

Kroker, Rolf; Lichtblau, Karl; Röhl, Klaus-Heiner

Research Report

Abbau von Bürokratie in Deutschland: Mehr als die Abschaffung von Einzelvorschriften

IW-Analysen, No. 3

Provided in Cooperation with:

German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Kroker, Rolf; Lichtblau, Karl; Röhl, Klaus-Heiner (2004) : Abbau von Bürokratie in Deutschland: Mehr als die Abschaffung von Einzelvorschriften, IW-Analysen, No. 3, ISBN 3-602-14645-6, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/181764>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



analysen

Forschungsberichte
Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Rolf Kroker / Karl Lichtblau /
Klaus-Heiner Röhl

Abbau von Bürokratie in Deutschland

Mehr als die Abschaffung
von Einzelvorschriften

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.ddb.de> abrufbar.

ISBN 3-602-14645-6

Diese Studie basiert auf einem Gutachten, das für den Gemeinschaftsausschuss der Deutschen Gewerblichen Wirtschaft erstellt wurde.

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

© 2004 Deutscher Instituts-Verlag GmbH
Gustav-Heinemann-Ufer 84–88, 50968 Köln
Postfach 51 06 70, 50942 Köln
Telefon (02 21) 49 81-4 52
Telefax (02 21) 49 81-4 45
Internet: www.divkoeln.de
E-Mail: div@iwkoeln.de

Druck: Hundt Druck GmbH, Köln

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	5
1 Einleitung	7
2 Empirische Bestandsaufnahme	8
2.1 Bürokratismus: Problematik aus der Sicht der Unternehmen	8
2.2 Entwicklung und Kosten der Bürokratie	11
2.2.1 Indikatoren zur Entwicklung der Bürokratie in Deutschland	12
2.2.2 Kosten der Bürokratie	13
3 Ursachen der Bürokratie	20
3.1 Bürokratie – ein Problem aller Organisationen	21
3.2 Besonderheiten staatlicher Bürokratien	22
4 Einzelschlüsse der Verbände zum Abbau von Bürokratie	28
4.1 Das Konzept	28
4.2 Wichtige Rechtsbereiche	29
4.2.1 Arbeitsrecht	29
4.2.2 Sozialrecht	40
4.2.3 Steuerrecht	49
4.2.4 Umweltrecht	61
4.2.5 Statistik	69
4.2.6 Genehmigungen und Produktanforderungen	76
5 Mittelfristige Orientierungsregeln	91
5.1 Erfolgreiche Ansätze in anderen Ländern	92
5.1.1 Vereinigte Staaten	92
5.1.2 Großbritannien	95
5.1.3 Niederlande	99
5.1.4 Fazit der Erfahrungen aus den USA, Großbritannien und den Niederlanden	102

5.2	Wege zu dauerhaft weniger Bürokratie	105
5.2.1	Problemstellung	105
5.2.2	Effizientere Verfahren	106
5.2.3	Schaffung von Anreizen und Wettbewerb	121
5.2.4	Mut zur Generalisierung	139
6	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	145
	Literatur	154
	Kurzdarstellung / Abstract	158
	Die Autoren	159

Abkürzungsverzeichnis

ADV	Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen e.V.
BaföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BDA	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e.V.
BdB	Bundesverband deutscher Banken e.V.
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.
BDSG	Bundesdatenschutzgesetz
BetrVG	Betriebsverfassungsgesetz
BFB	Bundesverband der Freien Berufe e.V.
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BMVEL	Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft
BMWA	Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit
BörsG	Börsengesetz
BVR	Bundesverband der Deutschen Volksbanken und Raiffeisen- banken e.V.
CBO	Congressional Budget Office
CDH	Centralvereinigung Deutscher Wirtschaftsverbände für Handelsvermittlung und Vertrieb e.V.
DCOA	Deregulation and Contracting Out Act
DEHOGA	Deutscher Hotel- und Gaststättenverband e.V.
DIHK	Deutscher Industrie- und Handelskammertag e.V.
DSGV	Deutscher Sparkassen- und Giroverband e.V.
ECE	Economic Commission for Europe
ELSTER	Elektronische Steuererklärung
ESt	Einkommensteuer
EStG	Einkommensteuergesetz
EU	Europäische Union
ExtraStat	Extrahandelsstatistik
GDV	Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft e.V.
GFA	Gesetzesfolgenabschätzung
GSVO	Verordnung über Großraum- und Schwerverkehr
GüterKG	Güterkraftverkehrsgesetz
HDE	Hauptverband des Deutschen Einzelhandels e.V.
HGB	Handelsgesetzbuch

IntraStat	Intrahandelsstatistik
ISO	International Organization for Standardization
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KSchG	Kündigungsschutzgesetz
KSt	Körperschaftsteuer
KWG	Kreditwesengesetz
LSt	Lohnsteuer
LuftVG	Luftverkehrsgesetz
LuftVZO	Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
RIU	Regulatory Impact Unit
SGB	Sozialgesetzbuch
StrGV	Straßengüterverkehr
TA Luft	Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft
UMRA	Unfunded Mandates Reform Act
UN	United Nations
UStG	Umsatzsteuergesetz
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
VCI	Verband der Chemischen Industrie e.V.
VDA	Verband der Automobilindustrie e.V.
VDMA	Verband deutscher Maschinen- und Anlagenbau e.V.
WSM	Wirtschaftsverband Stahl- und Metallverarbeitung e.V.
ZDH	Zentralverband des deutschen Handwerks e.V.
ZGV	Zentralverband Gewerblicher Verbundgruppen e.V.

1

Einleitung

Zunehmende Bürokratie ist eine der Ursachen für die derzeitige strukturelle Wachstumsschwäche in Deutschland. Regulierungen und langwierige Verfahren liegen wie Mehltau auf der Wirtschaft. Natürlich ist dieses Problem nicht neu. Schon einige Entbürokratisierungskommissionen haben lange Listen mit sinnvollen Vorschlägen auf den Tisch gelegt, wie man diesem Problem zu Leibe rücken kann. Neu ist aber, dass Bürokratieabbau offensichtlich zur Chefsache geworden ist. Der Problemdruck scheint mittlerweile so groß zu sein, dass realistische Umsetzungschancen bestehen.

Der Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit, Wolfgang Clement, hat mit seinem Masterplan Bürokratieabbau dieses Thema auf die Agenda gesetzt und die Wirtschaft zur Mitarbeit eingeladen. Der Gemeinschaftsausschuss der Deutschen Gewerblichen Wirtschaft hat diese Einladung aufgegriffen und das Institut der deutschen Wirtschaft Köln Consult GmbH mit einem Gutachten zum Bürokratieabbau beauftragt, in dem die Vorschläge der einzelnen Verbände gesichtet und systematisch aufbereitet wurden. Dieses Gutachten bildet die Grundlage der vorliegenden Veröffentlichung im Rahmen der IW-Analysen.

Dabei folgt die Publikation einem roten Faden von einer kurzen empirischen Bestandsaufnahme (Kapitel 2) über die Analyse der Ursachen für zunehmende Bürokratie (Kapitel 3) hin zu konkreten Vorschlägen zur Verringerung von Bürokratie (Kapitel 4). Kapitel 4 fußt dabei auf dem benannten Gutachten, konzentriert sich jedoch anhand von sechs Themenfeldern auf einige ausgewählte Vorschläge zur Bürokratieverringering. Diese Schwerpunktsetzung beruht auf der Einschätzung und der Bewertung der Autoren. Eine umfassende Darstellung der Vorschläge der Verbände findet sich im Gutachten.

Bürokratieabbau darf sich nicht auf die Durchforstung des bestehenden Regelungsdickichts beschränken, sondern muss die Entstehung neuer

überdimensionierter Regelungen verhindern. Bildlich gesprochen muss nicht nur die Badewanne geleert, sondern auch neuer Zulauf verhindert werden. Mit den Erfolgen der Ansätze in anderen Ländern und den eher mittelfristigen Orientierungsregeln für Bürokratievermeidung befasst sich daher Kapitel 5. Auch hier werden wie in Kapitel 4 die Vorschläge der Verbände zwar berücksichtigt, die Auswahl, Bewertungen und Schlussfolgerungen liegen allerdings in der alleinigen Verantwortung der Autoren. Kapitel 6 fasst abschließend die wichtigsten Möglichkeiten zu einem nachhaltigen Bürokratieabbau zusammen.

2

Empirische Bestandsaufnahme

2.1 Bürokratismus: Problematik aus der Sicht der Unternehmen

Flexibilität und Reaktionsgeschwindigkeit sind in Zeiten global verflochtener Märkte zwei ganz wichtige Faktoren für erfolgreiches unternehmerisches Handeln. Um auf dem Weltmarkt alte Kunden zu halten und neue zu gewinnen, reicht es oft nicht aus, qualitativ hochwertige und preiswerte Produkte anbieten zu können, man muss auch als Erster am Markt sein. Unnötige bürokratische Regelungen gefährden unternehmerischen Erfolg somit auf zweierlei Weise:

- Sie induzieren vermeidbare Kosten und schwächen dadurch die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen,
- und sie reduzieren die Reaktionsgeschwindigkeit der Unternehmen, wirken also wie der sprichwörtliche Sand im Getriebe.

So verwundert es nicht, dass im Januar 2002 in einer ifo-Telefonumfrage 50,1 Prozent der Unternehmen angaben, dass die staatliche Bürokratie (Vorschriften, Meldepflichten, Genehmigungsverfahren) das zweitgrößte Hindernis für den unternehmerischen Erfolg sei (Abbildung 1).

Nur die hohen Steuern und Sozialabgaben rangierten mit 75 Prozent als Problemfaktor vor der Bürokratie. Besonders negativ beurteilten die Bauunternehmen (63,2 Prozent) die Bürokratie, gefolgt von den Dienstleistern (52,3 Prozent). Dass die Häufigkeit der Nennungen mit zunehmender Betriebsgröße abnimmt, überrascht nicht. Kleine und mittlere Unternehmen tun sich deutlich schwerer, mit der Vielzahl an Regulierungen fertig zu werden.

Abbildung 1



Dies hat auch eine im Frühjahr 2003 vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) durchgeführte Befragung von über 1.200 Unternehmen in West- und Ostdeutschland bestätigt (Tabelle 1). 52,8 Prozent der Unternehmen in den neuen Bundesländern fühlten sich durch staatliche Bürokratie stark behindert. Bei den kleinen und mittleren waren es 54,7 Prozent, bei den großen Unternehmen hingegen nur 48,1 Prozent. In Westdeutschland empfinden 55,7 Prozent der Unternehmen Bürokratie als stark hinderlich. Auch hier liegt der Anteil mit 57,8 Prozent beim Mittelstand höher als mit 52,1 Prozent bei den größeren Unternehmen.

Das IW Köln hat die Unternehmen zudem gefragt, ob die Behinderung durch staatliche Bürokratie im wirtschaftlichen Aufschwung oder im Abschwung größer sei. Hier konnten keine signifikanten Unterschiede festgestellt werden. Lange Genehmigungszeiten, die vor allem im wirtschaftlichen Aufschwung die Investitionsaktivitäten behindern dürften, werden ebenso kritisch betrachtet wie beispielsweise der starre Kündigungsschutz, der vor allem in der wirtschaftlichen Flaute schnellen Strukturpassungen im Wege steht.

Tabelle 1

Wie stark empfindet Ihr Unternehmen Behinderungen durch staatliche Bürokratie?

– Antworten in Prozent –

	Unternehmen insgesamt	Kleine u. mittlere Unternehmen*	Große Unternehmen
Ostdeutschland			
schwach	11,2	10,7	10,1
mittel	36,0	34,6	41,8
stark	52,8	54,7	48,1
Westdeutschland			
schwach	10,7	12,0	10,4
mittel	33,6	31,2	37,5
stark	55,7	57,8	52,1

* Unternehmen mit weniger als 200 Beschäftigten

Quelle: IW, 2003

Tabelle 2

Welche Konsequenzen hätte eine durchgreifende staatliche Entbürokratisierung für Ihr Unternehmen?

– Antworten in Prozent –

Wir würden mehr investieren	44,6
Wir würden mehr Personal einstellen	38,1
Keine nennenswerten Auswirkungen auf Investitionen und Arbeitsplätze	28,4
Sonstiges	7,6
Ohne Angabe	1,8

Quelle: ifo, 2002

Die ifo-Befragung zeigt, dass eine durchgreifende Entlastung von staatlicher Bürokratie positive Wachstums- und Beschäftigungseffekte erwarten lässt (Tabelle 2): So gaben 44,6 Prozent der Unternehmen an, dass sie in diesem Fall mehr investieren, und 38,1 Prozent, dass sie mehr Personal einstellen würden.

Diese Ergebnisse werden durch eine Online-Umfrage der bayerischen Deregulierungskommission (Henzler-Kommission) vom April 2003 bestätigt (Bayerische Staatsregierung, 2003a). 69 Prozent der befragten Unternehmen gaben an, dass regulative Beschränkungen oder bürokratische Hemmnisse sie am stärksten belasten. Erst dahinter kommen eine schlechte Auftragslage (48 Prozent) oder Finanzierungsprobleme (43 Prozent). Besonders betroffen von der Bürokratie sind

kleine Unternehmen. In der Umsatzklasse bis eine Million Euro empfinden 35 Prozent der Unternehmen die Bürokratie als „sehr stark“ oder „stark“ belastend. In der Umsatzgruppe von 1 bis 5 Millionen Euro Umsatz sind es 31 Prozent; bei großen Unternehmen „nur“ 29 Prozent.

Die Rangliste der stark bürokratiebelasteten Kernprozesse führen nach der bayerischen Umfrage die „Beschaffung von Fördermitteln“ (52 Prozent), die „Wahrung von Informations- und Auskunftspflichten“ (49 Prozent), die „Durchsetzung von Bau- und Anlagengenehmigungen“ (41 Prozent) und die „Beteiligung an öffentlichen Ausschreibungen“ (37 Prozent) an.

Viele Unternehmen sind offenbar der Meinung, dass die Gesetze und Verordnungen den Gegebenheiten am Markt nicht mehr gerecht werden. Dies zeigte eine Unternehmensbefragung im EU-Binnenmarktanzeiger, die im September 2001 bei über 4.000 Unternehmen durchgeführt wurde (Europäische Kommission, 2001, 23). 44 Prozent der deutschen Unternehmen stimmten der These zu, dass die Rechtsvorschriften veraltet oder nicht gut auf die Gegebenheiten am Markt und den technischen Fortschritt abgestimmt seien. Die Unzufriedenheit war in Deutschland und Frankreich am höchsten, in Dänemark und den Niederlanden mit 24 und 23 Prozent Zustimmung am geringsten.

Man kann also festhalten, dass die Unternehmen in Deutschland in der staatlichen Bürokratie ein gravierendes Standort-Handikap sehen. Bürokratieabbau steht somit zu Recht auf der Reformagenda. In einem Reformkonzept zur nachhaltigen Wiederbelebung der Wachstumskräfte in Deutschland ist die Reduktion von Bürokratie unverzichtbar.

2.2 Entwicklung und Kosten der Bürokratie

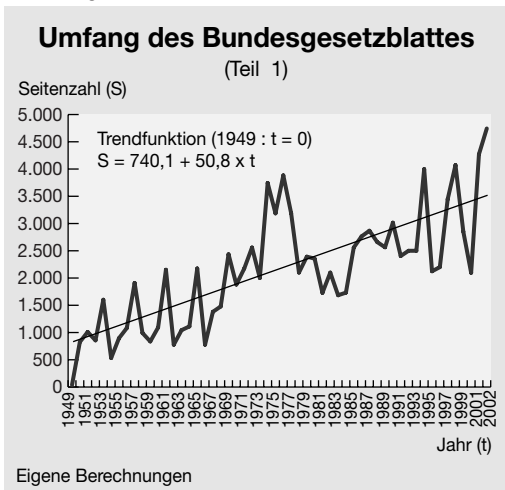
Staatliche Bürokratie zu messen und sie im Zeitablauf darzustellen, ist schwierig. Dies liegt zum einen darin begründet, dass es sich um eine staatliche Einflussnahme handelt, die sich nicht unmittelbar sichtbar im Staatshaushalt niederschlägt. Diese Form des staatlichen Einflusses ist nur in Ausnahmefällen mit staatlichen Ausgaben verbunden. Trotzdem kann der Eingriff ökonomisch größere Bedeutung haben als die eine oder andere öffentliche Ausgabe (Kroker, 1985). Die OECD hat versucht, das Ausmaß staatlicher Regulierung und Bürokratisierung im internationalen Vergleich anhand einer ganze Reihe von Indikatoren zu messen. Hierauf wird später in Zusammenhang mit den volkswirtschaftlichen Kosten der Bürokratie eingegangen (Kapitel 2.2.2).

2.2.1 Indikatoren zur Entwicklung der Bürokratie in Deutschland

Hier soll ein Eindruck davon vermittelt werden, wie sich die staatliche Bürokratie entwickelt hat. Alle Gesetze, Verordnungen und Anordnungen, mit denen der Bund in das Marktgeschehen eingreift, sind im Bundesgesetzblatt (Teil I) veröffentlicht. Je mehr Gesetze und Verordnungen der Bund erlässt und je komplizierter und detaillierter sie sind, umso umfangreicher ist tendenziell das Bundesgesetzblatt. Deshalb soll die Seitenzahl des Bundesgesetzblattes als ein Indikator für die Entwicklung der staatlichen Bürokratie betrachtet werden. Dieser Indikator ist aber nur als eine erste Veranschaulichung der Problematik zu sehen, da er nicht danach differenziert, wie stark ein Gesetz oder eine Verordnung tatsächlich in das Wirtschaftsleben eingreift. Auch sind nicht alle Gesetze unnötig.

Abbildung 2 zeigt den Verlauf der Seitenzahl des Bundesgesetzblattes (Teil I) von 1949 bis 2002. Zwar hat es Schwankungen in der Gesetzesproduktion gegeben, doch der Trend weist klar nach oben. Die geschätzte Trendfunktion zeigt, dass im Durchschnitt jährlich 51 Seiten hinzukamen. Im Durchschnitt der 50er Jahre kam der Bundesgesetzgeber mit 1.054 Seiten aus, in den 70er Jahren waren es schon 2.711, in den 90er Jahren kletterte der Umfang auf 2.911, um schließlich im Durchschnitt der Jahre

Abbildung 2



1999–2002 3.704 Seiten zu erreichen.

Als weiterer Indikator für eine zunehmende Bürokratisierung und Verrechtlichung kann die Zahl der Verwaltungsgerichtsverfahren dienen. Nach Angaben des Deutschen Städte- und Gemeindebundes hat die Zahl dieser Verfahren von 88.524 im Jahr 1995 auf 150.001 im Jahr 2000 zugenommen.

Auch eine ifo-Telefonumfrage bei Unternehmen in Deutschland vom Januar 2002 bestätigt diese Tendenzaussagen (ifo, 2002). Auf die Frage „Hat sich die staatliche Bürokratie aus Sicht Ihres Unternehmens in den vergangenen Jahren vergrößert?“ antworteten 72,3 Prozent mit „ja“. Eine tiefer gehende Auswertung für die Industrie zeigte, dass vor allem kleinere Unternehmen mit bis zu 199 Beschäftigten den Bürokratiewachstum bestätigen: Hier waren es 75,5 Prozent der Unternehmen, während die Quote in Betrieben mit 500 und mehr Beschäftigten bei 53,3 Prozent lag.

2.2.2 Kosten der Bürokratie

Die gesamtwirtschaftlichen Kosten der Bürokratie kann man in zwei Komponenten zerlegen:

- Betriebswirtschaftliche Kosten: Sie entstehen in den Unternehmen durch die Erfüllung der staatlichen Vorschriften und von statistischen und anderen Meldepflichten. Dies bindet in den Unternehmen Ressourcen, die einer produktiven Verwendung entzogen sind.
- Volkswirtschaftliche Folgekosten: In dem Maße, in dem staatliche Bürokratie zur Innovations- und Investitionsbremse wird, behindert sie den Strukturwandel und kostet wirtschaftliche Dynamik. Die Folgen sind in der Arbeitsmarktstatistik abzulesen.

Zu den betriebswirtschaftlichen Kosten liegt eine Reihe von Untersuchungen vor, die meist auf Unternehmensbefragungen beruhen. Das ifo Institut hat in seiner Telefonumfrage nach den ungefähren jährlichen Kosten gefragt. Tabelle 3 zeigt die Ergebnisse.

Tabelle 3

Kosten des Zeitaufwands für Bürokratie		
bis	1.000 Euro	11,3 Prozent
bis	10.000 Euro	36,2 Prozent
bis	50.000 Euro	24,5 Prozent
bis	100.000 Euro	10,6 Prozent
bis	500.000 Euro	8,6 Prozent
über	500.000 Euro	2,8 Prozent
	Keine Angabe	6,0 Prozent
Quelle: ifo, 2002		

Kürzlich hat das Institut für Mittelstandsforschung Bonn in einer Studie einen erneuten Anstieg der Büro-

kratiebelastung gegenüber den Ergebnissen der viel zitierten Untersuchung aus dem Jahr 1994 konstatiert. Die Gesamtkostenbelastung der Unternehmen durch Bürokratie wurde auf 46 Milliarden Euro geschätzt; hiervon entfallen 84 Prozent auf kleine und mittlere Unternehmen. Unterschieden wurden fünf Bereiche: Statistik, Arbeitsrecht, Sozialversicherungen, Steuern und Umweltschutz. Besonders stark empfanden die Unternehmen die bürokratischen Belastungen bei den Steuern und Abgaben mit fast 20 Milliarden Euro, gefolgt vom Sozialrecht mit 13,5 Milliarden und der Statistik mit 5,4 Milliarden vor dem Arbeitsrecht mit 5,2 Milliarden Euro. Auf den Umweltbereich entfielen knapp 2 Milliarden Euro Bürokratiekosten.

Der administrationsbedingte Zeitaufwand je Beschäftigten und Jahr ist gegenüber 1994 noch einmal angestiegen, wobei die Belastungen in Abhängigkeit von der Unternehmensgröße stark streuen: Die Spanne reicht von 5,6 Stunden in Unternehmen mit 500 und mehr Beschäftigten bis zu

63,8 Stunden in Kleinbetrieben mit 1 bis 9 Mitarbeitern. Umgerechnet in Euro ergeben sich Kosten je Mitarbeiter und Jahr von 354 Euro in den Unternehmen mit 500 und mehr Mitarbeitern, bis zu knapp 4.360 Euro in den Kleinbetrieben bis 9 Mitarbeitern. Der starke Anstieg der Kosten für die Bewältigung staatlicher Bürokratie – um 127 Prozent für Großunternehmen beziehungsweise 25 Prozent für Kleinunternehmen mit bis zu 9 Beschäftigten – ist dabei auch auf die verstärkte Nutzung externer Spezialisten zurückzuführen.

Tabelle 4

Zeitliche und finanzielle Bürokratiebelastung der Unternehmen			
Beschäftigte	Jahr	Stunden pro Jahr und Beschäftigten	Kosten je Beschäftigten ¹ in €
1–9	2003	63,8	4.361
	1994	61,9	3.496
10–19	2003	37,1	2.727
	1994	33,2	1.558
20–49	2003	22,2	1.858
	1994	16,4	860
50–99	2003	14,9	1.354
	1994	13,0	621
100–499	2003	14,0	976
	1994	10,0	424
500 und mehr	2003	5,6	354
	1994	5,5	158

¹ Kosten durch unternehmensinterne und -externe Bürokratiebearbeitung
Quelle: Institut für Mittelstandsforschung Bonn, 2003

Dass vor allem der Mittelstand von hohen Kosten der Bürokratie belastet wird, bestätigen auch die Umfrageergebnisse der Henzler-Kommission (Tabelle 5). Die finanziellen Belastungen reichen von 115 Euro pro Jahr und Mitarbeiter bei Großunternehmen bis zu gut 4.300 Euro bei kleinen Unternehmen. Besonders bei Letzteren sind die Kosten nicht zu unterschätzen; sie betragen etwa ein Zehntel des Personalaufwandes.

Tabelle 5

Bürokratiekosten nach Unternehmensgröße – durchschnittliche Kosten in Euro pro Jahr und Mitarbeiter –			
Mitarbeiter	Direkt	Indirekt	Gesamt
< 5	1.855	2.459	4.314
5–20	601	801	1.402
21–50	313	423	736
51–500	76	112	188
< 500	46	69	115

Quelle: Bayerische Staatsregierung, 2003a, 12

Ein Maßstab für den Grad der bürokratischen Belastungen ist auch der Zeitaufwand, der einem Unternehmen aus der Überwindung bürokratischer Hürden entsteht (Bayerische Staatsregierung, 2003a, 15). Für eine Unternehmensgründung oder eine Betriebsübernahme sind mehr als 20 Tage anzusetzen. Mit kaum weniger kommt aus, wer sich an einer öffentlichen Ausschreibung beteiligt. Im „operativen Betrieb“ müssen immerhin noch 40 Prozent der Unternehmen mehr als 20 Tage pro Jahr für die Bewältigung bürokratischer Hürden aufwenden. Die meisten Unternehmen kommen dabei nicht ohne professionelle Hilfe aus. Tabelle 4 verdeutlicht die Größenabhängigkeit der relativen zeitlichen Belastung der Unternehmen.

Die im EU-Binnenmarktanzeiger vom November 2001 wiedergegebene Erhebung zeigt, dass die europäischen „Unternehmen durchschnittlich 15 Prozent der Gesamtkosten für die Erfüllung von Vorschriften einsparen könnten, wenn die geltenden Gesetze besser konzipiert wären“. Weiter heißt es dort, dass in mehreren Untersuchungen die Gesamtkosten, die Unternehmen durch die Erfüllung von Vorschriften entstehen, auf 4 bis 6 Prozent des Bruttoinlandsprodukts geschätzt werden (Europäische Kommission, 2001, 25). Schon bei statischer Betrachtung errechnet sich nach EU-Angaben daraus ein Kosteneinsparungspotenzial von circa

50 Milliarden Euro. Bei einem Beitrag zum gemeinschaftlichen Bruttoinlandsprodukt von 30 Prozent ergeben sich für Deutschland potenzielle Einsparungen in Höhe von jährlich 15 Milliarden Euro – noch ohne zu berücksichtigen, dass die bürokratischen Belastungen von deutschen Unternehmen höher eingestuft werden als im europäischen Durchschnitt. Die EU weist zu Recht darauf hin, dass die BIP-Effekte durch Bürokratieabbau aufgrund der Wachstumseffekte noch deutlich höher zu veranschlagen wären.

Damit sind bereits die volkswirtschaftlichen Folgekosten der staatlichen Bürokratie angesprochen. Unter dem Titel „Gründungsbremse Bürokratie“ hat die Deutsche Ausgleichsbank (DtA) eine Studie veröffentlicht, die zeigt, wie Existenzgründer durch staatliche Bürokratie behindert werden. Zu diesem Zweck hat die DtA ihr Gründerpanel ausgewertet. Im Durchschnitt benötigten Gründer drei Genehmigungen, jedes zehnte Unternehmen brauchte mindestens 10 Genehmigungen. Mit der Zahl der erforderlichen Genehmigungen steigt die Wahrscheinlichkeit einer Gründungsverzögerung (Deutsche Ausgleichsbank, 1999, 51). Geradezu alarmierend ist, dass „der finanzielle Aufwand für bürokratische Pflichten ... den meist geringen Ertrag vieler Jungunternehmen (absorbiert)“ (Deutsche Ausgleichsbank, 1999, 53). Nicht bekannt ist, wie viele potenzielle Existenzgründer sich durch die Bürokratie ganz von ihrem Vorhaben haben abschrecken lassen.

In ihrem Report „Doing Business in 2004“ untersucht die Weltbank die Einflüsse staatlicher Regulierung und Bürokratie sowie der unterschiedlichen Ausgestaltung der Rechtssysteme auf die wirtschaftliche Performance in circa 150 Industrie- und Entwicklungsländern (Worldbank, 2003). Neben anderen Bereichen wurde der Marktzugang für Existenzgründer analysiert. Generell fällt auf, dass viele Entwicklungsländer sich durch überkomplizierte und sehr teure Genehmigungsverfahren für potenzielle Jungunternehmer selbst ein Bein stellen. Doch auch unter den hoch entwickelten Ländern variieren die Regulierungsintensität und die Höhe der Bürokratielasten und -kosten für Existenzgründer stark. So müssen in Australien und Kanada nur zwei Anträge gestellt werden, um ein Unternehmen der verbreitetsten international vergleichbaren Rechtsform (Limited Company) zu gründen. Die Registrierung lässt sich online über

das Internet abwickeln, nach einer Stunde erhält der Gründer die Unternehmensnummer, mit der beim Finanzamt alle weiteren Vorgänge (Steuer- nummer, Anmeldung der Beschäftigten, Ein- und Ausfuhr genehmigungen) beantragt werden. Nach zwei bis drei Tagen ist das Unternehmen gegrün- det. Die Kosten liegen im Bereich von 130 (Kanada) bis 400 (Australien) US-Dollar; ein Mindestkapital ist nicht erforderlich. In Deutschland sind dagegen für eine vergleichbare GmbH neun Genehmigungen einzuholen und Stellen anzulaufen, was im Durchschnitt 45 Tage in Anspruch nimmt.

Die Kosten liegen bei circa 1.300 Euro (Anfang 2003); hinzu kommt das Mindest- kapital von 25.000 Euro.

Die Tabelle 6 gibt die zeit- lichen Hemmnisse und Kosten für Existenzgründer in den Industrieländern der Weltbank-Untersuchung wieder. Beim wichtigen Kri- terium der Gründungsdauer kommt Deutschland nur auf den 16. Platz; bei der Anzahl der notwendigen Vorgänge sieht es nicht besser aus. Besonders angelsächsi- sche und skandinavische Länder legen Jungunter- nehmern wenig Steine in den Weg. Bei den Kosten der Gründung schneidet Deutschland mit circa 6 Prozent des Durch- schnittseinkommens je Einwohner (ohne Mindest- kapitaleinlage) allerdings besser ab.

Tabelle 6

Gründungsbarrieren und Kosten für Existenzgründer			
Länder	Zeit (Tage)	Anzahl der Vorgänge ¹	Kosten ²
Australien	2	2	2,0
Neuseeland	3	3	0,2
Kanada	3	2	0,6
Dänemark	4	4	0,0
USA	4	5	0,6
Niederlande	11	7	13,7
Irland	12	3	10,4
Schweden	16	3	0,8
Vereinigtes Königreich	18	6	1,0
Schweiz	20	6	8,5
Italien	23	9	24,1
Norwegen	24	4	3,9
Österreich	29	9	6,6
Japan	31	11	10,5
Finnland	33	4	3,1
Deutschland	45	9	5,9
Griechenland	45	16	69,6
Frankreich	53	10	3,0
Belgien	56	7	11,3
Portugal	95	11	12,5
Spanien	115	11	16,4

¹anzulaufende Stellen für Anträge, Genehmigungen, Verfahren etc. („Procedures“)

²in Prozent des durchschnittlichen jährlichen Pro-Kopf- Einkommens

Quelle: Worldbank, 2003, 118 ff.

Tabelle 7

OECD-Regulierungsindex¹				
	Bürokratie	Arbeitsmarkt	Durchschnitt	Erwerbstätigenquote ²
Vereinigtes Königreich	0,5	0,5	0,5	71,1
Kanada	0,9	0,6	0,8	70,1
Australien	1,1	1,1	1,1	68,2
Dänemark	1,1	1,5	1,3	76,5
USA	1,2	0,2	0,7	73,9
Norwegen	1,4	2,9	2,2	78,0
Irland	1,5	1,0	1,3	62,5
Niederlande	1,5	2,4	2,0	70,9
Portugal	1,5	3,7	2,6	67,3
Österreich	1,6	2,4	2,0	68,2
Schweden	2,0	2,4	2,2	72,9
Finnland	2,2	2,1	2,2	66,0
Spanien	2,3	3,2	2,8	53,8
Schweiz	2,6	1,3	2,0	79,7
Deutschland	2,7	2,8	2,8	64,9
Japan	2,7	2,6	2,7	68,9
Belgien	3,0	2,1	2,6	58,9
Italien	3,0	3,3	3,2	52,5
Frankreich	3,1	3,1	3,1	59,8
Türkei	3,5	3,6	3,6	51,9

¹ Regulierungsindex: Stand Ende 90er Jahre
² Erwerbstätigenquote: Erwerbstätige in Prozent der Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren im Jahr 1999
Quelle: OECD; eigene Berechnungen

Im April 2000 hatte die OECD eine umfassende Studie zur staatlichen Regulierung im internationalen Vergleich vorgelegt (Nicoletti et al., 2000). Besonders schlecht abgeschnitten hat Deutschland bei der Arbeitsmarktregulierung (employment protection) und der staatlichen Bürokratie (administrative regulation). Letzterer Index setzt sich zusammen aus einem Index „Administrative Belastungen für Existenzgründer“ und „Kompliziertheit der Regulierungen“ (regulatory and administrative opacity). Dabei sind auch branchen- und rechtsformspezifische Anforderungen enthalten. Berücksichtigt werden ebenfalls Hemmnisse aus „undurchsichtigen“ Verfahren und Regeln; etwa weil

unklar ist, welche Erlaubnisse überhaupt eingeholt werden müssen und wo die zuständige Stelle ist. Der Regulierungsindex ist jeweils normiert auf Werte zwischen null (keine Regulierung) und sechs (strenge Regulierung).

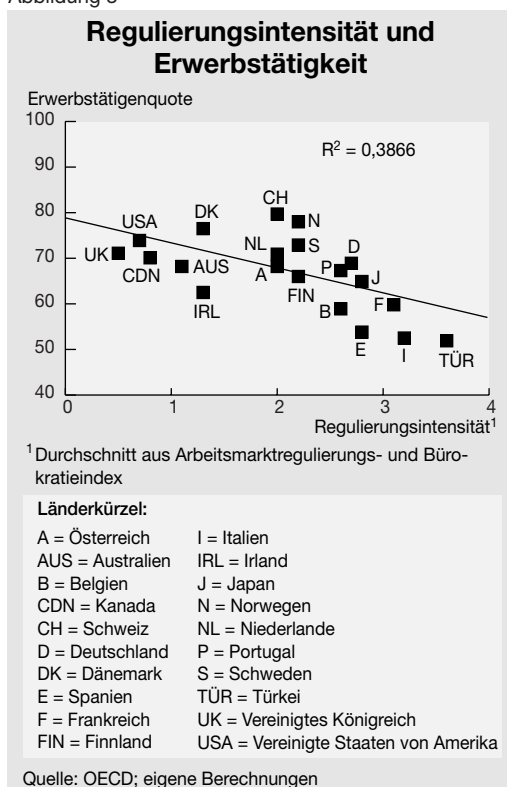
- Bei der Arbeitsmarktregulierung belegte Deutschland mit einem Wert von 2,8 den 14. Platz unter 20 Industrieländern. Am wenigsten reguliert haben die USA (0,2) und das Vereinigte Königreich (0,5) ihren Arbeitsmarkt, am stärksten Portugal (3,7) und die Türkei (3,6). Die starke Regulierung des deutschen Arbeitsmarktes wird auch durch

die aktuelle Studie der Weltbank bestätigt. Bei einer Kombination der Kriterien Einstellungshemmnisse, Kündigungsschutz und Regulierung der Arbeitsbedingungen erreicht Deutschland unter den in Tabelle 6 aufgeführten 21 entwickelten Ländern hinter Frankreich und Irland nur den 15. Rang (Worldbank, 2003).

- Bei der staatlichen Bürokratie (Tabelle 7) belegt Deutschland mit einem Wert von 2,7 Platz 15 unter 20 Industrieländern. Am wenigsten stark von Bürokratie betroffen sind das Vereinigte Königreich (0,5) und Kanada (0,9).
- Die Regulierungsindices korrelieren stark. Das bedeutet, dass tendenziell die Länder mit einem hohen Bürokratisierungsgrad auch den Arbeitsmarkt stärker durchregulieren als andere Länder. Im kombinierten Index fällt Deutschland sogar noch einen Platz zurück und belegt Rang 16.

Bedeutsam ist der enge Zusammenhang zwischen Regulierungsintensität und arbeitsmarktpolitischem Erfolg. Die Abbildung 3 zeigt: Je höher die Regulierungsintensität (gemessen als Durchschnitt aus Arbeitsmarktregulierungs- und Bürokratieindex) ist, umso weniger gelingt es einem Land, sein Beschäftigungspotenzial auszuschöpfen. Fast 40 Prozent der Streuung der Erwerbstätigenquote lässt sich durch die Unterschiede in der Regulierungsintensität erklären. Deregulierung und Entbürokratisierung sind deshalb unverzichtbare Elemente eines wirtschaftspolitischen Reformkurses.

Abbildung 3



3

Ursachen der Bürokratie

Der Franzose de Gournay prägte im 18. Jahrhundert den Begriff Bürokratie (Deutsche Ausgleichsbank, 1999). Er setzt sich zusammen aus dem französischen Wort Bureau (= Büro) und dem griechischen Wort kratein (= herrschen). Bürokratie ist nicht nur ein staatliches Problem, sondern konstituierendes Merkmal jeder Organisation. Immer dann, wenn Marktlösungen nicht funktionieren und durch Hierarchien (Williamson, 1967) ersetzt werden müssen, entstehen Anreiz-, Delegations- und Kontrollprobleme und damit zwangsläufig Bürokratie.

Ludwig von Mises schreibt in der Einleitung seines Standardwerkes „Die Bürokratie“ (1944), dass „die Begriffe Bürokrat, bürokratisch und Bürokratie eindeutig Schmähungen sind. Niemand nennt sich selbst einen Bürokraten oder seine eigenen Geschäftsmethoden bürokratisch. Die Worte werden immer mit einem ehrenrührigen Unterton verwendet.“ Am Ende stellt von Mises (1944, 11) resignierend fest: „Wir müssen die Tatsache anerkennen, dass bislang alle Bestrebungen vergeblich waren, die weitere Ausbreitung von Bürokratismus und Verstaatlichung zu stoppen.“ Zum einen wundert es, dass Phänomene mit einem so schlechten Image wie die Bürokratie so „erfolgreich“ sein können. Zum anderen deutet von Mises schon eine Antwort an. Sein Standardwerk zur Bürokratie erschien zu einer Zeit, als er zusammen mit anderen liberalen Ökonomen intellektuelle Überzeugungsarbeit leisten musste, dass Marktwirtschaften den Planwirtschaften prinzipiell überlegen sind. Jede Art von Planwirtschaft und generell zu viel Staat führen unweigerlich zu Bürokratismus. Die grundsätzliche Frage nach der Überlegenheit der Marktwirtschaft scheint historisch beantwortet zu sein. Trotzdem ist der Hinweis von Mises noch heute von zentraler Bedeutung. Immer dann, wenn Marktlösungen nicht möglich sind oder nicht umgesetzt werden, obwohl sie möglich wären, droht unnötige Bürokratie und Ineffizienz.

Die Ökonomen haben sich seit vielen Jahren sehr intensiv mit den Ursachen und Folgen der Bürokratie befasst. Dabei steht nicht so sehr

die klassische Nationalökonomie im Zentrum, sondern jüngere Forschungszeige wie die Ökonomische Theorie der Politik, des Rechts, der Institutionen, der Regulierung, des Föderalismus und der Interessengruppen. Gemeinsam ist diesen Forschungszeigen, dass sie sich alle mit nichtmarktlicher Entscheidungsfindung beschäftigen. Das ist zugleich der ökonomische Kern der Bürokratie. Im Folgenden können die vielen Facetten dieser Forschungszeige nicht im Detail analysiert werden.

3.1 Bürokratie – ein Problem aller Organisationen

In der Arrow-Debreu-Welt, dem Modell des vollkommenen Marktes, gibt es keine Bürokratie (Debreu, 1959). Alle Transaktionen werden kostenlos über externe Märkte durchgeführt. Die Marktmechanismen und der Wettbewerb sorgen durch dezentrale Koordination für Effizienz. In dieser Modellwelt ist es kaum zu erklären, warum es eigentlich Unternehmen gibt. Erst die Theorie der Firma (Coase, 1937; Williamson, 1964, 1975) gibt darauf eine Antwort. Transaktionskosten, Unteilbarkeiten, Skalenerträge, spezifizierte Produktionsfaktoren, unvollständige Informationen und Unsicherheit führen dazu, dass bestimmte Handlungen und Prozesse besser innerhalb einer Organisation (also durch zentrale Koordination) durchgeführt werden. Hierarchie und Anweisungen ersetzen dann externe Marktprozesse und den Preismechanismus als zentrales Allokationsinstrument. Es werden beispielsweise nicht mehr – wie im Modell des vollkommenen Marktes – mit jedem Arbeitnehmer jeden Tag und über jede einzelne Tätigkeit voll spezifizierte Verträge abgeschlossen, sondern man einigt sich auf einen generellen unvollständigen Vertrag, der nur regelt, dass der Arbeitnehmer gegen Entgelt seine Arbeitskraft zur Verfügung stellt. Wie dieser Vertrag konkret auszufüllen ist, wird während der Laufzeit des Vertrages durch Hierarchie und Anweisungen festgelegt. Dies erfordert aber erhebliche Steuerungs-, Verwaltungs-, Umsetzungs- und Kontrollkosten, also Bürokratie. Irgendwann werden diese Kosten so groß, dass es lohnt, den Leistungsaustausch über externe Märkte zu organisieren. Der Größe von Unternehmen wird damit automatisch eine Grenze gesetzt, wenn es Wettbewerb gibt.

Unternehmen müssen das Optimum zwischen interner Organisations- und externer Marktlösung und damit das optimale Maß an Bürokratie laufend neu bestimmen. Sie haben damit täglich auch mit Bürokratie zu kämpfen. Ein Ausufernd der Bürokratie wird durch zwei Wege verhindert: Zum einen können unternehmensintern durch anreizkompatible Verträge (Leistungsvereinbarungen, Gewinnbeteiligungen, Beförderung, Drohung der Auflösung bei Nichterfüllung etc.) die Interessen von Eigentümern, Management und Mitarbeitern in Deckung gebracht und auf möglichst hohe Effizienz ausgerichtet werden. Zum anderen unterliegt die gesamte Organisation „Unternehmen“ der Marktkontrolle. Vereinfacht ausgedrückt wird ein zu viel an Bürokratie am Markt durch Verlust an Wettbewerbsfähigkeit, fallende Gewinne und im Extremfall durch Insolvenz abgestraft. Genau hier liegen die Unterschiede zur staatlichen Bürokratie.

3.2 Besonderheiten staatlicher Bürokratien

Die zunehmende Bürokratisierung im öffentlichen Bereich lässt sich auf eine Reihe von Ursachen zurückführen:

Gesellschaftlicher Wertewandel

Die Menschen scheinen immer weniger risikobereit zu sein und verlangen vom Staat Sicherheit. Das betrifft genauso die Absicherung von Einkommen, Besitzständen, Sozialleistungen, Renten wie die Nachfrage nach allgemeiner Rechtssicherheit. Dieses Geflecht von Schutzrechten erfordert eine immer höhere Regulierungs- und Bürokratieintensität und führt zu einer wachsenden Verrechtlichung aller Lebensbereiche.

Wachsende Komplexität

Der technologische Fortschritt und die Globalisierung der Wirtschaft erhöhen ständig die Komplexität in der Gesellschaft. Die wirtschaftlichen Abläufe werden immer weniger durchschaubar und die Risiken schwieriger kalkulierbar. Dies führt automatisch dazu, dass auch staatliche Genehmigungsverfahren und Regulierungen komplizierter werden. Es wird immer schwerer, die Folgen neuer Technologien, wie der Gentechnik, oder die Wirkungen neuer Medikamente abzuschätzen. Die damit verbundenen langwierigen Genehmigungsverfahren werden für Unternehmen zuneh-

mend zum Problem. Zu lösen wären diese durch einen grundlegenden Richtungswechsel. Auf Genehmigungsverfahren könnte verzichtet werden, wenn gleichzeitig umfassende Haftungsregeln im Schadensfall eingeführt werden könnten. Diese Lösung funktioniert aber umso weniger, je höher die Risiken und je schwieriger die Feststellung eventueller Schäden ist. Auch Unternehmen könnten deshalb dazu neigen, eher Genehmigungsverfahren mit der entsprechenden Rechtssicherheit zu präferieren. Das verstärkt den Trend zu Bürokratie.

Unvollkommenheit der politischen Märkte

Staatliche Bürokratien unterliegen keiner Marktkontrolle; die steigende Nachfrage nach Bürokratie wird durch kein Gegengewicht begrenzt. Die in Gütermärkten funktionierenden Allokationsmechanismen können nur sehr begrenzt auf die Politik übertragen werden. Eines der zentralen Ergebnisse der Ökonomischen Theorie der Politik ist, dass demokratische Wahlentscheidungen im Regelfall nicht paretoeffizient sind (Bowen, 1943; Buchanan, 1964; für einen Überblick Lichtblau, 1988). Der in diesen Modellen entscheidende Medianwähler bestimmt das von ihm gewünschte Bündel staatlicher Leistungen, das von Politik und Verwaltung im Idealfall kostenoptimal bereitgestellt wird. Ein Zuviel an Staat und ein Zuviel an Umverteilung mit sehr komplizierten Regelungen im Bereich der sozialen Sicherheit und Schutzrechte können in diesem System nicht verhindert werden, weil der Medianwähler nicht die gesamtwirtschaftliche, sondern nur seine eigene Kosten-Nutzen-Relation in die Entscheidung einfließen lässt. Eine Tendenz zum Wohlfahrtsstaat mit hohen Umverteilungen und einem hohen Grad an sozialer Sicherheit ist vor allem dann zu erwarten, wenn die entscheidende Wählergruppe nur unterproportional zur Finanzierung der staatlichen Leistungen beiträgt und deshalb zu viel nachfragt. Bei einem Steuersystem wie in Deutschland, bei dem relativ wenige Steuerzahler das Gros der Steuern aufbringen, dürfte dies der Fall sein. Die Unvollkommenheit der politischen Märkte erschöpft sich nicht in diesem Problem. In repräsentativen Demokratien und bei mehrdimensionalen Fragestellungen sind noch schlechtere Ergebnisse zu erwarten. Informationsasymmetrien, kurzsichtiges Entscheidungsverhalten oder die Durchsetzung von Partikularinteressen bei der Beschaffung parlamentarischer Mehrheiten sind Gründe dafür.

Lange wurden in der ökonomischen Theorie Staatseingriffe durch Marktversagen begründet. Mittlerweile gibt es eine kaum noch überschaubare theoretische und empirische Literatur, die skeptisch gegenüber dieser Begründung ist und auf Politikversagen hinweist. Ein Problem der Politik ist, dass sie offensichtlich populistisch sein muss, um Wahlen zu gewinnen. Dabei werden kleinere Interessengruppen, die sich lautstark zu Wort melden, stärker beachtet als große Gruppen, die schwer zu organisieren sind. Überbordende Bürokratie lähmt die Wirtschaft langfristig, aber jede einzelne Maßnahme allein ist nie wirklich ausschlaggebend. Die Kosten der Bürokratie sind vor allem entgangene Chancen für mehr Dynamik und mehr Wachstum in der Volkswirtschaft. Es gelingt kaum, eine Lobby für entgangene Chancen zu organisieren und diese Interessen nachhaltig in der Politik durchzusetzen. Im Vordergrund steht eine Klientelpolitik, die auf kurzfristige Absicherung organisierter Interessen gerichtet ist. Deshalb wird jede Reform sofort mit der Verteilungsfrage verbunden und blockiert, wenn Vorschläge vermeintlich die Verteilungsposition der eigenen Wähler und damit die eigene Position der Parteien verschlechtern. Dabei wird nicht zwischen Allokation und Verteilung getrennt, wie es eine rationale Wirtschaftspolitik vorsehen würde, sondern jede allokativer Reformmaßnahme mit Verteilungsfragen verquickt.

Gerechtigkeit fehlt deshalb als Ziel in keinem Partei- und Regierungsprogramm. Doch was ist Gerechtigkeit? Ein Ergebnis des Marktprozesses, oder muss sie erst durch vielfältige Eingriffe des Staates in den Marktprozess und durch eine nachträgliche Korrektur seiner Ergebnisse hergestellt werden? Im Laufe der Jahrzehnte wurde diese Frage mehr und mehr zugunsten der staatlichen Intervention entschieden. Die Deformation der Sozialen Marktwirtschaft zum Wohlfahrtsstaat ist das Ergebnis dieser schleichenden Entwicklung. Soziale Gerechtigkeit wurde mit Umverteilung und Einzelfallgerechtigkeit gleichgesetzt. Dieser Drang zur Einzelfallgerechtigkeit als bestimmendes Maß politischen Handelns findet in der Gesetzgebung seinen Ausfluss in einer Vielzahl immer detaillierterer Regelungen. Die Weiterentwicklung und Interpretation der gesetzlichen Normen durch Richterrecht haben diesen Prozess zusätzlich vorangetrieben. Am Ende entstand ein Verordnungsdickicht, das kaum noch jemand durchschaut und das vor allem jenen Vorteile bringt, die

sich Beratung leisten können und die Schlupflöcher geschickt für sich ausnutzen. Das Steuerrecht ist wohl das Paradebeispiel dafür, dass mit dem Ziel, Gerechtigkeit zu schaffen, letztlich das Gegenteil erreicht wurde. Ohne Mut zu Generalisierungen und ohne Verzicht auf soziale Ausgewogenheit staatlichen Handelns in jedem Einzelfall kann Bürokratieabbau nicht gelingen.

Bürokratie durch Bürokraten

Max Weber (1922) prägte ein idealtypisches Bild der Staatsbürokratie. Sie setzt ohne eigenen politischen Gestaltungswillen effizient politische Vorgaben um. Aber selbst in dieser klassischen Definition können Bürokraten selbst die Ursache für wachsende Bürokratie sein. Der wesentliche Grund liegt darin, dass die Verträge zur Lösung des grundlegenden Prinzipal-Agent-Problems nicht so anreizkompatibel ausgestaltet werden können, wie es bei privaten Unternehmen möglich ist. Die Entlohnung von Beamten und Angestellten im öffentlichen Dienst kann nur sehr indirekt an die Leistung geknüpft werden. Sie erleiden aber Nachteile (Reputationsverlust, Verringerung der Beförderungschancen etc.), wenn sie Fehler machen. Die Mitarbeiter staatlicher Bürokratien sind damit einer asymmetrischen Profit-Loss-Position ausgesetzt. Sie werden versuchen, Fehler zu vermeiden und immer auf der sicheren Seite zu sein. Das kann beispielsweise Genehmigungsverfahren verzögern oder zu unnötig komplizierten Regulierungen führen.

Noch pessimistischer wird die Analyse dann, wenn man von dem Idealbild Max Webers abgeht und eigennutzorientierte Bürokraten betrachtet. Dieses Konzept hat vor allem Niskanen (1968) zur Erklärung steigender Staatsausgaben und wachsender Bürokratien in die Literatur eingeführt. Der Bürokrat wird als „Budgetmaximierer“ interpretiert, weil seine gesellschaftliche Anerkennung und meistens auch das Einkommen mit der Größe der Behörde und der Zahl der Zuständigkeiten wachsen. Je mehr komplizierte Detailregelungen es gibt, umso wichtiger und unersetzlicher wird die befasste staatliche Organisation. Es entsteht Expertenwissen, das „Monopolrenten“ abwirft. Diese Monopolmacht kann so weit gehen, dass die Bürokraten als Optionsfixierer auftreten und Alles-oder-Nichts-Angebote formulieren können. Neben zu hohen Budgets wären Produk-

tionsineffizienzen die Folge, die sich in Form zu hohen Personaleinsatzes (Staff-Maximierung) niederschlagen können.

Fehlspezifizierter Föderalismus

Die fehlende Marktkontrolle ist einer der wesentlichen Gründe für wachsende Bürokratie und der wichtigste Unterschied zwischen Bürokratie im Staat und in privaten Unternehmen. Ein föderativer Staatsaufbau bietet zumindest im Ansatz die Möglichkeit, diesen Wettbewerbsgedanken auch zwischen den Gebietskörperschaften eines Staates einzuführen. Diese Chance wird nicht genutzt. In Deutschland gibt es keinen wirklichen Wettbewerb zwischen Regionen. Verantwortlich dafür sind eine zu starke Zentralisierung der Gesetzgebungskompetenz, fehlende Steuerautonomie, überlappende Zuständigkeiten, Verletzungen des Konnexitätsprinzips und Mischfinanzierungen. Hinzu kommen Finanzausgleichsregelungen, die zusätzliche Steuereinnahmen fast vollständig abschöpfen und Unterschiede in der Finanzkraft sehr stark nivellieren. Gerade die Länder in Deutschland haben nur auf wenigen Feldern wirkliche Gestaltungskompetenz. Die Verfassung weist ihnen vor allem die Aufgabe der Durchführung und Verwaltung öffentlicher Maßnahmen zu (Exekutivföderalismus). Viele Gebietskörperschaften geben darüber hinaus noch „gerne“ Kompetenzen ab, wenn sie dafür finanziell entschädigt werden. Ein gutes Beispiel für dieses „Führen am goldenen Zügel hoher Budgets“ ist die EU-Regionalpolitik. Die EU hat seit der Reform der Strukturfonds im Jahr 1988 mit eigenen Programmen und zusätzlichem Geld einen erheblichen Einfluss auf die Regionalpolitik in den Mitgliedstaaten gewonnen. Es wurden Parallelbürokratien mit zum Teil sehr unterschiedlichen Regelungen eingeführt. Zur Durchsetzung des Binnenmarktes hätten eine strikte Beihilfenkontrolle und Pauschaltransfers an ärmere Mitgliedstaaten genügt. Die Regionen (in Deutschland Bund und Länder) haben letztendlich für Geld Kompetenzen abgegeben. Vor dem Hintergrund dieser Rahmenbedingungen verwundert es nicht, dass der Föderalismus in der heutigen Ausgestaltung seine potenzielle Kraft als „Marktkontrolle gegen ausufernde Bürokratie“ nicht ausspielen kann. Nur dann, wenn der Wohlstand von Regionen, das heißt von Ländern, Kommunen und Landkreisen, stärker von den eigenen Leistungen abhängt, gibt es Anreize, ineffiziente Bürokratie zu bekämpfen.

Zusammenfassend lässt sich die Ursachenanalyse auf vier Punkte verdichten:

- Zur Erfüllung des in der Gesellschaft weit verbreiteten Sicherheitsbedürfnisses wird staatliche Bürokratie in Form von Genehmigungen, Schutzrechten und sozialen Sicherungssystemen als notwendig erachtet und von der Gesellschaft nachgefragt.
- Politik und Bürokratie erfüllen diese Nachfrage gerne, weil es ihren eigenen Zielen entgegenkommt.
- Es ist schwer, eine politische Lobby gegen Bürokratie zu organisieren, weil die Vermeidung von Bürokratie nur in sehr langfristiger Perspektive Vorteile bringt.
- Unternehmen haben bei Vermeidung von Bürokratie zwei entscheidende Vorteile gegenüber staatlichen Bürokratien. Sie können leichter anreizkompatible Verträge schließen und unterliegen einer Kontrolle durch den Markt.

An diesem letzten Punkt haben langfristige Strategien zur Vermeidung von Bürokratie anzusetzen. Es müssen zum einen auch bei staatlichen Administrationen bessere Anreizstrukturen und effizientere Verfahren eingeführt werden. Zum anderen sollten die Möglichkeiten, die der Föderalismus zur Entfaltung des Wettbewerbs bietet, genutzt werden. Mit diesen Fragen befasst sich vor allem Kapitel 5. Moderne Gesellschaften und Demokratien neigen dazu, bestehende Regelungen nicht konsequent und fortlaufend zu überprüfen. Im Gegenteil – durch Interventionsspiralen wird die Regulierungsintensität ständig erhöht. Am Anfang eines Bürokratieabbaus muss deshalb immer ein Durchforsten der bestehenden Regelungen stehen. Mit dieser Aufgabe befasst sich Kapitel 4 anhand einer systematischen Darstellung der konkreten Vorschläge aus der Wirtschaft. Ein Umsetzen dieser Anregungen wäre schon mehr als der halbe Weg zu einem wirklichen Bürokratieabbau.

4

Einzelvorschläge der Verbände zum Abbau von Bürokratie

4.1 Das Konzept

Deutschland droht in der Bürokratie zu versinken. Ein Zurückdrängen dieser Hydra ist eine Aufgabe, die für die im Gemeinschaftsausschuss der Deutschen Gewerblichen Wirtschaft zusammengeschlossenen Verbände hohe Priorität hat. Die Verbände sind deshalb gerne der Aufforderung von Wolfgang Clement, Bundesminister für Wirtschaft und Arbeit, vom Dezember 2002 gefolgt und haben Vorschläge zur Konkretisierung des „Masterplans Bürokratieabbau“ eingebracht.

Diese Vorschläge werden in diesem Kapitel in ihren Kernpunkten zusammengefasst und systematisiert. Dabei wird sofort klar, dass Bürokratie nicht nur etwas mit ineffizienten Verfahren und Regelungen zu tun hat, sondern eine wichtige Ursache auch in der Vielzahl von materiellen Leistungsansprüchen und Regulierungen zu suchen ist. Je detaillierter, einzelfallbezogener und umfassender der Staat in den Wirtschaftsablauf eingreift, umso mehr bürokratische Regelungen sind notwendig und scheinbar unabdingbar. Eines der wesentlichen Prinzipien der Marktwirtschaft ist die Vertragsfreiheit. Je mehr eine Gesellschaft diesem Gestaltungsprinzip vertraut, umso weniger muss reguliert und vorgeschrieben werden. Zur erfolgreichen Anwendung des Subsidiaritätsprinzips gehört nicht nur, dass staatliche Aufgaben dezentral auf unteren Ebenen der Verwaltungshierarchie angesiedelt werden, sondern auch, dass Bürger und Unternehmen möglichst viel selbst und ohne Bevormundung vertraglich regeln können. Natürlich gibt es Bereiche, in denen Märkte nicht perfekt funktionieren. Eingriffe zur Beseitigung von Marktunvollkommenheiten und/oder Interventionen zur Ex-post- oder Ex-ante-Korrektur von Marktergebnissen aus verteilungspolitischen Gründen können in einer Sozialen Marktwirtschaft notwendig werden. Es muss nur jedem klar sein, dass es einen Tradeoff zwischen staatlichen Beschränkungen der Vertragsfreiheit und Eindämmung der Bürokratie gibt. Vorschläge zum Bürokratieabbau wären deshalb unvollständig und letztendlich nicht zielführend, wenn die heutige Regulierungsintensität sowie die vielfältigen staatlich garantierten

Leistungen und Ansprüche nicht auf den Prüfstand kämen. Wirklicher Bürokratieabbau kann letztendlich nur durch Deregulierung gelingen.

Die Systematisierung der Vorschläge der Wirtschaft folgt dieser Grundidee. Die Vorschläge werden nach zwei Dimensionen gegliedert. Zunächst wird danach unterschieden, ob Bürokratieabbau durch

- Eingriffe in Leistungen, Ansprüche und Regulierungen oder
- effizientere Regelungen und Verfahren bei gegebenem Regulierungsniveau

erfolgt. In der ersten Kategorie wird weiter berücksichtigt, ob Regelungen abgeschafft oder nur geändert oder ersetzt werden sollten. Bei der zweiten Gruppe von Maßnahmen wird zwischen Verbesserungen von Organisation und Verfahren, der materiellen Harmonisierung und Anreizen für effizienteres Handeln unterschieden.

In einer zweiten Dimension werden die Vorschläge nach den bedeutendsten Sachgebieten und Themen gegliedert:

- Arbeitsrecht (Übersicht 1)
- Sozialrecht (Übersicht 2)
- Steuerrecht (Übersicht 3)
- Umweltrecht (Übersicht 4)
- Statistik (Übersicht 5)
- Genehmigungen, Zulassungen und Produkthanforderungen (Übersicht 6)

Im Folgenden werden die wichtigsten Vorschläge der Verbände für jedes Sachthema getrennt in einer zusammenfassenden Tabelle dargestellt. Am Anfang eines Abschnittes werden die Prioritäten aus der Sicht der Verfasser hervorgehoben und kurz erläutert. Die Nennung der Verbändevorschläge in den Übersichtstabellen ist weit umfassender, erhebt allerdings keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

4.2 Wichtige Rechtsbereiche

4.2.1 Arbeitsrecht

Das Arbeitsrecht ist eines der größten bürokratischen Hemmnisse in Deutschland. Weitgehende Schutzrechte für Arbeitnehmer und eine

kaum noch überschaubare Vielzahl von Detailregelungen und richterlichen Einzelfallentscheidungen sind die Gründe dafür. Die Situation lädt geradezu ein, bei Streitigkeiten den Klageweg über die Arbeitsgerichte zu beschreiten und damit dem Richterrecht eine sehr hohe Bedeutung zukommen zu lassen.

Eingriffe in Leistungen, Ansprüche und Regulierungen

Eingriffe in Ansprüche und Leistungen sind ein wichtiges Mittel zur Beseitigung bürokratischer Hemmnisse. In einzelnen Bereichen sollten Regelungen vollständig abgeschafft werden, in anderen sind grundlegende Änderungen notwendig.

Kündigungsschutz reformieren

Als besonders hemmend erweisen sich die Regelungen zum Kündigungsschutz, die gesamtwirtschaftlich nicht den Abbau von Arbeitsplätzen verhindern können, aber sowohl im Einzelfall wie auch für die Volkswirtschaft als Ganzes neue Arbeitsverhältnisse blockieren. Da besonders mittelständische Unternehmen durch die vielfältigen Einzelentscheidungen der Rechtsprechung und die komplexen Anforderungen im Bereich des Kündigungsschutzes überfordert sind, müssen Erleichterungen vor allem bei diesen ansetzen. Das einfachste und zugleich wirkungsvollste Instrument zur Verminderung der beschäftigungsfeindlichen Kündigungsschutzregeln ist die Heraufsetzung des Schwellenwertes, ab dem der Kündigungsschutz in Kraft tritt, auf Betriebe mit mindestens 20 Beschäftigten. Für die übrigen Unternehmen werden zur Vereinfachung des Kündigungsschutzes folgende Neuregelungen gefordert:

- Verlängerung der Wartezeit, ab der der Kündigungsschutz gilt, von 6 Monaten auf 2 bis 3 Jahre.
- Ersetzung der wirksamen Anhörung des Betriebsrates durch eine sanktionslose Unterrichtungspflicht des Arbeitgebers.
- Bei sozialwidrigen Kündigungen soll eine Auflösung des Arbeitsverhältnisses ohne weitere Voraussetzungen (wie Zumutbarkeit und Zweckdienlichkeit) auf Antrag von Arbeitgeber oder Arbeitnehmer möglich sein.

Auf den Weg gebracht wurden im Rahmen der Hartz-Reformen zwei weitere sinnvolle Vorschläge:

- Verbindliche Festschreibung von nur vier Kriterien (Dauer der Betriebszugehörigkeit, Lebensalter, Schwerbehinderung und Unterhaltungspflichten), nach denen die Sozialwahl bei einer Kündigung erfolgt.
- Ein Optionsmodell mit einem Wahlrecht zwischen Kündigungsschutz und einer ex ante vereinbarten Abfindung. Diese Regelung darf aber nicht dazu führen, dass ein genereller Anspruch auf eine Abfindung im Falle einer Kündigung eingeführt wird.

Befristete Arbeitsverhältnisse

Da auch die Befristung von Arbeitsverträgen von der Regierung erschwert worden ist, liegt hier ein weiteres zentrales Hemmnis für neue Stellen, das abgebaut werden muss. Gerade kleinen und jungen Unternehmen sowie Branchen mit stark schwankender Auftragslage legt das Teilzeit- und Befristungsgesetz ein zu enges Korsett an. Es ist derzeit nicht erlaubt, einen sachgrundlos befristeten Arbeitsvertrag abzuschließen, wenn mit demselben Arbeitgeber schon vorher ein befristetes oder unbefristetes Arbeitsverhältnis bestanden hat. Unternehmen werden gezwungen, jahrelang Daten von ehemaligen Mitarbeitern aufzubewahren, um wiederholte Einstellungen zu vermeiden. Arbeitsuchende werden um Einstellungschancen gebracht. Hier sind mehrere Lösungen denkbar:

- Schwellenwerte, um zumindest kleine Unternehmen von dem Verbot zu befreien.
- Erlaubnis für Existenzgründer, zunächst für beispielsweise 5 Jahre befristete Arbeitsverträge ohne Einschränkungen abzuschließen.
- Ersetzung des strengen Verbotes durch Einführung einer Frist (circa 6 Monate), nach deren Ablauf eine erneute sachgrundlose Befristung möglich wird.
- Anhebung der Höchstbefristungsdauer, was das Problem zumindest entschärfen könnte.

Betriebsverfassungsgesetz

Im Bereich des Betriebsverfassungsgesetzes und der Mitbestimmung lassen sich in Leistungen und Ansprüche eingreifende Regelungsänderungen und effizienzsteigernde Verfahrensverbesserungen nur schwer voneinander abgrenzen. Dies gilt zum Beispiel für das Einigungsstellenverfahren, das nachfolgend unter dem Aspekt der Organisation behandelt wird, die

Gestaltung des Interessenausgleichs und von Sozialplänen sowie die Beratungspflicht bei Beschäftigungssicherung. Alle diese Bestimmungen führen zu hohen Anspruchsniveaus der Beschäftigten, sind aber ebenso für das gegebene Anspruchsniveau bürokratietreibend geregelt.

Ein besonderes Problem stellt die komplizierte und bürokratieträchtige Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes dar. Ausgedehnte Mitbestimmungsregeln können erhebliche Verzögerungen und Unsicherheiten bei unternehmerischen Entscheidungen verursachen. Dies gilt etwa für den Nachteilsausgleich bei Betriebsänderungen nach § 113 Abs. 3 BetrVG. Die neue Fassung des BetrVG ist gespickt mit bürokratischen Vorgaben. Die Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes ist am besten zurückzunehmen. Als „second best“ ist eine partielle Streichung oder deutliche Vereinfachung der neuen Regelungen anzustreben.

Günstigkeitsprinzip und Tarifvertragsgesetz

Die heutige Auslegung des Günstigkeitsprinzips macht es schwierig, in Existenzkrisen von einem gültigen Tarifvertrag abzuweichen, selbst wenn die Belegschaften zustimmen. Daher haben die Vorschläge zum Ziel, das Günstigkeitsprinzip klarstellend zu erweitern, um Vereinbarungen, die vom Tarifvertrag abweichen, im Interesse von Unternehmen wie Belegschaften zu ermöglichen.

Anspruch auf Teilzeitarbeit

Der Rechtsanspruch auf Teilzeitarbeit stellt vor allem kleine und mittlere Unternehmen vor große organisatorische und arbeitsrechtliche Probleme. Die Unternehmen können den Wunsch auf Teilzeit nur abwehren, wenn betriebliche Gründe dagegensprechen, was schwer nachzuweisen ist. Auch macht den Unternehmen die kurze Frist von nur einem Monat zu schaffen, nach der der Teilzeitantrag eines Beschäftigten wirksam wird, wenn das Unternehmen bis dahin nicht reagiert hat. Gefordert wird deshalb die Abschaffung des allgemeinen Teilzeitanpruchs.

Sofortige Gleichbehandlung von Zeitarbeitnehmern

Die „Equal Treatment“-Regel sollte aufgehoben werden, wonach den Zeitarbeitnehmern vom ersten Tag an die gleichen Arbeitsbedingungen

und Arbeitsentgelte wie im entleihenden Unternehmen zu gewähren sind. Ein Stück dringend notwendige Flexibilität unseres Arbeitsmarktes geht hier durch zusätzliche Bürokratie verloren. Die Zeitarbeitsfirmen müssen sich in jedem Einzelfall über die Arbeitsbedingungen in den Entleihfirmen informieren, diese dokumentieren und auch kontrollieren.

Begrenzung des Antidiskriminierungsgesetzes auf Umsetzung der EU-Norm

Der ursprüngliche Entwurf des Bundesjustizministeriums aus der vergangenen Legislaturperiode ging weit über die EU-Vorgaben hinaus und ist glücklicherweise nicht umgesetzt worden. Doch auch die aktuellen Pläne sehen keine Beschränkung auf die europäische Richtlinie vor. Durch die Beweislastumkehr wird die Vertragsfreiheit massiv eingeschränkt – Arbeitgeber könnten zum Beispiel von nicht zum Zuge gekommenen Stellenbewerbern wegen angeblicher Diskriminierung verklagt werden. Aus dem Gedanken der Antidiskriminierung wird ein Zwangsinstrument zum Schaden der Wirtschaft entwickelt, das letztlich alle Bürger treffen wird. Die Antidiskriminierungsgesetze für das Arbeits- und Zivilrecht sollten sich eng an den europäischen Vorgaben orientieren, da andernfalls mit einer Klageflut und Verunsicherung der Unternehmen zu rechnen ist.

Effizienzsteigerung von Regelungen und Verfahren

Ein Teil der belastenden Bürokratie kann abgebaut werden, ohne im Kern Eingriffe in Leistungen und Ansprüche vornehmen zu müssen. Bessere Verfahren, materielle Harmonisierungen und Anreize für effizientes Handeln sind die wesentlichen Ansatzpunkte.

Vor allem in folgenden Bereichen können durch die Verbesserung von Organisation und Verfahren bürokratische Hemmnisse reduziert werden:

Betriebsratswahlen und betriebliche Mitbestimmung

Unbeschadet der Forderung einer Rücknahme der Neuregelungen im Betriebsverfassungsgesetz bestehen auch unter den gegebenen inhaltlichen Regelungen des Gesetzes deutliche Verbesserungsmöglichkeiten. Dies gilt zunächst für die Wahlverfahren für Betriebsräte. Die Wahlordnung ist

zu vereinfachen, um ihre korrekte und zeitsparende Anwendung durch die Belegschaften zu gewährleisten. Bürokratie entsteht auch durch die Pflicht zur schriftlichen Begründung von Entscheidungen gegenüber dem Betriebsrat in Betrieben mit über 100 Beschäftigten nach § 92a BetrVG. Ferner sind die betrieblichen Mitbestimmungsverfahren zu beschleunigen und feste Fristen einzuführen; zum Beispiel für Einigungsstellenverfahren nach § 76 BetrVG. Ein Beschleunigungsinstrument wäre die generelle Einführung einer Fristenregelung wie in § 102 BetrVG und einer vorläufigen Regelungsbefugnis entsprechend § 100 BetrVG.

Informationspflichten, formale Erfordernisse und Fristen

- Bei einem mit einer Betriebsänderung verbundenen Betriebsübergang sind sowohl die betroffenen Arbeitnehmer als auch der Betriebsrat zu informieren. Diese Doppelinformationspflicht ist unnötig.
- Schriftformerfordernisse bei befristeten Arbeitsverträgen sind genauso überflüssig wie die Pflicht zur geschlechterneutralen Stellenausschreibung nach § 611b BGB. Auch könnten die Aushangvorschriften durch ein „elektronisches schwarzes Brett“ erleichtert werden.
- Bei der Einholung einer Arbeitserlaubnis für Asylbewerber ist die Pflicht zur verbindlichen Festlegung der Arbeitszeit über einen längeren Zeitraum nicht praxistauglich. Auch die Beschäftigung von Fachkräften aus Nicht-EU-Staaten sollte erleichtert werden.
- Vor allem im Handwerk sind EU-einheitliche Standards für eine grenzüberschreitende Arbeitserlaubnis zu entwickeln, die den heute notwendigen Gang über eine Vielzahl von Ämtern unnötig machen und die Bearbeitungsdauer von zurzeit vier Monaten deutlich reduzieren.
- Im Arbeitsrecht kann durch die Vorgabe fester Fristen eine Entbürokratisierung stattfinden. Beispiele sind das Einigungsstellenverfahren nach § 76 BetrVG, der Interessenausgleich nach § 113 Abs. 3 BetrVG oder Widerspruchsrechte bei Betriebsübergang.
- Die Pflicht zur Ermittlung des Berufsbildungsbedarfs auf Verlangen des Betriebsrates und die aufwändige Beratungspflicht (bei Unternehmen mit mehr als 100 Beschäftigten in Schriftform) von Vorschlägen des Betriebsrates zur Beschäftigungssicherung können entfallen.

Einheitliche Rechtsquelle im Arbeits- und Gesundheitsschutz

Die detaillierten Regeln bedeuten gerade für mittelständische Unternehmen und Kleinunternehmen starke Belastungen. Die Regeln sind in unterschiedlichen Gesetzen und Rechtsgrundlagen festgelegt. Zur Vereinfachung sollten alle Regeln in einer Rechtsquelle zusammengefasst werden. Dies könnte im Rahmen eines „Small-Business-Act“ geschehen (Kapitel 5.2.2).

Arbeitnehmererfindungen

Das Arbeitnehmererfindungsrecht ist dringend reformbedürftig. Komplizierte mathematische Formeln für die Berechnung der Vergütungen beeinträchtigen die Handhabbarkeit und treiben die Verwaltungskosten in die Höhe, insbesondere bei Teamerfindungen. Anzustreben ist eine Vereinfachung mit einem klaren und übersichtlichen Vergütungsrahmen durch Pauschalierungen. Damit ist im Durchschnitt keine Absenkung der Vergütungen für Erfindungen verbunden.

Durch die materielle Harmonisierung ähnlicher Tatbestände könnte die Bürokratie reduziert werden. Zwei Bereiche seien beispielhaft benannt:

Schwellenwerte

Es gibt im Arbeitsrecht eine Vielzahl von Schwellenwerten (Kündigungsschutz, Lohnfortzahlung, Teilzeitbefristungsgesetz, Bundesdatenschutzgesetz, Altersteilzeitgesetz, Schwerbehindertengesetz), die zu einer großen Unübersichtlichkeit führen. Notwendig ist eine Vereinheitlichung auf einem möglichst hohen Niveau. Vor allem sollte die Behandlung von Teilzeitkräften einheitlich geregelt werden. Hier sollte überall der Pro-rata-temporis-Grundsatz gelten.

Verdienstbescheinigungen

Die Unternehmen müssen in Deutschland zahlreiche verschiedene Verdienstbescheinigungen ausstellen. Nach geltendem Recht werden über 200 unterschiedliche Verdienstbescheinigungen mit unterschiedlichen Bedingungen und Formularen verlangt – für das Arbeitsamt, für die Krankenkasse, für das Wohngeldamt, BAföG und andere Stellen. Viele davon betreffen das Arbeitsrecht. Hier ist eine konsequente Vereinfachung

Themenbezogene Instrumente zum Bürokratieabbau
Arbeitsrecht

Verbände	Eingriffe in Leistungen und Ansprüche		Effizienzsteigerung von Regelungen/Verfahren		
	Regelungen abschaffen / nicht einführen	Regelungen ändern / ersetzen	Organisation von Verfahren	Materielle Harmonisierung	
BDA	<ul style="list-style-type: none"> - Equal Treatment bei Arbeitszeit - Teilzeitananspruch - Beratungs- und schriftliche Begründungspflicht bei Vorschlägen des Betriebsrats zur Beschäftigungssicherung - bürokratische Pflicht zur Ermittlung des Berufsbedarfs - überflüssige Schriftformzwänge - Begrenzung des Antidiskriminierungsgesetzes auf Umsetzung EU-Norm - Beschäftigungsbilanzen - Umsetzung EU-Grünbuch soziale Verantwortung der Unternehmer - Mehrfachbestellungsverbot - geschlechtsneutrale Stellenausschreibung 	<ul style="list-style-type: none"> - Sozialauswahlkriterien im Kündigungsschutz begrenzen - Schwellenwert/Wartezeit im KSchG erhöhen - Möglichkeit der Auf- lösung des Arbeitsverhältnisses gegen Abfindung bei unwirksamer Kündigung 	<ul style="list-style-type: none"> - Schwerbehinderten- gesetz - Elternzeit - Teilszeit bei Schwellen- werten anteilig (pro rata temporis) berück- sichtigen - Schwellenwerte bei Verfahren zu Interes- senausgleich/ Sozialplan erhöhen - keine Doppelinforma- tion bei Betriebsüber- gang - Unfallverhütung - Arbeitnehmerfindungs- recht vereinfachen 	<ul style="list-style-type: none"> - Fristen für Ein- stellungsverfah- ren, Interessenaus- gleich und Ein- führung vorläufiger Regelungsbefugnis im BetrVG - Frist für Wider- spruchsrecht bei Betriebsübergang 	<p>Anreize für effizientes Handeln</p> <ul style="list-style-type: none"> - betriebliche Re- gelungskompe- tenz erweitern
BDI			<ul style="list-style-type: none"> - Arbeitnehmerfin- dungsrecht vereinfachen 		

Verbände	Eingriffe in Leistungen und Ansprüche		Effizienzsteigerung von Regelungen/Verfahren		
	Regelungen abschaffen / nicht einführen	Regelungen ändern / ersetzen	Organisation von Verfahren	Materielle Harmonisierung	Anreize für effizientes Handeln
BFB	<ul style="list-style-type: none"> – Einbeziehung Selbstständiger in den Sicherheits- und Gesundheitsschutz (EU-Plan) 				
BGA	<ul style="list-style-type: none"> – Mehrfachbefristungsverbot 	<ul style="list-style-type: none"> – Sozialauswahl im Kündigungsschutz einschränken – Mitbestimmungsrecht bei unternehmerischen Entscheidungen einschränken 	<ul style="list-style-type: none"> – Ausbildung entbürokratisieren – vereinfachte Schulungen ausländischer Mitarbeiter in Deutschland (zentrale Genehmigungsstelle) 	<ul style="list-style-type: none"> – Schwellenwerte erhöhen und einheitlich pro rata temporis ausgestalten 	<ul style="list-style-type: none"> – Registrierungskosten durch Verursacher (Staat) zu tragen
CDH		<ul style="list-style-type: none"> – Wiederbeschäftigungsverbot bei Befristung durch Fristenlösung ersetzen 			
DEHOGA	<ul style="list-style-type: none"> – Mehrfachbefristungsverbot 	<ul style="list-style-type: none"> – Schwellenwert/Wartzeit im KSchG erhöhen 	<ul style="list-style-type: none"> – Teilzeitanpruchsregelung vereinfachen – Wahlordnung im Betriebsverfassungsrecht vereinfachen – Arbeitszeitvoranmeldung für Asylbewerber 		
Deutscher Bauernverband		<ul style="list-style-type: none"> – kurzfristige Beschäftigung: Prüfung auf berufsmäßige Beschäftigung abschaffen/Beitragspflichten reformieren – Unterbringungsregeln für Saisonkräfte 			

Verbände	Eingriffe in Leistungen und Ansprüche		Effizienzsteigerung von Regelungen/Verfahren		
	Regelungen abschaffen / nicht einführen	Regelungen ändern / ersetzen	Organisation von Verfahren	Materielle Harmonisierung	Anreize für effizientes Handeln
DIHK		<ul style="list-style-type: none"> - Betriebsverfassungsgesetz vereinfachen (am besten: Novellierung zurücknehmen) - Kündigungsschutz erst ab 20 Beschäftigte - Lockerung der Befristung von Arbeitsverträgen bei Gründern - Informationspflicht bei Betriebsübergang 	<ul style="list-style-type: none"> - Aushangvorschriften modernisieren (elektronisches schwarzes Brett) 		<ul style="list-style-type: none"> - Entscheidungsverlagerung auf betriebliche Ebene (Subsidiaritätsprinzip)
DSGV	<ul style="list-style-type: none"> - Informationspflicht gegenüber Arbeitnehmern bei Betriebsübergang (mit Widerspruchsrecht) 				
HDE	<ul style="list-style-type: none"> - Befristungsverbot bei Vorbeschäftigung 	<ul style="list-style-type: none"> - Recht auf Teilzeit einschränken - Beschränkung der Sozialauswahl im Kündigungsschutz - optionale Abfindung statt Kündigungs-schutz - Heilbarkeit fehlerhafter Betriebsratsanhörungen im Kündigungsschutz - Offenlegungspflicht für Schwerbehinderte - Widerspruchsfrist bei Betriebsübergang 	<ul style="list-style-type: none"> - Beschleunigung von Mitbestimmungsverfahren mit festen Fristen - Anhörungsverfahren im Schwerbehinderten- und Mutterschutzrecht 	<ul style="list-style-type: none"> - 3 einheitliche Schwellenwerte (klein, mittel, groß) 	

Verbände	Eingriffe in Leistungen und Ansprüche		Effizienzsteigerung von Regelungen/Verfahren		
	Regelungen abschaffen / nicht einführen	Regelungen ändern / ersetzen	Organisation von Verfahren	Materielle Harmonisierung	Anreize für effizientes Handeln
VCI			– Einstellungsverfahren für ausländische Fachkräfte vereinfachen		
VDMA		<ul style="list-style-type: none"> – Tarifvertragsgesetz: Günstigkeitsprinzip so ändern, dass betriebliche Bündnisse für Arbeit zulässig sind – Kündigungsschutz: Schwellenwert 20 Beschäftigte, gesetzliche Abfindungsregelung, Sozialauswahl einschränken – Wiederbeschäftigungsverbot bei Befristung durch Fristenlösung ersetzen 		– einheitliche Schwellenwerte; Bemessung nach Arbeitszeit und ohne Auszubildende	– mehr Freiheit bei Umsetzung von Arbeits- und Betriebssicherheitsnormen (Haftung statt Detailregelung)
ZDH	<ul style="list-style-type: none"> – Rechtsanspruch auf Teilzeit – Scheinselbstständigkeitsregelung 	<ul style="list-style-type: none"> – Kündigungsschutz: Schwellenwert 20 Beschäftigte – befristete Beschäftigung – Betriebsverfassungsgesetz – Schwerbehindertenrecht 		<ul style="list-style-type: none"> – Berücksichtigung der Arbeitszeit bei Schwellenwerten – einheitliche Schwellenwerte – EU-einheitliche Standards bei Arbeitsverhältnissen – einheitliches Arbeits-schutzrecht 	
ZGV		<ul style="list-style-type: none"> – Kündigungsschutz: Schwellenwert 20 Beschäftigte, Wartezeit 2 Jahre – Betriebsverfassungsgesetz: Rückkehr zu alten Schwellenwerten 			

chung dringend notwendig. Eine einzige Verdienstbescheinigung sollte ausreichen.

Anreize für effizientes Handeln können Bürokratie schon im Ansatz vermeiden. Im Bereich des Arbeitsrechtes werden drei Vorschläge genannt:

- Stärkung der betrieblichen Regelungskompetenz zum Beispiel durch Öffnungsklauseln im Tarifvertragsgesetz.
- Bei einem grundlegenden Systemwechsel von Detailregelungen hin zu Haftungen könnten mehr Freiräume bei der Umsetzung von Arbeits- und Betriebssicherheitsnormen geschaffen werden.
- Durch Beteiligungen des Staates an den in den Unternehmen entstehenden Bürokratiekosten würde ein systematischer Abwägungsprozess über die Nutzen-Kosten-Relationen angestoßen werden. Im Bereich des Arbeitsrechtes sind solche Kostenbeteiligungen bei den Registrierungen von Ausbildungsplatzbewerbern denkbar.

4.2.2 Sozialrecht

Das Sozialsystem in Deutschland ist nicht zukunftsfest und ohne Zweifel sehr bürokratisch. Es besteht mittlerweile Konsens, dass die sozialen Sicherungssysteme einer tief greifenden Reform unterworfen werden müssen. Im Mittelpunkt stehen das Gesundheits- und Alterssicherungssystem. Bürokratieabbau und Reformen sind gerade hier schwer zu trennen. Die folgenden Ausführungen beschränken sich aber trotzdem ausschließlich auf den Bürokratieaspekt und verzichten auf eine Einbeziehung der materiellen Reformdiskussion. Das darf – wie bereits erwähnt – nicht als Zustimmung der Wirtschaft zu der derzeitigen Sozialpolitik missverstanden werden. Gerade die Verbände betonen seit Jahren eine grundlegende Reformnotwendigkeit. Allerdings gibt es einige Bereiche, die in einer Grauzone zwischen Reformen und Bürokratieabbau durch Eingriffe in Leistungen oder effizienzsteigernde Maßnahmen liegen.

Der Schwerpunkt der Forderungen aus der Wirtschaft zur Entbürokratisierung des Sozialrechts liegt in einer Vereinheitlichung des Entgeltbegriffs. Damit könnte die Buchführung der Unternehmen harmonisiert werden. Außerdem könnten die zahlreichen Formulartypen für Verdienstbeschei-

nigungen vereinheitlicht werden. Die Vereinfachung und Vereinheitlichung von Formularen für Sozialdaten ist deshalb ein weiterer zentraler Wunsch der Unternehmen. Auch die noch relativ jungen komplizierten Regelungen im Rahmen der „Riester-Rente“ geben vielfach Anlass zu Vereinfachungsforderungen.

Eingriffe in Leistungen und Ansprüche

Durch die enge Verzahnung haben arbeitsmarktpolitische Maßnahmen oft steigende Soziallasten zur Folge. Deshalb wird zur Eindämmung der Bürokratie eine grundlegende Reform der Bundesagentur für Arbeit gefordert mit dem Ziel, die Tätigkeit auf Kernaufgaben wie Arbeitslosenversicherung und (stellenorientierte) Vermittlung zu beschränken. In ähnliche Richtung zielt die Forderung, die Regelungen zum Niedriglohnsektor oder zur Riester-Rente grundlegend zu überarbeiten. Auch sollen Unternehmen von Meldepflichten an Sozialversicherungsträger befreit werden. Diese Aufgaben sollten die Arbeitnehmer selbst übernehmen.

Neben diesen eher generellen Forderungen werden einige speziellere Einzelregelungen kritisiert:

Generalunternehmenshaftung und Arbeitnehmerentsendegesetz

Gefordert wird die Abschaffung der Generalunternehmenshaftung bei Bauunternehmen. Es ist nicht zumutbar, dass Generalunternehmen vor Auftragsverteilung sämtliche Angebote potenzieller Nachunternehmer dahin gehend überprüfen, ob bei den angegebenen Lohnkosten die Sozialversicherungsbeiträge zutreffend kalkuliert sind. Mit der Haftung für die tatsächliche Abführung der Beiträge entsteht zusätzlicher Kontrollaufwand. Das Gleiche gilt für die Haftung für Nachunternehmen laut Arbeitnehmerentsendegesetz, deren Streichung gefordert wird.

Zur Durchsetzung sozialer Ziele in der Arbeitswelt dienen auch Regelungen der Arbeitsstätten und -bedingungen. Wie in vielen Bereichen ist es bei den eigentlich notwendigen und nützlichen Schutzbestimmungen zu Überregulierungen gekommen, die sich nun als Hemmschuh speziell für kleine Unternehmen und Existenzgründer erweisen.

Arbeitsstättenverordnung überprüfen

Die Arbeitsstättenverordnung verlangt zum Beispiel getrennte Toilettenräume bei mehr als fünf Arbeitnehmern verschiedenen Geschlechts – gleichzeitig dürfen in Verkehrsmitteln Hunderte Passagiere „geschlechtsneutrale“ Toiletten benutzen. Ebenso ist die Raumtemperatur in Verkaufs-, Büro- und Aufenthaltsräumen detailliert festgelegt und wird von den zuständigen Behörden kostenpflichtig überprüft. Eine deutliche Reduktion der Auflagen könnte Kosten senken, ohne jemandem zu schaden.

Arbeitsmedizinische und sicherheitstechnische Dienste

Schon Betriebe mit nur einem Mitarbeiter müssen arbeitsmedizinische Dienste und sicherheitstechnische Fachkräfte bestellen. Gerade für Kleinunternehmen bedeutet das großen finanziellen und bürokratischen Aufwand. Hier sollten durch Schwellenwerte für kleinere Unternehmen die Anforderungen reduziert werden.

Haftung

Detaillierte Regelungen bei Betriebssicherheitsnormen und Arbeitsschutzbestimmungen belasten kleine Unternehmen besonders, da die Kosten für die Überprüfung ihrer Einhaltung von staatlich sanktionierten Instanzen wie Berufsgenossenschaften, Gewerbeaufsicht und Betriebsärzten erhebliche Fixkostenelemente beinhalten. Hier könnte mehr Freiraum in der Art der Umsetzung notwendiger Sicherheitsnormen entstehen, wenn regelmäßige Pflichtprüfungen durch eine Haftpflicht der Betriebe für die Folgen bei eventueller Nichteinhaltung ersetzt würden. Die Haftung kann durch eine Versicherungslösung unterlegt werden.

Regelungen für Überbrückungsgeldantrag und Existenzgründungszuschuss angleichen

Die Regelungen zum Existenzgründungszuschuss in § 421 I SGB III und dem Überbrückungsgeld nach § 57 SGB III sollten in ihren Anforderungen angeglichen werden. Beim Überbrückungsgeld ist nach wie vor ein so genanntes Tragfähigkeitsgutachten erforderlich. Beim Existenzgründungszuschuss ist dies nicht der Fall. Diese Regelungen sollten aufeinander abgestimmt werden, so dass Tragfähigkeitsgutachten auch beim Überbrückungsgeld nicht länger erforderlich sind.

Effizienzsteigerung von Regelungen und Verfahren

Lässt man die unbestrittene Notwendigkeit grundlegender Reformen im Sozialsystem im Rahmen der Bürokratieabbaudebatte außer Acht, liegen die Schwerpunkte auf Maßnahmen zur Effizienzsteigerung.

Vorschläge im Bereich der Organisation von Verfahren konzentrieren sich auf Folgendes:

Clearingstelle

Die Unternehmen müssen heute die Sozialversicherungsbeiträge an eine Vielzahl von Krankenversicherungen abführen. Ein ähnlicher Aufwand entsteht, wenn ein Arbeitnehmer arbeitslos wird oder vorzeitig in Rente geht. Bei Arbeitslosigkeit muss das Unternehmen 16 verschiedene Formulare ausfüllen, damit das Arbeitsamt die Ansprüche prüfen kann. Gerade für kleine Unternehmen bedeutet das eine unzumutbare bürokratische Belastung. Abhilfe könnte eine zentrale Clearingstelle schaffen, die alle Beschäftigungsdaten und Sozialversicherungsbeiträge an einem Ort sammelt und an die entsprechenden Träger weiterleitet. Notwendig dafür ist die Entwicklung eines einheitlichen Entgeltbegriffs und die Vereinheitlichung der Verdienstbescheinigungen.

Einheitliche Meldestelle für geringfügig Beschäftigte auch im Bestand

Die Neuregelungen zur geringfügigen Beschäftigung mit Wirkung ab dem 1. April 2003 haben durch die Einführung einer einheitlichen Meldestelle, der Bundesknappschaft, zu einem Bürokratieabbau geführt. Allerdings sind über die Bestandsschutzregelungen in § 7 Abs. 2 SGB V, § 229 Abs. 6 SGB VI und § 434i SGB III immer noch unterschiedliche Stellen zuständig. Dies gilt auch für die Umlagen der Lohnfortzahlungsversicherung. Auch in diesen Fällen sollte die Bundesknappschaft einheitlich zuständig sein und die Beiträge entsprechend weiterleiten.

Arbeitszeitkonten

Arbeitszeitkonten sind ein zentraler Baustein für eine moderne Personalpolitik. Das Sozialversicherungsrecht behindert den Einsatz. Wenn Arbeitszeitkonten etwa nach einem Unternehmenswechsel oder aufgrund

eines anderen „Störfalles“ aufgelöst werden müssen, verlangt § 23b SGB IV eine Rückrechnung der Beiträge nach dem Entstehungsprinzip, das heißt, sie müssen so berechnet werden, als ob nie ein Arbeitszeitkonto bestanden hätte. Eine Vereinfachung würde ein Übergang zu dem Zuflussprinzip bedenken, nach dem die Sozialversicherungsbeiträge erst mit der Auflösung der Arbeitszeit-Guthaben fällig werden.

Unfallverhütung

Nach den Vorschriften zur Unfallverhütung sind Arbeitgeber verpflichtet, Fachkräfte für Arbeitssicherheit und Betriebsärzte zu bestellen. Dabei können so geringe Betreuungszeiten anfallen, dass der zeitliche Aufwand für die Bestellung der Fachkräfte höher ist als deren tatsächliche Einsatzzeit. Hier sind Erleichterungen notwendig (Unternehmermodelle).

Maßnahmen zur materiellen Harmonisierung: Die Unternehmen müssen im Sozialrecht für unterschiedliche Zwecke viele verschiedene Verdienstbescheinigungen ausstellen. Vielfalt und Unterschiedlichkeit führen zu unnötigen Belastungen. Notwendig ist die Festlegung eines einheitlichen Entgeltbegriffes, der als einziger in den Personalstammdaten von Mitarbeitern geführt werden muss und den nachfragenden Stellen zur Verfügung gestellt wird. Dieser Entgeltbegriff soll sich am Zuflussprinzip orientieren; das heute vielfach geltende Entstehungsprinzip sollte abgeschafft werden. Auch die Beiträge zu den Sozialversicherungen sollten zukünftig nur noch nach dem Zuflussprinzip berechnet werden. Daneben müsste festgelegt werden, dass die Entscheidung einer Administration für andere bindend ist.

Bundesagentur für Arbeit in Leistungsverfahren einbinden

Ein Beispiel für die schädliche Aufteilung von Kompetenzen ist, dass die Bundesagentur für Arbeit bei der Entscheidung über einen Anspruch auf Arbeitslosengeld nicht an die Feststellung der Versicherungspflicht durch die Einzugsstelle gebunden ist. Auch wenn jahrelang Beiträge zur Arbeitslosenversicherung gezahlt wurden, besteht nicht automatisch ein Leistungsanspruch. Es kann passieren, dass die Ehefrau eines Handwerksmeisters nach 25-jähriger Tätigkeit im Betrieb bei Insolvenz kein Arbeitslosengeld erhält, weil das Arbeitsamt die Tätigkeit nicht als

Themenbezogene Instrumente zum Bürokratieabbau

Sozialrecht

Verbände	Eingriffe in Leistungen und Ansprüche		Effizienzsteigerung von Regelungen/Verfahren		Anreize für effizientes Handeln
	Regelungen abschaffen	Regelungen ändern / ersetzen	Organisation von Verfahren	Materielle Harmonisierung	
BDA	<ul style="list-style-type: none"> – Generalunternehmerhaftung – erweiterte Aufzeichnungspflicht im Baugewerbe 		<ul style="list-style-type: none"> – Vereinfachung der Führung von Arbeitszeitkonten – Vereinheitlichung von Verdienstbescheinigungen 	<ul style="list-style-type: none"> – Beitragsleistungen nach dem Zuflussprinzip 	
BdIB		<ul style="list-style-type: none"> – „Anbieterverfahren“ in der privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge 			
BFB			<ul style="list-style-type: none"> – Zusammenlegung der Prüfungen durch Krankenkassen, Rentenversicherungsträger und Berufsgenossenschaften – mehr Transparenz und weniger Verwaltungsaufwand im Gesundheitswesen 		
BGA		<ul style="list-style-type: none"> – arbeitsmedizinische und sicherheitstechnische Dienste für Kleinbetriebe ver-ringern 		<ul style="list-style-type: none"> – Beitragsleistungen nach dem Zuflussprinzip 	

Verbände	Eingriffe in Leistungen und Ansprüche		Effizienzsteigerung von Regelungen/Verfahren		Anreize für effizientes Handeln
	Regelungen abschaffen	Regelungen ändern / ersetzen	Organisation von Verfahren	Materielle Harmonisierung	
BVR		<ul style="list-style-type: none"> - Rückzahlungs- und Auskunftsverpflichtungen bei überzahlten Renten (Kostenerstattung) - „Anbieterverfahren“ in der privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge - Bestimmungen im Arbeitsstättenchutzgesetz überprüfen; Doppelregelungen vermeiden 		<ul style="list-style-type: none"> - Beitragsleistungen nach dem Zuflussprinzip 	
CDH	<ul style="list-style-type: none"> - Rentenversicherungspflicht für Selbstständige mit einem Auftraggeber - keine Versicherungspflicht für ältere Selbstständige 	<ul style="list-style-type: none"> - arbeitsmedizinische und sicherheitstechnische Dienste für Kleinbetriebe verringern (Schwellenwert 5 Beschäftigte) - Regelungen für Überbrückungsgeldantrag und Existenzgründungszuschuss an gleichen 	<ul style="list-style-type: none"> - einheitliche Meldestelle für geringfügig Beschäftigte auf Bestand ausdehnen 	<ul style="list-style-type: none"> - einheitliche Berechnungsmethode für Sozialversicherungsbeiträge in 400-800-Euro-Zone - Beitragsleistungen nach dem Zuflussprinzip 	
DEHOGA		<ul style="list-style-type: none"> - Schwellenwerte für Arbeitsstättenvorschriften einführen bzw. erhöhen 		<ul style="list-style-type: none"> - Beitragsleistungen nach dem Zuflussprinzip 	

Verbände	Eingriffe in Leistungen und Ansprüche		Effizienzsteigerung von Regelungen/Verfahren		
	Regelungen abschaffen	Regelungen ändern / ersetzen	Organisation von Verfahren	Materielle Harmonisierung	Anreize für effizientes Handeln
DIHK		<ul style="list-style-type: none"> – Kleinbetriebe von arbeitsmedizinischen Diensten befreien 	<ul style="list-style-type: none"> – zentrale Clearingstelle für Meldung von Beschäftigten 	<ul style="list-style-type: none"> – einheitliche Formulare für Meldung von Beschäftigten 	
DSGV		<ul style="list-style-type: none"> – Rückzahlungs- und Auskunftsverpflichtungen bei überzahlten Renten 	<ul style="list-style-type: none"> – Riester-Rente vereinfachen 		
GDV		<ul style="list-style-type: none"> – alle Alternativen der Altersvorsorge gleich behandeln 	<ul style="list-style-type: none"> – Riester-Rente reformieren: keine stufenweise Einführung der Förderung, vereinfachtes Verfahren durch Zulagengutschrift an den Kunden, Wohneigentumsförderung herausnehmen 		
Hauptverband der deutschen Bauindustrie	<ul style="list-style-type: none"> – Haftung der Unternehmer für Sozialversicherungsbeiträge von Subunternehmern (Arbeitnehmerentsendegesetz) 				

Verbände	Eingriffe in Leistungen und Ansprüche		Effizienzsteigerung von Regelungen/Verfahren		Anreize für effizientes Handeln
	Regelungen abschaffen	Regelungen ändern / ersetzen	Organisation von Verfahren	Materielle Harmonisierung	
HDE		<ul style="list-style-type: none"> - Schutzbestimmungen in Arbeitsstättenverordnung überprüfen 	<ul style="list-style-type: none"> - zentrale Clearingstelle für Meldung von Beschäftigten-daten - nachgelagerte Besteuerung der betrieblichen Altersvorsorge, Leistungen nicht über Arbeitgeber abrechnen - eine zuständige Institution für Arbeits-, Gesundheits- und Unfallschutz 	<ul style="list-style-type: none"> - Beitragsleistungen nach Zufussprinzip - einheitlicher Entgeltbegriff 	
VCI			<ul style="list-style-type: none"> - Einstellungsverfahren für ausländische Fachkräfte vereinfachen 		
ZDH	<ul style="list-style-type: none"> - Beschränkung der Bundesagentur für Arbeit auf Kernaufgaben - Generalunternehmerhaftung - erweiterte Aufzeichnungspflicht im Baugewerbe 	<ul style="list-style-type: none"> - Meldepflichten an Sozialversicherungsträger von Arbeitgeber auf Arbeitnehmer übertragen - Arbeitsschutzregeln vereinfachen 	<ul style="list-style-type: none"> - Austausch von Meldungen der Arbeitgeber zwischen Sozialversicherungsträgern - elektronische Meldungen 	<ul style="list-style-type: none"> - weniger und harmonisierte Formulare - Beitragsleistungen nach Zufussprinzip 	
ZGV		<ul style="list-style-type: none"> - Meldepflichten an Sozialversicherungsträger von Arbeitgeber auf Arbeitnehmer übertragen 	<ul style="list-style-type: none"> - zentrale Clearingstelle für Meldung von Beschäftigten-daten 		<ul style="list-style-type: none"> - Wettbewerb zwischen Krankenkassen

unselbstständiges Arbeitsverhältnis anerkennt. Die gezahlten Sozialversicherungsbeiträge werden bei Ablehnung der Anspruchsberechtigung nur für maximal vier Jahre zurückerstattet. Der Verzicht auf eine erneute Anspruchsüberprüfung würde den administrativen Aufwand verringern.

Zur Setzung von Anreizen für effizientes Handeln wird im Bereich Sozialrecht von den Verbänden folgender Vorschlag gemacht:

Wettbewerb zwischen Krankenkassen

Zur Eindämmung der ständig steigenden Ausgaben im Gesundheitswesen muss das marktwirtschaftliche Prinzip des Wettbewerbs eingeführt werden. Konkurrenz zwischen den Krankenkassen in der gesetzlichen Krankenversicherung gibt dem Versicherten Wahlmöglichkeiten und fördert kostensenkende Transparenz.

4.2.3 Steuerrecht

Es ist nicht allein die Höhe der Steuerlast, unter der die Unternehmen in Deutschland zu leiden haben. Die Steuergesetzgebung hat sich immer mehr zu einem Dickicht entwickelt, dessen Einhaltung die Hilfe unternehmensinterner oder -externer Steuerexperten erforderlich macht und so wachsende Aufwendungen an Finanzmitteln und Zeit erfordert. Allein in der letzten Legislaturperiode wurden 84 neue Steuergesetze verkündet, mit denen 58 bestehende Gesetze – teils mehrfach – geändert wurden. Ferner wurden 33 Rechtsverordnungen erlassen, die 49 Regelungen ersetzten oder änderten. Ergänzend wurden 629 steuerrechtliche Verwaltungsvorschriften des Bundesfinanzministeriums veröffentlicht. Hinzu kam eine Flut von Verwaltungsvorschriften der Länder und der Oberfinanzdirektionen.

Angestrebt wird eine konsequente Vereinfachung unseres Steuerrechts. Generell wird ein Steuerrecht mit weniger Ausnahmetatbeständen und – ermöglicht durch die breitere Bemessungsgrundlage – niedrigeren Steuersätzen gefordert. Als besonders problematische Punkte der deutschen Steuergesetzgebung sind anzusehen:

- häufige Änderungen der Steuergesetze, die zum Verlust von Rechtssicherheit führen,
- komplizierte und widersprüchliche Regelungen, die selbst für Experten nur noch schwer durchschaubar sind, und
- die Verlagerung von Verwaltungslasten und damit Kosten der Gesetzgebung auf Unternehmen und Bürger.

Eingriffe in Leistungen, Ansprüche und Regulierungen

Die Forderung nach einer Abschaffung von Regelungen bezieht sich im Steuerbereich oft auf geplante neue Steuern, die zunächst im Rahmen des so genannten Steuervergünstigungsabbaugesetzes eingeführt werden sollten. Auch wenn hier schon im Gesetzgebungsprozess durch den Bundesrat ein Stopp erreicht worden ist, leben einzelne Planungen aus diesem Gesetz immer wieder auf. Folgende Erfordernisse werden von den Verbänden darüber hinaus bei der Abschaffung beziehungsweise Änderung von Leistungen und Ansprüchen im Steuerrecht als notwendig erachtet:

Steuernummer-Angabe in Rechnungen

Bei der Begleichung von Rechnungen mittels Gutschrift verursacht die Angabe der Steuernummer erheblichen Mehraufwand durch Kommunikation mit dem Lieferanten. Außerdem ist die ständige Angabe der Steuernummer aus Datenschutzgründen bedenklich. Auf die Angabe der Steuernummer sollte deshalb verzichtet oder die Anwendung auf Unternehmen beschränkt werden, die ohnehin eine Umsatzsteuer-Identifikationsnummer erhalten haben.

Mindestbesteuerung: keine Einschränkung bei der Verlustverrechnung

Die Mindestbesteuerung nach § 2 Abs. 3, 2b EStG widerspricht dem Ziel der Steuervereinfachung. Die Regelungen sind bürokratisch und für Finanzverwaltung wie Steuerpflichtige kaum nachvollziehbar. Der Grundsatz der Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit und dem Nettoprinzip wird verletzt. Um den bürokratischen Aufwand zu senken, ist die Mindestbesteuerung aus dem Einkommensteuergesetz zu streichen und die Verlustverrechnung mit anderen Einkünften wieder zu ermöglichen.

Bauabzugssteuer

Die Bauabzugssteuer hat das Ziel einer Eindämmung der Schwarzarbeit. Einige Verbände sehen einen enormen bürokratischen Aufwand, da beim Finanzamt Freistellungsbescheinigungen zur Vorlage beim Auftraggeber beantragt werden müssen oder aber ein 15-prozentiger Steuerabzug auf die Rechnung vorgenommen werden muss. Es ist nicht immer klar, welche Leistungen als Bauleistung gelten und der Anfang 2002 eingeführten Bauabzugssteuer unterliegen. Dies verursacht Aufwendungen für Abgrenzungen und Prüfungen in den Unternehmen. Im Gegensatz zu anderen Verbänden sieht die Bauindustrie die Bauabzugssteuer positiv. Sie plädiert für die Beibehaltung, weil sie ihrer Ansicht nach hilft, die Schwarzarbeit in der Branche wirkungsvoll einzudämmen.

Beibehaltung der Umsatzsteuerpauschalierung

Die Vereinfachungsregelung der Umsatzsteuerpauschalierung gemäß § 24 UStG wäre nach den Plänen des Steuervergünstigungsabbaugesetzes stark eingeschränkt worden. Damit wäre auf mehrere 100.000 Kleinbetriebe zusätzlich ein aufwändiges Umsatzsteuerverfahren zugekommen, ohne dass diesem Aufwand höhere Steuereinnahmen gegenübergestanden hätten. Zwar ist das Steuervergünstigungsabbaugesetz gescheitert, aber bei zukünftigen Novellierungen des Steuerrechts muss auf die Beibehaltung einfacher Pauschalierungen geachtet werden.

Schwellenwerte für Einnahme-Überschussrechnung erhöhen

Die komplizierten Regelungen zur Gewinnermittlung sollten vereinfacht werden. Hierzu wird eine Festlegung von Schwellenwerten für die Einnahme-Überschussrechnung deutlich oberhalb der bisherigen Grenzen von 260.000 Euro Umsatz beziehungsweise 25.000 Euro Gewinn (§ 141 Abgabenordnung [AO]) für Gewerbetreibende, die keine Bilanz nach dem Handelsrecht aufstellen müssen, angeregt. Die umfangreichen Buchführungspflichten auch für Kleinbetriebe, die nach HGB bilanzieren müssen, könnten bei einer Einnahme-Überschussrechnung bis zu einem relativ hohen Schwellenwert entfallen. Die im „Kleinunternehmerförderungsgesetz“ der Bundesregierung enthaltene Anhebung der Betragsgrenzen für die Buchführungspflicht auf 350.000 respektive 30.000 Euro rückwirkend zum 1. Januar 2003 weist in die richtige Richtung. Außerdem sollte die

Benachteiligung von nach § 238 HGB bilanzpflichtigen Unternehmen gegenüber Freiberuflern abgeschafft werden, indem für alle unternehmerisch Tätigen einheitliche hohe Schwellenwerte eingeführt werden. Dies ist auch eine materielle Harmonisierung.

Gewinnermittlung für Kleinunternehmen branchenspezifisch vereinfachen
Das Kleinunternehmerförderungsgesetz enthält eine vereinfachte Gewinnermittlung für Existenzgründer und kleine Gewerbetreibende bis zu einer Einkunftsgrenze von 35.000 Euro beziehungsweise 70.000 Euro für Ehepaare. Für diese Gruppe werden pauschal 50 Prozent des Umsatzes als Betriebsausgaben anerkannt, so dass 50 Prozent des Umsatzes als Gewinn zu versteuern sind. Diesen Vereinfachungsgedanken gilt es fortzuführen. Bekanntlich liegen bei Unternehmen des Handels – Einzelhandel, Groß- und Außenhandel und Handelsvermittlung – die Betriebsausgaben regelmäßig oberhalb von 90 Prozent. Würden die den Verbänden und dem Statistischen Bundesamt vorliegenden Erhebungen in die Vereinfachungsregelung mit einbezogen, so könnten auch Kleinunternehmer dieser Branchen von der Vereinfachung profitieren.

Gewerbsteuer durchgreifend reformieren

Die Gewerbesteuer hat in den vergangenen Jahren tief greifende Veränderungen erfahren. Mit der pauschalen Anrechnung der Gewerbesteuer auf die Einkommensteuer für Personenunternehmen wurde ein Signal zur Abschaffung der Gewerbesteuer gesetzt. Die geltende Regelung kann nur eine Übergangslösung sein. Die Anrechnung der Gewerbesteuer ist mit strukturellen Problemen behaftet. Sie führt beispielsweise nicht zu einer Entlastung der Personenunternehmen, wenn einkommensteuerlich kein Gewinn vorliegt, auf den die Gewerbesteuer angerechnet werden könnte. Die Abschaffung der Gewerbesteuer würde das Steuerrecht nachhaltig vereinfachen. Als sinnvolle Alternative sieht die Mehrheit der Verbände ein kommunales Hebesatzrecht zur Einkommen- und Körperschaftsteuer.

Effizienzsteigerung von Regelungen und Verfahren

Ein Teil der belastenden Steuerbürokratie kann ohne Eingriffe in Leistungen und Ansprüche abgebaut werden. Eine größere Verlässlichkeit

der Steuergesetzgebung ließe sich durch die Einführung eines Jahressteuergesetzes erreichen, das den Unternehmen zumindest für ein Jahr Planungssicherheit gewährt. Bessere Verfahren, Harmonisierungen und Anreize für effizientes Handeln sind die wesentlichen Ansatzpunkte.

Generell sollte mehr Gewicht auf die Verständlichkeit und Transparenz von steuerrechtlichen Regelungen gelegt werden; ein solches Vorgehen drückt sich auch in einfachen Steuerformularen aus. Durch folgende Maßnahmen könnte eine Verbesserung und Straffung von Verfahren mit weniger bürokratischen Hemmnissen erreicht werden:

One-Stop-Koordinator beim Finanzamt für alle Steuerarten

Steht den Unternehmen im Finanzamt ein fester Ansprechpartner für alle Steuerarten zur Verfügung, so ließe sich der Aufwand für themenbezogene An- und Rückfragen reduzieren.

ELSTER zügig einführen

Das derzeit getestete Modell für die elektronische Mitteilung von Lohnsteuerdaten der Arbeitgeber ELSTER muss möglichst schnell flächendeckend eingesetzt werden. Die unbürokratische und direkte Übermittlung der Steuerdaten an das Veranlagungsfinanzamt ohne Lohnsteuerkarte reduziert den Arbeitsaufwand beim Arbeitgeber.

Anerkennung elektronischer Rechnungen

Durch die Anerkennung elektronischer Rechnungen mit fortgeschrittenen Signaturverfahren ließen sich Verwaltungsaufwendungen einsparen. Die Möglichkeit zur Erstellung elektronischer Rechnungen ist durch den Gesetzgeber eingeräumt worden, aber leider sind die Regelungen in § 14 Abs. 3 S. 2 UStG praktisch kaum anwendbar. Zur Erhöhung der Sicherheit wird für die elektronische Rechnungsform im Gegensatz zur Papierform eine Unterschrift verlangt. Der Verweis auf das Signaturrecht macht jedoch deutlich, dass allein natürliche Personen diese Unterschrift leisten dürfen. Zur Verbreitung der elektronischen Rechnung ist es unerlässlich, dass als Anwender auch ein Unternehmen, also eine juristische Person, gesetzlich zugelassen wird.

Ökosteuer vereinfachen

Auf die Problematik der Ökosteuer wird im nachfolgenden Abschnitt zum Umweltrecht eingegangen. Unabhängig von der Forderung nach einer Vereinfachung der komplexen Ausnahmeregelungen für das Produzierende Gewerbe wäre eine Abschaffung der Ökosteuer die beste Lösung.

Bundeseinheitliche Steuernummer

Für die Abführung von Steuern wird den Steuerpflichtigen von der Finanzverwaltung eine Steuernummer zugewiesen. Die Steuernummern sind jedoch nicht bundeseinheitlich. Unternehmen, die in mehreren Ländern Tochtergesellschaften oder Betriebsstätten unterhalten, bekommen in jedem Bundesland für die Tochtergesellschaften beziehungsweise Betriebsstätten jeweils eigene Steuernummern. Die Einführung einer bundeseinheitlichen Steuernummer vereinfacht das Steuerrecht. Auch ist anzustreben, dass je Steuerpflichtigen nur ein Finanzamt für jede Steuerart zuständig ist. Dagegen verursacht die geplante Einführung einer neuen, zusätzlichen Identifikationsnummer neben der Steuernummer und der Umsatzsteuer-Identifikationsnummer neue Bürokratie.

Vereinfachung des Zollrechts und der Zollkostenordnung

Die Komplexität des deutschen Zollrechts steht in keinem Verhältnis zum erzielten Mittelaufkommen, da die Zölle auf die meisten Waren in internationalen Verhandlungsrunden in den letzten Jahrzehnten drastisch gesenkt wurden. Ansatzpunkte für eine Entbürokratisierung sind eine pauschale Kleinbetragsregelung, die Vereinfachung von Zollkostenordnung, aber auch sonstiger Gebührenordnungen durch Bagatellregelungen, Reduzierung von Bußgeldtatbeständen und die Nutzung elektronischer Datenträger anstelle von Originalunterlagen.

Grundsätzlich ist im Steuerrecht eine stärkere materielle Harmonisierung durch Pauschalierung und Typisierung anzustreben:

Zahl der Einkunftsarten reduzieren

Durch die Reduktion wird das Steuerrecht vereinfacht und der Aufwand bei den Steuerpflichtigen durch Ausfüllen von Formularen und Kenntnis von Sonderregelungen und Ausnahmetatbeständen reduziert.

Vereinheitlichte Freibeträge

Durch das Anheben und die Vereinheitlichung von Freibeträgen könnte bei unterschiedlichen Steuerarten eine Vereinfachung des Steuerrechts mit weniger Ausnahmetatbeständen erreicht werden.

Einkommensteuer: Pauschalen bei Einnahmen und Ausgaben

Die Besteuerung nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip hat zu zahlreichen Ausnahmetatbeständen geführt, die unterschiedlich hohe Abzüge vom zu versteuernden Einkommen erforderlich machen. Der verstärkte Einsatz von Pauschalsätzen auf der Einnahmen- und Ausgabenseite könnte Steuerpflichtige wie Finanzverwaltung entlasten.

Darüber hinaus sollten die pauschalierten Steuersätze vereinheitlicht werden. Die Regelungen für die Pauschalierung der Lohnsteuer für Teilzeitbeschäftigte nach § 40a EStG führen zu Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen kurzzeitigen und kurzfristigen Beschäftigungsverhältnissen. Für kurzfristige Teilzeitbeschäftigung gilt ein Pauschalsteuersatz von 25 Prozent; dagegen besteht für kurzzeitige, in geringem Umfang und gegen geringes Arbeitsentgelt durchgeführte Teilzeitbeschäftigungen ein Pauschalsteuersatz von 20 Prozent. Es sollte ein einheitlicher Steuersatz von maximal 20 Prozent festgelegt werden.

Prinzipiell ist die Verfolgung allgemeiner politischer Ziele über das Steuerrecht mit Effizienzverlusten verbunden; auf Anreize für effizientes Handeln ist zu achten. Das Hauptziel des Steuerrechts ist die Generierung staatlicher Einnahmen. Ein einziges Instrument ist jedoch ungeeignet, mehrere Ziele effizient zu verfolgen. Andere Instrumente sind notwendig.

Kostenerstattung für Lohnsteuerabzug, Erfüllung von Dokumentations- und Meldepflichten

Müsste der Staat den Unternehmen die Kosten für die Berechnung und Abführung der Lohnsteuer erstatten, so würde dies sicher maßgeblich zu einer effizienten Steuergesetzgebung beitragen, die nicht nur den fiskalischen Nutzen, sondern auch die Kosten der Regelungen berücksichtigt. Ein ähnlicher Effekt ließe sich eventuell erreichen, wenn die Steuerpflichtigen ihre Steuern selbst abführen müssten.

Themenbezogene Instrumente zum Bürokratieabbau

Steuerrecht

Verbände	Eingriffe in Leistungen und Ansprüche		Effizienzsteigerung von Regelungen/Verfahren	
	Regelungen abschaffen / nicht einführen	Regelungen ändern / ersetzen	Organisation von Verfahren	Materielle Harmonisierung
BDA		<ul style="list-style-type: none"> nachgelagerte Besteuerung bei Altersvorsorge 	<ul style="list-style-type: none"> ELSTER einführen 	Anreize für effizientes Handeln
BdB			<ul style="list-style-type: none"> Eingrenzung und Konkretisierung des Zugriffsrechts der Betriebsprüfung auf die DV-gestützte Buchführung Auszahlung der Zulagen nach dem Vermögensbildungsgesetz durch Finanzämter statt Kreditinstitute 	
BDI	<ul style="list-style-type: none"> Steuervergünstigungsabbaugesetz Vermögensteuer keine Dokumentationspflicht für Verrechnungspreise 		<ul style="list-style-type: none"> Jahressteuergesetz Beibehaltung vereinfachter Abschreibungsregeln Anerkennung der elektronischen Signatur Zollrecht vereinfachen 	
BFB	<ul style="list-style-type: none"> Steuernummer in Rechnungen Baubzugssteuer 	<ul style="list-style-type: none"> Aufzeichnungspflichten bei USt. Fahrtenbuchpflicht für Freiberufler (Wahlmöglichkeit Prozentwert) 		

Verbände	Eingriffe in Leistungen und Ansprüche		Effizienzsteigerung von Regelungen/Verfahren		Anreize für effizientes Handeln
	Regelungen abschaffen / nicht einführen	Regelungen ändern / ersetzen	Organisation von Verfahren	Materielle Harmonisierung	
BGA			<ul style="list-style-type: none"> transparentes und nachvollziehbares Steuerrecht mit einfachen Formularen Angabe der Umsatzsteuer-Identifikationsnummer statt Finanzamts-Steuernummer in Rechnungen endgültiges EU-Mehrwertsteuersystem nach Ursprungslandprinzip 	<ul style="list-style-type: none"> Zahl der Einkunftsarten reduzieren mehr Pauschalierung und Typisierung Ist-Besteuerung bei der USt. deutschlandweit für alle KMU 	<ul style="list-style-type: none"> Verfolgung politischer Ziele nicht über Steuerrecht Beteiligung des Staates an Kosten durch Dokumentations- und Meldepflichten
BVR	<ul style="list-style-type: none"> Mindestbesteuerung (Einkommensteuergesetz) Steuernummer in Rechnungen (Begrenzung auf Unternehmen mit Umsatzsteuer-Identifikationsnummer) Baubzugssteuer 	<ul style="list-style-type: none"> Meldepflichten bei Erbschaftsteuer einschränken Lohnsteuerabführung durch Arbeitnehmer steuerliche Abschreibung geringwertiger Wirtschaftsgüter vereinfachen; Schwellenwert erhöhen Gewerbesteuer reformieren Rechtsanspruch auf verbindliche Steuerurkunde Fahrtenbuchführungspflicht reformieren 	<ul style="list-style-type: none"> Zugriff auf Buchungssysteme durch Steuerbehörden: Datenträger statt EDV-System Anwendung des Halbeinkünfteverfahrens (Körperschaftsteuer) klarstellen Auszahlung der Ar-beitnehmersparzulage über Finanzämter Verwaltungsmodalitäten für Eigenheimzulage (jährliche Anzeige der Abtretung) Speicherung von Daten für Betriebsprüfung vereinfachen (Frist verkürzen) Steuernummer 	<ul style="list-style-type: none"> Ist-Besteuerung bei Umsatzsteuer auf 500.000-Euro-Schwelle anheben (wie in den neuen Bundesländern) 	

Verbände	Eingriffe in Leistungen und Ansprüche		Effizienzsteigerung von Regelungen/Verfahren		Anreize für effizientes Handeln
	Regelungen abschaffen / nicht einführen	Regelungen ändern / ersetzen	Organisation von Verfahren	Materielle Harmonisierung	
CDH	<ul style="list-style-type: none"> - Steuernummer in Rechnungen 	<ul style="list-style-type: none"> - Fahrtbuchführungspflicht reformieren - Spensensätze erhöhen - uneingeschränkte Absatzbarkeit von Bürokosten - Schwellenwert für Ab-schreibung geringwertiger Wirtschaftsgüter erhöhen - Rechtsanspruch auf verbindliche Steuer-auskunft - Erfolgsermittlung für kleine Unternehmen branchenspezifisch vereinfachen 	<ul style="list-style-type: none"> - Zusammenfassung USt.-Voranmeldung mit Quartalsmeldungen über steuerfreie Lieferungen - keine Unterscheidung zwischen Dienstreisen und Einsatzwechsel-tätigkeit - Speicherung von Daten für Betriebs-prüfung vereinfachen (Frist verkürzen) 	<ul style="list-style-type: none"> - Ist-Besteuerung bei USt. auf 500.000-Euro-Schwelle anheben - Vereinheitlichung von Steuersatz-Pauschalen 	
Deutscher Bauern- verband	<ul style="list-style-type: none"> - Steuernummer in Rechnungen (Begrenzung auf Unternehmen mit USt.-Identifikationsnummer) - Bauabzugssteuer 	<ul style="list-style-type: none"> - Beibehaltung Umsatzsteuerpauschalierung 		<ul style="list-style-type: none"> - Ist-Besteuerung bei USt. auf 500.000-Euro-Schwelle anheben (wie in den neuen Bundesländern) 	
DIHK	<ul style="list-style-type: none"> - Bauabzugssteuer 	<ul style="list-style-type: none"> - niedrige Steuertarife bei Abschaffung von Ausnahmen - Schwellenwerte für Einnahme-Überschussrechnung erhöhen 	<ul style="list-style-type: none"> - Vereinfachung der Buchführungs- und Bilanzierungsvorschriften für Kleinbetriebe - Speicherung von Daten für steuerliche Betriebsprüfung vereinfachen 	<ul style="list-style-type: none"> - Erfolgsermittlung für Kleinbetriebe an freie Berufe anpassen 	

Verbände	Eingriffe in Leistungen und Ansprüche		Effizienzsteigerung von Regelungen/Verfahren		
	Regelungen abschaffen	Regelungen ändern / ersetzen	Organisation von Verfahren	Materielle Harmonisierung	Anreize für effizientes Handeln
DSGV		– Melde- und Abführungspflichten bei Erbschaftsteuer einschränken			
GDV	– Abschaffung der Einschränkung der Verlustverrechnung gemäß § 2 III EStG – Neuregelung der Anrechnungsguthaben bei Körperschaftsteuer – Begrenzung des Betriebsausgabenabzugs (KSt)				
HDE			– One-Stop-Koordinator beim Finanzamt für alle Steuerarten		
VCI	– keine verschärfte Dokumentationspflicht für Verrechnungspreise	– steuerliche Abschreibung geringwertiger Wirtschaftsgüter vereinfachen; Schwellenwert erhöhen			
VDA	– Erhöhung der Firmenwagenbesteuerung – Dokumentationspflicht für Verrechnungspreise		– Wegfall der Einfuhrumsatzsteuer bei Vorsteuerabzugsberechtigung (durchlaufender Posten) – Vereinfachung der Zolkkostenordnung		

Verbände	Eingriffe in Leistungen und Ansprüche		Effizienzsteigerung von Regelungen/Verfahren		
	Regelungen abschaffen	Regelungen ändern / ersetzen	Organisation von Verfahren	Materielle Harmonisierung	Anreize für effizientes Handeln
WSM	– Erhöhung der Dienstwagenbesteuerung		– Umsatzsteuerrecht: elektronische Rechnung mit fortgeschrittener Signatur – Rechnungen ohne Finanzamts-Steuer-Nummer		
ZDH	– Abschaffung der Einschränkung der Verlustverrechnung gemäß § 2 III EStG	– einheitliche steuer- und sozialrechtliche Durchführungswege bei der betrieblichen Altersversorgung – bundesweite Anhebung der Ist-Versteuerungsgrenzen bei der Umsatzbesteuerung		– ESt: Pauschalen bei Einnahmen und Ausgaben	– Kostenerstattung für LSt-Abzug des Arbeitgebers
ZGV			– steuerliche Absetzbarkeit internationaler Tagungen verbessern		– Abschaffung der LSt-Abführung durch Arbeitgeber

Die umfangreichen Dokumentations- und Meldepflichten der Unternehmen könnten ebenfalls weitaus effizienter gestaltet werden – bei einer Kostenbeteiligung des Staates für die Erfüllung von ihm auferlegter Verpflichtungen durch Dritte wäre ein deutlicher Anreiz zur Reduzierung und Effizienzsteigerung gegeben.

4.2.4 Umweltrecht

Mit den nachfolgenden Vorschlägen wird nicht das Ziel verfolgt, das Umweltrecht auszuhöhlen und den in Deutschland erreichten hohen Standard des Umweltschutzes zurückzuführen. Doch ist gerade die Umweltgesetzgebung ein Bereich, in dem die Effizienz der Regulierung bislang eine untergeordnete Rolle spielte. Vielfach ließe sich das gleiche materielle Schutzziel deshalb auch mit weit geringerem Aufwand für die Unternehmen erreichen. Ein Beispiel sind die Ausnahmetatbestände für die Ökosteuer, deren Komplexität verschleiert, dass letztlich nur wenige Unternehmen für eine spürbare Reduktion der Belastung qualifiziert sind. Insgesamt wird die einzuschlagende Zielrichtung im Umweltrecht daran deutlich, dass die Vorschläge nur in wenigen Fällen die Abschaffung und anspruchsmindernde Änderung von Regelungen vorsehen, sondern sich ganz überwiegend auf die Organisation und Effizienz von Verfahren erstrecken.

Neben den untauglichen Ausnahmebestimmungen für die Ökosteuer auf betriebliche Energieverwendung zählen die immer aufwändigeren Auflagen infolge von EU-Richtlinien (Stoffpolitik, Cross Compliance) zu den von der Wirtschaft beklagten Problemfeldern. Die Landwirtschaftsbetriebe leiden unter stetig komplizierteren Umwelt- und Landschaftsschutzbestimmungen.

Eingriffe in Leistungen, Ansprüche und Regulierungen

Verbandsklagerecht im Bundesnaturschutzgesetz

Mit der Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes von März 2002 wurde in § 59 Abs. 1 ein Verbandsklagerecht eingeführt. Diese Rechtsänderung führt zu einer weiteren Verlängerung und Verkomplizierung von

Verfahren, ohne dem Umwelt- und Naturschutz letztlich einen höheren Stellenwert einzuräumen. Aufgrund der Beeinträchtigung der Planungssicherheit von Investoren sollte diese Vorschrift ersatzlos gestrichen werden.

Ökosteuer vereinfachen – Sockelbetrag abschaffen

Die Ausnahmeregelungen bei der Ökosteuer für das Produzierende Gewerbe sind ausgesprochen unübersichtlich und bürokratieintensiv. Dies beginnt schon mit der Unterscheidung zwischen ermäßigungs- und nicht ermäßigungsberechtigten Unternehmen. Ermäßigungen sind aus wirtschaftlichen, technischen und sozialen Gründen möglich. Weiter verkompliziert wird die Ökosteuer durch einen Sockelbetrag, ab dem die Ermäßigung greift. Dies kann dazu führen, dass die Berechnung der Ermäßigung für kleinere Betriebe einen Aufwand bedeutet, der den letztlich gesparten Betrag überschreitet. Der mittelstandsfeindliche Sockelbetrag sollte daher abgeschafft und die Ermäßigungsregeln vereinfacht werden. Am besten wäre eine großzügige Freistellung der betrieblichen Energieverwendung. Die ohnehin zweifelhafte umweltpolitische Lenkungswirkung könnte dabei durch eine Selbstverpflichtung der Industrie zur Energieeffizienz abgelöst werden, die dem gleichen Ziel mit viel weniger Bürokratie dient.

Abstandsauflagen in der Landwirtschaft

- Die in Deutschland geltenden Abstandsauflagen für den Gewässerschutz sind die schärfsten und kompliziertesten in Europa. Die Abstandsauflagen für Pflanzenschutzmittel sollten vereinfacht, vereinheitlicht und unter Berücksichtigung neuer Technik (driftmindernde Düsen) aktualisiert werden.
- Seit Oktober 2002 sieht die TA Luft für Stallbauvorhaben strenge Abstandsauflagen vor, die auf realitätsfernen Annahmen basieren. Dies macht kostenintensive Gutachten und Berechnungen erforderlich, die den bürokratischen Aufwand erhöhen. Mit regional angepassten Mindestabstandskurven für Emissionen bei Stallbauvorhaben ließen sich aufwändige Messungen und Gutachten vermeiden.

Ausgleich für Landinanspruchnahme erleichtern

Das naturschutzrechtliche Prinzip des Eingriffsausgleichs an Ort und Stelle führt oft zu übermäßig aufwändigen Lösungen, die trotzdem minderwertig sind. Im Rahmen der Eingriffsregelung sollten flexiblere Ausgleichsmechanismen geschaffen werden. Die den Ländern eingeräumten Möglichkeiten von Flächenpools, Ökokonten und Ähnlichem sollten ausgeweitet und der Ausgleichszwang räumlich und zeitlich entkoppelt werden.

Effizienzsteigerung von Regelungen und Verfahren

Im Umweltrecht kann ein erheblicher Teil der belastenden Bürokratie reduziert werden, ohne im Kern Eingriffe in Leistungen und Ansprüche vornehmen zu müssen. Gerade hier gibt es ein großes, bislang ungenutztes Potenzial.

Einfache Regelung für EU-Stoffpolitik

Die EU-Kommission arbeitet an einer neuen Richtlinie, die die Stoffpolitik auf eine vollständig neue Grundlage stellt. Zehntausende von Substanzen würden demzufolge Genehmigungsverfahren unterworfen. Ziel ist eine lückenlose Kontrolle der gesamten Stoffkette in Produktionsverfahren der chemischen Industrie, aber Auswirkungen gäbe es auch in anderen Branchen wie etwa der Elektronik. Die veröffentlichten EU-Pläne zur Anmeldung und Genehmigung chemischer Stoffe in Produktionsverfahren sind extrem kompliziert und kaum einzuhalten, wenn zum Beispiel Produktionsgeheimnisse von Unternehmen aus Drittstaaten berührt sind. Sie stellen eine schwere Belastung für die chemische Industrie und andere Wirtschaftszweige dar, durch die Arbeitsplätze gefährdet werden. Anzustreben ist eine möglichst einfache Regelung ohne zusätzliche Belastungen für die Unternehmen.

Chemikalienrecht vereinfachen

Die von den Unternehmen zu beachtenden Vorgaben für den Umgang mit Chemikalien sind in verschiedenen Gesetzen niedergelegt. Durch die EU-Stoffpolitik droht die Unübersichtlichkeit in diesem Bereich weiter zu steigen. Gefordert wird daher eine Vereinfachung der Vorschriften durch

die Zusammenfassung des Chemikalienrechts in Chemikaliengesetz und Gefahrstoffverordnung.

EU-Regelungen zu Cross Compliance

Mithilfe der so genannten „Cross Compliance“-Regeln sollen Auflagen für den Agrarsektor im Umwelt- und Tierschutz sowie in Verbraucher- und Gesundheitsangelegenheiten über eine Kopplung an Beihilfezahlungen durchgesetzt werden. Da sich die Compliance-Bestimmungen aber oft an bestehenden nationalen und europäischen Vorgaben orientieren, steht dem mit der Umsetzung verbundenen Aufwand kein entsprechender Nutzen gegenüber. Letztlich führen die 38 EU-Vorschriften zu „Cross Compliance“ zu einer massiven Zunahme an Verwaltungsarbeiten, ohne dass der Verbraucher-, Umwelt- und Tierschutz entsprechend erhöht wird. Vielfach handelt es sich um eine Doppelung von Arbeiten, für die bereits Fachbehörden zuständig sind. Anstelle der geplanten flächendeckenden Kontrollen sollte stattdessen die Teilnahme an Qualitätssicherungs- und Zertifizierungssystemen auf freiwilliger Basis gefördert werden. Kooperative Lösungen wie Vertragsnaturschutz auf freiwilliger Grundlage müssen Vorrang vor neuen Zwangsmaßnahmen haben.

Behördenstruktur für Biozidzulassungen vereinfachen

Die Zulassung von Bioziden durch die Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin erfordert das Einvernehmen einer ganzen Reihe zusätzlicher Behörden wie etwa dem Umweltbundesamt und dem Bundesinstitut für Risikobewertung. Die Vielzahl der beteiligten Behörden führt zu aufwändigen Abstimmungsprozeduren und langen Verfahren. Die Zahl der beteiligten Behörden sollte im Sinne kürzerer Zulassungsverfahren deutlich verringert werden.

Klimaschutz unbürokratisch gestalten

Bislang gilt für den Klimaschutz durch die Industrie die „Klimavereinbarung“, eine unbürokratische Regelung ohne staatliche Verwaltung. Durch den geplanten anlagenbezogenen Zertifikatehandel mit Parallelstrukturen zu den bestehenden Genehmigungsanforderungen sowie das ab 2005/2006 im Rahmen der Kyoto-Verpflichtungen vorgesehene nationale System der anlagenbezogenen Treibhausgasemissionen kommen nun

erhebliche Verwaltungsansprüche auf die Unternehmen zu. Nach der so genannten Aarhus-Konvention, dem UN-ECE-Übereinkommen über den Zugang zu Umweltinformationen, gibt es weitere Berichtspflichten für ein Emissionsregister (PRTR – Pollutant Release and Transfer Register). Da auch noch das Europäische Pollutant Emission Register (EPER) eine Monitoring- und Berichtspflicht enthält, sollten die verschiedenen Anforderungen so aufeinander abgestimmt werden, dass sie gemeinsam aus einer Quelldatei der Unternehmen erfüllt werden können und Doppelungen von Mess- und Berichtspflichten vermieden werden.

Anzahl der Umweltschutzbestimmungen reduzieren zur Beschleunigung von Verfahren

Die Vielzahl der Verordnungen, Richtlinien und Auflagen im Umweltschutz ist für die Unternehmen nur noch schwer zu überschauen. Aber auch die Behörden tun sich mit dem Gesetzeswust schwer, so dass Genehmigungsverfahren sehr lange dauern. Umweltverträglichkeitsprüfungen, das Anlagengenehmigungsrecht und andere Regelungen sollten daher deutlich vereinfacht werden.

Maßnahmen zur materiellen Harmonisierung:

Umweltverträglichkeitsprüfung an EU-Recht anpassen

Die Umsetzung der europäischen Richtlinie für Umweltverträglichkeitsprüfungen sieht von der EU nicht geforderte nationale Verschärfungen bei der Festlegung der Schwellenwerte vor. Hierdurch werden kleine landwirtschaftliche Betriebe, die bisher nicht betroffen waren, einer Vorprüfung für die UVP unterzogen. Da das Bundesimmissionsschutz-Genehmigungsverfahren als Trägerverfahren für die UVP dient, wurden hier die Grenzen ebenfalls abgesenkt. Selbst für landwirtschaftliche Kleinbetriebe ist nun mit Kosten von 25.000 Euro zu rechnen. Um einen unverhältnismäßigen Aufwand für kleine landwirtschaftliche Betriebe zu vermeiden, sollten die Schwellenwerte dem EU-Recht gemäß angehoben werden. Ebenfalls ist das UVP-Verfahren vom Bundesimmissionsschutz-Verfahren zu trennen; eine Koppelung mit dem Baugenehmigungsverfahren wäre vorzuziehen.

Themenbezogene Instrumente zum Bürokratieabbau
Umweltrecht

Verbände	Eingriffe in Leistungen und Ansprüche		Effizienzsteigerung von Regelungen/Verfahren		
	Regelungen abschaffen / nicht einführen	Regelungen ändern / ersetzen	Organisation von Verfahren	Materielle Harmonisierung	Anreize für effizientes Handeln
ADV			<ul style="list-style-type: none"> - Fluglärmkriterien in Luftfahrtgesetz aufnehmen - Duldungspflicht zum Betreten von Grundstücken für Umweltverträglichkeitsprüfungen 		
BDI			<ul style="list-style-type: none"> - einfache Regelung für EU-Stoffpolitik - Lärmschutz in Luftverkehrsgesetz aufnehmen 	<ul style="list-style-type: none"> - Umweltverträglichkeitsprüfung an EU-Recht anpassen - Wasserrecht der Bundesländer harmonisieren 	<ul style="list-style-type: none"> - Kyoto: Selbstverpflichtungen statt Dirigismus
Deutscher Bauernverband	<ul style="list-style-type: none"> - 3-jährige Emissionserklärung landwirtschaftlicher Betriebe - keine Viehbesatzgrenze (Plan BMVEL) - keine Aufhebung der Privilegierung von Tierhaltungsanlagen (Plan BMVEL) 	<ul style="list-style-type: none"> - Abstandsauflagen für Pflanzenschutzmittel-einsatz - Abstandsauflagen nach TA Luft regional anpassen, Behörden-spielräume einschränken - Ausgleich für Land-inanspruchnahme räumlich und zeitlich entkoppeln - Kennzeichnungs-pflichten für Dünger nicht ausweiten 	<ul style="list-style-type: none"> - keine Übererfüllung von EU-Normen für UVP; keine UVP-Vorprüfungen kleinerer landwirtschaftlicher Betriebe - freiwillige Qualitätssicherung und Zertifizierung statt EU-Vorschriften - zu Cross Compliance - Festsetzung repräsentativer Erträge für nachwachsende Rohstoffe streichen (EU-Recht) - Vereinfachung der Erstattungsregeln für die Ökosteuern 	<ul style="list-style-type: none"> - Anpassung Landeswassergesetze an EU-Stilllegungsregeln 	

Verbände	Eingriffe in Leistungen und Ansprüche		Effizienzsteigerung von Regelungen/Verfahren	
	Regelungen abschaffen / nicht einführen	Regelungen ändern / ersetzen – Ökosteuern vereinfachen (am besten: abschaffen)	Organisation von Verfahren	Materielle Harmonisierung Anreize für effizientes Handeln
DIHK				
Hauptverband der deutschen Bauindustrie	– Verbandsklagerecht im Bundesnaturschutzgesetz			
VCI	– Abwasserabgabengesetz		<ul style="list-style-type: none"> – Behördensstruktur für Biozidzulassungen vereinfachen; Zulassungsverfahren verkürzen – unbürokratische EU-Regelung für Klimaschutz, Genehmigungs- und Monitoringpflichten reduzieren und vereinheitlichen (Kyoto, Emissionshandel, EU-Register) 	
VDA			<ul style="list-style-type: none"> – Vereinfachung der Vorschriften – Zusammenfassung des Chemikalienrechts in Chemikaliengesetz und Gefahrstoffverordnung 	

Verbände	Eingriffe in Leistungen und Ansprüche		Effizienzsteigerung von Regelungen/Verfahren		
	Regelungen abschaffen / nicht einführen	Regelungen ändern / ersetzen	Organisation von Verfahren	Materielle Harmonisierung	Anreize für effizientes Handeln
WSM			<ul style="list-style-type: none"> - Verfahren beschleunigen - Umweltverträglichkeitsprüfung vereinfachen - Anzahl von Bestimmungen im Umweltschutz reduzieren 		
ZDH	<ul style="list-style-type: none"> - Öko-Steuer: Sockelbetrag abschaffen 	<ul style="list-style-type: none"> - Ökosteuer: Freistellung betrieblicher Energieverwendung, dafür Selbstverpflichtung zur Energieeffizienz 			

4.2.5 Statistik

Bei der Frage, was Statistik leisten soll und wie viel Aufwand mit der Erhebung verbunden sein darf, können in der Wirtschaft durchaus Zielkonflikte auftreten. Jedes Unternehmen möchte seine eigene Belastung gern reduziert sehen, aber andererseits auf verlässliche und detaillierte Statistiken zurückgreifen können. Ein Beispiel ist der Wunsch nach einer verbesserten Statistik für unternehmensnahe Dienstleistungen. Gerade die unternehmensorientierten Dienste sind ein Wirtschaftsbereich, mit dessen wachsender Bedeutung die Statistik nicht Schritt halten konnte. Angeregt wird eine erweiterte Darstellung der Dienste mit einer Herunterbrechung auf die berührten Industriezweige. Doch besonders mittelständische Betriebe leiden unter dem bürokratischen Aufwand durch die laufende Meldung statistischer Daten. Auf eine Entlastung kleiner und mittlerer Unternehmen dringen daher auch schwerpunktmäßig die Vorschläge der Verbände.

Die Belastung der Wirtschaft und speziell der KMU mit Statistikaufgaben kann durch eine Reihe von Maßnahmen reduziert werden, ohne generell auf statistische Informationen zu verzichten. Dies sind im Wesentlichen:

- höhere Schwellenwerte bei Erhebungen, zum Beispiel Freistellung von Betrieben unter 20 Beschäftigten von Meldepflichten und vor allem Abwehr europäischer Vorschriften zur Ausdehnung der Berichtspflichten für kleine Unternehmen,
- die verstärkte Nutzung von Stichproben anstelle von Vollerhebungen,
- Koordination und Zusammenlegung von Erhebungen sowie
- Sekundärnutzung vorhandener Daten und
- Umstellung auf elektronische Erhebungen.

Kritisch werden neue Statistikanforderungen auf europäischer Ebene wie die EU-Arbeitskostenerhebung und die Ausweitung der Berichtspflichten bei Dienstleistungen und freien Berufen beurteilt. Generell wird die Harmonisierung nationaler und europäischer Erhebungen angemahnt.

Eingriffe in Leistungen, Ansprüche und Regulierungen

Folgende Erfordernisse werden im Einzelnen von den Verbänden bei der Abschaffung beziehungsweise Änderung von Leistungen und Ansprüchen der Statistik gesehen:

Ausweitung von Berichtspflichten seitens der EU verhindern

Die Europäische Kommission plant, die europäische Konjunkturstatistik im Dienstleistungssektor erheblich auszubauen. So soll die Umsatzmeldung monatlich statt vierteljährlich erfolgen. Daneben ist geplant, auch die gezahlten Löhne und Gehälter und die Arbeitsstunden zu erheben. Dies führt bei den betroffenen Unternehmen – unter Einschluss von Freiberuflern wie Rechtsanwälten, Unternehmensberatern und Ingenieurbüros – zu beträchtlichen zusätzlichen Dokumentationspflichten. Die Ausweitung der Erhebungsbürokratie für EU-Zwecke muss verhindert werden. So fordert die EU bei den Strukturhebungen im Bau- und im Verarbeitenden Gewerbe neuerdings die Befragung von 12.000 Betrieben mit unter 20 Beschäftigten. Ähnliches plant die EU für die Konjunkturerhebungen. Diese Entwicklung muss gestoppt werden, weil sie die nationalen Bemühungen zunichte macht. Vielmehr sollten die Ergebnisse für Betriebe mit unter 20 Beschäftigten möglichst immer auf Basis von Kleinstichproben hinzugeschätzt werden, die notwendigen Befragungen der Klein- und Kleinstbetriebe sind auf ein Mindestmaß zu reduzieren. Allerdings wird es weiterhin Befragungen in diesem Segment geben müssen, um für den Großteil der Betriebe in der Volkswirtschaft auch statistische Aussagen treffen zu können.

EU-Arbeitskostenerhebung einheitlich erst ab 20 Beschäftigte

Die von der EU-Kommission verlangte Arbeitskostenerhebung ist sehr aufwändig, da sie die Erfassung aller Aufwendungen beinhaltet, die vom Arbeitgeber im Zusammenhang mit der Beschäftigung von Arbeitnehmern getätigt werden. Neben den Löhnen und Gehältern sind sämtliche tariflichen, gesetzlichen und freiwilligen Personalzusatzkosten anzugeben. Die Erfassung macht eine intensive Überprüfung der Buchhaltungsunterlagen notwendig. Kleine Unternehmen verfügen oft lediglich über eine vereinfachte Buchführung und können die detaillierten Fragen nur schwer

beantworten. Daher muss die EU-Arbeitskostenerhebung auf Unternehmen mit 20 und mehr Beschäftigten beschränkt werden.

Reduzierung von Erhebungsmerkmalen

Die Zusammenstellung der Daten für die Lohn- und Gehaltsstrukturerhebung in den Betrieben verursacht hohen Aufwand. Neben einer Beschränkung auf größere Betriebe ab 20 Beschäftigte und einer Erhöhung der Periodizität von 4 auf 6 Jahre bietet auch eine Beschränkung der Erhebungsmerkmale eine Möglichkeit, den Aufwand zu reduzieren, ohne dass wichtige Informationen verloren gehen. Folgende Merkmale könnten wegfallen:

- Beteiligung der öffentlichen Hand am Unternehmenskapital
- Art des Arbeitsvertrages
- Angabe der Lohnsteuerklasse
- Angabe der Kinderfreibeträge
- Angabe der Lohnsteuer und Sozialversicherungsabgaben

Auch in anderen statistischen Bereichen sollten die Erhebungsmerkmale auf Abschaffungspotenziale hin untersucht werden.

Statistische Erhebungen für freie Berufe vereinfachen

Die Belastung von Betrieben, Kanzleien, Praxen, Büros, Apotheken und anderen Unternehmen in den freien Berufen ist erheblich und droht durch neue Berichtspflichten der EU noch weiter anzusteigen. Als Maßnahmen zur Reduktion der damit verbundenen Belastungen bieten sich

- eine stärkere Nutzung des Internets mit Online-Fragebögen (unter Berücksichtigung des Datenschutzes) und
- die Sekundär-Nutzung von bereits erhobenen Statistiken an.

Darüber hinaus sollte eine Ausdehnung der Konjunkturstatistik auf neue Merkmale wie Löhne und Arbeitsstunden vermieden werden.

Obergrenze bei Statistikpflichten für KMU

Um die Belastung kleiner und mittlerer Betriebe durch statistische Berichtspflichten zu reduzieren oder zumindest einem weiteren Anstieg wirkungsvoll vorzubeugen, reicht es nicht, einzelne Erhebungsmerkmale zu

überprüfen, während gleichzeitig neue Belastungen beispielsweise durch die EU eingeführt werden. Um diesem bekannten Effekt vorzubeugen, sollte eine Obergrenze an Statistiklasten für KMU mit weniger als 50 Beschäftigten eingeführt werden. Hier sollte auch festgelegt werden, mit wie vielen Stichprobenerhebungen ein Unternehmen zusätzlich zu den Vollerhebungen pro Jahr maximal konfrontiert wird.

Effizienzsteigerung von Regelungen und Verfahren

Ein Teil der belastenden Bürokratie kann abgebaut werden, ohne im Kern Einschränkungen in der Statistik vornehmen zu müssen. Bessere Verfahren etwa durch elektronische Meldungen und Mehrfachnutzung von Daten sind die wesentlichen Ansatzpunkte.

Generell ist eine Optimierung von Erhebungsverfahren und ein rationeller Umgang mit dem „Rohstoff Daten“ anzustreben. Durch folgende Maßnahmen könnten weniger bürokratische Verfahren erreicht werden:

Nutzung von Verwaltungsdaten

Durch eine intensive Nutzung bestehender Verwaltungsdateien für statistische Erhebungen können neue Belastungen für Unternehmen vermieden werden. Es sollten daher gezielt Verfahren entwickelt werden, mit denen die Validität und Qualität solcher Sekundärstatistiken ermittelt und gestärkt werden kann.

Mehrfachnutzung von Datenbanken

Durch die Sekundärnutzung bereits erhobener Daten und die Mehrfachnutzung von Datenbanken könnte Erhebungs- und Verwaltungsaufwand eingespart werden. Es sollte daher von vornherein geklärt werden, welcher Nutzen aus vorhandenen Dateien und Meldungen gezogen werden kann und ob angestrebte Ziele wie etwa die Tierseuchenbekämpfung nicht auch einfacher erreichbar sind.

Online-Datenerhebungen

Empirischen Untersuchungen zufolge nimmt Deutschland beim E-Government in Europa bislang nur einen unbefriedigenden hinteren Rang ein.

Dies gilt auch im Bereich der Statistik. Durch die Ausweitung von Online-Datenerhebungen sind Kosteneinsparungen und verringerte Belastungen bei den meldenden Unternehmen zu erzielen. Daneben steigt die Geschwindigkeit, mit der statistische Ergebnisse vorliegen, und die Fehlerquote wird gegenüber dem Abschreiben von Daten aus Erhebungsbögen reduziert. Allerdings führt dies erst dann zu nachhaltigen Verbesserungen, wenn die Daten für die statistischen Ämter direkt aus den Rechnungslegungssystemen der Unternehmen automatisch generiert werden können. Dazu ist eine Abstimmung der betrieblichen und der statistischen Begriffe und Konzepte notwendig. Dieser Prozess steckt erst in den Anfängen.

Unternehmensregister

Die EU-Mitgliedstaaten sind verpflichtet, ein einheitliches Unternehmensregister aufzubauen. In Deutschland ist ein derartiges Register für alle Unternehmen derzeit im Entstehen. Damit das Ziel einer Rationalisierung der amtlichen Statistik und eine Reduktion der Berichtspflichten für Unternehmen durch die einheitliche Datenbank erreicht werden kann, sollte das Unternehmensregister schnellstmöglich fertig gestellt und funktionsfähig gemacht werden.

Einer materiellen Harmonisierung dienen:

Einheitliche Unternehmensnummer

Eine einheitliche Unternehmensnummer für die Meldung und Nutzung administrativer Daten könnte die Unternehmen und statistischen Ämter entlasten. Außerdem ist die einheitliche Unternehmensnummer für das angestrebte vollständige Unternehmensregister praktisch eine Voraussetzung. Sie muss möglichst einfach und kostengünstig für die Unternehmen und die Unternehmensvertretungen einführbar sein.

Vereinheitlichte Erhebungen der Statistischen Landesämter

Die je nach Bundesland unterschiedlich gestalteten Fragebögen sind eine unnötige Belastung besonders für jene Unternehmen, die Betriebe in mehreren Bundesländern unterhalten. Bundesweite Erhebungen sollten auch mit einheitlichen Fragebögen vorgenommen werden.

Themenbezogene Instrumente zum Bürokratieabbau Statistik

Verbände	Eingriffe in Leistungen und Ansprüche			Effizienzsteigerung von Regelungen/Verfahren	
	Regelungen abschaffen / nicht einführen	Regelungen ändern / ersetzen	Organisation von Verfahren	Materielle Harmonisierung	Anreize für effizientes Handeln
BDA	<ul style="list-style-type: none"> – KMU entlasten – Arbeitnehmerdatenschutzgesetz – keine Ausweitung von Regelungen wegen EU 	<ul style="list-style-type: none"> – Reduzierung von Erhebungsmerkmalen – EU-Arbeitskosten-erhebung erst ab 20 Beschäftigte 	<ul style="list-style-type: none"> – Vereinheitlichung von Erhebungsverfahren – Nutzung von Verwaltungsdaten – Online-Datenerhebung 	<ul style="list-style-type: none"> – Einführung einer bundeseinheitlichen Unternehmensnummer 	
BDI			<ul style="list-style-type: none"> – Unternehmensregister – Nutzung von Verwaltungsdaten – Online-Datenerhebungen 	<ul style="list-style-type: none"> – einheitliche Unternehmensnummer – vereinheitlichte Erhebungen der Statistischen Landesämter 	
BFB		<ul style="list-style-type: none"> – statistische Erhebungen für freie Berufvereinfachen (E-Erhebungen) und reduzieren 			
BGA		<ul style="list-style-type: none"> – Erhöhung der Wertgrenze bei Ausfuhrmeldung 	<ul style="list-style-type: none"> – Vereinfachung statistischer Angaben im Außenhandel (handelsübliche Mengeneinheiten!) 		
Deutscher Bauernverband			<ul style="list-style-type: none"> – Mehrfachnutzung von Nutztier-Datenbanken 		

Verbände	Eingriffe in Leistungen und Ansprüche		Effizienzsteigerung von Regelungen/Verfahren		
	Regelungen abschaffen / nicht einführen	Regelungen ändern / ersetzen	Organisation von Verfahren	Materielle Harmonisierung	Anreize für effizientes Handeln
DIHK		<ul style="list-style-type: none"> – Obergrenze bei Statistiklasten für KMU unter 50 Beschäftigten 			
HDE	<ul style="list-style-type: none"> – Freistellung von Betrieben unter 20 Beschäftigten von Meldepflichten 				
VCI		<ul style="list-style-type: none"> – Reduktion von Meldepflichten für KMU (Stichproben, Sekundärnutzung von Datenquellen) 			
VDA	<ul style="list-style-type: none"> – Erhebung zu Kosten des Umweltschutzes 	<ul style="list-style-type: none"> – bessere Statistik für unternehmensnahe Dienstleistungen 	<ul style="list-style-type: none"> – Vereinfachung der Handelsstatistiken (Extra- und IntraStat) 	<ul style="list-style-type: none"> – Angleichung europäischer und nationaler Berichtspflichten 	
ZDH		<ul style="list-style-type: none"> – Reduzierung der Meldepflichten – EU-Arbeitskostenerhebung ab 20 Beschäftigte 	<ul style="list-style-type: none"> – Nutzung von unterjährigen Verwaltungsdaten – Einsatz des Unternehmensregisters – Online-Datenerhebungen 		

Angleichung europäischer und nationaler Berichtspflichten

Parallele Berichtspflichten der Unternehmen für die europäische und nationale Exportstatistik verursachen Doppelarbeit. Im Rahmen der EU-Erweiterung sollten die Berichtspflichten überprüft und Erhebungsmerkmale vereinfacht werden. Im Einzelnen betrifft dies folgende Punkte:

- Reduzierung der statistischen Erfordernisse in der Extra- und IntraStat
- Wegfall von Erhebungsmerkmalen wie „Eigenmasse“ und „Grenzübergangswert“
- Einfache IntraStat anstelle der bisherigen Duplizität der Erhebung (IntraStat-Eingang und IntraStat-Versendung)

4.2.6 Genehmigungen und Produkthanforderungen

Umständliche Genehmigungsverfahren und bürokratische Produkthanforderungen belasten die deutschen Unternehmen. Viele Verfahrensregeln und Anforderungen an Güter und Dienstleistungen gehen auf EU-Richtlinien zurück, doch nicht selten wurden bei der Umsetzung in deutsches Recht die Regelungsliebe und Detailversessenheit der Brüsseler Eurokraten noch einmal übertroffen. Oft könnten Genehmigungen ganz entfallen, ohne dass eine Gefährdung von Konkurrenten und Mitarbeitern oder Beeinträchtigung Dritter erkennbar wäre. In anderen Fällen scheint eine drastische Vereinfachung angebracht. Generell sehen die Verbände weitaus häufiger Spielraum zur Verbesserung der Genehmigungs- und Zulassungsverfahren in den für sie relevanten Bereichen, als dass sie die Abschaffung von Regeln verlangen. Nicht zu kurz kommen sollte bei der Entschlackung des Genehmigungswesens die Einführung von Verfahren des E-Government.

Eingriffe in Leistungen, Ansprüche und Regulierungen

Folgende Erfordernisse werden von den Verbänden zur Abschaffung beziehungsweise Erleichterung von Genehmigungs- und Zulassungserfordernissen im Einzelnen gesehen:

Ladenschlussgesetz

Die Verlängerung der samstäglichen Öffnungszeiten bis 20 Uhr ist ein Schritt in die richtige Richtung, aber nicht mehr. Die Streichung des Ladenschlussgesetzes ermöglicht eine vollständige Freigabe der Ladenschlusszeiten an Werktagen. Dies würde es dem Handel erlauben, die Öffnungszeiten flexibel an der lokalen Kundenfrequenz auszurichten und so die Umsatz- und Ertragschancen zu optimieren, was auch der Beschäftigung zugute kommt. Sonn- und Feiertage wären weiter durch Gesetze der Bundesländer geschützt, der Schutz der Arbeitnehmer ist durch Arbeitszeitgesetz und Tarifverträge gewährt.

Liberalisierung des EU-Marktordnungsrechts

Die EU-Marktordnung erlegt dem Export und der Einfuhr von Agrarerzeugnissen eine große Zahl administrativer Hemmnisse auf. Für den Import sind aufwändige Importlizenzverfahren zu durchlaufen; die Verfahren für die Beantragung von Ausfuhrerstattungen zum Beispiel für Fleischexporte sind ähnlich kompliziert. Zwar ermöglicht die Komplexität der EU-Agrarmarktpolitik nur geringen Spielraum für nationale Erleichterungen, doch sollte die Bundesregierung aktiver auf die Liberalisierung des gemeinschaftlichen Marktordnungsrechts hinwirken.

Anzeigepflicht für elektronische Handelssysteme

Nach dem 4. Finanzmarktförderungsgesetz soll gemäß § 58 Abs. 1 BörsG der Betrieb eines elektronischen Handelssystems für den Handel börsenmäßig handelbarer Wirtschaftsgüter und Rechte der zuständigen Börsenaufsichtsbehörde schriftlich angezeigt werden – ohne dass der Begriff des elektronischen Handelssystems überhaupt definiert ist. Da aktuell auf EU-Ebene im Rahmen der Überarbeitung der Wertpapierdienstleistungsrichtlinie auch dieser börsenaufsichtliche Aspekt diskutiert wird, sollte zur Vermeidung widersprüchlicher Doppelbürokratie derzeit keine entsprechende Regelung getroffen werden. Hierzu müssten die Anzeigepflicht nach § 58 BörsG und die Vorgaben zur Überwachung börsenähnlicher Systeme gemäß §§ 59 ff. BörsG gestrichen werden, da die für die Aufsicht zuständigen Bundesländer bereits Verordnungen über den Inhalt der Anzeige und Kostenordnungen für Bußgelder verabschieden.

Verbraucherinformationsgesetz (Planung)

Da im Bereich der Produktinformation der Verbraucher bereits jetzt durch umfangreiche gesetzliche Regelungen informiert und geschützt ist, erscheint eine gesetzliche Pauschalregelung der Informationsansprüche gegenüber Unternehmen überflüssig. Besonders aufwändig ist die geplante Regelung durch eine vollständige Auflistung global verflochtener Zulieferverbindungen, die dem Kunden letztlich wenig nützt. Dem spezifischen Informationsbedürfnis der Verbraucher kommen ergänzende Herstellerinformationen, Qualitätssiegel und Zertifikate von Initiativen und Verbänden sowie Veröffentlichungen wie zum Beispiel der Stiftung Warentest weit stärker entgegen.

Initiativ- und Vetorecht für das Bundesministerium für Verbraucherschutz

Das ressortübergreifende Initiativrecht gibt dem Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft eine Sonderstellung. Verbraucherrelevante Fragen erhalten in der Regierung Vorrang gegenüber der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft. Verstärkt wird dies durch die Forderung nach einem suspensiven Vetorecht des Ministeriums. Zur Wahrung eines Gleichgewichts der Interessen von Wirtschaft und Verbrauchern sollte das Initiativrecht des BMVEL aufgegeben werden.

Erlaubnispflichten für Existenzgründer und „One-Stop-Shop-Prinzip“

Gerade Jungunternehmer werden durch vielfältige Erlaubnispflichten behindert, bis ihnen die Aufnahme der Geschäftstätigkeit möglich ist. Das Gewerberecht sollte daher konsequent von unverhältnismäßigen Auflagen befreit werden. Auf europäischer Ebene muss die Gewerbefreiheit weiter ausgebaut werden.

Durch eine zentrale öffentliche Anlaufstelle für Existenzgründer bei den Handwerkskammern oder Industrie- und Handelskammern können alle Informationsangebote gebündelt werden. Am besten sollte hier auch gleich eine gemeinsame Genehmigungsstelle für die Behörden angesiedelt sein, bei denen Unternehmensgründer vorstellig werden müssen. In Kombination mit einer Reduktion der erforderlichen Genehmigungen zum Beispiel durch Ausnahmeregelungen für Gründer und Kleinbetriebe könnte dies die lahrende Gründungsfreudigkeit in Deutschland wieder beleben helfen.

Informationspflichten im Verbraucher- und Anlegerschutz beschränken

Die Versorgung aller Bevölkerungskreise mit Finanzdienstleistungen zu erschwinglichen Konditionen könnte gefährdet werden, wenn auf EU-Ebene und in Deutschland Anforderungen im Verbraucher- und Anlegerschutz definiert werden, die Bürokratieaufwand und Kosten erzeugen, ohne dem Schutzbedürfnis der Kunden wirklich zu dienen. Entbehrlich sind zum Beispiel manche Anbieter-Informationspflichten. So findet sich in der Richtlinie 2002/65/EG über den Fernabsatz von Finanzdienstleistungen an Verbraucher ein 21 Punkte umfassender Katalog mit vor Vertragsabschluss zu erteilenden Angaben, wobei jeweils weitere detaillierte Regelungen getroffen werden. Eine derart ausufernde Auflistung führt vermutlich eher dazu, dass wichtige Informationen vom Verbraucher übersehen werden. In den meisten Fällen sollten Kerninformationen und ein Hinweis, wo weiterführende Angaben zu finden sind, ausreichen. Informationspflichten für Verbraucher und Anleger sollten auf ein sinnvolles und praktikables Maß beschränkt und eine Überregulierung seitens der EU von der Bundesregierung verhindert werden.

Leichter Kontakt mit öffentlichen Verwaltungen

Durch die Schaffung einheitlicher Anlaufstellen und eine Schulung der Mitarbeiter hinsichtlich der Belange der Unternehmen kann der Kontakt mit der Verwaltung erleichtert und das Gründungsverfahren deutlich beschleunigt werden, wie das Beispiel anderer Länder zeigt.

Aufsichtsrechtliche Berichtspflichten reduzieren und koordinieren

Für größere Kreditinstitute bestehen Berichtspflichten gegenüber diversen Stellen. Dies sind nicht nur die klassischen Aufsichtsbehörden wie Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) und Bundesbank, sondern auch Ermittlungsbehörden und der Staatsschutz, die die Institute für Strafverfolgung und Prävention in Dienst nehmen. Um den wachsenden Aufwand durch Meldungen und Berichtspflichten einzudämmen, sollten Koordination und Verknüpfung der Angaben verbessert werden. Zur Reduktion bürokratischer Lasten wäre die Vereinheitlichung von Begriffen und Definitionen hilfreich.

Effizienzsteigerung von Regelungen und Verfahren

Vielfach kann die belastende Zulassungs- und Genehmigungsbürokratie abgebaut werden, indem Verfahren effizienter organisiert oder harmonisiert werden:

Frist für Erörterungsverfahren im Planungsrecht

Bislang gibt es keine Vorgaben, in welchem Zeitraum die Planfeststellungsbehörde nach Abschluss der Erörterung Entscheidungen zu treffen und den Plan festzustellen hat. Dies unterminiert die Planungssicherheit. Die Planfeststellungsbehörden sollten angemessene Fristen von zum Beispiel sechs Monaten erhalten, um das Verfahren zum Abschluss zu bringen.

Zuständigkeit im Luftverkehrsgesetz auf eine Behörde beschränken

Das Luftverkehrsgesetz räumt den Bundesländern die Möglichkeit ein, die Zuständigkeit im Planfeststellungsverfahren auf zwei Behörden aufzuteilen, indem Planfeststellungs- und Anhörungsbehörde organisatorisch getrennt werden. Dies kann zu Verzögerungen und Mehrkosten führen und sogar das Scheitern von wichtigen Projekten mit begünstigen, wie der Fall des Berliner Flughafenprojekts nahe legt. Der in manchen Bundesländern schon praktizierte Verzicht auf eine gesonderte Anhörungsbehörde sollte daher ins LuftVG aufgenommen werden.

Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz in ganz Deutschland einführen

Das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz hat sich bei der zügigen Modernisierung der ostdeutschen Verkehrswege bewährt. Eingeführt wurde es nach der Wiedervereinigung für die neuen Bundesländer, um den Aufbau wichtiger Infrastrukturen nicht durch überlange Planungszeiträume zu belasten. Die Verkürzung der Genehmigungsverfahren hat zügige Investitionen in die Verkehrswege ermöglicht. Trotz der deutlichen Beschleunigung wurden die Rechte von Betroffenen nicht über Gebühr eingeschränkt und der Schutz der Umwelt nicht beeinträchtigt. Das Gesetz läuft ohne erneute Verlängerung aber Ende 2004 aus. Die Regelungen sollten in Anbetracht der guten Erfahrungen entfristet und auf ganz Deutschland ausgedehnt werden.

Zweistufiges Fristenregime mit Genehmigungsfiktion

Genehmigungsverfahren ziehen sich in Deutschland oft unerträglich in die Länge; Fristen werden nicht eingehalten. Ein zweistufiges Fristenregime könnte Abhilfe schaffen. In der ersten Genehmigungsphase werden die vom Unternehmen eingereichten Unterlagen auf Vollständigkeit geprüft, dies muss in wenigen Tagen geschehen. Bei Fristablauf gelten die Unterlagen als vollständig. Die eigentliche Bearbeitungsfrist kann je nach Prüfaufwand länger dauern. Bei ihrer Nichteinhaltung gilt eine Genehmigungsfiktion. Nacharbeiten des Antragstellers zur Vervollständigung der Unterlagen könnten dann frühzeitig erfolgen; die Nichteinhaltung der Bearbeitungsfrist mit Verweis auf fehlende Unterlagen wäre nicht mehr möglich. Dies könnte die Genehmigungsverfahren generell verkürzen.

E-Government ausbauen

Im Bereich moderner Verwaltung durch E-Government nimmt Deutschland innerhalb Europas Untersuchungen zufolge nur einen unbefriedigenden hinteren Rang ein. Die Servicequalität der Verwaltung lässt sich vor allem durch internetgestützte Transaktionen verbessern, die Bürgern und Unternehmen deutliche Zeit- und Kostenvorteile bieten. Allerdings sollten nicht bestehende Abläufe ins Internet kopiert, sondern im Zuge der entsprechenden Umgestaltung neue strukturelle Ansätze wie One-Stop-Government ausgebaut und Abläufe optimiert werden.

Online-Verträge (elektronische Vertragsabschlüsse) zulassen

Der elektronische Geschäftsverkehr erlangt durch die neuen Medien eine immer größere Bedeutung für die Leistungsfähigkeit unserer Volkswirtschaft. Zur Förderung des elektronischen Geschäftsverkehrs sollten Online-Vertragsabschlüsse generell zugelassen werden. Entgegenstehende Vorschriften müssen aufgehoben werden. Dies gilt zum Beispiel für § 492 Abs. 1 Satz 1 BGB, der für den Verbraucherdarlehensvertrag die elektronische Form gemäß § 126a BGB ausschließt.

Datenschutzrecht vereinfachen – Verarbeitungsregister reformieren

Stetig ansteigende Anforderungen im Datenschutzrecht verursachen immer höhere EDV- und Personalkosten in den Unternehmen. Mit der Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes (BDSG) vom Mai 2001

sind erhebliche neue Belastungen für Kreditinstitute entstanden. Durch die Änderung des Dateibegriffs (§ 3 Abs. 2 BDSG) fällt nun eine Vielzahl von Aktensammlungen der Banken unter den Geltungsbereich des Gesetzes. Die gleichzeitige Beachtung des BDSG, des 11. Teils des Telekommunikationsgesetzes und des Teledienstdatenschutzgesetzes durch Teledienstanbieter, beispielsweise im Online-Banking, führt zu Abgrenzungsproblemen und Widersprüchen. Eine Vereinfachung und Systematisierung des Rechts sind notwendig.

In der Umsetzung der EG-Datenschutzrichtlinie in § 4g Abs. 2 BDSG ist für Unternehmen ein so genanntes Verarbeitungsregister mit datenschutzrechtlich relevanten Vorgängen enthalten. Je nach Auslegung der Datenschutzaufsichtsbehörde kann dieses Register mit großem Verwaltungsaufwand verbunden sein. Eine Beschränkung auf Grundlegendes sollte daher im Gesetz verankert werden. Auf die Informationen im Register hat nicht nur der betriebliche Datenschutzbeauftragte Zugriff, sondern auf Antrag jeder Interessierte. Die Vorhaltung dieses umfangreichen Registers für externe Nutzer ist genauso aufwändig wie überflüssig. Als Möglichkeit zur Vereinfachung des Verarbeitungsregisters könnte ein komprimiertes Register mit den Kernangaben extern – aber nur für Kunden – verfügbar gemacht werden, während das vollständige Register intern geführt wird.

Mehr Kontinuität im Verbraucherrecht

Die Abfolge der Gesetzesnovellierungen im Verbraucherrecht zeugt eher von hektischem Aktionismus als von sachgerechten Überlegungen zum Verbraucherschutz. Sowohl durch das im Januar 2002 in Kraft getretene Schuldrechtsmodernisierungsgesetz als auch sechs Monate später durch das Oberlandesgericht(OLG)-Vertretungsgesetz wurden die Vorschriften zum Widerrufsrecht der Verbraucher geändert. In der Folge mussten Kreditinstitute ihre Widerrufsbelehrungen im Halbjahresabstand zweimal grundlegend überarbeiten. Da auch die Komplexität der Neuregulierung zunahm, ist inzwischen ein Informations- und Belehrungsdickicht entstanden, das den Verbraucher eher verwirrt, als dass es ihm nützt. Im Verbraucherrecht ist daher mehr Kontinuität zu fordern.

Zentrale Datenbank für Antragsunterlagen

Eine Vereinheitlichung kommunaler Verfahren ist auch für überregional tätige Unternehmen dringend notwendig, die ähnliche Anträge in verschiedenen Kommunen stellen müssen, dabei aber oft ganz unterschiedliche Erfahrungen mit der Kooperationsbereitschaft und den Verfahren machen müssen. Hier wäre eine zentrale Datenbank eine große Erleichterung, in der die Antragsunterlagen wie zum Beispiel das polizeiliche Führungszeugnis bereitgestellt werden.

Baugenehmigungsverfahren vereinfachen und beschleunigen

Die Dauer von Baugenehmigungsverfahren wird durch Beteiligung einer Vielzahl betroffener Fachbehörden verlängert, was Investitionen zum Beispiel landwirtschaftlicher Betriebe belastet. Eine Vereinfachung und Beschleunigung kann erreicht werden, indem:

- Baugenehmigungsbehörden behördenübergreifend zusammenarbeiten und entscheiden,
- die Einbeziehung von Fachbehörden begrenzt wird,
- Fachbehörden parallel arbeiten und
- Brandschutzanforderungen überdacht werden.

Darüber hinaus sind die Umnutzungsmöglichkeiten zur gewerblichen Nutzung nicht mehr benötigter landwirtschaftlicher Gebäude im Außenbereich zu verbessern.

Arbeitsstättenordnung für Gründer lockern

Es sollte überprüft werden, ob Existenzgründer von bestimmten Regeln der Arbeitsstättenordnung für einen festgelegten Zeitraum freigestellt werden können. Gerade in der Wachstumsphase des Unternehmens können Regelungen zum Abstand zwischen Schreibtischen und Fenstern und Ähnliches zu einem Hemmnis für neue Arbeitsplätze werden.

Elektronisches Handelsregister

Die bisherige Form der Führung des Handelsregisters ist überholt. Die Eintragungsdauer wird durch zeitraubende Aktenbewegungen innerhalb der Gerichte und durch die Versendung von Dokumenten auf dem Postweg verzögert. Der Bund sollte sich dafür stark machen, dass schnellstmöglich

in allen Ländern das Handelsregister in die elektronische Form überführt wird. Dabei muss sichergestellt werden, dass eine schnelle und reibungslose Übermittlung von Dokumenten mittels neuer Medien zwischen allen Verfahrensbeteiligten auch länderübergreifend möglich ist.

Bundesweite Einführung der Rahmengenormen

Das Instrument der Rahmengenormen für den Bau von Industrieanlagen sollte bundesweit eingeführt werden. Dieses Instrument räumt den Unternehmen das Recht ein, auf Basis vereinfachter Unterlagen in einem festgelegten Rahmen mit dem Bau einer Anlage zu beginnen und erst kurz vor Betriebsbeginn die Detailprüfung und -genehmigung durchführen zu lassen. Besonders für eilbedürftige Fälle stellt das derzeit gültige Genehmigungsrecht noch immer ein Hemmnis dar. Zudem sollten für die Bearbeitung von Genehmigungsverfahren innerhalb der Behörden Fristen festgelegt werden, die bei Fristüberschreitung eine automatische Genehmigung von Anträgen zur Folge haben. Hierfür wären einheitliche gesetzgeberische Maßnahmen auf Bundes- und Länderebene erforderlich.

Strukturierte Ablaufpläne für Projektgenehmigungen

Bei der Projektentwicklung von Immobilien kommt es immer wieder zu erheblichen Verzögerungen wichtiger Vorhaben durch unstrukturierte Verfahrensabläufe und Reibungen zwischen Unternehmen und Behörden. Die Folge sind Beschwerden über den schleppenden Fortschritt der Immobilienprojekte, weil zum Beispiel die Schaffung neuer Verkaufsflächen an wachstumsstarken Standorten im Einzelhandel behindert wird. Zur Behebung dieses Mankos sollte für jedes Vorhaben ein klar strukturierter Ablaufplan mit zeitlichen Fixpunkten erarbeitet werden. Behördenseitig ist ein Koordinator als Dienstleister für den Bauträger zu benennen, der für Abstimmungen zuständig ist, den Projektentwickler über den Fortgang informiert und die Einhaltung des Ablaufzeitplans garantiert.

Prüfungen von Ämtern und Behörden zusammenfassen

Sozialversicherungsträger, Finanzämter und Berufsgenossenschaften prüfen in festgelegten Abständen in den Lohn- und Gehaltsbuchhaltungen der Unternehmen die korrekte und vollständige Berechnung steuer-,

Themenbezogene Instrumente zum Bürokratieabbau
Genehmigungen (Zulassungen), Produktanforderungen

Verbände	Eingriffe in Leistungen und Ansprüche		Effizienzsteigerung von Regelungen/Verfahren	
	Regelungen abschaffen / nicht einführen	Regelungen ändern / ersetzen	Organisation von Verfahren	Materielle Harmonisierung
ADV			<ul style="list-style-type: none"> - Kriterien für Beteiligungsverfahren (Gemeinden, Behörden) festlegen - Frist für Erörterungsverfahren im Planungsrecht - Zuständigkeit im Luftverkehrsrecht auf eine Behörde beschränken (keine besondere Anhörungsbehörde) - Präzisierung für Planunterlagen in der LuftVZO 	Anreize für effizientes Handeln
BdB	<ul style="list-style-type: none"> - Entlastung von Betreibern nichtöffentlicher Telekommunikationsdienste von technischen Anforderungen - 2-jährige Aufklärungspflicht über Terminrisiken - Anzeigepflicht für elektronische Handelssysteme 		<ul style="list-style-type: none"> - Vereinfachung des Datenschutzes für Teledienstanbieter (Onlinebanking) - elektronische Verbraucherkredite ermöglichen - Rahmenbedingungen für elektronische Signaturen verbessern - bildgestützte Scheckverarbeitung ermöglichen - Übernahmerecht: Behandlung von Angeboten zum Erwerb eigener Aktien als Übernahmangebot - Datenschutzrecht (Verarbeitungsregister) vereinfachen - Regelungen zur Geldwäsche- und Terrorismusbekämpfung praxisnäher gestalten 	

Verbände	Eingriffe in Leistungen und Ansprüche		Effizienzsteigerung von Regelungen/Verfahren		
	Regelungen abschaffen / nicht einführen	Regelungen ändern / ersetzen	Organisation von Verfahren	Materielle Harmonisierung	
BDI	<ul style="list-style-type: none"> - Ladenschlussgesetz - Verzicht auf Verbraucherschutzinformationsgesetz - kein Initiativ- und Vetorecht für BMVEL 		<ul style="list-style-type: none"> - E-Government ausbauen - Instanzenzug im Telekommunikationsgesetz straffen - Planungsbeschlussverfahrensgesetz auf alle Bundesländer ausdehnen - Zuständigkeit im Luftverkehrsgesetz auf eine Behörde beschränken - unbegrenzte Zulassung für Arzneimittel - Ethikkommissionsverfahren vereinfachen - Gentechnikgesetz an EU-Recht anpassen 		Anreize für effizientes Handeln
BFB		<ul style="list-style-type: none"> - Reduzierung der Sicherheitstechnischen Regelbetreuung 	<ul style="list-style-type: none"> - Verfahrensbeschleunigung im öffentlichen Vermessungswesen 	<ul style="list-style-type: none"> - Vereinheitlichung der Bundesländer-Bauordnungen 	
BGA	<ul style="list-style-type: none"> - Liberalisierung des EU-Marktordnungsrechts (Einfuhr Agrarprodukte) 		<ul style="list-style-type: none"> - Abschaffung der Einfuhrüberwachung (ist keine materielle Einfuhrbeschränkung) - einstufiges Ausfuhrverfahren bis zu erhöhter Wertgrenze 		

Eingriffe in Leistungen und Ansprüche		Effizienzsteigerung von Regelungen/Verfahren		
Regelungen abschaffen / nicht einführen	Regelungen ändern / ersetzen	Organisation von Verfahren	Materielle Harmonisierung	Anreize für effizientes Handeln
Verbände BVR <ul style="list-style-type: none"> - extraterritoriale Anwendung von § 15 Geldwäschegesetz - 2-jährige Aufklärungspflicht über Termingeschäftsrisiken - Anzeigepflicht für elektronische Handelssysteme (EU-Regelung für börsenähnliche Systeme abwarten) - halbjährliche Aushändigung von Kontoauszügen bei Loseblatt-Sparerkunden - weniger Eingriffe in Preis- und Produktgestaltung im Kreditgewerbe (EU-Preisverordnung) - Entlastung von Betreibern nichtöffentlicher Telekommunikationsdienste von technischen Anforderungen 	<ul style="list-style-type: none"> - Begrenzung des Widerrufsrechts für Immobiliarkredite auf EU-Richtlinie für Verbraucherschutz - Informationspflichten im Verbraucher- und Anlegerschutz beschränken; keine EU-Überregulierung 	<ul style="list-style-type: none"> - Übernahmerecht: Behandlung von Angeboten zum Erwerb eigener Aktien als Übernahmeangebot - generelle 3-Monats-Frist zur Klärung der verwaltungstechnischen Anwendung neuer Gesetze - elektronische Verbraucherkredite ermöglichen - Rahmenbedingungen für elektronische Signaturen verbessern - bildgestützte Scheckverarbeitung ermöglichen - Vereinfachung des Datenschutzrechts - Vereinfachung der Datenanbieter (Onlinebanking) - Geldwäsche- und Terrorismusbekämpfung praxisnäher gestalten 	<ul style="list-style-type: none"> - bundeseinheitliche Regelung - sicherheits- und hygienetechnischer Bestimmungen 	<ul style="list-style-type: none"> - Kostenerstattung für aufwändige Regelungen zur Geldwäsche- und Terrorismusbekämpfung
DEHOGA <ul style="list-style-type: none"> - Ladenschlussgesetz - Sperrzeiten einiger Bundesländer - Musik- und Tanzverbote an Feiertagen - 2-Jahresprüfung von Schankanlagen 	<ul style="list-style-type: none"> - Sperrzeiten für Außengastronomie liberalisieren - Preisangabenverordnung, Zusatzstoffzulassungsverordnung und alkoholfreie Getränke-Regelung vereinfachen 	<ul style="list-style-type: none"> - Konzessionsverfahren vereinfachen - Behördenzuständigkeiten bündeln - vereinfachte Konzession bei Betriebsübergang - Meldepflichten in Hotels vereinfachen - zentrale Datenbank für Antragsunterlagen (z.B. polizeiliches Führungszeugnis) - einheitliche und einfache Regeln für Hinweisschilder (Hotelrouten) 	<ul style="list-style-type: none"> - bundeseinheitliche Regelung - sicherheits- und hygienetechnischer Bestimmungen 	<ul style="list-style-type: none"> - Kostenerstattung für aufwändige Regelungen zur Geldwäsche- und Terrorismusbekämpfung

Verbände	Eingriffe in Leistungen und Ansprüche		Effizienzsteigerung von Regelungen/Verfahren		
	Regelungen abschaffen / nicht einführen	Regelungen ändern / ersetzen	Organisation von Verfahren	Materielle Harmonisierung	Anreize für effizientes Handeln
Deutscher Bauernverband	<ul style="list-style-type: none"> - Gültigkeit von Gaststätten- und Ladenschlussgesetz bei Verkauf auf Hoffesten - Tierarzneimittelgesetz lockern 	<ul style="list-style-type: none"> - Baugenehmigungsverfahren vereinfachen und beschleunigen - Umnutzung landwirtschaftlicher Gebäude erleichtern - EU-Verordnung für Überwachung tierischer Lebensmittel einfach halten - Werbung an Landstraßen erleichtern - Genehmigungen für Biogasanlagen bundeseinheitlich und einfach gestalten - Freistellung landwirtschaftlichen Sonderverkehrs im GüKG beibehalten - Ausnahme von Kfz-Ver sicherungspflicht beibehalten - vereinfachte Vorschriften für Urlaub auf dem Bauernhof 	<ul style="list-style-type: none"> - vereinfachtes Verfahren für Fahrzeuge mit überhöhten Abmessungen in allen Bundesländern 		
DIHK	<ul style="list-style-type: none"> - Ladenschlussgesetz - Überwachungspflichtigen für Auftraggeber im StrGV 	<ul style="list-style-type: none"> - Erlaubnispflichtigen für Gründer verringern 	<ul style="list-style-type: none"> - zweistufiges Fristenregime mit Genehmigungsfiktion - Arbeitsstättenordnung für Gründer lockern - elektronisches Handelsregister - bundesweite Einführung der Rahmeneingenehmigung 		

Verbände	Eingriffe in Leistungen und Ansprüche			Effizienzsteigerung von Regelungen/Verfahren	
	Regelungen abschaffen / nicht einführen	Regelungen ändern / ersetzen	Organisation von Verfahren	Materielle Harmonisierung	Anreize für effizientes Handeln
DSGV	<ul style="list-style-type: none"> - weniger Eingriffe in Preis- und Produktgestaltung im Kreditgewerbe - halbjährliche Aushändigung von Kontoauszügen bei Loseblatt-Sparungskunden - 2-jährige Aufklärungspflicht über Termingeschäftsrisiken - EU-Prospektrichtlinie (Plan): kein Ende für prospektfreie Schuldverschreibungen - Prüfpflicht von Embargobestimmungen bei überweisender Bank - Verpflichtung zur halbjährlichen Zwischenberichterstattung für nichtbörsennotierte Kreditinstitute (EU-Transparenzrichtlinie) - Verpflichtung zur Verrentung von Kleinstbeträgen auf Altersvorsorgekonten 	<ul style="list-style-type: none"> - Informationspflichten im Verbraucher- und Anlegerschutz beschränken; keine EU-Überregulierung - aufsichtsrechtliche Berichtspflichten reduzieren und koordinieren - Meldepflichten gegen Insidergeschäfte reduzieren 	<ul style="list-style-type: none"> - elektronische Vertragsabschlüsse / Online-Verträge generell zulassen - mehr Kontinuität im Verbraucherrecht (Bsp.: Novellierungen des Widerrufsrechts) - Informationspflichten bei elektronischen Geschäften mediengerecht gestalten - Vereinfachung des Datenschutzes; Verarbeitungsregister - Geldwäsche- und Terrorismusbekämpfung praxisnäher gestalten; bei Geldwäschegesetzgebung (§ 25b KWG) auf EU-Regelung warten 		
Hauptverband der deutschen Bauindustrie			<ul style="list-style-type: none"> - Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz auf alte Bundesländer ausdehnen 	<ul style="list-style-type: none"> - Bauordnungsrecht der Länder vereinheitlichen 	

Verbände	Eingriffe in Leistungen und Ansprüche		Effizienzsteigerung von Regelungen/Verfahren		
	Regelungen abschaffen / nicht einführen	Regelungen ändern / ersetzen	Organisation von Verfahren	Materielle Harmonisierung	Anreize für effizientes Handeln
HDE	– Luftraumsteuer, Stellplatzablösegebühr	– Gaststättengesetz nicht außerhalb der Gastronomie anwenden	– kommunale Sondernutzungsatzungen vereinfachen – strukturierte Ablaufpläne für Projektgenehmigungen		
VCI	– Verwaltungsvorschrift (Entwurf) zur Störfallverordnung		– Gentechnikgesetz vereinfachen und an EU-Recht anpassen		
VDA		– Gebühren für Genehmigungen im Straßenverkehr senken	– Beschränkung auf 2 Dokumente für Fahrzeugzulassung – Ausdehnung Planungsbeschleunigungsgesetz auf alte Bundesländer	– bundeseinheitliche Regelung für Schwerlastverkehr (GSVO) – gegenseitige Anerkennung technischer Dienste in der EU	
VDMA			– Prüfungen von Ämtern und Behörden zusammenfassen, Redundanz vermeiden – Vereinfachung der Erlaubnisse für Schwertransporte		
WSM	– Verbraucherinformationsgesetz (geplant)				
ZDH		– „One-Stop-Shop-Prinzip“ für Existenzgründer – leichter Kontakt mit öffentlichen Verwaltungen			

sozialversicherungs- und beitragspflichtiger Entgelte. Überprüfungen zu Arbeitsschutz und anderen Vorschriften nehmen sowohl Berufsgenossenschaften wie auch Gewerbeaufsicht vor. Da die Unternehmen jeweils Räumlichkeiten und Unterlagen verfügbar machen und Personal abstellen müssen, entstehen erhebliche Kosten. Die getrennte Prüfung vergleichbarer Sachverhalte durch verschiedene Ämter und Behörden sollte zusammengefasst werden, um Redundanz zu vermeiden und Synergiepotenziale zu erschließen.

Bauordnungsrecht der Länder vereinheitlichen

Trotz bestehender Musterbauordnung für die Bundesländer ist festzustellen, dass ihr Bauordnungsrecht weiter stark differiert. Eine Vereinheitlichung der Bundesländer-Bauordnungen könnte den Aufwand und die Rechtssicherheit für länderübergreifend tätige Firmen deutlich reduzieren. Hierzu müsste die Musterbauordnung, die bislang lediglich empfehlenden Charakter hat, von der Arbeitsgemeinschaft der zuständigen Länderminister (ARGEBAU) beschlossen und verbindlich eingeführt werden.

5

Mittelfristige Orientierungsregeln

Die systematische Durchsicht der Vorschläge der Verbände zum Bürokratieabbau zeigt sehr deutlich, dass eine nachhaltige Entbürokratisierung nicht alleine durch die Abschaffung besonders belastender Einzelregelungen gelingen kann. In diesem Kapitel wird ein Gesamtkonzept des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln vorgestellt, das die Entstehung von Bürokratie verhindern könnte. Eingeflossen sind hier auch die mittelfristig orientierten Vorschläge der Verbände. Berücksichtigung finden ebenso einige neue Veröffentlichungen (Bayerische Staatsregierung, 2003b; Deutscher Bundestag, 2003; Bundesministerium des Innern, 2003), die nahezu zeitgleich mit diesem Gutachten von hochrangigen Kommissionen vorgelegt wurden. Bevor die mittelfristig orientierten Ordnungsregeln diskutiert werden, sollen einige erfolgreiche Ansätze aus dem Ausland kurz vorgestellt werden.

5.1 Erfolgreiche Ansätze in anderen Ländern

Der von Wirtschafts- und Arbeitsminister Wolfgang Clement angestoßene Masterplan Bürokratieabbau bildet nur das jüngste Glied einer langen Kette politischer Initiativen zur Eindämmung und Verringerung von Bürokratie und Überregulierung, die bezogen auf die Gesamtbelastung von Unternehmen und Bürgern mit administrativen Bestimmungen keinerlei Erfolge gezeigt haben. Während die Überprüfung und selektive Streichung bestehender Vorschriften einzelne Verbesserungen brachten, konnte der Zuwachs neuer gesetzlicher Regelungen nie wirkungsvoll bekämpft werden. Es stellt sich die Frage, ob Verfahren und Programme zur Eindämmung ausufernder Bürokratie und Regulierung in anderen Industrieländern erfolgreich waren und ob sie sich auf Deutschland übertragen lassen.

Zu den Staaten, die bereits vor längerer Zeit Maßnahmen zur Kontrolle der Gesetzgebung in Hinsicht auf bürokratieverursachte Kosten für Dritte – vor allem die Wirtschaft – eingeführt haben, gehören die Vereinigten Staaten. Da hier bereits entsprechende Erfahrungen gesammelt werden konnten, sollen die wichtigsten Instrumente kurz vorgestellt werden. Das Vereinigte Königreich wird von der OECD als das Land mit der geringsten Regulierungsbelastung der Wirtschaft angesehen. Aus diesem Grunde wird der britische Weg zum Bürokratieabbau thematisiert. Abschließend werden die Niederlande berücksichtigt, in denen kürzlich ein neues Verfahren zur Bestimmung der Bürokratielasten gesetzlicher Regeln eingeführt worden ist.

5.1.1 Vereinigte Staaten

Die amerikanische Vorgehensweise in der Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) wird von dem Gedanken geleitet, dass Kosten, die der Staat durch seine Gesetzgebung Unternehmen und Bürgern auferlegt, gleichrangig neben den budgetwirksamen internen Bürokratiekosten zu beachten sind. Der in Zeiten knapper Kassen nahe liegende Drang zur Kostenverlagerung auf Dritte soll eingeschränkt werden. Die amerikanische GFA konzentriert sich auf eine Kostenschätzung. Die Abwägung des

Verhältnisses zu den erwarteten Nutzen der Gesetzgebung wird dem politischen Entscheidungsprozess überlassen. 1995 trat anstelle einer bestehenden Kostenkontrolle aus den 80ern der „Unfunded Mandates Reform Act“ (UMRA) in Kraft, der eine Barriere gegen Kostenverlagerungen durch die Bundesgesetzgebung auf die Wirtschaft, aber auch auf die Bundesstaaten und andere Verwaltungsebenen bilden soll. Dies bedeutet allerdings nicht das Ende der „Unfunded Mandates“, die oft ein sinnvolles und notwendiges Politikinstrument bilden.

Der Unfunded Mandates Reform Act

Für die Umsetzung der Kostenabschätzung nach dem UMRA wurde keine neue staatliche Stelle geschaffen. Die Prüfung der verursachten Folgekosten übertrug man dem Budgetbüro des Kongresses (CBO), das 1975 zur Beratung des Parlaments in Haushaltsangelegenheiten eingerichtet wurde. Mit dem UMRA weiteten sich die Möglichkeiten der Einflussnahme durch das Kontrollorgan gegenüber der vorangehenden Regelung erheblich aus. Zu berücksichtigen sind allerdings nur direkt aus der Gesetzgebung abzuleitende Kosten (Bendl, 1997). Indirekte Folgekosten und Auswirkungen auf Dritte werden zwar in der CBO-Stellungnahme angesprochen, aber nicht in die eigentliche Kostenabschätzung einbezogen. Diese Einschränkung reduziert die Komplexität des Verfahrens. Ein schnelles Ergebnis wird einer umfassenderen, aber zeitraubenderen Analyse vorgezogen. Angestrebt wird eher eine „Hausnummer“ bezüglich der Größenordnung der Kosten auf anderen staatlichen Ebenen und in den Unternehmen, die für die Kongressabgeordneten als Anhaltspunkt dienen kann, ob der erhoffte Nutzen des Gesetzes den Aufwand rechtfertigt.

Verfahrensablauf im UMRA

Ins Parlament eingebrachte Gesetzentwürfe werden dem CBO vom jeweils befassten Kongressausschuss vorgelegt. Dieser muss bereits eine Einschätzung möglicher Folgekosten sowie eine Kosten-Nutzen-Abwägung abgeben. Anhand der mitgelieferten Daten prüft der Direktor des CBO, ob die Kosten eine Schwelle von gut 55 Millionen Dollar für andere Regierungsebenen oder 110 Millionen Dollar für Private übersteigen. Diese Schwellenwerte werden jährlich an die Inflationsentwicklung angepasst. Erwartet das CBO eine Überschreitung, nimmt es eine Kos-

tenschätzung für einen Fünfjahreszeitraum vor. Dabei kann es auf die Zuarbeit anderer Bundesbehörden zurückgreifen; Unternehmen leisten nur auf freiwilliger Basis Hilfe. Generell sind die statistischen Berichtspflichten der Wirtschaft durch den „Paperwork Reduction Act“ von 1980 spürbar reduziert worden. Um die Betroffenheit der Unternehmen zu ermitteln, wird auf die Befragung von Experten zurückgegriffen.

Die CBO-Analyse: knapp und schnell

Die Stellungnahme des CBO zum Gesetzentwurf umfasst jeweils nur fünf bis zehn Seiten mit den entscheidenden Kernpunkten. Hierzu gehört die grobe Quantifizierung der Kosten und eine Beschreibung nicht quantifizierbarer Folgekosten. Angesichts der vielfältigen Wirkungsmöglichkeiten vieler Vorschriften ist ohnehin davon auszugehen, dass eine detailliertere Analyse letztlich nur eine Scheingenauigkeit vorspiegelt. Anstelle eines Methodikapparats mit festgelegten Prozeduren für die Ermittlung von Folgekosten verlässt man sich auf den Erfahrungsschatz der beteiligten Beamten und externen Experten. Im Mittelpunkt steht die grundlegende Plausibilität der Ergebnisse.

Repräsentantenhaus und Senat können die Gesetzesvorlage nicht beraten, falls ein Abgeordneter dies verlangt, bis die Stellungnahme vorliegt. Liegt die CBO-Feststellung eines „Unfunded Mandates“ vor, so kann bei Belastung anderer staatlicher Ebenen im weiteren Beratungsverlauf wiederum jeder Abgeordnete die Diskussion der belastenden Regelung erzwingen. Durch Mehrheitsbeschluss ist zwar eine Fortsetzung des Verfahrens erreichbar, trotzdem geht von dieser Möglichkeit eine hemmende Wirkung auf die Kostenverlagerung durch Bundesgesetze aus. Ein entsprechendes Druckmittel besteht jedoch nicht, wenn Unternehmen von den Kosten betroffen sind. Eine diesbezügliche Ausdehnung der UMRA-Bestimmungen wurde 1999 mit dem Argument abgelehnt, dass aufgrund der fehlenden Auskunftspflicht der Unternehmen die Kostenschätzung für diesen Bereich zu vage sei.

Kritik

Während dem UMRA im Bereich der Kostenverlagerung auf andere Regierungsebenen eine gute Wirksamkeit bescheinigt wird und eine

sinkende Zahl von Feststellungen eines Unfunded Mandates durch das CBO Indiz für die frühzeitige Berücksichtigung der Folgekosten in den Gesetzentwürfen ist, bleibt es fraglich, ob eine ähnliche Wirkung auch bezüglich der in den Unternehmen verursachten Kosten erzielt werden konnte. Positiv ist anzumerken, dass das Bewusstsein für Gesetzgebungskosten, die bei Dritten anfallen, geschärft und der Föderalismus aufgrund der Sanktionen gegen Kostenverlagerungen auf die Bundesstaaten gestärkt wurde.

Problematisch ist der eingeschränkte Anwendungsbereich. Nur etwa drei Prozent aller Gesetzentwürfe unterliegen der Kostenkontrolle des Acts, da beispielsweise Gesetze ausgenommen sind, die der Sicherung von Grundrechten, der nationalen Sicherheit und der Einhaltung völkerrechtlicher Verpflichtungen dienen. Generell werden nur Gesetzentwürfe berücksichtigt, die tatsächlich ein „Mandate“ enthalten, durch das anderen Staatsebenen oder Privaten Pflichten auferlegt werden, für die der Bund nicht aufkommt.

Weitere Maßnahmen

Neben der Kostenabschätzung für neue Gesetze enthält Titel III des UMRA einen Prüfauftrag für bestehende Gesetze. Nach politischen Auseinandersetzungen um Gesetze zum Gesundheits-, Arbeits- und Umweltschutz wurde die Überprüfung aber eingestellt. Daneben gibt es eine Kosten-Nutzen-Analyse für Verordnungen, deren Kosten voraussichtlich 100 Millionen Dollar übersteigen. Kosten-Nutzen-Analysen besitzen in der amerikanischen Regulierung einen hohen Stellenwert. Speziell in der Umweltgesetzgebung wird auf Folgekosten geachtet, was Umweltverbände kritisieren. Zum Teil wurden aber auch unerwartete Nutzen festgestellt, die für Regulierungen sprachen.

5.1.2 Großbritannien

Die Grundlagen der heutigen britischen Spitzenposition im Bereich der Deregulierung und des Bürokratieabbaus legte Premierministerin Thatcher nach ihrer Amtsübernahme 1979. Zu diesem Zeitpunkt galt das Vereinigte Königreich als der „kranke Mann Europas“ – die Nachkriegsentwicklung

war durch eine Zurückdrängung wirtschaftlicher Entfaltungsmöglichkeiten und den kontinuierlichen Abstieg der führenden Industrienation des 19. Jahrhunderts geprägt worden. In den siebziger Jahren war Großbritannien schließlich Wachstumsschlusslicht in Europa – eine Parallele zur Situation, in die Deutschland inzwischen geraten ist. Es gibt weitere Übereinstimmungen in Form von Inflexibilitäten und bürokratischen Verkrustungen im mikroökonomischen Bereich. Während die Regierung Thatcher aber die achtziger Jahre zu einem Jahrzehnt der Deregulierung machte und der Wirtschaft des Landes neue Impulse gab (Fröhlich, Schnabel, 1990), wurden in Deutschland nur halbherzige Reformen vorgenommen. Ab 1990 wurde die Frage der Entbürokratisierung dann durch die Bewältigung der Folgen der deutschen Einheit an den Rand gedrängt – die neuen Bundesländer erhielten das eingefahrene bundesrepublikanische Regelwerk, ohne dass die Chance zu einer drastischen Vereinfachung nach britischem Vorbild genutzt wurde.

Maßnahmen

Kernpunkt der Thatcher-Reformen war die Zurückdrängung des Staatseinflusses auf den Wirtschaftsprozess. Die Aufgabenverlagerung aus staatlicher in private Hand erfolgte nicht zuletzt aus der Erkenntnis des Staatsversagens in der Wirtschaftssteuerung, wozu der berühmte „Winter of discontent“ 1978/1979 den letzten Anstoß gab: „The business of government is not the government of business“, wie es der spätere Schatzkanzler Nigel Lawson 1987 im Observer formulierte. Flankiert wurde die Privatisierungspolitik durch eine umfassende Deregulierung und Entbürokratisierung der Privatwirtschaft, um die Angebotsseite der Volkswirtschaft von Fesseln zu befreien.

1994 folgte unter Premier Major der „Deregulation and Contracting Out Act“ (DCOA), der dem Kabinett „Order-making power“ erteilte (RIU, 2000). Hierdurch erhielten die Minister die Möglichkeit, auf dem Verordnungsweg in das Primärrecht einzugreifen, um Bürokratielasten zu verringern. Damit die Kompetenz des Gesetzgebers nicht durch Sekundärrecht ausgehöhlt wird, sind gleichzeitig parlamentarische Kontrollmechanismen für ministerielle Verordnungen nach dem DCOA in Kraft getreten. Außerdem gibt es einschränkende Regeln, dass nur bestimmte definierte Bürokratie-

und Regulierungslasten, aber keine wesentlichen Gesetzesinhalte auf dem Verordnungsweg verändert werden können. Seit 1994 wurden in circa 50 Fällen Regulierungen für Unternehmen und Bürger durch eine DCOA-Verordnung abgebaut.

Auch die Regierung Blair hat sich zum Bürokratieabbau mit dem Ziel einer Entlastung von Bürgern und Unternehmen bekannt. Seit 1997 wurde aber eine Reihe neuer Regulierungen beschlossen, deren geschätzte Kosten von 10 Milliarden Pfund jährlich Kritik auslösten. Die Regierung argumentiert, dass die Ausweitung von Leistungen wie Minimallohn und Urlaubsanspruch die Kosten verursachen, nicht zusätzliche Bürokratie.

Gesetzesfolgenabschätzung

In der britischen GFA nimmt die „Regulatory Impact Unit“ (RIU) eine herausragende Stellung ein. Sie überprüft Gesetzesvorlagen und bestehende Gesetze auf ihre Folgen für Wirtschaft und Bürger. Es handelt sich um eine im „Cabinet Office“, dem britischen Äquivalent des Bundeskanzleramtes, angesiedelte Arbeitsgruppe. Die RIU soll einen Ausgleich zwischen notwendigen Regulierungen und einer Entlastung der Wirtschaft durch weniger Bestimmungen suchen und den Fachministerien und Behörden helfen, Gesetzesvorlagen sowie Verordnungen einfach und bürokratiearm zu entwerfen. Unterstützt wird die RIU durch die „Better Regulation Task Force“, einem unabhängigen Expertengremium zur Beratung der Regierung in Regulierungsfragen. Schwerpunkte der Beratungstätigkeit sind Angemessenheit, Rechenschaftslegung, Konsistenz und Transparenz sowie Zielorientiertheit der Gesetzgebung. Die Task Force hat ein Handbuch mit „Prinzipien guter Regulierung“ entwickelt, deren Umsetzung die RIU sicherstellen soll (RIU/Cabinet Office, 2003).

Regulatory Reform

2001 wurde der „Regulatory Reform Act“ der Regierung Blair zur Reform des DCOA in Kraft gesetzt (RIU, 2003a). Dieser weitet die Möglichkeiten zur Gesetzesänderung auf dem Verordnungsweg einerseits noch aus: Orders können nun auch umfangreichere Regulierungen und mehrere Gesetzeswerke gleichzeitig betreffen, wenn die Belastung aus einer Kombination von Gesetzen resultiert. Andererseits wird den Ministern nun

aber das Recht eingeräumt, zusätzliche Belastungen einzuführen, wenn dies notwendig erscheint. Die im Rahmen des Acts vorgeschlagenen Verordnungen werden durch spezielle Regulatory-Reform-Ausschüsse von Unter- und Oberhaus geprüft.

Im Februar 2002 wurde in Ergänzung des Reform Acts der Aktionsplan zur Reform der Regulierung (Regulatory Reform Action Plan – RRAP) vorgelegt (Cabinet Office, 2002; RIU, 2003b). Leitlinien der Politik sind demnach die Beschränkung der Gesetzgebung auf wirklich notwendige Bereiche, weitere Deregulierung und die Vereinfachung bestehender Gesetze. Die Regierung Blair erkennt damit an, dass der Abbau von Bürokratie eine fortdauernde Aufgabe ist, die kontinuierlicher Anstrengungen bedarf.

Bewertung

Nach einer Vergleichsstudie für die 60 größten Volkswirtschaften der Welt durch die Economist Intelligence Unit, bei der 70 Faktoren einbezogen wurden, erreichte Großbritannien hinter den Niederlanden den zweiten Rang. Zu den bewerteten Kriterien gehörten unter anderem der regulatorische Rahmen, die Belastungen durch Bürokratie, die Einfachheit der Bestimmungen für die Durchführung von Investitionen sowie die Flexibilität des Arbeitsmarktes. Im OECD-Ranking liegt das Land in den Bereichen staatliche Kontrolle und Regulierung der Wirtschaft sowie Barrieren für Existenzgründer sogar auf Platz eins (Nicoletti et al., 2000; vgl. Tabelle 7, S. 18). Der „Economic Freedom Report“ des kanadischen Thinktanks Fraser Institute von 2003 (Fraser Institute, 2003) bestätigt die britische Führungsposition bei der freien Entfaltung der Wirtschaft in Europa. Weltweit kommt Großbritannien hinter Hongkong, Singapur und den USA auf Rang vier; Deutschland ist inzwischen auf Platz 20 zurückgefallen.

Die Maßnahmen zur Deregulierung in den letzten 20 Jahren sind von der Wirtschaft grundsätzlich sehr positiv bewertet worden. Der DCOA bildete ein weiteres Instrument, Belastungen aus bestehenden Gesetzen zu reduzieren. Der Regierung Blair wird bescheinigt, dass sie den Kurs des Vorrangs privater Leistungserstellung und der Deregulierung der Wirtschaft unter gewissen Akzentverschiebungen prinzipiell beibehalten hat. Die Novellierung des DCOA durch den Regulatory Reform Act

eröffnet der Regierung aber auch Möglichkeiten zur vereinfachten Re-Regulierung von Wirtschaftsbereichen. Hierbei ist jedoch zu bedenken, dass New Labour aufgrund der Mehrheitsverhältnisse im Unterhaus politisch gewünschte Neuregelungen auch auf dem Gesetzeswege über das Parlament einführen kann und hierzu nicht auf das Instrument der Minister-Order angewiesen ist. Derzeit ist es noch zu früh für eine Beurteilung, wie sich der Reform Act und der Action Plan in der Praxis auswirken werden.

5.1.3 Niederlande

Die niederländische Regierung hat 1998 eine Kommission aus Vertretern von Politik, Wirtschaft und Wissenschaft gebildet, die Potenziale zur Verringerung des Verwaltungsaufwands erschließen sollte. Die Definition hierfür lautet: „Verwaltungsaufwand sind die mit der Erfüllung der Informationspflicht infolge staatlicher Rechtsvorschriften verbundenen Kosten. Dabei handelt es sich um das Sammeln, Erfassen, Aufbewahren und Bereitstellen von Informationen.“ (Vortrag R. Linschoten [Acta], Berlin, 14. März 2003) Gemeint sind vor allem Berichtspflichten, die mit der Erfüllung gesetzlicher Auflagen und Vorschriften in Zusammenhang stehen.

Für die Niederlande wird davon ausgegangen, dass nur 60 Prozent der Verwaltungskosten der Unternehmen aus der eigentlichen Geschäftstätigkeit resultieren, während 40 Prozent staatlich verursacht sind. Hiervon bringen wiederum 40 Prozent auch einen Mehrwert für das Unternehmen, so dass ein Viertel der in der Wirtschaft geleisteten Verwaltungsarbeit ohne staatliche Bürokratie und Regulierung verzichtbar wäre. Selbst unter dieser engen Definition des Begriffs summieren sich die jährlichen Bürokratiekosten für die niederländische Wirtschaft Schätzungen zufolge auf 10 Milliarden Euro oder circa zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts.

Programm zur Reduktion der Verwaltungskosten

Der niederländische Ansatz zur Verringerung von Verwaltungslasten fügt sich in das übergeordnete Programm „Eine bessere Verwaltung für Bürger und Unternehmen“ ein, das aus vier Elementen besteht:

1. Generelle Bemühungen um Bürokratieabbau
2. Verringerung des Verwaltungsaufwands für Unternehmen durch bestehende Rechtsvorschriften
3. Begrenzung des Verwaltungsaufwands bei neuen Rechtsvorschriften
4. Konzept für die Entwicklung und Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologie in der Verwaltung

Die Strategie zur Verringerung des Verwaltungsaufwands koordiniert das Wirtschaftsministerium. Alle Ministerien müssen Aktionspläne erstellen und jährlich dem Parlament über ihre Fortschritte beim Bürokratieabbau Rechenschaft ablegen. Das Verfahren für die Prüfung des Verwaltungsaufwands entwickelte Actal, ein von der Regierung im Jahr 2000 eingesetztes unabhängiges Beratungsgremium.

Beratungsgremium Actal

Actal überwacht die Aktivitäten der Regierung hinsichtlich des in den Unternehmen verursachten Verwaltungsaufwands, indem Gesetzentwürfe und Vorschriften überprüft werden. Der Auftrag ist auf sechs Jahre befristet. Actal führt die Messung der Verwaltungskosten nicht selbst durch, sondern fordert die Ministerien auf, diese zu quantifizieren und Alternativen zur Verringerung des Aufwands zu nennen. Actal prüft die Berechnungen der Ministerien und darf Verbesserungsvorschläge einreichen und Gesetzesvorhaben ablehnen. Letztlich entscheidet die Regierung, wie sie die Vorhaben ins Parlament einbringt. Seit Mai 2000 hat Actal bei der Prüfung von circa 500 geplanten Rechtsvorschriften in einem Viertel der Fälle Empfehlungen erteilt. Daneben bewerten die Actal-Experten auch die Pläne der Ministerien zum Abbau bestehender Bürokratie.

Nullmessungsmodell

Kern des niederländischen Konzepts ist die Entwicklung und der Einsatz von Instrumenten zur Messung des Verwaltungsaufwands, die auf Nullmessungen und Standardkostenmodellen beruhen. Mit diesen Instrumenten kann der Umfang des Verwaltungsaufwands ermittelt werden, um eine gezielte Verringerung der Belastung zu erreichen. Das Nullmessungsmodell Mistral (2002) erlaubt Ex-post- und Ex-ante-Messungen der durch Gesetzgebungen ausgelösten Verwaltungskosten in Unternehmen.

Ausgangspunkt ist die Einzelvorschrift beziehungsweise das Gesetz. Der Standardkostenansatz kommt zum Zuge, um einen Durchschnittswert der Kosten je betroffenes Unternehmen zu bestimmen, der schließlich mit der Anzahl der Betroffenen multipliziert wird, um zur Gesamtbelastung zu gelangen. Einsatzgebiete von Mistral sind:

1. Abschätzung der Verwaltungskosten von Einzelvorschriften, Gesetzen und auch ganzen Politikbereichen
2. Ex-ante-Evaluierungen der Verwaltungskosten von Gesetzentwürfen und Alternativen
3. Herausarbeitung von Strategien zur Reduktion von Bürokratielasten
4. Erlangung von Selbstverpflichtungen und Unterstützung seitens der Politik und Verwaltung zur Verringerung der Bürokratie
5. Jährliche Überwachung der Entwicklung von Verwaltungslasten aus Gesetzen und Verordnungen

Neben der eingehenden Evaluierung ist das Verfahren auch geeignet, um in einem „Quick Scan“ eine schnelle Vorbeurteilung bei der Planung eines Gesetzes durchzuführen.

Reduktionsziel 20 Prozent

Insgesamt soll der Verwaltungsaufwand für die Wirtschaft von 2002 bis 2006 um 20 Prozent verringert werden. Ziel ist besonders die Feststellung vermeidbarer Verwaltungs- und Informationskosten für die Einhaltung der Bestimmungen. In einem früheren Stadium vor Beginn des Gesetzgebungsverfahrens soll zukünftig allerdings bereits die Frage geklärt werden, ob Rechtsvorschriften tatsächlich das bestmögliche Instrument zur Verwirklichung der angestrebten Ziele sind oder ob bessere Alternativen vorhanden sind.

Das niederländische Bewertungsverfahren konzentriert sich explizit auf die Messung der administrativen Informationskosten, die in den Unternehmen zum Beispiel im Sozial- und Arbeitsrecht anfallen, nicht aber auf die Kosten der Regulierungsinhalte selbst. Es handelt sich damit eher um eine Effizienzmessung, die die Suche nach der besten Umsetzung von Gesetzen erleichtert. Nützlich ist diese Vorgehensweise für ein „Fine-Tuning“ der Ausgestaltung von Gesetzen und die Vermeidung von Doppelerhebungen gleicher Sachverhalte.

Die weiterführende Frage, ob bestimmte Regulierungen generell gestrichen oder vermindert werden sollten, da ihre Kosten für die Unternehmen ihren Nutzen übersteigen, soll zukünftig ebenfalls von Actal beurteilt werden. Mit Hilfe des Nullmessungs-Modells soll überprüft werden, ob das Ziel einer Verringerung des Verwaltungsaufwands um 20 Prozent netto bis 2006 eingehalten wird oder ob die Gewinne durch Abbau von Einzelbelastungen von neuen Vorschriften wieder „aufgefressen“ werden, wie es bislang – nicht nur in den Niederlanden – meist der Fall war. Wollen die Ministerien neue Regulierungen erlassen, müssen sie dafür sorgen, dass die Verringerung der Lasten aus bestehenden Vorschriften entsprechend größer ausfällt.

Bewertung

Mit nur neun fest angestellten Beschäftigten ist Actal ein effizientes Gremium. Erfolge werden seiner Arbeit bislang in den Bereichen Unternehmensbesteuerung, Sozialversicherung, Umweltschutzbestimmungen und Statistikanforderungen bescheinigt. Allein die Einsparungen durch eine Vereinfachung der Unternehmensbesteuerung werden auf circa 600 Millionen US-Dollar geschätzt (Worldbank, 2003, 94).

Problematisch ist die Ansiedlung der Stelle zur Verringerung der Bürokratie auf Ministerialebene, da hier keine unvoreingenommene Beurteilung der von der Regierung ausgehenden Gesetzgebungswünsche zu erwarten ist. Vor allem die Frage nach Sinn und Notwendigkeit ist hier schon (positiv) beantwortet, wenn eine Regelung auf den Weg gebracht wird. Dadurch besteht die Möglichkeit, dass nach Wegen zur Vereinfachung von Gesetzen gesucht wird, die besser abgeschafft oder durch grundlegend andere Bestimmungen ersetzt werden sollten. Die Einrichtung eines unabhängigen nichtpolitischen Amtes, das dem Parlament anstelle der Regierung berichtet, käme einem umfassenderen Prüfauftrag entgegen.

5.1.4 Fazit der Erfahrungen aus den USA, Großbritannien und den Niederlanden

Die vorgestellten Maßnahmen zur Verringerung von staatlich verursachten Bürokratielasten für die Unternehmen machen deutlich, dass Erfolge vor

allem davon abhängen, ob die betrauten Gremien von den Ministerien und Behörden unabhängig, flexibel und schnell arbeiten können. Hierfür ist kein großer administrativer Apparat notwendig. Vielmehr sollte eine kleine Gruppe von Experten mit den entsprechenden Mitteln und Befugnissen ausgestattet werden, um sowohl auf alle internen Unterlagen der Ministerien und des Parlaments zugreifen wie auch externe Fachkenntnisse aus Unternehmen und Wissenschaft nutzen zu können.

Geschwindigkeit und Übersichtlichkeit

Wichtig ist, dass Folgenabschätzungen und Empfehlungen schnell vorgelegt werden, um vor Beginn des parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens Einfluss auf Gesetzentwürfe nehmen zu können. Eine grobe Abschätzung der zu erwartenden Kosten am Verfahrensanfang ist allemal besser als eine detaillierte Berechnung auf den letzten Euro, die nach erfolgter Verabschiedung des Gesetzes keine Wirkung mehr entfalten kann (Kretschmer, 2001). Positiv ist am amerikanischen UMRA-Verfahren die Operation mit Schwellenwerten, so dass für die Unternehmen besonders belastende Vorschriften rechtzeitig erkannt und genauer geprüft werden können. Problematisch erscheint der sehr begrenzte Anwendungsbereich des Acts, was allerdings teilweise durch andere Prüfverfahren wie die Kosten-Nutzen-Analyse für Verordnungen kompensiert wird. Für das niederländische Verfahren ist eine noch zu enge Fokussierung auf Verwaltungskosten und -effizienz anzumerken, während Regulierungsinhalte kaum hinterfragt werden.

Kontrovers diskutiert wird die Frage, ob eine Fokussierung auf die Kostenseite der Gesetzesfolgen ausreichend ist oder immer eine vollständige Kosten-Nutzen-Analyse angestrebt werden soll. Aus zeitlichen Gründen scheint eine reine Kostenschätzung vorzuziehen zu sein, da eine umfassende Kosten-Nutzen-Analyse die Gesetzgebung sehr verzögern oder aber keine Wirkung mehr entfalten könnte, wenn sie nicht aufschiebend angelegt ist (Kretschmer, 2001). Kritisiert wird, dass bei der einseitigen Kostenorientierung die positiven Aspekte, die überhaupt zur Initiierung des Gesetzesvorhabens führten, im parlamentarischen Prozess aus dem Blick geraten. Dies scheint jedoch unwahrscheinlich, da die Regierungsstellen, die die Gesetzesvorlagen entwickeln und einbringen, sich

üblicherweise auf die Mehrheitsfraktion stützen können und die Nutzen ihres Gesetzes im parlamentarischen Verfahren herausstellen werden. Wird trotz der genannten Kritikpunkte keine reine Kostenschätzung, sondern eine Kosten-Nutzen-Analyse in der GFA erstellt, so ist darauf zu achten, dass diese

- von einer unabhängigen Stelle durchgeführt wird, da das Ministerium, von dem die Gesetzesinitiative ausgeht, naturgemäß bereits davon überzeugt ist, dass die Nutzen die Kosten überwiegen,
- ein einfaches und verständliches Verfahren gewählt wird und
- ein enger zeitlicher Rahmen einzuhalten ist,
- trotzdem eine Quantifizierung der Nutzen und Kosten stattfindet, da andernfalls kein zusätzlicher Erkenntnisgewinn zu erwarten ist.

Flexibilität statt detaillierter Vorgaben

Eine detaillierte Festlegung des Prozedere der Gesetzesfolgenabschätzung in umfangreichen Handbüchern kommt den genannten Zielen nicht entgegen. Hierdurch wird zwar eine Scheingenauigkeit vermittelt, doch sind die möglichen Folgen ganz unterschiedlicher Gesetzesvorhaben auf die Wirtschaft zu vielfältig, um durch solche starren Regelungen wirklich erfasst werden zu können. Außerdem muss die Beachtung mehrerer hundert Seiten starker Regelwerke zwangsläufig eine Verlangsamung und Erstarrung des Prüfverfahrens nach sich ziehen. Sinnvoller ist es, sich auf das Fachwissen der betrauten Experten zu verlassen und auf ihr Urteilsvermögen, wann sie weiterführende Informationen einholen sollten. Im Mittelpunkt haben dabei immer der Faktor Zeit und eine knappe und verständliche Formulierung der Ergebnisse zu stehen, um eine wirkliche Hilfe im parlamentarischen Prozess bieten zu können.

Sowohl für Großbritannien wie für die USA ist die geringe Regulierung und Bürokratielast auch auf einen „angelsächsischen Pragmatismus“ zurückzuführen. Der Hang zur Einzelfallgerechtigkeit und Gleichbehandlung aller potenziell Betroffenen, der seinen Ausfluss in immer detaillierteren staatlichen Regelungen für alle Lebens- und Wirtschaftsbereiche findet, ist weniger stark ausgeprägt als in Kontinentaleuropa. Im direkten Vergleich zwischen Großbritannien und den USA fällt auf, dass die amerikanische Bundesgesetzgebung zwar weniger Bestimmungen enthält als die bri-

tische, aber die Bundesstaaten umfassende Regelungskompetenzen besitzen und diese auch oft nutzen, so dass das Vereinigte Königreich insgesamt mindestens ebenso gut abschneidet.

5.2 Wege zu dauerhaft weniger Bürokratie

5.2.1 Problemstellung

Die Entbürokratisierung durch Abschaffung und Vereinfachung bestehender Gesetze und Verordnungen reicht allein nicht aus, um das Problem dauerhaft zu lösen. Denn letztlich macht es keinen Sinn, wenn zum Zeitpunkt der Beendigung der Arbeit von Entbürokratisierungskommissionen mehr neue Gesetze und Verordnungen entstanden sind, als abgeschafft wurden. Über diese zweifellos wichtige Arbeit der Durchforschung bestehender Gesetze und Verordnungen hinaus muss es Ziel sein, Mechanismen zu finden, die zukünftig das Entstehen neuer Bürokratie wirksam verhindern, die das Problem somit von der „Entstehungsseite“ her angehen.

Dem Betrachter eröffnet sich ein janusköpfiges Bild. Auf der einen Seite gibt es eine kaum noch zählbare Anzahl von Initiativen zum Bürokratieabbau und eine Vielzahl von Kommissionen, die in der Vergangenheit bereits sehr interessante Vorschläge unterbreitet haben. Zu nennen sind beispielhaft die Schlichter-Kommission (Unabhängige Expertenkommission, 1994), die Waffenschmidt-Kommission (Bundesministerium des Innern, 1994; 1995), die Scholz-Kommission (Sachverständigenrat „Schlanker Staat“, 1997), die Mandelkern-Kommission (Bundesministerium des Innern, 2002), die Fuchs-Kommission (Deutscher Bundestag, 2003) oder die Henzler-Kommission (Bayerische Staatsregierung, 2003a, b). Obwohl auf diesem Feld nichts wirklich neu ist, scheint jetzt doch eine neue Dynamik zu entstehen. Internet-Foren mit praktischen Ratschlägen, Best-Practice-Beispiele mit vielen neuen Ideen gerade auf der kommunalen Ebene, die Schaffung von Modellregionen zum Ausprobieren neuer Konzepte und Masterpläne zum Bürokratieabbau auf Länder- und Bundesebene belegen diese Entwicklung. Problembewusstsein ist

vorhanden, Lösungsvorschläge sind breit diskutiert und vielfach schon umgesetzt – das ist die eine Seite.

Auf der anderen Seite werden von den gleichen Regierungen und Parlamenten neue „bürokratische Monster“ beschlossen, die doch Zweifel aufkommen lassen, ob es mit den „Masterplänen Bürokratieabbau“ ernst gemeint sein kann. Die Riester-Rente, die Vorschläge zur Stoffpolitik der EU-Kommission mit einem Verordnungsentwurf von 1.200 Seiten oder die neuen Vorstöße zum Verbraucherschutz sind Belege dafür. In diese Liste gehören auch Pläne, die Gewerbesteuer zu revitalisieren, sie aber gleichzeitig bei vielen Steuerpflichtigen wieder mit der Einkommensteuerschuld zu verrechnen. Die Steuer wird also mit hohem bürokratischem Aufwand ermittelt, nur um die Steuerschuld bei einer anderen Steuer zu reduzieren. Auch einzelne Teile der Hartz-Reform gehören in diese Kategorie. Ohne eine Wertung des Gesamtvorhabens vorzunehmen, lassen sich doch einige neue bürokratische Regelungen aufzählen:

- Bei der Ich-AG muss das Arbeitsamt prüfen, ob das Geschäftsmodell tragfähig ist. Die Mitarbeiter der Arbeitsverwaltung sind dafür nicht ausgebildet und nicht kompetent.
- Die Einhaltung der Einkommensgrenze von 25.000 Euro muss drei Jahre nach der Antragstellung geprüft werden.
- Bei den so genannten MIDI-Jobs (Beschäftigungsverhältnisse von 400 bis 800 Euro Einkommen) sind die Regelungen zur Berechnung des Arbeitnehmerbeitrages zur Sozialversicherung so kompliziert, dass sie für Laien – und damit für die Betroffenen – unverständlich sind.

Bürokratieabbau kann nur gelingen, wenn Politiker nach einer strengen Maxime handeln: Es wird nichts beschlossen, was zu einer neuen Bürokratie führt und/oder zur Erhöhung der Komplexität der Regeln beiträgt. Effizientere Verfahren, Wettbewerb und Anreize und der Mut zur Generalisierung sind die Mittel für mehr Beweglichkeit und Dynamik.

5.2.2 Effizientere Verfahren

Aufwändige und ineffiziente Verfahren sind zwar häufig nicht die Ursache vieler bürokratischer Hemmnisse in Deutschland, aber deren mittelbare

Folge. Die Verschlinkung und Vereinfachung dieser Verfahren gehört deshalb zu den Bausteinen einer nachhaltigen Strategie des Bürokratieabbaus. Ausgeklammert bleibt im Folgenden die sicherlich notwendige Entbürokratisierung und Beschleunigung des Rechtsweges. Obwohl die zunehmende Verrechtlichung aller Lebensbereiche sowie die langen und oft unberechenbaren Gerichtsverfahren sicher eines der größten bürokratischen Hemmnisse in Deutschland darstellen, würde eine Diskussion dieser Probleme den Rahmen dieses Gutachtens sprengen. Es gibt dazu eine Reihe grundlegender Vorschläge zur Reform des Rechtssystems. Auch die Henzler-Kommission (Bayerische Staatsregierung, 2003b) hat dazu Vorschläge unterbreitet.

Befristungen von Gesetzen und Verordnungen

Problem

Immer neue Gesetze, Verordnungen und Vorschriften belasten die Wirtschaft. Eine steigende Zahl dieser Vorschriften scheint zu dem Naturgesetz einer modernen Gesellschaft zu gehören. So sind bis Sommer 2002 in der 14. Wahlperiode des Deutschen Bundestages 95 Bundesgesetze und 406 Rechtsverordnungen außer Kraft gesetzt worden, gleichzeitig kamen aber 396 Gesetze und 1.379 Verordnungen hinzu (Deutscher Bundestag, 2002, 5). Es wird „draufgesattelt“, ohne zu prüfen, ob sich die alten Regeln bewährt haben und noch zeitgemäß sind. Eine These zur langfristigen Vermeidung von Bürokratie lautet: „Wer Bürokratie im Griff behalten will, muss das Gesamtregelwerk auf einen Dauerprüfstand stellen.“

Lösung

Durch Befristung von Gesetzen und Verordnungen (so genannte „Sunset clauses“) könnte der Zufluss neuer Regelungen durch einen entsprechenden „automatischen“ Abfluss alter Regelungen kompensiert werden.

Pro und Kontra

Der Vorteil der Einführung automatischer Verfallsdaten für Gesetze und Verordnungen liegt in der Umkehrung der Beweislast. Bisher muss durch aktives Handeln bewiesen werden, dass eine Regelung abgeschafft

werden kann. Bei befristeten Regelungen müssen die Befürworter nach Ablauf der Frist belegen, dass die Regelung verlängert werden muss. „Nichtstun“ hätte damit völlig andere Konsequenzen.

Zwei weitere Vorteile sind zu beachten:

- Befristungen könnten die Einführung von Experimentier- und Öffnungsklauseln erleichtern, weil man sich nicht sofort und endgültig entscheiden muss;
- Befristungen führen zu einer ständigen und institutionell verankerten Überprüfung des Regelwerkes (permanentes Monitoring).

Die wichtigsten Nachteile sind:

- Befristungen können zu Rechtsunsicherheit führen, weil eine längerfristige Verlässlichkeit nicht mehr gegeben ist. Aber gerade das ist noch ein Standortvorteil in Deutschland.
- Befristungen können sich als Bumerang erweisen, wenn sie als Instrument genutzt werden, um Schritt für Schritt die Belastbarkeit der Wirtschaft zu testen. Die Hemmschwelle für die Einführung neuer Regeln wird niedriger gelegt.
- Schließlich können Befristungen selbst zum bürokratischen Hemmnis werden, weil sie Parlamente und Administration durch die ständige Prüfpflicht überfordern könnten. Die Verlängerung von Fristen könnte zur Routine werden, ohne dass wirklich etwas gewonnen ist.

Beispiele aus der Praxis

Befristungen sind keine neue Idee, sondern werden heute schon vielfältig eingesetzt. So ist beispielsweise die Wirtschaftsförderung (zum Beispiel Investitionszulage in den neuen Ländern) zeitlich befristet. Auch das Beschleunigungsgesetz für den Verkehrswegebau ist bis 2004 befristet und steht zur Verlängerung und Ausweitung auf Gesamtdeutschland an. Sehr konkret hat das Saarland dieses Problem angepackt und seit 1999 rund 2.300 Verwaltungsvorschriften außer Kraft gesetzt. Grundsätzlich verloren alle Verwaltungsvorschriften, die vor 1980 erlassen wurden, am 31.12.1999 ihre Gültigkeit. Ähnliche Verfallsdaten wurden für später erlassene Verwaltungsvorschriften eingeführt. Wichtig ist, dass bei einer Verlängerung eine Beweislastumkehr eintritt. Es bleiben nur Regelungen

bestehen, die ihre Notwendigkeit nachweisen können. Nordrhein-Westfalen hat auf Landesebene „Gesetze mit Verfallsdatum“ angekündigt und eine Clearing-Stelle eingerichtet, die bis zum 1.7.2003 Vorschläge sammelte und bewerten soll, welche Vorschriften abgeschafft oder zeitlich befristet werden können. Aber auch hier gibt es schon konkrete Beispiele. Das Land hat das neue „Anti-Terror-Gesetz“, das unter anderem neue Vorschriften zur Videoüberwachung durch die Polizei vorsieht, mit einer fünfjährigen Befristung versehen.

Empfehlung

Bei der Einführung zeitlicher Befristungen muss deutlich zwischen Primärrecht (Gesetze) und Sekundärrecht (Verordnungen) unterschieden werden. Verordnungen sollten prinzipiell mit einer Befristung versehen werden. Bei Gesetzen kann das nur die Ausnahme bleiben. Öffnungs- und Experimentierklauseln sind generell zu befristen.

Feste Fristen in Genehmigungsverfahren

Problem

Genehmigungsverfahren, etwa im Baurecht oder bei Produktzulassungen, sind nicht nur kompliziert, zeit- und kostenaufwändig. Hinzu kommt, dass der Antragsteller die Dauer der Verfahren oft nicht kalkulieren kann und unverhältnismäßig lange auf den Bescheid warten muss.

Lösung

Durch ein zweistufiges Genehmigungsverfahren mit verbindlichen Fristen und einer automatischen Genehmigung bei Fristüberschreitung kann dieses Problem gelöst werden. In der ersten Stufe reichen die Unternehmen ihre Anträge ein und die Verwaltung muss innerhalb einer Frist die Vollständigkeit der Unterlagen prüfen und feststellen. Sind die Unterlagen vollständig, muss die Verwaltung innerhalb einer zweiten Frist entscheiden. Wird kein Bescheid erteilt, gilt der Antrag als genehmigt.

Pro und Kontra

Der Vorteil einer solchen Regelung liegt sicher in der Kalkulierbarkeit der Dauer der Verfahren. Die Behörden säßen nicht mehr am längeren Hebel

und könnten Verfahren nicht unverhältnismäßig in die Länge ziehen. Die Folgen von Nichtstun würden sich umdrehen. Die Verwaltung wäre einem ständigen Effizienzdruck ausgesetzt. Will die Administration nämlich die Kontrolle über Verfahren behalten, bestehen Anreize für organisatorische, personelle und finanzielle Maßnahmen, die Genehmigungen innerhalb der gesetzten Fristen materiell möglich machen.

Die Einführung fester Entscheidungsfristen ist am ehesten bei Standardverfahren denkbar. Beispiele dafür könnten Gewerbebeanmeldungen, Konzessionen etwa für Taxibetriebe und Gaststätten, Sondernutzungs genehmigungen nach den Straßen- und Wegegesetzen der Länder, Genehmigungen für Tanzveranstaltungen und besonders für Baumaßnahmen sein, die nicht den Regelungen des Bundesimmissionsschutzgesetzes unterliegen.

Ein Problem dieses Verfahrens besteht in der Grauzone zwischen Prüfung der Vollständigkeit der Unterlagen und der materiellen Prüfung der Inhalte. Bei Produktzulassungen etwa im Arzneimittelbereich sind Tests vorzulegen, die Wirkung und Nebenwirkungen nachweisen. Bei strenger Anwendung des Verfahrens müsste die Genehmigung nach Fristablauf erteilt werden, wenn die Prüfberichte vorliegen. Bei neuen Produkten ist die notwendige Zeit zur sorgfältigen Prüfung nur schwer kalkulierbar. Einen Ausweg könnten die Behörden darin sehen, nach ihrer Bewertung qualitativ unzureichende Unterlagen als fehlende Unterlagen zu bezeichnen und den Beginn der Genehmigungsfrist hinauszuschieben.

Als problematisch könnten sich die Rechtsfolgen einer automatischen Genehmigung herausstellen, die sich bei rechtlicher Prüfung im Nachhinein als nicht genehmigungsfähig erweist. Es ist zu regeln, wer bei unterlassener Genehmigung die Haftung übernimmt oder schadensersatzpflichtig wird, wenn bei Produkten oder Anlagen objektive Mängel festgestellt werden, die bei materieller staatlicher Prüfung hätten vermieden werden können. Eine weitere Gefahr besteht in der Überflutung der Administrationen mit Anträgen, bei denen von vornherein die Grundlagen fehlen. Ein Beispiel dafür könnten Bauanträge in Gebieten sein, für die keine Bauleitplanung vorliegt. Auch zu beachten ist, dass Behörden sich

defensiv verhalten und einen Antrag im Zweifel negativ bescheiden, um eine automatische Genehmigung zu verhindern.

Beispiele aus der Praxis

Die EU-Kommission hat sich schon 1997 für die Einführung automatischer Genehmigungen nach Fristablauf zur Erleichterung von Unternehmensgründungen ausgesprochen und verweist auf entsprechende Ansätze in Italien. Auch in den Niederlanden und in Portugal gibt es Erfahrungen.

Empfehlung

Automatische Genehmigungen nach Fristablauf sollten nicht in sicherheitsrelevanten Bereichen eingeführt werden, bei denen die Dauer der materiellen Prüfung objektiv schwer abschätzbar ist. Allerdings sollte eine Positivliste von Genehmigungen definiert werden, bei denen die Folgen einer fehlenden materiellen Prüfung als nicht zu schwerwiegend anzusehen sind. Beispiele dafür könnten Gewerbeanmeldungen, Konzessionen zum Beispiel für Taxibetriebe, Genehmigungen für Tanzveranstaltungen und Feste, Betriebsgenehmigungen für Maschinen und Anlagen oder einfache Baumaßnahmen sein. Bei Verfahren, die einer besonderen Genehmigung bedürfen (Planfeststellungsverfahren, Bundesimmissionsschutzgesetz etc.), müssen andere Wege der Beschleunigung gefunden werden.

Gesetzesfolgenabschätzung

Problem

Bürokratieabbau steht zwar heute sowohl bei der Bundesregierung als auch bei allen Landesregierungen, Stadt- und Gemeindeparlamenten auf der Agenda. Die bürokratischen Lasten und Folgewirkungen staatlichen Handelns werden aber nicht systematisch untersucht oder gar beachtet. Es fehlt an einer gesamtwirtschaftlichen Gesetzesfolgenabschätzung.

Lösung

Einführung einer systematischen Gesetzesfolgenabschätzung, die die Parlamente bei der Verabschiedung neuer Gesetze und Verordnungen verpflichtet, die bürokratischen Folgelasten für die Wirtschaft abzuschätzen und in den Entscheidungen zu berücksichtigen.

Pro und Kontra

Obligatorische „Bürokratie-Verträglichkeitsprüfungen“ könnten das Problembewusstsein entscheidend stärken und wären ein Fortschritt gegenüber dem Status quo. Eine umfassende Kosten-Nutzen-Analyse für neue Gesetze braucht allerdings viel Zeit, die im Gesetzgebungsprozess oft nicht vorhanden ist. Wie die Erfahrungen anderer Länder nahe legen, ist bereits eine Kostenschätzung ein wichtiges Informationsinstrument für den Gesetzgeber. Voraussetzung für die Einführung dieser Verfahren ist, dass den Parlamenten kompetente Mitarbeiter zur Verfügung gestellt werden, die fachlich in der Lage sind, diese Kostenabschätzungen vorzunehmen. Hier sind Investitionen in Personal und Ausbildung notwendig.

Gegen die Einführung einer „Bürokratie-Verträglichkeitsprüfung“ ist vor allem einzuwenden, dass Bürokratie mit Bürokratie bekämpft werden soll. Es ist zu befürchten, dass Bewertungen routinemäßig abgegeben werden und kein wirkliches Gehör finden. Zudem würde auch diese Arbeit unter dem Einfluss der Partei- und Fraktionsdisziplin stehen, was die Möglichkeit der Verhinderung von stark bürokratischen Gesetzen schmälert, wenn damit wichtige politische Ziele verbunden sind.

Beispiele aus der Praxis

In Kapitel 5.1 sind Erfahrungen mit systematischen Gesetzesfolgenabschätzungen für die USA und Großbritannien dargelegt. In Österreich gibt es informelle Kosten-Nutzen-Analysen von Gesetzesvorschlägen, in Finnland werden im Einzelfall Untersuchungen angestellt und in Irland eine Pilotphase gestartet. In einzelnen Bundesländern (zum Beispiel Bayern) werden die Kosten der Erfüllung von Verwaltungsvorschriften auf Bundesebene ermittelt. In Baden-Württemberg wurde im Juni 1997 ein Bürokratie-TÜV eingeführt, der bis Jahresende 2002 650 Eingaben geprüft und bewertet hat. Ähnliche Überlegungen gibt es in vielen anderen Bundesländern, aber auch bei den kommunalen Spitzenverbänden. Auch in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) existiert seit September 2000 ein Bürokratie-TÜV. Danach sind im Benehmen mit dem BMWA bei allen Rechtsetzungsvorhaben verbindlich (und nicht wie vorher nur gegebenenfalls) die Kosten, die der Wirtschaft, vor allem den mittelständischen Unternehmen, entstehen, darzustellen

(Deutscher Bundestag, 2002, 7). Dazu wurden ein Handbuch und ein Leitfaden erlassen. Dies ist ein erster guter Ansatz. Allerdings sind die Verfahren methodisch und materiell noch nicht ausgereift.

Empfehlung

Es sollte in den Parlamenten ein Ausschuss „Bürokratieabbau“ eingerichtet werden, der mit Hilfe eines kleinen Arbeitsstabes eine Kostenabschätzung neuer Gesetze und Verordnungen vorlegt. Dabei sind grobe Abschätzungen hinreichend. Schnelligkeit muss vor Detailgenauigkeit gehen. Vorbild könnten die Erfahrungen in den USA sein.

E-Administration

Problem

Die Vernetzung der Behörden untereinander und die elektronische Abwicklung der Kommunikation zwischen Behörden und Unternehmen stellen wichtige Bausteine einer effizienten und schnellen Verwaltung mit einfachen und Kosten sparenden Verfahren dar. Beschleunigung und Transparenz könnten durch entsprechende Angebote im Rahmen des onlinegestützten E-Governments spürbar verbessert werden. Dieses Potenzial müsste systematisch ausgeschöpft werden. Hier steht Deutschland vergleichenden Studien zufolge erst am Anfang. Bei einer Studie der EU findet sich Deutschland im April 2002 bei „E-Government online availability of public services“ nur auf dem 12. Platz. Vorne liegen Finnland und Schweden. Zwar hat sich auch in Deutschland seit der letzten Erhebung vom Oktober 2001 einiges verbessert, doch bleibt noch viel zu tun. Beispielsweise ist das schon lange angekündigte System zur elektronischen Abgabe von Steuererklärungen (ELSTER) immer noch in der Testphase.

Lösung

Nutzung moderner Informationstechnologien für die elektronische Abwicklung von Verwaltungsvorgängen. Die Vision ist eine Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen Bürgern, Unternehmen und Behörden über das Internet.

Pro und Kontra

E-Government bietet die große Chance, die Verwaltungen von Grund auf schneller, effizienter, wirksamer und bürgerfreundlicher zu gestalten. Eine Verwaltungsmodernisierung ohne verstärkten Einsatz moderner Informationstechniken ist nicht mehr denkbar. In letzter Zeit ist durch die Einführung der elektronischen Signatur einschließlich der Änderung des Signaturgesetzes der Übergang zu E-Government erleichtert worden.

Der Erfolg dieser Konzepte hängt entscheidend von zwei Dingen ab:

- Die Einführung moderner Techniken erfordert Investitionen in Hardware, Software und Ausbildung, die derzeit nur schwer aufzubringen sind. Hinzu kommt, dass für eine längere Übergangszeit das alte und neue System parallel nebeneinander stehen müssen, weil noch nicht alle Unternehmen und Bürger Zugang zu neuen Informationstechnologien haben.
- Viel wichtiger ist aber ein anderer Punkt. E-Government kann nur funktionieren, wenn die Intransparenz der heutigen Bürokratie nicht ins Internet übertragen wird. Dort sind klare und einfache Strukturen erforderlich. Elektronische Bearbeitung von Vorgängen setzt voraus, dass Standardisierungsvorteile genutzt werden. Eine unübersichtliche Flut von Formularen, materiell unterschiedliche Regelungen gleicher Sachverhalte (zum Beispiel verschiedene Entgeltbegriffe) oder Verfahren sind damit nicht vereinbar. Unternehmen müssen beispielsweise einen definierten Stammdatensatz für ihre Mitarbeiter anlegen können, der zugleich die Anforderungen der Sozialversicherung, der Arbeitsämter, der Berufsgenossenschaft oder des Finanzamtes erfüllt.

Darüber hinaus ist auch materielle Harmonisierung zu leisten, wenn zum Beispiel im Bereich der Statistik die Unternehmen die geforderten Daten direkt aus ihren Rechnungslegungssystemen melden sollen. Dafür müssen die unterschiedlichen Begriffe und Konzepte der Betriebswirtschaft und der amtlichen Statistik abgestimmt werden. Auch in dem 50-Punkte-Programm der Bundesregierung (Bundesministerium des Innern, 2003) spielt die Vereinfachung der Statistik durch Einführung von Online-Meldungen eine wichtige Rolle im Gesamtkonzept zum Bürokratieabbau.

Beispiele aus der Praxis

Hier gibt es eine kaum überschaubare Anzahl von Projekten sowohl auf internationaler als auch auf deutscher Ebene. Stellvertretend hervorgehoben sei das vom Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit geförderte Projekt Media@Komm, in dem Good-Practice-Beispiele an der Schnittstelle zwischen Unternehmen und Kommunen aufgezeigt werden. Unter anderem liegt ein umfangreicher Leitfaden für den Bau eines virtuellen Rathauses vor. Als Erfolgsbeispiele können das Telematik-Projekt „Verwaltung goes online“ des Landkreises Kamen oder die Möglichkeit eines elektronischen Baugenehmigungsverfahrens der Stadt Nürnberg genannt werden. Auch in dem Bereich Statistik läuft in Nordrhein-Westfalen ein Pilotvorhaben „Statistik-Online“, das die technische Machbarkeit und Akzeptanz dieser modernen Form von E-Administration erprobt. Es gibt weitere gute Beispiele für fortschrittliche E-Administration-Anwendungen. Beispielhaft können der Bayerische Behördenwegweiser, das elektronische Gewerbebeantragungsverfahren (GEWAN), die elektronische Handelsregisteranmeldung (REGISTAR) oder das Standortinformationssystem (SISBY) genannt werden. Einige Landkreise in Bayern bieten unter anderem bereits eine vernetzte Bauleitplanung an.

Empfehlung

Die vielfältigen Möglichkeiten der Effizienzsteigerung von E-Government sind zu nutzen. Die erforderliche klare Strukturierung und Vereinfachung, um Verfahren internetfähig zu machen, muss als Chance und Anlass für eine Modernisierung der Verwaltung begriffen werden. Entsprechende Lösungen sind erprobt und müssen nur noch flächendeckend umgesetzt werden.

Bündelung und One-Stop-Agency

Problem

Internationale Studien zeigen immer wieder, dass in Deutschland besonders viele Genehmigungen bei Bauanträgen oder Existenzgründungen einzuholen sind. Gleichzeitig sind viele Einzelregelungen zu beachten und unterschiedliche Behörden zu durchlaufen.

Lösung

Diese Unübersichtlichkeit kann durch One-Stop-Agencies gemildert werden. Gerade für Existenzgründer, für Baugenehmigungen oder Produktzulassungsverfahren sollten zentrale Anlaufstellen eingerichtet werden, die alle notwendigen Vorgänge koordinieren und zum Mittler zwischen Antragsteller und Behörden werden. Die Hauptaufgabe dieser Clearingstellen ist es, die Einholung der notwendigen Einzelgenehmigungen im Sternverfahren zu organisieren und den Antragsteller frühzeitig über Probleme (fehlende Unterlagen etc.) zu informieren. Dazu gehört auch, dass einschlägige Vorschriften für Existenzgründer in einem Gesetzes- und Verordnungstext zusammengefasst und übersichtlich geregelt werden. Ziel dieser Maßnahmen muss eine „Genehmigung aus einer Hand“ sein. Viele Schritte können im „back office“ erledigt und koordiniert werden, ohne dass der Antragsteller direkt einbezogen ist.

Pro und Kontra

Die Einführung von One-Stop-Agencies und die Bündelung aller Vorschriften in einem Gesetzes- und Verordnungstext wären ein großer Fortschritt zur Schaffung von Transparenz und Schnelligkeit. Das Verfahren wird praktisch zweigeteilt. „Vor dem Vorhang“ stehen nur der Antragsteller und die Clearingstelle. „Hinter dem Vorhang“ arbeiten Clearingstelle und die einzelnen zuständigen Behörden zusammen. Die komplexen Strukturen und komplizierten Entscheidungsverfahren sind hier eher beherrschbar, weil auf beiden Seiten Spezialisten arbeiten, die mit der Materie vertraut sind. Auf der Kontra-Seite gibt es nur ein Argument. Funktionierende Clearingstellen brauchen sehr qualifiziertes Personal. Mit dieser komplexen Querschnittsaufgabe können ausschließlich erfahrene und fähige Fachleute betraut werden. Sie müssen zum einen Vertrauenspersonen der Antragsteller sein, brauchen zum anderen aber auch ein großes Wissen innerhalb der Fachabteilungen, weil es nur dann zu der notwendigen und engen Kooperation kommen kann.

Beispiele aus der Praxis

Zentrale Anlaufstellen werden in einer Studie der EU-Kommission als einer von sieben wichtigen Grundsätzen für rasche Genehmigungsverfahren genannt. Solche Einrichtungen gibt es in Dänemark vor allem für

Kleinunternehmen, aber auch in Finnland oder in Irland. In Deutschland existiert besonders auf kommunaler Ebene eine kaum noch überschaubare Anzahl guter Ansätze. Zu nennen ist beispielsweise das so genannte Heidelberger Modell. Dabei wurde eine zentrale Anlaufstelle für Gründer eingerichtet, deren Mitarbeiter die Belange der Antragsteller gegenüber den Behörden vertreten. In kaum einem Beispiel des vom BMWA geförderten Projektes „Good Practice an der Schnittstelle zwischen Unternehmen und Kommunen“ fehlt der Baustein „Verbesserung des Servicegedankens“ in einem Gesamtkonzept zum Bürokratieabbau.

Empfehlung

Vorbilder und Leuchttürme zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren durch One-Stop-Agencies gibt es genug. Es fehlt an der flächendeckenden Umsetzung. Hierbei müssen auf allen staatlichen Ebenen die Voraussetzungen geschaffen werden. Dazu gehören die Ausbildung des notwendigen fachlich hoch qualifizierten Personals, interne Umorganisationen zur Erleichterung dieser Verfahren und die Bündelung von Gesetzen und Verordnungen in einem Band (Small-Business-Act).

Keine Doppelbürokratie – weniger Bürokratieintensität

Problem

Die Vorschläge der Verbände haben gezeigt, dass es eine Vielzahl unnötiger Vorschriften gibt, auf die ganz verzichtet werden kann. Dazu zählen bestimmte Genehmigungen im Baurecht oder die detaillierten Vorschriften in der Arbeitsstättenverordnung, die von der Raumgröße, der Raumtemperatur bis hin zu Toilettenräumen zu viel vorschreibt. Besonders problematisch sind Doppelbürokratien. Diese gibt es beispielsweise für Unfallverhütungsvorschriften (Arbeitssicherheitsrecht), für die gleichzeitig die Berufsgenossenschaften und die Gewerbeaufsichtsämter zuständig sind. Ein Teilnehmer der Online-Befragung im Rahmen der Henzler-Kommission sagte zum Thema „Periodische Überprüfungen von technischen Ausstattungen und Arbeitsmitteln“: „Gewerbeaufsicht, Umweltamt, Landratsamt, Wasserwirtschaftsamt, Berufsgenossenschaft, Werksarzt, TÜV und Versicherungen prüfen fast ständig die gleichen

Anlagen. ... Warum diese vielen aufwendigen Prüfungen – will man uns vertreiben?“ (Bayerische Staatsregierung, 2003b, 124).

Lösung

Die wichtigste Maßnahme ist die Verhinderung von Doppelbürokratie und Mehrfachzuständigkeiten, wie es sie im Arbeitssicherheitsrecht gibt. Der Prüfungs- und Kontrollumfang könnte durch die Verlängerung der Prüfintervalle, die stärkere Nutzung von Stichproben, die Ersetzung hoheitlicher Verfahren durch freiwillige Zertifizierungen (zum Beispiel Umwelt-AUDIT) oder privatrechtliche Vereinbarungen, Genehmigungsfreistellungen, Rahmengenutzungen (zum Beispiel Festlegung von Emissionsgrenzwerten für einen ganzen Standort und nicht für jede Anlage) oder den Verzicht auf Genehmigung (zum Beispiel Grundstücksteilungen, Aufenthaltsgenehmigungen für EU-Ausländer) reduziert werden. Für Details und weitere Beispiele siehe Bayerische Staatsregierung (2003b).

Pro und Kontra

Doppelbürokratie und Mehrfachzuständigkeiten für ähnliche Sachverhalte sind klassische Felder für die Erschließung von Effizienzreserven. Ihr Abbau sollte schon allein aufgrund der möglichen Einsparungen bei den öffentlichen Haushalten zum Pflichtprogramm jeder Regierung und Verwaltung gehören. Es gibt nichts, was dagegenspricht. Prüfungen aus einer Hand bedeuten nicht, dass andere Stellen von der Information abgeschnitten werden müssen. Eine intelligente Vernetzung der Behörden untereinander kann den notwendigen Informationsfluss sicherstellen.

Genehmigungsfreistellungen sind vor allem im Baurecht möglich, weil dort durch langjährige Erfahrungen die Gefahren bekannt und die Auflagen sehr klar formulierbar sind. Es spricht deshalb nichts dagegen, dass Gemeinden darüber entscheiden können sollten, ob ein privates oder gewerbliches Bauvorhaben genehmigungsfrei gebaut werden kann, wenn es den Festsetzungen des qualifizierten Bebauungsplanes nicht widerspricht. Zertifizierungen (wie etwa ISO 14001 für Unternehmen mit einem Umweltmanagementsystem) können nur dann Bürokratie einsparen, wenn die Zertifizierung wirklich materiellen Prüfungsaufwand ersetzt. Das ist heute noch nicht der Fall.

Einzuwenden ist gegen die aufgeführten Erleichterungsmöglichkeiten, dass keine lückenlose Prüfung mehr möglich ist und „schwarze Schafe“ in Einzelfällen der Allgemeinheit Schaden zufügen können. Dieser Einwand ist sehr eng mit dem Thema „Sinkende Risikobereitschaft der Gesellschaft“ verbunden. Es muss klar gemacht werden, dass diese Mentalität zur Vollabsicherung automatisch Bürokratie nach sich zieht, die die Wirtschaft lähmt.

Beispiele aus der Praxis

Vereinfachte Genehmigungsverfahren gibt es heute schon im Baurecht, das unterhalb der Sonderbaugrenze ein eingeschränktes Prüfungsprogramm vorsieht. Auch die Erfahrungen mit der Privatisierung des TÜV (beliehene Unternehmen) sind positiv. Es gab dadurch keine Erosion der technischen Standards oder Sicherheitseinrichtungen.

Empfehlung

Mehrfachzuständigkeiten und Doppelbürokratien sind abzuschaffen. Notwendig ist eine Abkehr von der Praxis der lückenlosen hoheitlichen Prüfungen und Genehmigungen. Verlängerte Prüfintervalle, die stärkere Nutzung von Stichproben, freiwillige Zertifizierungen, privatrechtliche Vereinbarungen, Genehmigungsfreistellungen, Rahmengen Genehmigungen oder (bei überschaubaren Risiken) der vollständige Verzicht auf Genehmigungen sind geeignete Instrumente. Voraussetzung ist eine höhere gesellschaftliche Risikobereitschaft – nur dann gelingt eine Abkehr von der volkswirtschaftlich teuren Vollkaskoabsicherung.

Verzicht auf sachfremde Kriterien

Problem

Ein erheblicher Teil der Bürokratielasten in Deutschland ist die Folge eines Assignment-Problems. Der Grundsatz einer rationalen Wirtschaftspolitik „Ein Ziel – ein Instrument“ wird zugunsten eines Multi-Tasking aufgegeben. Zu viele staatliche Tätigkeiten werden mit staatlicher Aufgabenerfüllung (Umverteilung, Tariftreue, Teilzeit, Frauenerwerbsbeteiligung etc.) sachfremd verknüpft.

Lösung

Alle Vorschriften müssen von sachfremden Entscheidungskriterien befreit werden.

Pro und Kontra

Die Koppelung der Vergabe öffentlicher Aufträge an die Förderung der Gleichstellung im Betrieb wird bereits von mehreren Bundesländern praktiziert und ist im rot-grünen Koalitionsvertrag von 2002 enthalten. Der Nachweis der betrieblichen Gleichstellungsförderung ist mit immensen bürokratischem Aufwand verbunden; es sind Frauenförderpläne vorzulegen und Kennziffern aus den monatlichen Lohn- und Gehaltsabrechnungen zu berechnen. Dem Aufwand für den Nachweis steht kein messbarer Vorteil für die Gleichstellung gegenüber. Hierdurch werden besonders mittelständische Unternehmen von der Auftragsvergabe ausgeschlossen.

Die Verbindung der Vergabe öffentlicher Aufträge mit der Einhaltung sachfremder Bestimmungen, wie Gleichstellungskriterien oder die im Auftragsgebiet gültigen Tarifverträge, stellt eine hohe bürokratische Belastung allein schon durch den notwendigen Nachweis der Einhaltung dar. Ein Gesetzesvorhaben zur Bindung öffentlicher Aufträge an die Tariftreue ist in der letzten Legislaturperiode erfreulicherweise gescheitert. Für die Unternehmen hätte ein solches Gesetz umfangreiche Verwaltungs- und Kontrollaufgaben verlangt, da auch Unterauftragnehmer durch die Hauptunternehmen zu kontrollieren gewesen wären. Für denselben Beschäftigten hätten je nach Einsatzort regional unterschiedliche Tarifverträge gegolten, was den Aufwand in der Lohnbuchhaltung potenziert hätte. Andererseits könnten Unternehmen aus den EU-Nachbarländern aufgrund europäischer Rechtsbestimmungen auch bei Nichteinhaltung der Tarife möglicherweise nicht von der Auftragsvergabe ausgeschlossen werden, so dass eine Inländerdiskriminierung entstünde.

Der Verzicht auf sachfremde Kriterien etwa bei der Vergabe öffentlicher Aufträge könnte die Verfahren erheblich vereinfachen und von vornherein Bürokratie verhindern.

Empfehlung

Das Vergaberecht ist konsequent von vergabefremden Kriterien zu befreien. Landesgesetze in Bezug auf die Gleichstellungsförderung sind abzuschaffen; Bundesgesetze zur Vergabekoppelung an Gleichstellungsförderung und Tariftreue dürfen nicht eingeführt werden.

5.2.3 Schaffung von Anreizen und Wettbewerb

Der beste Weg zum Abbau von Bürokratismus besteht darin, der staatlichen Legislative und vor allem auch der Exekutive ein Eigeninteresse daran zu vermitteln, unnötige Bürokratie von vornherein zu vermeiden. Heute steht dem Drang der Verwaltung, alles möglichst „wasserdicht“ zu regeln, kaum ein wirksames Gegengewicht gegenüber. Wie lassen sich diese Verhaltensweisen dauerhaft zu Gunsten von weniger Bürokratie und mehr Effizienz verändern? Dies ist die Kernfrage. Gelingt es, hier Antworten zu finden, hätte man den Königsweg zum Abbau und zur Begrenzung von staatlicher Bürokratie gefunden.

Privatisierung staatlicher Aufgaben

Problem

Die Grenze zwischen dem staatlichen Zuständigkeitsbereich und dem, was über private Märkte abgewickelt wird, wurde im Laufe der Jahrzehnte immer mehr zu Gunsten des Staates verschoben. Eine Staatsquote von fast 50 Prozent des Bruttoinlandsprodukts spricht hier eine deutliche Sprache. Die Theorie des Marktversagens wurde nur allzu gerne bemüht, dem Staat mit der Begründung, der Markt liefere keine befriedigenden Ergebnisse, immer mehr Aufgaben zu geben. Dies war nur allzu häufig ein Irrweg. Denn es wurde übersehen, dass es nicht nur Marktversagen, sondern auch Staatsversagen gibt, der Staat diese Aufgaben also nicht notwendigerweise immer besser und effizienter erledigt. Denn die staatlichen Akteure verfolgen auch Eigeninteressen. Zudem neigt der Staat zu bürokratischen Regelungen. In jüngerer Zeit besinnen sich vor allem die Kommunen auf die Daseinsvorsorge. Sie dient ihnen häufig als willkommener Vorwand, ihre knappen Kassen zulasten privater Unternehmen aufzufüllen.

Lösung

Notwendig ist deshalb eine neue Grenzziehung zwischen Staat und Markt. Die Wettbewerbslösung muss so lange Vorrang haben, wie nicht eindeutig nachgewiesen ist, dass eine staatliche Lösung überlegen ist (strenges Subsidiaritätsprinzip). Die nachhaltige Stärkung des Wettbewerbs zur Verschlankung des Staates ist die wirksamste Methode zur Entbürokratisierung. Die Stärkung der Eigenverantwortung zulasten staatlicher Zuständigkeit beugt wirksam einer Überregulierung vor.

Die Einhaltung von staatlichen Gesetzen und Verordnungen zieht zwangsläufig Genehmigungs- und Überwachungstätigkeiten nach sich. Diese Tätigkeiten lassen sich durch die Einschaltung privater Dienstleistungsunternehmen kostengünstiger und weniger bürokratisch erledigen. Ein Beispiel ist das Baurecht: Die Überprüfung der Einhaltung von Bauvorschriften muss nicht durch eine staatliche Behörde erledigt werden. Gleiches gilt bei Produktzulassungen. Alle Arbeiten, die im Vorfeld einer Entscheidung notwendig sind, können im Auftrag des Staates von privaten Unternehmen durchgeführt werden. Die letzte Entscheidung verbleibt natürlich beim Staat.

Pro und Kontra

Der entscheidende Vorteil der Übertragung solcher Tätigkeiten an Private ist, dass sie im Wettbewerb erbracht werden müssen. Wettbewerb diszipliniert in mehrfacher Hinsicht: Die Kosten bleiben unter Kontrolle, so dass das Preis-Leistungs-Verhältnis günstiger ausfällt. Zudem hat der private Anbieter ein Interesse an zufriedenen Kunden, weil er sonst Gefahr läuft, sie an seine Mitkonkurrenten zu verlieren. Ein weiterer Vorteil ist, dass die Kosten des Verfahrens transparent und dem konkreten Vorgang eindeutig zuordenbar sind. Werden diese Tätigkeiten von einer öffentlichen Verwaltung wahrgenommen, bleiben die echten Kosten in aller Regel wegen des Fehlens einer aussagefähigen Kostenträgerrechnung im Dunkeln. Hinzu kommt, dass bewusst oder unbewusst allokatonsverzerrende Quersubventionierungen stattfinden.

Als problematisch mag man ansehen, dass

- eine Doppelbürokratie entsteht, da der Staat seinerseits mit den beauftragten privaten Dienstleistungsanbietern Verträge abschließen und

deren ordnungsgemäße Durchführung überprüfen muss, was unnötige Reibungsflächen und Kosten verursachen kann, die nicht anfielen, wenn von vornherein „alles in einer Hand“ läge;

- zusätzliche Haftungsfragen zu klären sind. Wer haftet für Schäden, die aufgrund fehlerhafter Recherchen entstehen? Möglicherweise ist das beauftragte private Unternehmen nicht mehr zu belangen, weil es mittlerweile nicht mehr existiert.

Beispiele aus der Praxis

Die Inanspruchnahme privater Dienstleistungsunternehmen und Sachverständigenbüros als so genannte „beliehene Unternehmer“, die im Auftrag des Staates „hoheitliche“ Aufgaben wahrnehmen, hat in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Nicht zuletzt die knappen öffentlichen Kassen haben dazu den Weg bereitet. Bekanntes Beispiel sind die Technischen Überwachungsvereine (TÜV), die als „beliehene Unternehmer“ im Graubereich zwischen Staat und Markt agierten. Durch die Öffnung dieses Marktes für private Anbieter und dem dadurch entstandenen Wettbewerbsdruck haben sich die TÜVs zu kundenorientierten Dienstleistern entwickelt.

Viele Bundesländer sind in den letzten Jahren dazu übergegangen, die Prüfung von überwachungsbedürftigen Anlagen (Dampfkessel, Druckbehälter, Tankanlagen, Aufzüge etc.) an private Unternehmen zu übertragen, offensichtlich mit positiven Erfahrungen.

Empfehlung

Die Privatisierung öffentlicher Aufgaben ist nicht nur ein geeignetes Instrument, um den Umfang der Staatstätigkeit zurückzuführen, beim Angebot dieser Leistungen Kosteneinsparungen zu erzielen und damit die Steuerlasten für Bürger und Unternehmen zu reduzieren, sondern auch zum Abbau unnötiger Bürokratie. Bei der Überprüfung der Grenze zwischen Staat und Markt sollte das Subsidiaritätsprinzip stets streng angewandt werden. Der Begriff der Daseinsvorsorge ist eng auszulegen, damit den Gemeinden der Weg, sich „am Markt“ zulasten privater Unternehmen, besonders des örtlichen Mittelstandes, Geld zu verdienen, verbaut wird.

Kostenerstattungsprinzip bei staatlichen Auskunftspflichten

Problem

Unternehmen müssen in vielfältiger Form Aufgaben für den Staat erledigen, die ihnen dieser per Gesetz oder Verordnung auferlegt. Hierzu zählen umfangreiche statistische Berichtspflichten, Meldepflichten im Umweltschutzbereich, arbeits- und sozialrechtsbedingte Leistungen, die im Zusammenhang mit der Beschäftigung von Mitarbeitern anfallen, und Leistungen im Zusammenhang mit Steuern und Sozialabgaben. Da die Unternehmen diese Informationen unentgeltlich bereitstellen müssen, hat sich hierfür der Begriff „Bürokratieüberwälzung“ herausgebildet. Die öffentliche Verwaltung überwälzt Erhebungskosten vom Staat auf private Unternehmen. Die Kosten für diese Leistungen besitzen, wie Erhebungen gezeigt haben, keine vernachlässigbare Größenordnung (Kapitel 2.2.2).

Lösung

Durch eine Aufhebung der Pflicht zur kostenlosen Bereitstellung dieser Leistungen könnten Anreize gesetzt werden, diese Informationspflichten auf ein notwendiges Minimum zu beschränken.

Pro und Kontra

Der Vorteil der Einführung einer (teilweisen) Kostenerstattungspflicht für diese Tätigkeiten durch den Staat ist ihre Steuerungswirkung. Nachfrage zum Nulltarif wird bis zur Sättigungsmenge ausgeweitet. Konkret: Es fehlt bei Preisen von null eine wirksame Sanktion zur Begrenzung der Begehrlichkeiten nach Informationen seitens des Staates. Es gilt der Grundsatz: Mehr ist im Zweifel besser. Eine Kostenerstattungspflicht zwingt die staatlichen Stellen zur Abwägung von Nutzen und Kosten, da jede Anforderung zu Belastungen des Haushalts führt. Umgekehrt würde die Einführung einer Kostenerstattungspflicht fiskalische Anreize setzen, die Berichtspflichten auf ein wirklich notwendiges Maß zu beschränken. Der eigentliche Sinn einer Kostenerstattungspflicht ist somit nicht in erster Linie eine finanzielle Entlastung der Unternehmen. Vielmehr geht es darum, einen Mentalitätswandel herbeizuführen und dauerhaft Verhaltensweisen zu ändern.

Eine langjährige Forderung der Wirtschaft besteht darin, bei statistischen Erhebungen in stärkerem Umfang Stichproben statt Vollerhebungen vorzunehmen. Dies würde gerade mittelständische Unternehmen, die über einen geringen Stab an Mitarbeitern für diese Zwecke verfügen, entlasten. Sie müssten nicht regelmäßig, sondern nur gelegentlich statistische Daten erheben und melden. In vielen Fällen reichen Stichproben völlig aus, um den statistischen Informationszweck mit dem erforderlichen Genauigkeitsgrad zu erfüllen. Kostenerstattungen würden auch diesbezüglich einen finanziellen Anreiz setzen.

Als Nachteil dürfte vor allem von staatlicher Seite angeführt werden, dass die ohnehin defizitären öffentlichen Haushalte dies nicht verkraften könnten. Es besteht somit die Gefahr, dass Kompensation an anderer Stelle (Steuererhöhungen, Ausweichen in eine höhere Neuverschuldung) gesucht wird. Ganz auszuschließen ist eine solche Ausweichstrategie natürlich nicht. Allerdings sollte das kein ernsthafter Grund sein, diesen Weg nicht zu gehen. Der Steuerungseffekt bliebe in jedem Fall erhalten und sorgt per saldo für eine Entlastung. Natürlich sind auch schwierige Bewertungsfragen zu lösen, denn die Höhe der Kostenerstattungen muss festgelegt werden. Diese können nicht völlig pauschal sein, sondern müssen in Abhängigkeit des Umfangs der erbrachten Leistung stehen, sonst bleibt der gewünschte Lenkungseffekt (Staat verzichtet aus Kostengründen auf zusätzliche Dienstleistungen) aus.

Beispiele aus der Praxis

Dass Kostenerstattungen zwischen Staat und Unternehmen nicht undenkbar sind, zeigt ein kleines Beispiel aus der Praxis. Der Staat erhebt für die Kirchen die Kirchensteuer und erhält hierfür eine finanzielle Kompensation. Warum sollte dieses Modell nicht umgekehrt denkbar sein?

Empfehlung

Der Staat sollte zukünftig nicht mehr das uneingeschränkte Recht haben, bei den Unternehmen kostenlos die Bereitstellung von Informationen anzufordern. Die Unternehmen erbringen Dienstleistungen für den Staat, die Kosten verursachen und deshalb ihren „Preis“ haben sollten. Dazu ist es allerdings notwendig, einen Katalog erstattungspflichtiger

Dienstleistungen und deren Einzelpreise festzulegen. Um dadurch nicht eine neue Bürokratie ins Leben zu rufen, sollte – so weit möglich – mit Kostenpauschalen gearbeitet werden. Entscheidend ist nicht, dass in jedem Einzelfall der Preis mit den tatsächlichen Kosten identisch ist. Viel wichtiger ist, dass ein direkter Zusammenhang zwischen dem Umfang verlangter Informationen und der Budgetbelastung besteht. Dadurch wird sich der „Hunger“ des Staates nach Informationen auf ein notwendiges Maß reduzieren.

Verwaltungsbenchmarking

Problem

Die von öffentlichen Verwaltungen erstellten Leistungen werden nicht auf Märkten gehandelt. Es existieren deshalb auch keine Marktpreise, und das Wettbewerbsprinzip kommt nicht zum Tragen. Das wichtigste Instrument zur Vermeidung von Ineffizienzen, das in einer Marktwirtschaft zur Verfügung steht, kann hier also nicht wirken. Es besteht somit der Verdacht, dass Aufgaben wahrgenommen werden, deren Kosten die Nutzen übersteigen, und dass ein übertriebener Perfektionismus bei der Durchführung betrieben wird.

Lösung

Eine möglichst umfangreiche Privatisierung öffentlicher Aufgaben ist ein Weg, um das Problem zu begrenzen (siehe Aspekt: Privatisierung staatlicher Aufgaben, S. 121 f.). Ein zweiter Ansatzpunkt besteht darin zu versuchen, auch die öffentliche Verwaltung unter Wettbewerbsdruck zu setzen. Ein Verwaltungsbenchmarking ist ein Weg, eine solche „Quasi-Wettbewerbssituation“ herbeizuführen (Kroker, 1984). Verwaltungsbenchmarking bedeutet, dass die Leistungen und Kosten der Verwaltungen nach einheitlichen Kriterien miteinander verglichen und die Ergebnisse regelmäßig publiziert werden (Kennzahlenvergleich). Dies dient einmal dazu, Best Practices zu finden, zum anderen, Anreize zu setzen, die eigene Effizienz und Effektivität zu verbessern, um beim nächsten Ranking besser abzuschneiden. Allein schon durch die Verbesserung der Effizienz des Verwaltungshandelns sind Fortschritte beim Bürokratieabbau wahrscheinlich. Diese Tendenz ließe sich noch dadurch unterstützen, dass gezielt Indikatoren zum Ausmaß des

Bürokratismus mit in den Vergleich aufgenommen werden. Solche Indikatoren könnten sein: Dauer von Genehmigungsverfahren, Öffnungszeiten von Behörden, Intensität von E-Government, Existenz von Behörden-Lotsen, Dauer der Behandlung von Beschwerden etc.

Pro und Kontra

Aus der Theorie nichtmarktlicher Entscheidungen wissen wir, dass Variablen wie Größe des Aufgabenbereichs, Höhe des Budgets oder Zahl der Mitarbeiter das Verhalten prägen, wenn die Marktkontrolle fehlt. Vor diesem Hintergrund liegen die Vorteile eines Benchmarkings klar auf der Hand: Das Eigeninteresse der Verwaltungsbeamten und der politisch Verantwortlichen wird neu kanalisiert. Variablen wie Kosten, Kosten-Leistungs-Verhältnis und Bürgerfreundlichkeit gewinnen an Bedeutung. Es entsteht ein heilsamer Zwang zur ständigen Suche nach Verbesserungsmöglichkeiten. Aus Hoheitsaufgaben werden Dienstleistungen für die Kunden, die Bürger und Unternehmen.

Die Probleme liegen in der Erhebung der Daten und in der Methodik des Vergleichs. Viele Daten sind ohne die Mithilfe der Kommunen nicht zugänglich. Deshalb muss die Methode allgemein akzeptiert sein.

Beispiele aus der Praxis

Auf Bundesländerebene existieren bereits erste Ansätze zum Benchmarking. Die Bertelsmann Stiftung legt im zweijährigen Turnus ein Bundesländer-Ranking vor. Das Institut der deutschen Wirtschaft Köln hat im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft für die Wirtschaftswoche ein RegioBench vorgelegt, das ebenfalls einen Erfolgsvergleich für deutsche Bundesländer vornimmt. Beide Rankings könnten grundsätzlich um den Teilindikator „Bürokratie“ erweitert werden.

Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) hat eine so genannte IKON-Vergleichsdatenbank entwickelt. Ende 2003 gab es 73 so genannte Vergleichsringe in 29 Aufgabenfeldern (unter anderem Bauordnung, Bürgerbüros, Gebäudewirtschaft, Kfz-Zulassung, Schulverwaltung, Umwelt, Sozialhilfe, Wirtschaftsförderung). Dazu werden vergleichende Informationen in Form von Kennzahlensystemen über

das Internet zur Verfügung gestellt. Allerdings ist die Datenbank nur für einen geschlossenen Nutzerkreis zugänglich.

Die Bertelsmann Stiftung arbeitet an einem Projekt kik (Kennzahlen in Kommunen). Erarbeitet werden soll ein Kernkennzahlensystem, das als Steuerungsinstrument für die Verwaltungsführung dienen soll.

Empfehlung

Empfohlen wird die Entwicklung von Kennzahlensystemen zum Leistungsvergleich öffentlicher Verwaltungen. Ein Teilindikator sollte den Grad an Bürokratie quantitativ vergleichbar machen. Daraus ließen sich Bürokratie-Rankings ableiten. Sie wären in einem festen Rhythmus zu veröffentlichen.

Mehr Wettbewerbsföderalismus

Problem

Der wettbewerblich organisierte Föderalismus folgt der Grundidee, dass die Bundesländer und die Kommunen untereinander in Wettbewerb um die besten Ideen und Lösungen für Probleme stehen. Kleinräumig können Dinge ausprobiert werden. Gute Ideen setzen sich auch in anderen Regionen durch, schlechte Ideen werden aussortiert, bevor sie großen Schaden anrichten können. Im Laufe der Jahrzehnte wurde dieses Konzept in Deutschland mehr und mehr ausgehöhlt. Aus einem Wettbewerbsföderalismus wurde ein kooperativer Föderalismus. Vor allem im Zuge der großen Finanzreform im Jahr 1969 wurden Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierungen in großem Umfang eingeführt und auf diese Weise Verantwortlichkeiten zunehmend verwischt. Hinzu kommt ein Länderfinanzausgleich, der durch seine fast konfiskatorischen Grenzbelastungen jeglichen Anreiz zur Erschließung eigener Steuerquellen im Keim erstickt. In allem liegt eine wichtige Ursache für eine zunehmende Entfremdung von Kommune und Bürgern/Unternehmen, da für die kommunalen Haushalte der Finanzausgleich wichtiger ist als die Stärkung der Wirtschaftskraft von Bürgern und Unternehmen.

Lösung

Der wettbewerbliche Föderalismus muss wieder gestärkt werden. Länder und Kommunen müssen stärker eigenverantwortlich handeln können und mehr Zuständigkeiten erhalten. Mischfinanzierungen sind abzubauen, Länder und Kommunen müssen über eigene Steuerquellen verfügen können.

Pro und Kontra

Dies wäre ein Weg zu einer bürger- und wirtschaftsfreundlichen Gemeinde. Je zentraler ein Staat organisiert ist, umso bürgerferner ist er tendenziell. Bei dezentraler Organisation könnte sich eine Gemeinde unnötige Bürokratie nicht lange leisten, da sie in hohem Maße in ihren eigenen Verantwortungsbereich fiel. Länder und Kommunen werden gezwungen, die Belange der Bürger und Unternehmen in ihrer Gemeinde stärker zu berücksichtigen. Die Durchsetzung von mehr Wettbewerbsföderalismus bedeutet zwangsläufig eine partielle Abkehr vom heute dominanten Ausgleichsföderalismus.

Beispiele aus der Praxis

Die USA und vor allem die Schweiz sind der Beweis dafür, dass föderale Staaten sehr leistungsfähig sind und für die Bürger ein hohes Wohlstandsniveau hervorbringen. Empirische Untersuchungen für die alten Bundesländer zeigen, dass sich die übermäßigen Abschöpfungen zusätzlicher Steuereinnahmen im Finanzausgleich negativ auf das Wachstum ausgewirkt haben.

Empfehlung

Der politische Wettbewerb muss intensiviert werden. Die politischen Verantwortlichkeiten sind neu zwischen Bund, Ländern und Gemeinden zu organisieren. Mischfinanzierungen sind auf den Prüfstand zu stellen und weitestgehend abzubauen. Das Subsidiaritätsprinzip muss auch hier mit neuem Leben erfüllt werden. In den meisten Fällen ist die konsequente Anwendung des Prinzips der Veranlassungskonnexität (wer bestellt, bezahlt) das richtige Konzept. Immer dann, wenn eine Aufgabe zentral gelöst werden muss (Umverteilung), aber effizienter auf der regionalen Ebene ausgeführt werden sollte, ist die Ausführungskonnexität das richtige Ge-

staltungsprinzip. Die ausführende Stelle (also die regionale Ebene) muss die Aufgabe aus eigenen Mitteln finanzieren. Dies muss zum Beispiel bei der Zusammenlegung von Sozial- und Arbeitslosenhilfe beachtet werden. Die Kommunen müssen die Aufgabe und die Finanzierung übernehmen, wobei vorher über Lump-sum-Transfers die Finanzausstattung insgesamt dieser neuen Aufgabenstellung anzupassen ist. Die Gewerbesteuer wird abgeschafft und durch eine kommunale Einkommen- und Körperschaftsteuer (Zuschlagsmodell) ersetzt. Die Finanzausgleichssysteme müssen so reformiert werden, dass Länder und Kommunen stärker als bisher von ihren eigenen Erfolgen profitieren. Mit anderen Worten: Die hohen Abschöpfungen zusätzlicher Steuereinnahmen im Finanzausgleich müssen abgesenkt werden.

Modellregionen

Problem

Viele Bereiche sind durch Bundesrecht geregelt. In allen Regionen Deutschlands gelten die gleichen Gesetze und Verordnungen. Prominente Beispiele hierfür sind das Steuerrecht, das Sozialrecht oder auch das Baurecht. Die ökonomischen Voraussetzungen sind aber von Region zu Region unterschiedlich. Was in einer Region keine Probleme aufwirft, kann in anderen Regionen eine schwere Hypothek für die wirtschaftliche Entwicklung sein. Den Regionen wird auf diese Weise die Möglichkeit genommen, eigene Wege zu gehen. Für die Ausweisung von Modellregionen sprechen besonders die folgenden drei Gründe:

1. Modellregionen bieten einen Einstieg in einen umfassenden Bürokratieabbau, falls sich die Widerstände auf Bundesebene zunächst als zu stark erweisen. Hier kann die Wirkung von Regelungsänderungen getestet und bei Erfolg auf alle Regionen übertragen werden.
2. Modellregionen dienen als experimentelle Vorstufe für einen stärkeren Wettbewerbsföderalismus. Bundesländern beziehungsweise Regionen wird die Möglichkeit gegeben, durch flexiblere Regelungen Standortvorteile gegenüber anderen Regionen zu realisieren.
3. In Bezug zu Punkt zwei steht die Begründung von Modellregionen als Standortvorteil für strukturschwache Regionen. In diesem Sinne

werden Modellregionen auch als Sonderwirtschaftszonen angesehen, die beispielsweise in Ostdeutschland für neue wirtschaftliche Dynamik sorgen könnten.

Lösung

Bürokratieabbau kann wirksam dadurch erreicht werden, dass bestimmte bürokratieträchtige Vorschriften (zum Beispiel im Baurecht, Sozialrecht oder Umweltschutz) außer Kraft gesetzt werden. Die Liberalisierung des Ladenschlussgesetzes wäre eine solche wirksame Maßnahme. Wenn dieser Schritt nicht bundesweit vollzogen werden soll oder kann, wäre zu überlegen, ob die Maßnahmen nicht in ausgewählten Modellregionen getestet werden (zeitlich befristete Öffnungsklauseln, Experimentierklauseln). Danach kann immer noch entschieden werden, ob eine generelle Aufhebung oder Änderung der Vorschrift vorgenommen wird. Als erste Kandidaten für solche Testregionen kämen vor allem wachstumsschwache Regionen in Betracht, um zu überprüfen, inwieweit die Deregulierung hilfreich ist, Wachstumspotenziale zu erschließen.

Pro und Kontra

Die Einrichtung von Modellregionen ist ein wirksames Instrument, um die volkswirtschaftlichen Kosten von Rechtsvorschriften zu ermitteln und Best Practices zu finden. Sie eröffnen vor allem rückständigen Regionen zusätzliche Entwicklungsmöglichkeiten. Insofern ist gerade eine solche Maßnahme geeignet, den Verfassungsgrundsatz der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ mit Inhalt zu füllen. Gleiche Gesetze und Rechtsverordnungen für alle erfüllen diesen Anspruch eben nicht, weil sie bestimmten Regionen Entwicklungschancen nehmen.

Kritisch kann man einwenden, dass nur der berühmte „Kinoeffekt“ eintritt: Ein Kinobesucher, der sich hinstellt, kann zwar besser sehen. Wenn aber alle diesem Beispiel folgen, ist sein Vorteil wieder verloren, doch alle haben sich gegenüber dem Ausgangszustand verschlechtert. Deregulierung und Bürokratieabbau erschöpfen sich aber nicht in diesem „Kinoeffekt“, sondern verbessern generell die regionsinternen Wachstumsbedingungen. Der Wachstumseffekt in der Testregion strahlt auch auf die anderen Regionen aus. Darüber hinaus stellen sich bei einer

bundesweiten Entbürokratisierung alle Regionen gegenüber dem Ausland günstiger. Sie verbessern sich im Standortwettbewerb.

Ein weiterer Punkt ist besonders kritisch. Modellregionen könnten genutzt werden, um Dinge in einen Probelauf abzuschieben, die sofort bundesweit eingeführt werden sollten. Modellregionen würden dann zu einem Instrument degenerieren, um notwendige Entbürokratisierungen auf die lange Bank zu schieben. Problematisch ist auch, dass sich die Rechtssituation für Unternehmen mit Betriebsstätten in unterschiedlichen Regionen verkompliziert.

Beispiele aus der Praxis

Mit der Schaffung von „Innovationsregionen“, in denen kostentreibende Regelungen ausgesetzt werden können, möchte das BMWA den Bürokratieabbau experimentell vorbereiten. Projektpartner ist die Bertelsmann Stiftung; in die Durchführung ist auch die Unternehmensberatung Roland Berger einbezogen.

Durch die Auswahl der drei Regionen Ostwestfalen-Lippe, Schwerin und Bremen für einen Pilotversuch sollte bis Anfang 2004 ausgelotet werden, welche konkreten Möglichkeiten es zum Bürokratieabbau gibt. Diese erste Projektphase dient auch der Festlegung von Auswahlkriterien für eine größere Zahl von Teilnehmerregionen in der nächsten Phase. Über befristete Öffnungsklauseln werden Deregulierung und die Beseitigung von bürokratieträchtigen Bestimmungen exemplarisch getestet, bevor die Ergebnisse in einen nationalen Wettbewerb von Innovationsregionen einfließen. Ziel ist ein Bottom-up-Prozess, bei dem zunächst vor Ort kommunale Vorschriften durchforstet und erst danach Aussetzungsklauseln für Landes- und Bundesrecht festgelegt werden. Auf der Liste stehen unter anderem eine Entlastung von Existenzgründern und kleinen Unternehmen von bürokratischen Zwängen, aber auch Experimentierklauseln in den Bereichen Arbeits-, Planungs- und Baurecht. Insgesamt haben 44 Regionen ihr Interesse bekundet. Nach einer Ausschreibung im Frühjahr 2004 werden dann die Regionen festgelegt, die die Erleichterungen in den Themenbereichen

- Existenzgründungen,

- Vereinfachung von Verfahren und kundenfreundliche Verwaltung und
 - Freiräume für unternehmerisches Handeln
- über einen Zeitraum von fünf Jahren testen sollen.

Empfehlung

Zum Zweck des Bürokratieabbaus sollte es einzelnen Regionen möglich sein, auf Antrag vom Bundesrecht abweichende Regelungen treffen zu können. Nur so lässt sich wirksam testen, ob eine bundesweite Deregulierung die erhofften Wachstumswirkungen auslösen würde. Sollte der Testfall erfolgreich verlaufen, muss eine generelle Abschaffung oder Änderung der Regelung folgen. Die Beschränkung der teilnehmenden Regionen auf bislang nur drei erscheint fragwürdig; für die zweite Projektstufe (2004) ist eine deutliche Ausweitung wünschenswert. Die lange Testphase bis 2009 lässt die Befürchtung aufkommen, dass der Elan zum Bürokratieabbau im Verlauf des Projekts versanden könnte. Zu überlegen wäre, ob nicht zumindest das Sekundärrecht (Verordnungen) generell mit einer Öffnungsklausel, die zeitlich befristet sein kann, versehen wird. Alle Regionen, die einen Entwicklungsrückstand aufweisen (beispielsweise nur 75 Prozent des durchschnittlichen Bruttoinlandsprodukts je Einwohner erreichen), können von dieser Öffnungsklausel Gebrauch machen. Das Arbeitsrecht, das Baurecht und das Ladenschlussgesetz bieten sich besonders für Öffnungs- und Experimentierklauseln an. Allerdings dürfen in Modellregionen nur Dinge ausprobiert werden, bei denen noch Unsicherheit darüber besteht, ob die Maßnahme praktikabel und sinnvoll ist. Deshalb sollten die derzeit laufenden Pilotprojekte darauf hin überprüft werden, ob sie wirklich diesem Kriterium genügen oder (auch aus Marketinggründen) Maßnahmen ausprobiert werden, die schon lange zum Standardforderungskatalog beim Bürokratieabbau gehören.

Wahlrechte und Selbstverpflichtungen

Problem

Einige Besonderheiten staatlicher Administrationen erschweren die Vermeidung und die Bekämpfung unnötiger Bürokratie. Dazu gehören die komplexen Probleme bei Genehmigungsverfahren. Je schwieriger die materielle Prüfung ist, umso länger brauchen die Behörden für die

Erteilung der Genehmigung. Unternehmen kann in dieser Phase wertvolle Zeit verloren gehen. Wenn die Risikopräferenzen von Staat und Unternehmen weit auseinander liegen, kann dies zu erheblichen Zielkonflikten führen. Hinzu kommt, dass Bürokratien dazu neigen, eher vorsichtig zu entscheiden, um keine sachlichen Fehler zu machen. Der Grund dafür ist, dass sie an Erfolgen ihrer Handlungen nicht beteiligt sind, aber bei Fehlern durchaus zur Rechenschaft gezogen werden können. In staatlichen Administrationen ist es schwieriger als in der privaten Wirtschaft, anreizkompatible Verträge abzuschließen, wenn auch eine Reihe von Vorschlägen zur Einführung leistungsorientierter Entlohnungssysteme im öffentlichen Dienst vorliegen und teilweise umgesetzt worden sind. Am Grundproblem ändert dies nichts. Erschwerend kommt hinzu, dass der Gesetzgeber und die Administration oft nicht wissen, welches der beste Weg zur Erreichung eines Ziels ist. Soll beispielsweise der Umweltschutz verbessert werden, kann dies bürokratisch geschehen, indem der Staat die Einzelschritte und -maßnahmen vorschreibt. Die Politik kann sich aber auch darauf beschränken, nur das Ziel vorzugeben, und den Weg dahin den Unternehmen überlassen.

Lösung

Die oben beschriebenen Probleme könnten durch die Einführung von Wahlrechten gelöst werden. Den Unternehmen als Antragsteller von Genehmigungen müsste die Wahlfreiheit eingeräumt werden, ob sie auf eine Genehmigung warten oder die Tätigkeit nur anmelden wollen, aber dann haften müssen, wenn eine Schädigung auftritt. Auch könnte der Wirtschaft Wahlfreiheit in der Wahl der Mittel gelassen werden. Freiwillige Selbstbeschränkungen oder Selbstverpflichtungen könnten dann an die Stelle von Auflagen, Steuern oder Regulierungen treten.

Pro und Kontra

Haftung statt Regulierung ist ein Konzept, das nachhaltig Bürokratie vermeiden und viele Genehmigungen überflüssig machen könnte (Schatz, 1999). Der Vorteil für die Unternehmen liegt darin, dass sie nicht auf Genehmigungen warten müssen. Sie „erkaufen“ sich diesen Vorteil aber durch Rechtsunsicherheit und eventuelle Haftungsansprüche im Schadensfall. Bei besonders hohen Risiken, bei Gefährdung der Gesundheit

oder bei schwieriger Beweislage im Schadensfall ist die Haftungslösung problematisch. Das gilt natürlich – im Umkehrschluss – nicht für Standardgenehmigungen etwa im Baurecht, wo die Risiken überschaubar und die Genehmigungsverfahren Routine sind.

Noch wichtiger ist die Wahlfreiheit bei besonders komplexen Politikbereichen. Dazu gehört beispielsweise der Umweltschutz. Dort könnte stärker auf freiwillige Selbstverpflichtungen als auf Ordnungsrecht gesetzt werden. Die Vorteile liegen auf der Hand:

- **Flexibilität:** Die Unternehmen können ihre Maßnahmen dort ansetzen, wo sie technisch erfolgreiche Lösungen realisieren können und die Wirtschaftlichkeit gesichert ist.
- **Anreizkompatibilität:** Selbstverpflichtungen, die von einem regelmäßigen Monitoring begleitet werden, spornen dazu an, aus eigener Initiative den besten Weg zur Erreichung der gesetzten Ziele einzuschlagen.
- **Leichte Umsetzbarkeit:** Ordnungsrechtliche Maßnahmen können nur bürokratisch eingeführt werden und bedürfen einer ständigen Kontrolle durch die Administration. Freiwillige Selbstverpflichtungen können dagegen direkt ohne parlamentarische Abstimmung und EU-rechtliche Prüfung vereinbart und umgesetzt werden.

Freilich müssen auch die Nachteile gesehen werden. Vor allem folgende Punkte werden von Kritikern angeführt: Rechtliche Unverbindlichkeit, Mitwirkungsrechte der Parlamente werden ignoriert, der Staat verzichtet auf Handeln, die Konsensbildung gelingt oft nur auf niedrigem Niveau, es besteht die Gefahr „politischen Klüngels“, und es drohen Einigungen zulasten Dritter.

Beispiele aus der Praxis

Im Bereich der Umweltpolitik ist die Vereinbarung zwischen der deutschen Bundesregierung und der deutschen Wirtschaft zur Klimavorsorge in der aktuellen Variante vom 9. November 2000 hervorzuheben. Darin hat sich die deutsche Industrie verpflichtet, die spezifischen CO₂-Emissionen von 1990 bis 2005 um 28 Prozent zu reduzieren und die spezifischen Emissionen aller sechs im Kyoto-Protokoll genannten Treibhausgase von

1990 bis 2012 um 35 Prozent zu verringern. Im Gegenzug hat die Bundesregierung zugesagt, kein verbindliches Energieaudit einzuführen, auf ordnungsrechtliche Maßnahmen zur Energieeinsparung beziehungsweise CO₂-Reduktion zu verzichten und auf dem Gebiet der Umweltsteuern weiterhin auf die wirtschaftliche Situation der energieintensiven Industrie Rücksicht zu nehmen. Auch die Automobilindustrie hat eine spezielle freiwillige Selbstverpflichtung zur CO₂-Reduktion der von ihr hergestellten Fahrzeuge abgegeben.

Freiwillige Selbstkontrollen bestehen auch bereits im Jugendschutz bei der Eindämmung von jugendgefährdenden Schriften und Filmen. Auch im Presserecht gibt es solche Ansätze.

Empfehlungen

Bei Genehmigungsverfahren in Bereichen, in denen die Risiken nicht zu groß sind, sollte den Unternehmen ein Wahlrecht zwischen einer Genehmigung und einer Versicherung (Haftungslösung) eingeräumt werden. Bei besonders komplexen Zielsetzungen, in denen die Unternehmen selbst am besten wissen, was der günstigste Weg ist, sollte anstatt auf Ordnungsrecht auf freiwillige Selbstverpflichtungen gesetzt werden. Besonders wichtig ist dies im Umweltrecht.

Mehr Service und bessere Anreize in der Verwaltung

Problem

Bereits in Kapitel 3 wurde herausgestellt, dass Bürokratie ein Problem jeder Organisation ist. Es gibt aber zwei wesentliche Unterschiede zwischen privaten und öffentlichen Organisationen. Die Marktkontrolle und die Möglichkeit der Vereinbarung anreizkompatibler Verträge mit den Mitarbeitern sind für die Unternehmen die entscheidenden Vorteile, um mit Bürokratie besser fertig zu werden, als es Behörden können. Die Marktkontrolle kann – wenn auch unvollkommen – durch mehr Wettbewerbsföderalismus simuliert und damit für staatliche Organisationen nutzbar gemacht werden. Das zweite Problem ist noch komplizierter. In den öffentlichen Verwaltungen ist es schwer, den Output der Arbeit und die Leistung der einzelnen Mitarbeiter zu messen. Leistungsorientierte

(pekuniäre und nichtpekuniäre) Entlohnungssysteme können deshalb nicht so einfach wie in privaten Unternehmen eingeführt werden. In der Praxis stehen die Mitarbeiter von öffentlichen Verwaltungen zudem einer asymmetrischen Gewinn-Verlust-Position gegenüber. Besonders gute Leistungen werden nicht besonders entlohnt; schlechte Leistungen und vor allem offensichtliche Fehler können aber zu erheblichen Nachteilen (zum Beispiel keine Beförderung) führen. Die Konsequenz dieser Situation ist, dass öffentliche Verwaltungen primär versuchen, Fehler zu vermeiden und immer auf der sicheren Seite zu sein. Lange Genehmigungsverfahren und unnötig komplizierte Verfahren können die Folge sein (Klodt, 1999). Dieses Streben nach Absicherung zeigt sich auch an der starken Orientierung an juristischen Belangen und der Vernachlässigung ökonomischer Nutzen-Kosten-Abwägungen. Ein anderes Problem, was unmittelbar aus der fehlenden Leistungsorientierung des Entlohnungssystems folgen kann, ist eine mangelnde Serviceorientierung der öffentlichen Administrationen.

Lösung

Nachhaltiger Bürokratieabbau kann nur mit den Mitarbeitern in den öffentlichen Verwaltungen erreicht werden. Unbestritten gibt es in Deutschland zu viele hinderliche bürokratische Regelungen, aber auch Ermessensspielräume der Behörden, die die Bürokratie im Alltag mehr oder weniger erträglich machen. Dieses Potenzial der Ermessensspielräume muss „gehoben werden“. Das geht nur mit motivierten Mitarbeitern in der öffentlichen Verwaltung – keinesfalls gegen sie. Dabei sind reine administrative Maßnahmen zur Erreichung einer höheren Serviceorientierung (verbesserte Erreichbarkeit der Behörden, längere Kernöffnungszeiten, verständlichere Formulare etc.) zwar notwendig, aber nicht ausreichend. Hinzu kommen muss

- ein leistungsorientiertes Entlohnungssystem (die Henzler-Kommission schlägt beispielsweise leistungsabhängige Abweichungen vom Grundgehalt von mindestens 10 Prozent nach unten und oben vor),
- eine moderne Personalführung mit regelmäßigen Personalgesprächen, Beurteilungen, Zielvereinbarungen (Übergang von der Verfahrens- zur Zielsteuerung) und einer regelmäßigen Fortbildung der Mitarbeiter,

- ein Übergang zu flacheren Hierarchien mit der damit verbundenen Delegation von Budget- und Personalverantwortung sowie der Erhöhung von Ermessensspielräumen,
- eine höhere Durchlässigkeit und eine bessere Zusammenarbeit zwischen privaten und öffentlichen Verwaltungen (zum Beispiel durch Volontariate und regelmäßigen Personalaustausch), damit ein gegenseitiges Problembewusstsein geschaffen werden kann.

Auch die Bundesregierung unterstützt in ihrem 50-Punkte-Programm zum Bürokratieabbau (Bundesministerium des Innern, 2003) diese Forderungen im Kern. Entscheidend ist aber eine „Veränderung in den Köpfen“, das heißt, einerseits müssen öffentliche Administrationen Bürger und Unternehmen als ihre Kunden begreifen, und andererseits muss auch das Image der öffentlichen Verwaltung in der Bevölkerung verbessert werden. Die Henzler-Kommission (Bayerische Staatsregierung, 2003b, 207) hebt zu Recht hervor, dass ein Wechsel von der Misstrauens- zur Vertrauenskultur notwendig ist. Dies lässt sich nicht durch Gesetzesänderungen, sondern nur durch Bewusstseinswandel erreichen.

Pro und Kontra

Wenn es möglich ist, durch leistungsorientierte Verträge und eine höhere Kundenorientierung die Verwaltungen zu modernisieren und dadurch Bürokratie abzubauen, spricht kein vernünftiger Grund dagegen. Natürlich bedarf dies einem grundlegenden Wandel der Einstellung, der organisiert werden muss. Da auch eine andauernde Fortbildung und Schulung zu diesen Anstrengungen gehört, wird dies nicht ohne zusätzliche Investitionen zu machen sein. Die große Frage ist, ob es in allen öffentlichen Bereichen möglich ist, mit den Mitarbeitern wirklich leistungsorientierte Verträge abzuschließen. Gerade in vielen hoheitlichen Bereichen ist eine Zielvereinbarung und eine Orientierung an diesen Größen schwierig. Es darf nicht passieren, dass vordergründig messbare quantitative Kriterien (zum Beispiel erledigte Gerichtsverfahren oder Baugenehmigungen je Mannmonat) angelegt werden und die qualitative Dimension vernachlässigt wird.

Beispiele aus der Praxis

Eine kaum überschaubare Vielzahl von Best-Practice-Beispielen zeigt, dass der Servicegedanke in öffentlichen Verwaltungen immer mehr zum wichtigen Leitbild wird. Bei den „kleinen Beispielen“ ist die Stadt Offenbach zu nennen, die eine Telefonliste mit Funktionsbezeichnungen der Mitarbeiter der Stadtverwaltung herausgegeben hat, damit jeder Bürger leicht den gewünschten Ansprechpartner findet. Das Saarland hat eine Reform des öffentlichen Dienstes durchgeführt, die sowohl mehr Service für die Bürger bringt (zum Beispiel Kernöffnungszeiten, feste Ansprechpartner), aber auch die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessert. Auf Bundesebene gibt es seit dem 1. Juli 1997 ein öffentliches Dienstrecht, das Leistungsprämien zulässt und damit die Voraussetzung zu mehr anreizkompatiblen Verträgen in der öffentlichen Verwaltung schafft. Die Initiative einzelner Bundesländer zur Regionalisierung des Besoldungsrechtes (Länder- statt Bundeskompetenz) stärkt diese Möglichkeiten.

Empfehlung

Bürokratieabbau kann nur mit – und nicht gegen – die öffentliche Verwaltung gelingen. Die Verbesserung von Leistungsanreizen ist ein Kernbestandteil einer solchen Strategie. Eine stärker leistungsorientierte Entlohnung und die Einführung moderner Methoden der Personalführung (zum Beispiel Zielvereinbarungen, regelmäßige Leistungskontrollen, flachere Hierarchien mit höheren Ermessensspielräumen sowie erhöhte Budget- und Personalverantwortung) gehören dazu.

5.2.4 Mut zur Generalisierung

Der Hang zu Einzelfallgerechtigkeit und Detaillösungen ist eine Hauptursache für Bürokratie. Hier ist in Politik und Gesellschaft ein grundsätzliches Umdenken notwendig.

Pauschalierungen

Problem

Das Bestreben, jeden Einzelfall gerecht zu behandeln, führt automatisch zu einem Dickicht an Detailregelungen, die – weil niemand sie mehr

durchschaut – letztlich mehr Verwirrung und Unsicherheit schaffen, als die Dinge gerecht zu ordnen. Durchführungsverordnungen zu Gesetzen und die juristischen Kommentare dazu füllen dicke Bücherbände.

Lösung

Als einfache Lösung dieses Problems bietet es sich an, vermehrt auf pauschale Lösungen statt Einzelfallregelungen zu setzen. Das gesamte Wirtschafts-, Arbeits- und Sozialrecht sollte daraufhin überprüft werden, inwieweit komplizierten Detailregelungen durch neue oder erweiterte Pauschalierungen der Schrecken genommen werden kann.

Pro und Kontra

Pauschalierungen können wie ein Befreiungsschlag in Sachen Bürokratieabbau wirken, weil – bei großzügiger Grenzziehung – gleich in vielen Fällen komplizierte Detailregelungen entfallen. Vor allem wäre dies eine große Erleichterung für kleine und mittlere Unternehmen sowie Existenzgründer, die häufig nicht, wie Großunternehmen, über ausreichenden Sachverstand verfügen, um alle gesetzlichen Regelungen korrekt anzuwenden. Sie würden zudem von Kosten für die Inanspruchnahme externen Sachverständigen entlastet. Bürokratieabbau durch Pauschalierungen wäre somit in besonderem Maße eine ordnungspolitisch wünschenswerte und unbedenkliche Mittelstandsförderung.

Entlastungen ergäben sich dadurch auch für die staatlichen Behörden, die für die Durchsetzung und die Kontrolle der Vorschriften zuständig sind. Ein Paradebeispiel ist das Steuerrecht. Pauschalierungen würden nicht nur die Betriebe von Bürokratie befreien, sondern auch die Finanzämter von umfangreichen Überprüfungsaufgaben entlasten. Allerdings darf die Pauschalierungsregelung nicht selbst wieder neue Bürokratie hervorrufen. Regelungen und Anwendungsvoraussetzungen müssen möglichst einfach und klar sein.

Beispiele aus der Praxis

Das Kleinunternehmerförderungsgesetz zielt diesbezüglich in die richtige Richtung. Die vollständige Buchführungspflicht beginnt nun erst bei jährlichen Umsätzen von 350.000 Euro beziehungsweise 30.000 Euro

Gewinn statt bisher 260.000 Euro Umsatz beziehungsweise 25.000 Euro Gewinn.

In Österreich wurden mit Wirkung des Jahres 2000 im Steuerrecht Pauschalierungen eingeführt oder erweitert, die eine ähnliche Zielrichtung verfolgen wie das Kleinunternehmerförderungsgesetz, teilweise aber darüber hinausgehen.

Empfehlung

Vor allem das komplizierte Steuerrecht bietet sich für Pauschalierungen an. Teilweise existieren sie bereits; in diesen Fällen sollten die Pauschbeträge erhöht werden. So würde eine Heraufsetzung der Grenze für geringfügige Wirtschaftsgüter im Einkommensteuergesetz die Unternehmen nicht nur steuerlich entlasten, da eine Sofortabschreibung Zinsgewinne gegenüber einer Abschreibung über mehrere Jahre mit sich bringt. Darüber hinaus entfielen für viele kleinere Anschaffungen die Anwendung der teilweise komplizierten Abschreibungsvorschriften.

Weitere Ansatzpunkte für erhöhte Pauschalierungen sind zum Beispiel Fahrtkosten für Fahrten zwischen Wohnung und Arbeitsstätte und für Dienstreisen, Dienstwagenregelungen, Bewirtungskosten, Deputate. Die geplante Abgeltungssteuer für Kapitalerträge wäre ein weiteres Beispiel dafür, wie durch Pauschalierungen das Steuerrecht vereinfacht und Bürokratie abgebaut werden kann.

Aber auch alle anderen die Wirtschaft betreffenden Gesetze sollten systematisch danach durchforstet werden, ob sich Pauschalierungen rechtfertigen lassen. Der Auftrag von Bürokratieabbau-Kommissionen, die bereits existieren oder zukünftig im Zusammenhang mit dem „Masterplan Bürokratieabbau“ neu eingerichtet werden, sollte diesbezüglich erweitert werden.

Anpassung von Schwellenwerten und Vereinheitlichung von Bemessungsgrundlagen

Problem

Im Arbeits- und Sozialrecht, in der Arbeitsstättenverordnung und dem Betriebsverfassungsgesetz findet sich eine Fülle von so genannten Schwellenwerten, in aller Regel in Abhängigkeit von der Zahl der Mitarbeiter in einem Betrieb. Prominente Beispiele sind die Grenze von 10 Mitarbeitern, ab der der Kündigungsschutz voll greift, oder die gestaffelten Beschäftigungsschwellen für die Einführung und Größe eines Betriebsrates in Unternehmen. Darüber hinaus gibt es aber eine Vielzahl anderer Schwellenwerte, die in der Öffentlichkeit weniger bekannt sind, gleichwohl aber ihre bürokratische Wirkung entfalten. So ist beispielsweise ein Betrieb verpflichtet, ab sechs Mitarbeitern nach Geschlecht getrennte Toilettenräume, bei mehr als 10 Mitarbeitern einen Pausenraum einzurichten (Arbeitsstättenverordnung), bei mehr als 20 Mitarbeitern Arbeitsplätze für Behinderte bereitzustellen (SGB IX) und bei drei und mehr Jugendlichen im Betrieb einen Aushang über Arbeits- und Pausenzeiten vorzunehmen. Da das Überschreiten von Schwellenwerten für die Unternehmen mit zusätzlichen Kostenbelastungen verbunden ist, wirken sie wie eine Expansionsbremse und verhindern Neueinstellungen. Aufgrund der degressiven Besetzung der Größenklassen verschiebt die Heraufsetzung von Schwellenwerten nicht nur das „Schwellenproblem“, sondern verringert die Anzahl der betroffenen Unternehmen erheblich.

Ein weiteres gravierendes Problem besteht darin, dass im Steuer- und Sozialrecht unterschiedliche Verdienstbegriffe verwendet werden. Folge davon ist, dass es insgesamt gut 200 verschiedene Verdienst- oder Arbeitsbescheinigungen gibt. Erschwerend kommt hinzu, dass im Steuerrecht das Zuflussprinzip, bei den Sozialversicherungen hingegen das Entstehungsprinzip angewendet wird. Dies erzeugt unnötige Bürokratie, da nebeneinander zwei Abrechnungssysteme geführt werden müssen.

Lösung

Bei allen Schwellenwerten sollte nicht auf die Zahl der Mitarbeiter abgestellt werden, sondern auf das Arbeitsvolumen. Darüber hinaus ist zu

überlegen, wo Schwellenwerte ganz wegfallen oder zumindest deutlich angehoben werden können, um kleine und mittlere Betriebe von Bürokratie zu entlasten. Die Bemessungsgrundlagen für Verdienste sind zu harmonisieren.

Pro und Kontra

Im Status quo wird Teilzeit diskriminiert, da unabhängig von der tatsächlich geleisteten Arbeitszeit auf die Personenzahl abgestellt wird. Wer zum Beispiel 199 Vollzeitkräfte beschäftigt, muss keinen Betriebsrat vollständig von der Arbeit freistellen, wohl aber ein Betrieb, der bei gleichem Arbeitsvolumen 398 Teilzeitkräfte beschäftigt. Eine Umstellung der Schwellenwerte auf mit der Arbeitszeit gewichtete Kopffzahlen oder das Arbeitsvolumen würde somit zugleich eine Barriere gegen Teilzeitbeschäftigungen beseitigen. Eine gleichzeitige Erhöhung der Schwellenwerte würde zudem den Mittelstand entlasten.

Vor allem gegen die Erhöhung des Schwellenwertes im Kündigungsschutzgesetz wird eingewandt, dass dadurch Schutzrechte der Arbeitnehmer ausgehöhlt würden. Angesichts von 4 ½ Millionen Arbeitslosen müssen aber alle Anstrengungen darauf gerichtet sein, Einstellungshürden zu verringern. Der rigide Kündigungsschutz ist eine solche Hürde. Der „Marktaustritt regiert den Markteintritt“: Wenn ein Unternehmer weiß, dass er in wirtschaftlich schlechten Zeiten Arbeitnehmer nur unter hohen Kosten wieder entlassen kann, wird er nur sehr zögerlich im wirtschaftlichen Aufschwung Neueinstellungen vornehmen.

Empfehlung

Im Sozialversicherungsrecht sollte das Entstehungsprinzip durch das steuerliche Zuflussprinzip ersetzt werden. Der Schwellenwert im Kündigungsschutzgesetz wurde zum 1. Januar 2004 für Neueinstellungen angehoben. Dies ist ein Schritt in die richtige Richtung; die generelle Anhebung auf 20 Beschäftigte brächte jedoch noch mehr Flexibilität für Kleinunternehmen. Bei allen Schwellenwerten ist von der Kopf- auf die Arbeitsvolumenbetrachtung umzustellen.

Konzentration der Umverteilungspolitik auf wenige Instrumente

Problem

Die Reformdiskussionen in Deutschland sind von jeher durch Verteilungsfragen geprägt. Wer verliert und wer profitiert von einer geplanten Maßnahme? Diese Frage steht häufig am Anfang der Analyse. Damit wird nicht nur die viel wichtigere Frage nach den Wachstumswirkungen von Reformalternativen in den Hintergrund gestellt, diese Sichtweise hat auch dazu beigetragen, dass kaum ein Gesetz den Bundestag passiert, wenn es nicht „soziale Komponenten“ enthält. Die Umverteilungspolitik wird allgegenwärtig, zerfasert, und die Zielgenauigkeit wird infrage gestellt. Letztlich weiß niemand mehr genau zu sagen, wer per saldo Gewinner oder Verlierer ist. Das Umverteilungsergebnis ist weniger rational als zufällig. Die Gesetze werden aber durch die Einbettung von Umverteilungselementen aufgebläht und komplizierter in der Umsetzung. Dies erzeugt unnötige Bürokratie.

Lösung

Die Verquickung von allokativen und distributiven Zielsetzungen muss zugunsten einer klaren Trennung und Konzentration aufgehoben werden (siehe Aspekt: Verzicht auf sachfremde Kriterien, Kapitel 5.2.2, S. 120 f.). Die Umverteilungspolitik gehört in das Steuer-Transfer-System und sollte grundsätzlich als personenbezogene (bedürftigkeitsorientierte) Förderung ausgestaltet werden.

Pro und Kontra

Dies hätte eine Reihe von Vorteilen:

- Das gewünschte Umverteilungsziel könnte sehr viel genauer und in der Regel unter Einsatz von weniger Steuergeldern erreicht werden.
- Die in der Politik beliebte Objektförderung ist demgegenüber viel undifferenzierter und teurer, da immer auch Personen gefördert werden, die nicht bedürftig sind (zum Beispiel Preissubventionierung im öffentlichen Personennahverkehr und bei kulturellen Einrichtungen).
- Die Gesetze würden klarer, einfacher und damit in der betrieblichen Praxis leichter handhabbar.

Beispiele aus der Praxis

Das Wohngeld kann als Beispiel für eine im Prinzip richtig organisierte staatliche Umverteilungspolitik gelten. Personen mit niedrigem Einkommen werden über Transfers direkt gefördert.

Empfehlung

Durchforstet werden sollten alle Gesetze und Verordnungen, die nicht primär die Umverteilung von Einkommen zum Ziel haben, nach sozialen Komponenten. Die Umverteilungsmaßnahmen sind in wenigen Instrumenten zu bündeln. Das wichtigste Einkommensumverteilungsinstrument ist die progressive Einkommensteuer. Sie kann bei Bedarf durch personenbezogene Transfers ergänzt werden.

6

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Die Bestandsaufnahme zeigt einen klaren Befund. Bürokratie ist ein Problem für die Wirtschaft in Deutschland (Kapitel 2). Neben der hohen Steuerlast gibt es kein weiteres Hemmnis, das Unternehmen als so belastend empfinden wie die staatliche Bürokratie. Zweifellos hat die Regelungswut zugenommen. Ein einfacher – wenn auch nicht perfekter – Indikator mag dies belegen. Im Trend ist der Umfang des Bundesgesetzblattes seit Gründung der Bundesrepublik Deutschland um jährlich 50 Seiten gewachsen. Auch der OECD-Bürokratie-Index stellt Deutschland kein gutes Zeugnis aus. Mit einem 16. Rang von 20 untersuchten Ländern kann der Wirtschaftsstandort Deutschland nicht zufrieden sein, wenn man einen Spitzenplatz unter den führenden Volkswirtschaften behalten will. Eine einfache Regressionsanalyse zeigt eindeutig, dass die Bürokratie- und Regulierungsintensität mit der Arbeitsmarktpformance negativ korreliert. Je mehr Bürokratie, desto geringer ist die Erwerbstätigenquote in den einzelnen Volkswirtschaften.

Die Ursachen der Bürokratie sind natürlich vielfältig (Kapitel 3). Zum einen scheinen die Menschen immer weniger risikobereit zu sein und verlangen vom Staat laufend mehr Sicherheit. Die steigende Komplexität der Wirtschaft mit der zunehmenden Schwierigkeit einer Folgenabschätzung verstärkt diesen Trend. Politik und Administration bedienen schon aus Selbstinteresse diese „Nachfrage“ allzu gerne und verstärken sie noch. Die Dominanz von Gerechtigkeitsfragen, die Vermischung von Allokation und Verteilung bei nahezu jeder Sachentscheidung und der Versuch der Durchsetzung von Einzelfallgerechtigkeit in nahezu allen Lebensbereichen beschreiben die politische Wirklichkeit in Deutschland und sind entscheidende Ursachen für eine wachsende Bürokratie. Natürlich ist Bürokratie nicht nur ein staatliches Problem, sondern auch eines von privaten Unternehmen. Es gibt aber zwei grundlegende Unterschiede. Private Unternehmen können leichter anreizkompatible Verträge schließen und damit die Mitarbeiter zu natürlichen Verbündeten eines Bürokratieabbaus machen. Vielleicht noch wesentlicher ist, dass staatliche Bürokratien im Gegensatz zu Unternehmen keiner Marktkontrolle unterliegen und damit kein automatisches Regulativ zum Schutz gegen überbordende Bürokratie besteht. Erschwerend kommt hinzu, dass die Möglichkeiten, die ein Wettbewerbsföderalismus theoretisch eröffnet, nicht genutzt werden. Es wird fahrlässig auf den Wettbewerb als Ordnungsrahmen verzichtet.

Eine systematische Auswertung der Vorschläge der Verbände zeigt sehr klar, dass ohne Deregulierung und/oder Eingriffe in Leistungen und Ansprüche ein Bürokratieabbau nicht möglich ist. Darauf zu verzichten, würde bedeuten, an der Oberfläche zu kratzen und nicht wirklich zum Kern des Problems zu kommen. Natürlich wäre schon viel gewonnen, wenn – bei gegebenem Regulierungsniveau – belastende und unsinnige Regelungen beseitigt werden könnten. Um beiden Aspekten des Problems Rechnung zu tragen, wurde deshalb in diesem Gutachten zwischen zwei Dimensionen unterschieden. Bürokratieabbau ist möglich durch

- Eingriffe in Leistungen, Ansprüche und Regulierungen oder
- effizientere Regelungen und Verfahren bei gegebenem Regulierungsniveau.

Es würde eine Zusammenfassung überfordern und dem Detaillierungsgrad der Vorschläge nicht gerecht werden, die Einzelmaßnahmen der Verbände hier aufzuzählen. Die Länge der Listen und die Tiefe der Vorschläge allein machen schon die Dimension des Problems deutlich. Übersicht 7 zeigt aber, wo die Schwerpunkte nach Ansicht der Verfasser dieses Gutachtens liegen.

Übersicht 7

Themenfelder	Bürokratieabbau durch ...	
	Eingriffe in Leistungen, Ansprüche und Regulierungen	Effizienzsteigerungen von Regelungen und Verfahren
Arbeitsrecht	XXX	XX
Sozialrecht	X	XX
Steuerrecht	XXX	XX
Umweltrecht	X	XXX
Statistik	XX	XX
Genehmigungen und Produktanforderungen	XX	XX
XXX = höchste Priorität; XX = hohe Priorität; X = mittlere Priorität Eigene Darstellung		

Im Arbeitsrecht kann die Bürokratie nur durch Abbau bestehender Regelungen abgeschafft werden. Als besonders hemmend erweisen sich der Kündigungsschutz und die äußerst beschränkten Möglichkeiten der Befristung von Arbeitsverträgen. Weitere Schwerpunkte der Verbandsvorschläge sind die Harmonisierung und Heraufsetzung von Schwellenwerten für arbeitsrechtliche Reglementierungen und eine durchgreifende Vereinfachung des betrieblichen Mitbestimmungsrechts. Der Rechtsanspruch auf Teilzeit wird immer wieder als abzuschaffendes Ärgernis genannt. Die Arbeitsstättenverordnung sowie arbeitsmedizinische und sicherheitstechnische Bestimmungen gehören vor allem für Kleinbetriebe auf den Prüfstand. Gefordert wird eine Zurückdrängung von Detailregelungen zugunsten von Haftungslösungen.

Trennt man die Debatte um die notwendige Reform der sozialen Sicherungssysteme von dem Thema Bürokratieabbau, haben die Vorschläge der Verbände im Bereich des Sozialrechts nicht ihren Schwerpunkt bei den Einschränkungen von Leistungen. Unter dem Bürokratieaspekt stehen effizientere Regelungen und Verfahren eher im Vordergrund. Der Schwerpunkt der Forderungen aus der Wirtschaft zur Entbürokratisierung des Sozialrechts liegt in einer Vereinheitlichung des Entgeltbegriffs.

Entsprechend ist die Vereinfachung und Vereinheitlichung von Formularen für Sozialdaten ein weiterer zentraler Wunsch der Unternehmen. Auch die noch relativ komplizierten Regelungen im Rahmen der „Riester-Rente“ geben vielfach Anlass zu Vereinfachungsforderungen.

Im Steuerrecht wiederum geht es nicht ohne massive Änderungen bestehender Regelungen. Als besonders problematische Punkte der deutschen Steuergesetzgebung werden häufige Änderungen der Steuergesetze, komplizierte und widersprüchliche Regelungen und Verlagerung von Verwaltungslasten und damit von Kosten auf Unternehmen bewertet: Im Einzelnen setzt die Wirtschaft inhaltliche Schwerpunkte bei Vereinfachungen im Bereich der Umsatzsteuer sowie bei den komplizierten Ausnahmeregelungen zur Ökosteuer. Ein wichtiges Instrument zur Vereinfachung der Steuerermittlung wird in der Ausweitung von Pauschalierungen und Anhebung von Schwellenwerten gesehen. Generell wird ein Steuerrecht mit weniger Ausnahmetatbeständen und – ermöglicht durch die breitere Bemessungsgrundlage – niedrigeren Steuersätzen gefordert.

Beim Umweltrecht verfolgen die Verbände nicht das Ziel, den Umweltschutz auszuhöhlen und den in Deutschland erreichten hohen Standard zurückzuführen. Doch ist gerade die Umweltgesetzgebung ein Bereich, in dem die Effizienz der Regulierung bislang eine untergeordnete Rolle spielte. Vielfach ließe sich das gleiche materielle Schutzziel deshalb auch mit weit geringerem Aufwand für die Unternehmen erreichen. Neben den untauglichen Ausnahmeregelungen bei der Ökosteuer zählen die immer aufwändigeren Auflagen infolge von EU-Richtlinien (Stoffpolitik, Cross Compliance) zu den von der Wirtschaft beklagten Problemfeldern. Daneben wird auch die Einführung eines Verbandsklagerechtes im Bundesnaturschutzgesetz als bürokratische Verfahrensverlängerung kritisiert. Die Landwirtschaftsbetriebe leiden unter immer komplizierteren Umwelt- und Landschaftsschutzbestimmungen.

Die Belastung der Wirtschaft und speziell der KMU im Bereich Statistik kann durch eine Reihe von Maßnahmen reduziert werden, ohne generell auf statistische Informationen zu verzichten. Dies sind im Wesentlichen höhere Schwellenwerte bei Erhebungen, die verstärkte Nutzung von

Stichproben anstelle von Vollerhebungen, die Koordination und Zusammenlegung von Erhebungen, die Nutzung von Sekundärdaten und die Umstellung auf elektronische Erhebungen. Kritisch sehen die Verbände neue Statistikanforderungen auf europäischer Ebene.

Im Bereich Genehmigungen und Produktanforderungen weisen die Verbände darauf hin, dass viele Verfahrensregeln und Anforderungen an Güter und Dienstleistungen zwar auf EU-Richtlinien zurückgehen, diese aber bei der Umsetzung in deutsches Recht oft noch bürokratischer ausgestaltet werden. Generell sehen die Verbände weitaus häufiger Spielraum zur Verbesserung der Genehmigungs- und Zulassungsverfahren in den für sie relevanten Bereichen, als dass sie die Abschaffung von Regeln verlangen. Nicht zu kurz kommen sollte bei der Entschlackung des Genehmigungswesens die Einführung von Verfahren des E-Government. Als besonders problematisch werden die Bestimmungen des Datenschutzrechts genannt. Ein Schwerpunkt der Forderungen nach einem Regulierungsverzicht ist dagegen das Ladenschlussgesetz, das über die erfolgten Lockerungen hinaus als gänzlich verzichtbar angesehen wird. Vor allem das Kredit- und Versicherungsgewerbe beklagt eine neue kostentreibende Regelungsflut, die mit den Maßnahmen zur Geldwäsche- und Terrorismusbekämpfung eingesetzt hat und nun mit neuen Richtlinien aus Brüssel weiter anzuschwellen droht. Das Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz für die neuen Bundesländer demonstriert seit Jahren, dass Genehmigungsverfahren für große Bauprojekte beschleunigt werden können, ohne die Rechte Betroffener über Gebühr zu beeinträchtigen. Hier wird die unbefristete Einführung für ganz Deutschland angemahnt.

Die Bausteine einer mittelfristigen, ordnungspolitisch orientierten Strategie zum Bürokratieabbau lassen sich zu drei wichtigen Grundprinzipien zusammenfassen (Kapitel 5):

Effizientere Verfahren: Dazu gehört die Befristung von Gesetzen und Verordnungen, feste Fristen bei Genehmigungsverfahren, Gesetzesfolgenabschätzung, Einführung von E-Administration, Bündelung von Kompetenzen in einer One-Stop-Agency und der Verzicht auf sachfremde Kriterien bei der Vergabe öffentlicher Aufträge.

Schaffung von Anreizen und Wettbewerb: Fehlender Wettbewerb und weniger Möglichkeiten für anreizkompatible Verträge sind die wesentlichen Ursachen, warum der Staat Bürokratie noch weniger bewältigt als private Unternehmen. Zu den Empfehlungen des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln in diesem Bereich gehören deshalb Privatisierungen staatlicher Aufgaben, Kostenerstattungen bei staatlichen Auskunftspflichten, Verwaltungsbenchmarking, Modellregionen, Gewährung von Wahlrechten sowie Selbstverpflichtungen, leistungsorientierte Entlohnungssysteme im öffentlichen Dienst und vor allem mehr Wettbewerbsföderalismus in Deutschland.

Mut zur Generalisierung: Sehr wichtig ist auch der dritte Baustein, denn der Hang zu Einzelfallgerechtigkeit und Detaillösungen ist eine Hauptursache für Bürokratie. Hier ist grundsätzliches Umdenken notwendig. Pauschalierungen, Anpassungen von Schwellenwerten, die Vereinheitlichung von Bemessungsgrundlagen und die Konzentration der Umverteilungspolitik auf wenige Instrumente gehören zu einer solchen Strategie.

Übersicht 8 fasst die Empfehlungen des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln zu den einzelnen Bereichen noch einmal zusammen.

Bürokratieabbau kann nur gelingen, wenn Politiker umdenken und von vornherein eine Schere im Kopf haben: Es darf nichts beschlossen werden, was zu neuer Bürokratie führt und/oder zur Erhöhung der Komplexität der Regeln beiträgt. Vielleicht kann dann manche gute Idee nicht mehr umgesetzt werden, aber es wird die Gefahr gebannt, dass Deutschland wie einst Gulliver durch das Zusammenwirken vieler kleiner Fesseln, die alle einzeln betrachtet kein entscheidendes Hemmnis bilden, bewegungsunfähig wird.

Empfehlungen zum Bürokratieabbau

Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Instrument	Empfehlung
<i>Bürokratieabbau durch effizientere Verfahren</i>	
Befristungen (Sunset Clauses)	Verordnungen sollten prinzipiell mit einer Befristung versehen werden. Bei Gesetzen kann das nur die Ausnahme bleiben. Öffnungs- und Experimentierklauseln sollten generell befristet werden.
Feste Fristen	Einführung automatischer Genehmigungen nach Fristablauf. In sicherheitsrelevanten Bereichen, bei denen die Folgen einer fehlenden materiellen Prüfung schwerwiegend sind und die Dauer schwer abschätzbar ist, bleibt es bei der bisherigen Praxis (Einführung einer Positivliste).
Gesetzesfolgenabschätzung	Einrichtung eines Parlamentsausschusses „Bürokratieabbau“, der mit Hilfe eines kleinen Arbeitsstabes eine Kostenabschätzung neuer Gesetze und Verordnungen vorlegt. Dabei sind grobe Abschätzungen hinreichend. Schnelligkeit muss vor Detailgenauigkeit gehen.
E-Administration	Die vielfältigen Möglichkeiten der Effizienzsteigerung durch E-Government müssen genutzt werden. Um die Verwaltungsverfahren internetfähig zu machen, sind sie klarer zu strukturieren und zu vereinfachen. Dies muss als Chance und Anlass für eine Modernisierung der Verwaltung begriffen werden.
One-Stop-Agency	Zur Einführung von One-Stop-Agencies bei Genehmigungen müssen auf allen staatlichen Ebenen die Voraussetzungen geschaffen werden. Dazu gehören die Ausbildung des notwendigen fachlich hoch qualifizierten Personals, interne Umorganisationen und die Bündelung von Gesetzen und Verordnungen in einem Band (Small-Business-Act).
Keine Doppelbürokratie – weniger Bürokratieintensität	Mehrfachzuständigkeiten und Doppelbürokratien sind abzuschaffen. Notwendig ist eine Abkehr von der Praxis der lückenlosen hoheitlichen Prüfungen und Genehmigungen. Geeignete Instrumente sind verlängerte Prüfintervalle, die stärkere Nutzung von Stichproben, freiwillige Zertifizierungen, privatrechtliche Vereinbarungen, Genehmigungsfreistellungen, Rahmengenutzungen oder (bei überschaubaren Risiken) der vollständige Verzicht auf Genehmigungen.
Keine vergabefremden Kriterien	Das Vergaberecht ist konsequent von vergabefremden Kriterien zu befreien. Landesgesetze in Bezug auf die Gleichstellungsförderung sind abzuschaffen; Bundesgesetze zur Vergabekoppelung an Gleichstellungsförderung und Tariftreue dürfen nicht eingeführt werden.
<i>Schaffung von Anreizen und Wettbewerb</i>	
Privatisierung	Die Verschlingung des Staates durch Privatisierung ist ein wirksames Mittel gegen Bürokratisierung. Auch bei Genehmigungs- und Überwachungstätigkeiten muss das Privatisierungspotenzial genutzt werden. Der Begriff der Daseinsvorsorge ist eng auszulegen, damit den Gemeinden der Weg verbaut wird, „am Markt“ zu Lasten privater Unternehmen, speziell des örtlichen Mittelstandes, Geld zu verdienen.

Kostenerstattung	Der Staat sollte zukünftig die Kosten (teilweise) erstatten, die Unternehmen durch die Ausführung staatlicher Aufgaben entstehen (z.B. Steuer- und Sozialabgabenabführung für Arbeitnehmer). Dazu ist es notwendig, einen Katalog erstattungspflichtiger Dienstleistungen und deren Einzelpreise festzulegen. Dadurch wird ein Anreiz gesetzt, dass der Staat sich auf die wirklich notwendigen Informationen beschränkt.
Verwaltungs-benchmarking	Entwicklung von Kennzahlensystemen zum Leistungsvergleich öffentlicher Verwaltungen. Ein Teilindikator sollte den Grad an Bürokratie quantitativ vergleichen. Daraus ließen sich Bürokratie-Rankings ableiten. Sie sollten in einem festen Rhythmus veröffentlicht werden.
Mehr Wettbewerbs-föderalismus	Der politische Wettbewerb muss intensiviert werden. Die politischen Verantwortlichkeiten sind neu zwischen den Gebietskörperschaften zu organisieren. Mischfinanzierungen sind weitestgehend abzubauen. Der Finanzausgleich muss anreizkompatibler ausgestaltet und das Konnexitätsprinzip, nach dem Entscheidungs- und Finanzierungshoheit in einer Hand liegen, vernünftig eingeführt werden.
Modellregionen	Es sollte einzelnen Regionen möglich sein, auf Antrag vom Bundesrecht abweichende Regelungen treffen zu können. Nur so lässt sich wirksam testen, ob eine bundesweite Deregulierung die erhofften Wachstumswirkungen mit sich bringen würde. Allerdings darf dieses Instrument nicht missbraucht werden, um die Dinge zu testen und damit auf die lange Bank zu schieben, die sofort bundesweit eingeführt werden sollten.
Wahlrechte und Selbstverpflichtungen	Bei Genehmigungsverfahren in Bereichen, in denen die Risiken nicht zu groß sind, sollte den Unternehmen ein Wahlrecht zwischen einer Genehmigung und einer Versicherung (Haftungslösung) eingeräumt werden. Bei besonders komplexen Zielsetzungen, in denen die Unternehmen selbst am besten wissen, was der günstigste Weg ist, sollte anstatt auf Ordnungsrecht auf freiwillige Selbstverpflichtungen gesetzt werden. Besonders wichtig ist dies im Umweltrecht.
Bessere Anreize und mehr Service	Anreizkompatible Verträge sind ein Kernelement bei einer Strategie zum Bürokratieabbau. Eine stärker leistungsorientierte Entlohnung und die Einführung moderner Methoden der Personalführung (z.B. Zielvereinbarungen, regelmäßige Leistungskontrollen, flachere Hierarchien mit höheren Ermessensspielräumen sowie erhöhter Budget- und Personalverantwortung) gehören dazu.

Mut zur Generalisierung

Pauschalierungen	Vor allem das komplizierte Steuerrecht bietet sich für Pauschalierungen an. Teilweise existieren sie bereits; in diesen Fällen sollten die Pauschbeträge erhöht werden. Weitere Ansatzpunkte für erhöhte Pauschalierungen sind z.B. Fahrtkosten für Dienstreisen, Dienstwagenregelungen, Bewirtungskosten, Deputate und die Besteuerung von Kapitalerträgen (Abgeltungssteuer).
------------------	---

Schwellenwerte und Vereinheitlichungen	Im Sozialversicherungsrecht sollten Abgaben dann erhoben werden, wenn die Einkommen gezahlt werden (Zuflussprinzip), und nicht schon, wenn der Einkommensanspruch gegeben ist (Entstehungsprinzip). Der Schwellenwert im Kündigungsschutzgesetz sollte auf 20 Beschäftigte angehoben werden. Bei allen Schwellenwerten ist von der Kopf- auf die Arbeitsvolumenbetrachtung umzustellen.
Umverteilung	Streichung von allen sozialen Kriterien in Gesetzen und Verordnungen, die nicht primär die Umverteilung von Einkommen zum Ziel haben. Bündelung dieser Umverteilungsmaßnahmen in wenigen Instrumenten. Das wichtigste Einkommensumverteilungsinstrument ist die progressive Einkommensteuer. Sie kann bei Bedarf durch personenbezogene Transfers ergänzt werden.

Literatur

Bayerische Staatsregierung (Deregulierungskommission), 2003a, Online-Umfrage der Deregulierungskommission, Zusammenfassung der Ergebnisse, München

Bayerische Staatsregierung (Deregulierungskommission), 2003b, Entbürokratisieren, deregulieren, flexibilisieren – Vorfahrt für Unternehmen und Arbeit, München

Bendl, Erwin, 1997, Folgeschätzung von Gesetzen in den USA, in: Institut für Wirtschaft und Politik (Hrsg.), Contouren, Wien

Bowen, Howard R., 1943, The Interpretation of Voting in the Allocation of Economic Resources, Quarterly, Journal of Economics, No. 58, S. 27–48

Buchanan, James M., 1964, Efficiency in the Government Sector – Fiscal Institutions and Efficiency in Collective Outlay, in: American Economic Review, No. 54, S. 227–235

Bundesministerium des Innern, 1994, Unnötiger Aufwand durch Vorschriften?, Bonn

Bundesministerium des Innern, 1995, Unnötiger Aufwand durch Vorschriften? (II), Bonn

Bundesministerium des Innern, 2002, Stabsstelle Moderner Staat – Moderne Verwaltung, Berlin

Bundesministerium des Innern, 2003, Projektliste Initiative Bürokratieabbau, URL: http://www.bmi.bund.de/dokumente/Artikel/ix_92563.htm, Stand: [2003-07-24]

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, 2003, Pressemitteilung: Bundeskabinett beschließt Gesamtkonzept zum Bürokratieabbau, URL: <http://www.bmwa.bund.de/bmwa/Navigation/root,did=20636.html>, Stand: [2003-07-09]

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, 2001, Bericht über den Stand der Initiative Abbau bürokratischer Hemmnisse des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, Berlin

Cabinet Office, 2002, Regulatory Reform – The Government's Action Plan, London

Clemens, Reinhard / **Kokalj**, Ljuba, 1995, Bürokratie – ein Kostenfaktor. Eine Belastungsuntersuchung bei mittelständischen Unternehmen, Schriften zur Mittelstandsforschung, Nr. 66 NF, Institut für Mittelstandsforschung, Stuttgart

Coase, Ronald H., 1937, The Nature of the Firm, in: *Economica*, No. 4, S. 386–405

Debreu, Gérard, 1959, *Theory of Value*, New York

Deutsche Ausgleichsbank, 1999, Gründungsbremse Bürokratie – Eine empirische Studie auf Basis des DtA-Gründerpanels, bearbeitet von Daniel Skambracks, Wissenschaftliche Reihe, Band 13, Bonn

Deutscher Bundestag, 2002, Drucksache 14/9993: Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Gerda Hasselfeldt, Heinz Seiffert, Dr. Hansjürgen Doss, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU, Berlin

Deutscher Bundestag, 2003, Drucksache 15/1330: Antrag zu: Freiheit wagen – Bürokratie abbauen, Berlin

Europäische Kommission, 1997, Empfehlung der Kommission zur Verbesserung und Vereinfachung des Umfeldes von Unternehmensgründungen, Brüssel

Europäische Kommission, 2001, Erhebung über die Qualität der Rechtsvorschriften in der Union, in: *Binnenmarktanzeiger*, November 2001, Brüssel, S. 23–29

Fraser Institute, 2003, *Economic Freedom of the World: 2003 Annual Report*, Toronto

Fröhlich, Hans-Peter / **Schnabel**, Claus, 1990, *Das Thatcher-Jahrzehnt – Eine wirtschaftspolitische Bilanz*, Köln

ifo – Institut für Wirtschaftsforschung München, 2002, Telefonumfrage zur Bürokratiebelastung im Auftrag der Wirtschaftswoche, Ausgabe 8/2002 vom 14.02.2002, S. 26–37

IW – Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 2003, *IW-Konjunkturumfrage*, Köln

Institut für Mittelstandsforschung Bonn, 2003, Bürokratiekosten kleiner und mittlerer Unternehmen, Ergebnisse einer empirischen Untersuchung im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, Bonn

Klodt, Henning, 1999, Staatsversagen bei Genehmigungen – Ursachen und Abhilfen, in: Schmidtchen, Dieter / Schmidt-Trenz, Hans-Jörg (Hrsg.), Vom Hoheitsstaat zum Konsensualstaat, Baden-Baden, S. 65–79

Kretschmer, Friedrich, 2001, Gesetzesfolgenabschätzung: Anspruch und Wirklichkeit, in: Briner, R. / Fortier, L. Y. / Berger, K. P. / Bredow, J. (Hrsg.), Law of International Business and Dispute Settlement in the 21st Century – Recht der Internationalen Wirtschaft und Streiterledigung im 21. Jahrhundert, Köln u.a., S. 423–430

Kroker, Rolf, 1984, Wachstum und Effizienz der öffentlichen Verwaltung, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Nr. 123, Köln

Kroker, Rolf, 1985, Deregulierung und Entbürokratisierung, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Nr. 130, Köln

Lawson, Nigel, 1987, Closing the Great Divide, The Observer, 25.10.1987

Lichtblau, Karl Günther, 1988, Public Choice und die Bestimmung kollektiver Budgets in direkten Demokratien: Eine theoretische Analyse, Würzburg

Linschoten, Robin, 2003, Das Beratungsgremium für die Prüfung des Verwaltungsaufwands in den Niederlanden Actal, Vortrag, 14. März 2003, Berlin

Mistral (Hrsg.), 2002, A Model to Measure the Administrative Burden of Business, Research Report 0110

Nicoletti, Giuseppe / **Scarpetta**, Stefano / **Boylaud**, Olivier, 2000, Summary Indicators of Product Market Regulation with an Extension to Employment Protection Legislation, Economic Department, OECD Working Papers, No. 226, Paris

Niskanen, William A., 1968, The Peculiar Economics of Bureaucracy, in: American Economic Review, No. 58, S. 293–305

Rationalisierungs- und Innovationszentrum der Deutschen Wirtschaft e. V. (Hrsg.), 2002, Good Practice an der Schnittstelle zwischen Unternehmen und Kommunen, Eschborn

RIU – Regulatory Impact Unit, 2000, Deregulation Order-Making Power: A Guidance Note, Version 2.0, URL: <http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation/bill/doguidance.htm>, Stand: [2003-07-02]

RIU – Regulatory Impact Unit, 2003a, Regulatory Reform Act 2001, URL: <http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation/Publications>, Stand: [2003-07-02]

RIU – Regulatory Impact Unit, 2003b, Regulatory Reform – the Government's Action Plan, URL: <http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation/Publications>, Stand: [2003-07-02]

RIU – Regulatory Impact Unit / **Cabinet Office**, 2003, Better Policy Making: A Guide to Regulatory Impact Assessment, URL: <http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation/Publications>, Stand: [2003-07-03]

Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ (Hrsg.), 1997, Abschlussbericht, Band 1, Bonn

Schatz, Klaus-Werner, 1999, Genehmigungen aus dem Menükatlog: Das Gutachten der Schlichter-Kommission, in: Schmidtchen, Dieter / Schmidt-Trenz, Hans-Jörg (Hrsg.), Vom Hoheitsstaat zum Konsensualstaat. Ökonomische Analyse der Flexibilisierung von Genehmigungsverfahren, Baden-Baden

Unabhängige Expertenkommission zur Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, 1994, Investitionsförderung durch flexible Genehmigungsverfahren, Baden-Baden

Unfunded Mandates Reform Act of 1995, 1995, Public Law 104-4-Mar. 22, 104th Congress, Washington D.C.

von Mises, Ludwig, 1944, Bureaucracy, New Haven

Weber, Max, 1922, Wirtschaft und Gesellschaft, Grundriss der verstehenden Soziologie, Tübingen

Williamson, Oliver E., 1964, The Economics of Discretionary Behavior, Managerial Objectives in a Theory of the firm, Englewood

Williamson, Oliver E., 1967, Hierarchical Control and Optimum Firm Size, Journal of Political Economy, No. 75, S. 123–138

Williamson, Oliver E., 1975, Markets and Hierarchies, New York

Worldbank, 2003, Doing Business in 2004, Washington D.C.

Kurzdarstellung

Bürokratie ist ein ernstes Problem für die deutsche Wirtschaft. Die Gesamtkostenbelastung der Unternehmen durch Bürokratie wird auf 46 Milliarden Euro geschätzt; hiervon entfallen 84 Prozent auf kleine und mittlere Unternehmen. Regulierungen und langwierige Verfahren sind eine der Ursachen für die Wachstumsschwäche. Die Zunahme im Umfang des Bundesgesetzblattes von circa 1.000 Seiten in den fünfziger Jahren auf über 3.700 Seiten im Durchschnitt der Jahre 1999 bis 2002 kann als Symbol für die Bürokratisierung unseres Rechtsstaates dienen. Als besonders stark wird die Bürokratie in den Bereichen Steuern, Sozial- und Arbeitsrecht empfunden. Aber auch die Statistik, das Umweltrecht und der Bereich der Genehmigungen und Produkthanforderungen belasten die Unternehmen unnötig. Notwendig ist ein systematischer Ansatz zur Entbürokratisierung. Die Bausteine einer mittelfristigen, ordnungspolitisch orientierten Strategie zum Bürokratieabbau lassen sich zu den drei Grundprinzipien effizientere Verfahren, Schaffung von Anreizen und Wettbewerb sowie Mut zur Generalisierung zusammenfassen.

Abstract

Bureaucracy is a serious problem for the German economy. It is estimated that red tape costs German companies a total of € 46 Billion, of which 84 per cent is incurred by small and medium-sized enterprises. A high degree of regulation and time-consuming official procedures are one of the reasons for weak growth. The annual publication for changes to Germany's federal legislation has expanded from around 1,000 pages in the 1950s to an average of over 3,700 pages in the years 1999 to 2002 is a graphic illustration of the bureaucratization process in our legal and administrative systems. The problem is regarded as particularly serious in the tax system and the laws regulating social insurance and employment. However, the collection of statistics, environmental legislation, official approval procedures and product standards also put an unnecessary burden on business. What is needed is a systematic medium-term strategy for de-bureaucratization based on three fundamental concepts: more efficient procedures, the creation of incentives and competition, and the courage to regulate in general terms rather than in detail.

Die Autoren

Rolf Kroker, Dr. rer. pol., geboren 1952 in Bramsche/Niedersachsen; Studium der Wirtschaftswissenschaften in Münster; von 1977 bis 1981 wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Finanzwissenschaft der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster; seit August 1981 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln und seit Juli 1992 Geschäftsführer und Leiter der Hauptabteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik.

Karl Lichtblau, Dr. rer. pol., geboren 1957 in Darmstadt; Studium der Wirtschaftswissenschaften in Gießen; von 1982 bis 1988 wissenschaftlicher Mitarbeiter an den Universitäten Gießen und Würzburg; Promotion in Würzburg; von August 1988 bis Ende 1992 im Bundesverband der Deutschen Industrie; seit Januar 1993 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Arbeitsbereich „Wettbewerbs- und Strukturpolitik“ innerhalb der Hauptabteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik; seit 1998 Geschäftsführer der IW-Consult GmbH; seit September 2001 Mitglied der Geschäftsführung des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln.

Klaus-Heiner Röhl, Dr. rer. pol., geboren 1968 in Buchholz i. d. Nordheide; Studium der Volkswirtschaftslehre in Kiel; 1994 Promotionsstipendium des Freistaats Sachsen; 1998 bis 2001 wissenschaftlicher Mitarbeiter im Institut für Wirtschaft und Verkehr der TU Dresden; 2001 bis 2002 im ifo Institut für Wirtschaftsforschung, Niederlassung Dresden. Seit März 2002 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hauptstadtbüro Berlin), Arbeitsbereich Mittelstands- und Strukturpolitik innerhalb der Hauptabteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik.