder die Verteilung von Risiko und Umsatz in öffentlich-privaten Partnerschaften.
- Könnte sich das Regelungsvorhaben indirekt auf die Präferenz eines Unternehmenseigentümers auswirken, die Unternehmensgröße und somit die F&E-Kapazitäten unter einer bestimmten Grenze zu halten, z.B. wegen Arbeits-, Steuer- oder Verwaltungsregeln?

Innovation ist ein dynamischer und sich entwickelnder Prozess mit ständiger Interaktion und ständigem Feedback zwischen den verschiedenen Stufen, wobei Ideen und Wissen oft entwickelt oder ausgetauscht werden. Rechtliche Regelungen können sich auf die Schaffung und Verbreitung von Wissen auswirken

- Wirkt sich das vorgeschlagene Regelungsvorhaben auf die Erzeugung neuer Ideen, ihrer Anpassung und Anwendung aus, von der Wissensphase bis zur Einführung?
- Beeinflusst sie die Kooperation (z.B. Austausch von Daten, Forschungsergebnissen oder Forschern) zwischen öffentlichen Forschern sowie zwischen staatlichen und privaten F&E-Einrichtungen und mit Mittlern, die für F&I-Tätigkeiten beratend und unterstützend wirken, z.B. die Offenheit für Kooperation oder die Verteilung des Nutzens?
- Wirkt sich das vorgeschlagene Regelungsvorhaben möglicherweise auf die Einrichtung von, den Zugang zu und die Funktion von Forschungs- und Innovationsinfrastrukturen aus?

Auch wenn keine grundsätzliche Verpflichtung zur Anwendung des Tool #18 besteht, so wurde von einem befragten Experten darauf hingewiesen, dass eine grundsätzliche Verpflichtung bestehe, die Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit sowie die Auswirkungen auf kleine- und mittelständische Unternehmen zu prüfen. Somit kann sich unter bestimmten Voraussetzungen die Notwendigkeit einer Überprüfung des Regelungsvorhabens auf Innovationen ergeben, da Innovationen in diesen verpflichtenden Prüfungen explizit benannt sind.

Grundsätzlich gibt es eine Vielzahl von Tools der Better Regulation Toolbox sowie weitere Better Regulation Instrumente der Europäischen Kommission, welche Auswirkungen auf Innovationen thematisieren. Laut Aussage befragter Experten sind vor allem Folgende relevant:

- Better Regulation Toolbox
 - Tool #12: Risk Assessment and management
 - Tool #13: How to set objectives
 - Tool #14: How to identify policy options
 - Tool #15: The choice of policy instruments
 - Tool #16: Identification / screening of impacts
 - Tool #17: Impacts on sectoral competitiveness
 - Tool #18: Impacts on Research & Innovation
 - Tool #19: The "SME TEST"
 - Tool #23: ICT assessment, the digital economy and society
- Wettbewerbsfähigkeitsprüfung (Operational Guidance for Assessing Impacts on Sectoral Competitiveness within the Commission Impact Assessment. A Competitiveness Proofing Toolkit for use in Impact Assessments)⁶⁸

Darüber hinaus existiert eine 2014 veröffentlichte Anleitung zum sogenannten „Regulatory Sreening. A short guide on the innovation effects of regulation Research and Innovation“. Diese ist aber nicht verpflichtend.⁶⁹

Das Ergebnis der Folgenabschätzung (der Impact Assessment Report) wird an das Regulatory Scrutiny Board weitergeleitet,⁷⁰ welches eine Überprüfung der Folgenabschätzungen vornimmt und eine Stellungnahme vorlegt. Der Ausschuss überprüft, ob alle relevanten Auswirkungen berücksichtigt wurden. „Im Allgemeinen ist eine positive Stellungnahme des Ausschusses erforderlich, damit eine von einer Folgenabschätzung begleitete Initiative der Kommission zur Annahme vorgelegt werden kann.“⁷¹ Sofern Auswirkungen auf Innovationen nicht im ausreichenden Maße im Verfahren begutachtet wurden, kann daher hier das „Regulatory Scrutiny Board“ darauf hinweisen.

Aufgrund der erst kurzen Anwendungsdauer liegen derzeit kaum Erfahrungswerte, sowohl zur Anwendung der Better Regulation Toolbox im Allgemeinen als auch der Anwendung des Tool #18 im Speziellen vor, so dass von Expertenseite noch kein Fazit über Praxistauglichkeit und Anwendbarkeit getroffen werden konnte. Nach Angaben einer befragten Expertin wird derzeit ein zusätzlicher methodischer Leitfaden zur Konkretisierung des Tool #18 der „Better Regulation Toolbox“ entwickelt.

Ex-post Evaluierungen wurden mit Blick auf Auswirkungen auf Innovationen als ein weiterer wichtiger Aspekt von Experten der Europäischen Kommission benannt. Denn gerade bei der Ermittlung der Auswirkungen auf Innovationen seien, wegen der komplexen Wirkungszusammenhänge und trotz einer sorgfältigen Folgenabschätzung, unbeabsichtigte negative Folgen möglich. Herausgehoben wurde zudem die Bedeutung der frühzeitigen Einbindung von Stakeholdern, um weitere Informationen und Daten zu Auswirkungen auf Innovationen zu erlangen. Darüber hinaus sei eine dienststellenübergreifende gute Kooperations- und Kommunikationskultur bei der Durchführung der Gesetzesfolgenabschätzung auf europäischer Ebene essentiell.

⁶⁸ Vgl. z.B. Europäische Kommission (2012): Commission Staff Working Document – Operational Guidance for Assessing Impacts on Sectoral Competitiveness within the Commission Impact Assessment. A Competitiveness Proofing Toolkit for use in Impact Assessments.

⁶⁹ Europäische Kommission (2014): Regulatory Sreening. A short guide on the innovation effects of regulation Research and Innovation.

⁷⁰ Europäische Kommission (2009): Impact Assessment Guidelines. S. 10.

⁷¹ Vgl. Europäische Kommission (2015): Bessere Rechtsetzung – Ausschuss für Regulierungskontrolle. http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/iab/iab_de.htm (15.01.2016).

7.5 Zusammenfassende Handlungsempfehlungen der befragten internationalen Experten

Im Rahmen der internationalen Experteninterviews wurden neben Fragen zur konkreten Prüfung der Auswirkungen von Regelungsvorhaben auf Innovationen auch allgemeine Handlungsempfehlungen für die Aufbereitung von unterstützenden / anleitenden Materialien aufgenommen. Zusammenfassend sind diese im Folgenden dargestellt:

- Der Großteil der befragten Experten war sich darin einig, dass es zu den größten Herausforderungen der Folgenabschätzung gehört, die Folgen für Innovationen abzuschätzen. Das liegt daran, dass der Begriff der Innovation sehr abstrakt ist, Wirkungszusammenhänge (insbesondere durch indirekte Auswirkungen) für Rechtsetzungsreferenten oftmals nicht eindeutig und fachspezifische Kenntnisse über Innovationshemmnisse nicht ausreichend vorhanden sind. Hinzu kommt, dass Auswirkungen auf Innovationen oftmals ambivalent sind.
- Nach Einschätzung einiger Experten sei es wichtig, potenzielle Auswirkungen auf die Innovationsfähigkeit der Wirtschaft so früh wie möglich im Gesetzgebungsverfahren zu berücksichtigen. Dabei wurde auch hervorgehoben, dass es praktisch unmöglich sei, alle denkbaren Wirkungszusammenhänge mit Bezug zur Innovationsfähigkeit zu ermitteln und daher der Fokus auf die Wichtigsten gelegt werden sollte.
- Als zentraler Erfolgsfaktor für einen Innovations-Check im Rahmen der Folgenabschätzung wurde ein anwendungsorientierter Leitfaden genannt, nach dem sich auch Personen richten können, die keine Expertise im Themenkomplex Innovationen besitzen. So wies ein befragter Experte aus dem Bereich Better Regulation ausdrücklich darauf hin, dass eine Checkliste, die Referenten „*abarbeiten*“ können, besonders anwendungsfreundlich für diese sei. Zusätzlich sollte es eine Stelle geben, an die sich Referenten bei Rückfragen zur Anwendung eines Innovations-Checks wenden könnten.
- Außerdem wurde betont, dass ein unabhängiges Prüforga, welches die Darstellung der Gesetzesfolgen prüft, sich der Bedeutung der Innovationsfähigkeit bewusst sein muss und somit durch seine Kontrollfunktion dafür Sorge tragen kann, dass diese in der Folgenabschätzung berücksichtigt werden.

BUNDES RAT



8. Quellenverzeichnis

B

Blind, K. (2012): The Impact of Regulation on Innovation. Compendium of Evidence on the Effectiveness of Innovation Policy Intervention. NESTA Working Paper No. 12/02. https://www.nesta.org.uk/sites/default/files/the_impact_of_regulation_on_innovation.pdf. (15.03.2016).

BMBF (2014): Bundesbericht Forschung und Innovation 2014. https://www.bmbf.de/pub/bufi_2014.pdf. (15.03.2016).

BMI (2000): Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung. http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2000/Leitfaden_Gesetzfolgenabschaetzung.pdf?__blob=publicationFile. (15.03.2016).

BMI (2012): Handbuch zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Bundesanzeiger Verlag.

BMI (2015): eGesetzgebung. http://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/Gesetzgebung/projektdarstellung_e_gesetzgebung.pdf?__blob=publicationFile&v=2. (15.03.2016).

BMJV (2008): Handbuch der Rechtsförmlichkeit, Bundesanzeiger Verlag, 3. Auflage.

Bundesregierung (2012): Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung. http://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/Buerokratieabbau/2011-11-07-leitfaden-buerokratieabbau.pdf?__blob=publicationFile. (15.03.2016).

Bundesregierung (2014): Die neue Hightech-Strategie – Innovationen für Deutschland. https://www.bmbf.de/pub_hsts/HTS_Broschure_Web.pdf. (15.03.2016).

Bundesregierung (2015): Leitfaden zur Berücksichtigung der Belange mittelständischer Unternehmen in der Gesetzesfolgenabschätzung. <https://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/J-L/kmu-test-leitfaden,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=de,rwb=true.pdf>. (15.03.2016).

D

Department for Business, Innovation and Skills (2015): Better Regulation Framework Manual – Practical Guidance for UK Government Officials. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/468831/bis-13-1038-Better-regulation-framework-manual.pdf. (15.03.2016).

E

Europäische Kommission (2009): Impact Assessment Guidelines. http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf. (15.03.2016).

Europäische Kommission (2012): Commission Staff Working Document – Operational Guidance for Assessing Impacts on Sectoral Competitiveness within the Commission Impact Assessment. A Competitiveness Profiling Toolkit for use in Impact Assessments. http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/key_docs/docs/sec_2012_0091_en.pdf. (15.03.2016).

Europäische Kommission (2014): Regulatory Screening. A short guide on the innovation effects of regulation Research and Innovation http://ec.europa.eu/research/innovation-union/pdf/RegulatoryScreening_short_guide.pdf. (15.03.2016)

Europäische Kommission (2015): Bessere Rechtsetzung – Ausschuss für Regulierungskontrolle. http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/iab/iab_de.htm. (15.03.2016).

Europäische Kommission (2015): Better Regulation "Toolbox". http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/docs/br_toolbox_en.pdf. (15.03.2016)

Europäische Kommission (2016): Better regulations for innovation-driven investment at EU level. https://ec.europa.eu/research/innovation-union/pdf/innovrefit_staff_working_document.pdf (20.03.2016)

F

Fichter, K.; Hintemann, R. (2014): Grundlagen des Innovationsmanagements. Carl von Ossietzky Universität Oldenburg, 6. Auflage.

H

Hemmelskamp, J.; Leone, F. (ed.) (1998): The Impact of EU-Regulation on Innovation of European Industry. http://bookshop.europa.eu/nl/the-impact-of-eu-regulation-on-innovation-of-european-industry-pbCLNA18111/downloads/CL-NA-18-111-EN-C/CLNA18111ENC_001.pdf;pgid=y8dIS7GUWmdSR0EAlMEUUsWb-00000nk1c1e6;sid=8blyyG8gsgky3DxZ5mKsbw0F-9mE0G83jjeI=?FileName=CLNA18111ENC_001.pdf&SKU=CLNA18111ENC_PDF&CatalogueNumber=CL-NA-18-111-EN-C. (15.03.2016).

M

Ministry of Justice, Finland (2008): Impact Assessment in Legislative Drafting – Guidelines. https://www.tem.fi/files/32176/Vaikutusarviointiohjeet_2007_en.pdf. (15.03.2016).

O

OECD and Eurostat (2005): Oslo Manual, Guidelines for collecting and interpreting innovation data, 3rd edition. <http://www.oecd.org/sti/inno/2367580.pdf>. (15.03.2016).

OECD (unbekannt): Regulatory Reform and Innovation. <http://www.oecd.org/sti/inno/2102514.pdf>. (15.03.2016).

P

Pelkmans, J., Renda A. (2014a): Does EU-regulation hinder or stimulate innovation? European Commission. <https://www.ceps.eu/system/files/No%2096%20EU%20Legislation%20and%20Innovation.pdf>. (15.03.2016).

Pelkmans, J., Renda A. (2014b): How can EU Legislation enable and/or disable innovation. European Commission. https://ec.europa.eu/research/innovation-union/pdf/expert-groups/eriab_final_policy_brief_eu_legislation_enabling_or_disabling_innovation.pdf. (15.03.2016).

R

Renda, A., Schrefler, L., Luchetta, G., and Zavatta, R. (2014): Assessing the Costs and Benefits of Regulation. Study for the Secretariat-General of the European Commission. http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/131210_cba_study_sg_final.pdf. (15.03.2016).

S

Stewart, L. A. (2010): The Impact of Regulation on Innovation in the United States: A Cross-Industry Literature Review. Information Technology & Innovation Foundation. <http://www.itif.org/files/2011-impact-regulation-innovation.pdf>. (15.03.2016).

U

UNICE (1995): Releasing Europe's Potential Through Targeted Regulatory Reform. In: OECD (unbekannt): Regulatory Reform and Innovation, S.12.

V

VCI (2014): Innovationen den Weg ebnen. <https://www.vci.de/vci/downloads-vci/publikation/vci-innovationsstudie-langfassung.pdf>. (15.03.2016).

Z

Zimmermann, V. (2012): Innovationshemmnisse im Mittelstand. KfW ECONOMIC RESEARCH, Nr. 6. <https://www.kfw.de/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Fokus-Volkswirtschaft/Fokus-Volkswirtschaft-Nr.-6-September-2012.pdf>. (15.03.2016).

Impressum

Herausgeber

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)
Breite Straße 29
10178 Berlin
T: +49 30 2028-0
www.bdi.eu

Kienbaum Management Consultants GmbH
Hohe Bleichen 19
20354 Hamburg
www.kienbaum.de

Redaktion

Iris Plöger, Abteilungsleiterin
Digitalisierung, Innovation und Gesundheitswirtschaft (BDI)
E-Mail: i.ploeger@bdi.eu

Dr. Carsten Wehmeyer, Referent
Digitalisierung, Innovation und Gesundheitswirtschaft (BDI)
E-Mail: c.wehmeyer@bdi.eu

Christian Rudelt, Referent
Digitalisierung, Innovation und Gesundheitswirtschaft (BDI)
E-Mail: c.rudelt@bdi.eu

Nikolaj Bøggild,
Mitglied der Geschäftsleitung/Director (Kienbaum)
E-Mail: nikolaj.boggild@kienbaum.de

Charlyn Gädckens, Senior Consultant (Kienbaum)
E-Mail: charlyn.gaedckens@kienbaum.de

Konzeption & Umsetzung

Sarah Pöhlmann
Abteilung Marketing, Online und Veranstaltungen

Layout

Michel Arencibia
www.man-design.net

Druck

Das Druckteam Berlin
www.druckteam-berlin.de

Verlag

Industrie-Förderung GmbH, Berlin

Stand

Juni 2016
BDI-Publikations-Nr. 046

Mit freundlicher Unterstützung von

abbvie



