

Klepper, Carl Dominik

Research Report

Bürokratieabbau in Deutschland: Versinkt unsere Zukunft im Regelsumpf?

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, No. 91

Provided in Cooperation with:

Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

Suggested Citation: Klepper, Carl Dominik (2005) : Bürokratieabbau in Deutschland: Versinkt unsere Zukunft im Regelsumpf?, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, No. 91, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/99874>

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.

Nr. 91
Juli 2005

Argumente
zu Marktwirtschaft und Politik

Bürokratieabbau in Deutschland

Versinkt unsere Zukunft im Regelsumpf?

Carl Dominik Klepper

Stiftung Marktwirtschaft

ISSN: 1612 – 7072

Vorstand:

Prof. Dr. Michael Eilfort

Charlottenstraße 60

Telefon: +49 (0)30 206057-0

E-Mail: info@stiftung-marktwirtschaft.de

Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen

D-10117 Berlin

Telefax: +49 (0)30 206057-57

Internet: www.stiftung-marktwirtschaft.de

Vorwort

Einer der größten Standortnachteile Deutschlands ist das Ausmaß der bürokratischen Hemmnisse. Inländische Unternehmen und ausländische Investoren ächzen unter der Unzahl von Genehmigungen, Statistiken und behördlichen Verfahren und wenden sich bei ihrer Standortwahl immer häufiger attraktiveren Regionen zu. Hierzulande müssen kleine und mittlere Betriebe bis zu 7 Prozent ihres Umsatzes für die Erledigung staatlich auferlegter Pflichten aufwenden. 38,64 Milliarden Euro zahlt der Mittelstand jährlich für die deutsche Bürokratie – Tendenz steigend. Vor dem Hintergrund einer Bürokratiekostenexplosion von 130 Prozent in den letzten acht Jahren für Unternehmen mit 100 bis 499 Mitarbeitern kann die zunehmende mittelständische Arbeitsplatzverlagerung ins Ausland daher kaum wundern.

Der alltägliche Bürokratismus ist Teil der strukturellen Krise unseres Landes und eine zentrale Ursache für die anhaltende Wachstumsschwäche. Es ist daher richtig, das Thema Bürokratieabbau weit oben auf die politische Tagesordnung zu setzen. Für eine echte Trendumkehr ist jedoch weit mehr nötig als die „Initiative Bürokratieabbau“ der rot-grünen Bundesregierung. Wenn die staatliche Regelungswut gleichzeitig ungezügelt um sich zu greifen droht, wie z.B. der inzwischen gescheiterte Entwurf eines detaillierten „Antidiskriminierungsgesetzes“ zeigt, sind Ausmaß und Ursache des Bürokratieproblems offensichtlich nicht vollständig erkannt worden. Dringend notwendig ist daher ein grundsätzliches Umdenken hinsichtlich staatlicher Aufgaben und gesellschaftlicher Versorgungsansprüche. Richtschnur dieser Neuorientierung kann nur eine Ordnungspolitik nach Ludwig Erhard sein.

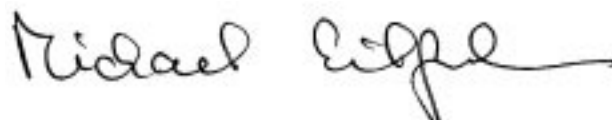
Für das stetige Ausweiten staatlicher Aktivität und Reglementierung macht die Stiftung Marktwirtschaft einerseits Mängel im föderalen Staatsaufbau und andererseits das Delegieren von Verantwortung einer zunehmend risikoscheuen Gesellschaft verantwortlich. Das Fehlen wirkungsvoller institutioneller Bürokratieschranken bei gleichzeitiger Nachfrage nach staatlicher Risikoabsicherung hat die Herrschaft der Amtsstube („Büro-Kratie“) zu einer chronischen Krankheit der Volkswirtschaft werden lassen. Weil es nun an Flexibilität mangelt, kommt die deutsche Wirtschaft trotz eines beispiellosen Booms der Welt-

wirtschaft nicht auf die Beine. So bleibt es bei Stagnation und Massenarbeitslosigkeit.

Was muss getan werden? Die Stiftung Marktwirtschaft empfiehlt die Kombination von kurz- und langfristigen Strategien: Neben einem mutigen Durchforsten, Vereinfachen und Generalisieren bestehender Regelungen – z.B. im Arbeitsrecht, in der Wirtschaftsstatistik oder in der immer noch umfangreichen Arbeitsstättenverordnung – müssen vor allem Anreize zur Vermeidung neuer Bürokratie gesetzt werden. Der Wettbewerb im föderalen Staatsaufbau, aber auch bei der internen und externen Strukturierung von Behörden und Verwaltungen ist dabei deutlich zu stärken. Hinzukommen müssen moderne, praxisorientierte Strategien zur Bürokratieverhinderung, wie z.B. Gesetzesbefristungen oder Kosten-Nutzen-Analysen aller staatlichen Regelungen.

Mit dem vorliegenden Argument lenkt die Stiftung Marktwirtschaft das Licht auf ein für unser Land entscheidendes Problem – den Paragraphensand im Getriebe der Volkswirtschaft. Die Analyse von Ausmaß und Ursache des Bürokratismus zeigt, wie dringend die Trendumkehr notwendig ist. Unter Berücksichtigung erfolgreicher Ansätze im Ausland stellt die Stiftung Marktwirtschaft deshalb einen Maßnahmenkatalog vor, der auf individueller Verantwortlichkeit, staatlicher Serviceorientierung und Wettbewerb fußt. Wenn Unternehmern, Investoren und Bürgern wieder Freiraum zurückgegeben wird und sich der Staat gleichzeitig auf das effiziente Angebot seiner Kernaufgaben zurückzieht, wird Deutschland wieder Dynamik entwickeln. Dazu bedarf es einer neuen Denkweise bei Bürgern und Politikern.

Berlin, den 31. Juli 2005



Prof. Dr. Michael Eilfort, Vorstand



Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen, Vorstand

Die Zukunft versinkt im Regelsumpf

1 Bürokratie in Deutschland – Ausmaß, Ursachen, Perspektiven

Innovation und Unternehmergeist sind die Quellen für Beschäftigung und wirtschaftliches Wachstum und damit Voraussetzung für Wohlstand und stabile soziale Verhältnisse. Deutschland ist als Hochlohland ohne nennenswerte Rohstoffvorkommen auf Innovationen und technischen Fortschritt angewiesen. Die Bedingungen für eine wissensbasierte Gesellschaft, wie es Deutschland sein muss, sind exzellente Aus- und Weiterbildungssysteme sowie günstige Rahmenbedingungen für Unternehmer, Investoren und Wissenschaftler. Zu den Rahmenbedingungen gehört auch die Effizienz des Rechtssystems. Die deutsche Gesetzeslandschaft hat sich in den letzten Jahrzehnten jedoch in einen Regelungssumpf verwandelt, der sich zunehmend ausbreitet. Das öffentliche Leben ist in Deutschland derart umfassend durch Bestimmungen und Gesetze geregelt wie in kaum einem Land der Erde. Das Ergebnis sind rückgängige Investitionen, fehlende Unternehmensgründungen und eine ungebrochen hohe Zahl von Insolvenzen; das Wachstum der Wirtschaft bleibt aus, während die Arbeitslosigkeit weiterhin steigt.

Die wachstumshemmende Wirkung von Reglementierung und Bürokratie ist der deutschen Politik seit langem bewusst. So haben auch die Bemühungen um Deregulierung und Entbürokratisierung eine lange Tradition: Auf Bundesebene haben in den letzten vier Legislaturperioden verschiedene Kommissionen gewirkt, ohne jedoch eine Trendumkehr zu erreichen:

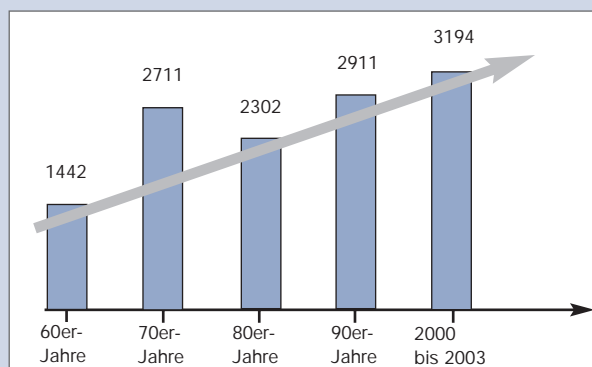
- 1983 - 1998: Unabhängige Kommission für Rechts- und Verwaltungsvereinfachung („Bundesvereinfachungskommission“)
- 1988 - 1990: Unabhängige Expertenkommission zum Abbau marktwidriger Regulierungen („Donges-Kommission“)
- 1994/1995: Unabhängige Expertenkommission zur Vereinfachung von Planungs- und Genehmigungsverfahren („Schlichter-Kommission“ einschließlich „Ludewig-Arbeitsgruppe“)

- 1995 - 1997: Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ („Scholz-Kommission“)
- 1997/1998: „Lenkungsausschuss Verwaltungsorganisation“ des Bundesinnenministeriums
- seit 1999: „Moderner Staat – moderne Verwaltung, Initiative Bürokratieabbau“ der Bundesregierung

Die Bürokratie in Deutschland ist den letzten Jahren nicht zurückgegangen. Im Gegenteil, für einige gestrichene Verordnungen und Gesetze wurden um so mehr neue Regeln erlassen. Deutschland leidet daher keinen Mangel an Vorschriften. Allein auf Bundesebene gibt es derzeit etwa 2200 Gesetze mit 46800 Einzelvorschriften und 3130 Rechtsverordnungen mit 39200 Einzelvorschriften. Auf Länderebene kommen mindestens noch einmal so viel hinzu. Trotz aller Bekenntnisse zum Bürokratieabbau hat die Bundesregierung seit 1999 insgesamt 122 Gesetze und 178 Verordnungen mehr erlassen als abgeschafft. Der ohnehin schleppend vorankommenden „Initiative Bürokratieabbau“ spricht diese Entwicklung Hohn.

Die Bundesrepublik Deutschland befindet sich seit ihrer Gründung in einem ungebrochenen Trend zur Ausweitung staatlicher Intervention und Regulierung. Daran haben auch die Bürger schuld: Einen Grundgedanken der sozialen Marktwirtschaft übertreibend, hat die Gesellschaft in den vergangenen Jahrzehnten ein ständiges Mehr an staatlicher Sicherung gefordert. So soll der Staat Gefahren für den Einzelnen weitestgehend ausschließen und verbleibende Risiken umfassend absichern. Heute steht daher nicht

Abbildung 1: Durchschnittlicher Seitenumfang des Bundesgesetzblattes pro Jahr



Quelle: Stiftung Marktwirtschaft, Stat. Bundesamt, IW Köln.

mehr die Grundsicherung der sozial Schwachen im Vordergrund, sondern die Absicherung der gesamten Gesellschaft. Das bundesdeutsche Sozialbudget ist so seit 1965 von 23 Prozent auf über ein Drittel des Bruttoinlandsproduktes angestiegen; die Sozialausgaben des Bundes nehmen heute rund 50 Prozent des Haushaltes in Anspruch.

Der Gesetzgeber bemüht sich zusätzlich um größtmögliche Einzelfallgerechtigkeit in der Berücksichtigung jedweder Eventualität. Mit sprichwörtlicher Gründlichkeit hat er die Gesellschaft mit einem engmaschigen Netz von Regularien überzogen, die Kosten verursachen und Wachstum hemmen. Dieses Korsett übermäßiger staatlicher Reglementierung kann nur abgelegt werden, wenn sich die Bevölkerung auf Eigeninitiative und persönliche Verantwortung rückbesinnt und die Politik mehr Mut zur Freiheit entwickelt. Denn nur freie Bürger und flexible Unternehmen auf offenen Märkten können Wachstum und Wohlstand schaffen.

2 Wirkung und Kosten von Bürokratie

Der Grad wirtschaftlicher Freiheit auf einer Punkteskala von 1 bis 10 wird vom Fraser-Institute (Vancouver) für Deutschland mit 7,3 Punkten beziffert. Damit befindet sich die Bundesrepublik aber nur im Mittelfeld der internationalen Erhebung. Für das unbefriedigende Abschneiden sorgen vor allem die hohen staatlichen Transfers sowie der stark regulierte Arbeitsmarkt, während die Rechtssicherheit und Geldwertstabilität Pluspunkte darstellen. Wirtschaftliche Unfreiheit wird in erster Linie durch gesetzliche Einschränkungen und bürokratische Genehmigungsverfahren hervorgerufen. Die Leidtragenden sind vor allem Bürger und Unternehmen, und somit die Volkswirtschaft als Ganzes. Die gesamtwirtschaftlichen Kosten durch Bürokratie lassen sich dabei in zwei Kategorien unterteilen:

- Einzelwirtschaftliche Kosten: Sie entstehen bei Erfüllung staatlicher Vorschriften und statistischer und anderer Meldepflichten. Dies bin-

det in den Unternehmen, aber auch bei Bürgern Ressourcen, die dadurch einer produktiven Verwendung entzogen sind.

- Gesellschaftliche Kosten: Staatliche Bürokratie wirkt als Innovations- und Investitionsbremse. Ein ausufernder öffentlicher Dienst schränkt außerdem die finanzielle Handlungsfähigkeit des Staates ein.

Für die Erarbeitung von konkreten Entbürokratisierungsvorschlägen ist zunächst eine Analyse der entstehenden Kosten und ihrer Wirkung notwendig. Dabei werden erst die Hemmnisse für Unternehmen und Investoren untersucht, bevor in einem weiteren Schritt das Licht auf den öffentlichen Dienst gelenkt wird.

2.1 Bürokratie behindert Unternehmen, verzögert Gründungen und verschreckt Investoren

Mit der zunehmenden globalen Verflechtung der Märkte sind Flexibilität und Reaktionsschnelligkeit zwei lebenswichtige Faktoren für erfolgreiches unternehmerisches Handeln geworden. Unnötige bürokratische Regelungen gefährden den unternehmerischen Erfolg: Die Reaktionsschnelligkeit schwindet, während die Opportunitätskosten gleichzeitig steigen. Die entgangene Möglichkeit zur Wertschöpfung mindert letztendlich die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen.

Anstatt einen einfachen und soliden Rahmen für eine offene und funktionsfähige Marktwirtschaft zu bieten, wird das Korsett gesetzlicher Vorgaben enger und enger geschnürt. Die Entwicklung der Arbeitsschutzvorschriften und technischen Regeln sind klassische Beispiele zunehmender staatlicher Regelungslust (siehe Abb. 2 und 3).

Abbildung 2:
Anzahl der Arbeitsschutzvorschriften in Deutschland

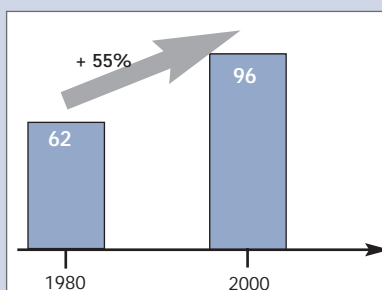
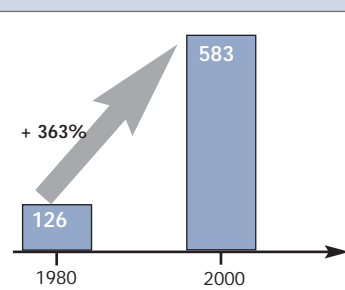


Abbildung 3:
Anzahl staatlich-technischer Regelungen



Quelle: Bayerische Staatskanzlei.

Es sind die regulativen Beschränkungen und bürokratischen Hemmnisse, die Unternehmen in Deutschland am stärksten belasten. In einer Online-Umfrage (April 2003) der bayerischen Deregulierungskommission zu den größten betrieblichen Belastungen wurde die Bürokratie mit 69 Prozent noch vor einer schlechten Auftragslage (48 Prozent) oder Finanzierungsproblemen (43 Prozent) genannt. Die Rangliste der stark bürokratiebelasteten Prozesse führen die „Beschaffung von Fördermitteln“ (52 Prozent), die „Wahrung von Informations- und Auskunftspflichten“ (41 Prozent) und die „Beteiligung an öffentlichen Ausschreibungen“ (37 Prozent) an. Insgesamt sehen deutsche Unternehmen in der staatlichen Bürokratie ein gravierendes Standorthindernis.

Die tatsächlichen Kosten

Die tatsächlichen Kosten, welche Unternehmen aufgrund von Bürokratie und Regulierung entstehen, haben ein bedeutendes Ausmaß: Während kleine und mittlere Unternehmen nach Angaben der Bundesbank eine Umsatzrendite zwischen 1,5 und 2,5 Prozent erzielen, belaufen sich ihre Bürokratiekosten auf 1,5 bis 7 Prozent des Umsatzes. Hier zeigt sich eine besondere Belastung gerade mittelständischer Unternehmen, die vom Institut der deutschen Wirtschaft (IW) bestätigt wird: Eine Umfrage bei über 1.200 Unternehmen (2003) zeigte, dass 55 Prozent der kleinen und mittleren Betriebe sich durch staatliche Bürokratie behindert fühlen, von den großen Unternehmen aber nur 48 Prozent. 45 Prozent beider Unternehmensgruppen gaben an, bei einer durchgreifenden Entlastung von Bürokratie mehr investieren zu wollen; 35 Prozent würden mehr Personal einstellen.

Bürokratie wird in diesen Zusammenhängen als Summe der durch den Staat auferlegten Pflichten verstanden. Dazu gehören u.a. die Berechnung und Abführung von Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträgen sowie von Einkommensteuer-, Körperschaft-, Gewerbe- und Mehrwertsteuer. Außerdem gilt es, Monats-, Quartals- und Jahresstatistiken zu erstellen, Genehmigungen zu beantragen, betrieblichen Prüfungen vorzubereiten und den Jahresabschluss prüfen zu lassen.

Die Opportunitätskosten sind in konservativen Schätzungen noch nicht einmal mitgerechnet: So entgeht dem Betrieb durch bürokratiebedingt gebundene Unternehmer und Mitarbeiter ein Mehrwert. Das Institut für Mittelstandsforschung in Bonn

hat den Zeitaufwand für administrative Tätigkeiten näherungsweise geschätzt: Die Spanne reicht hier von etwa 6 Stunden pro Mitarbeiter und Jahr in Unternehmen mit 500 Mitarbeitern bis zu 63 Stunden in Kleinbetrieben mit ein bis neun Mitarbeitern. Die umgerechneten Lohnkosten reichen von ca. 300 Euro je Mitarbeiter und Jahr in großen Unternehmen bis zu 4.300 Euro in Kleinbetrieben.

Darüber hinaus wurde ein starker Anstieg der Bürokratiekosten insbesondere bei der Sozialversicherung, der Steuer und der amtlichen Statistik in den letzten Jahren ermittelt – eine Belastung, die auch auf die verstärkte Nutzung externer Spezialisten zurückzuführen ist. Das Fazit ist daher ernüchternd: Die bürokratischen Auflagen für unternehmerische Aktivität in Deutschland haben derart überhand genommen, dass sie ohne den Einsatz größerer Finanzmittel und die Hilfe diverser Dienstleister nicht mehr bewältigt werden können.

Teure und verzögerte Unternehmensgründungen

Besonders Unternehmensgründer leiden unter den hohen bürokratischen Hürden, die der deutsche Gesetzgeber aufgestellt hat. Nach Recherchen der Weltbank muss ein Gründungswilliger im Durchschnitt mindestens neun behördliche Interaktionen in steuer- oder arbeitsrechtlich bedingten Angelegenheiten bewältigen. Dafür braucht er im Durchschnitt 45 Arbeitstage. Das sind 5 Tage mehr als im Durchschnitt der EU und etwa 40 Tage mehr als in Großbritannien oder Dänemark.

Unternehmensgründer müssen jedoch nicht nur steuer- und arbeitsrechtliche Hürden überspringen, sondern in der Regel auch Genehmigungen einholen. Für den Unternehmensstart muss laut einer Studie der deutschen Mittelstandsbank (ehemals deutsche Ausgleichsbank) jeder dritte Gründer zwischen drei und fünf Genehmigungen einholen. Jeder Zehnte braucht bereits sechs bis neun und weitere 10 Prozent sogar mehr als neun Genehmigungen.

Der Bürokratismus hat damit einerseits eine abschreckende Wirkung auf potenzielle Unternehmensgründer, andererseits verzögert er auch viele Neugründungen. Den Daten der deutschen Mittelstandsbank zufolge kamen 42 Prozent aller Gründungen wegen bürokratischer Hemmnisse mehr als sechs Monate später als geplant an den Start.

19 Prozent wurden sogar mehr als ein Jahr hinausgeschoben. Insbesondere im High-Tech-Bereich können solche Verzögerungen die Startchancen erheblich mindern.

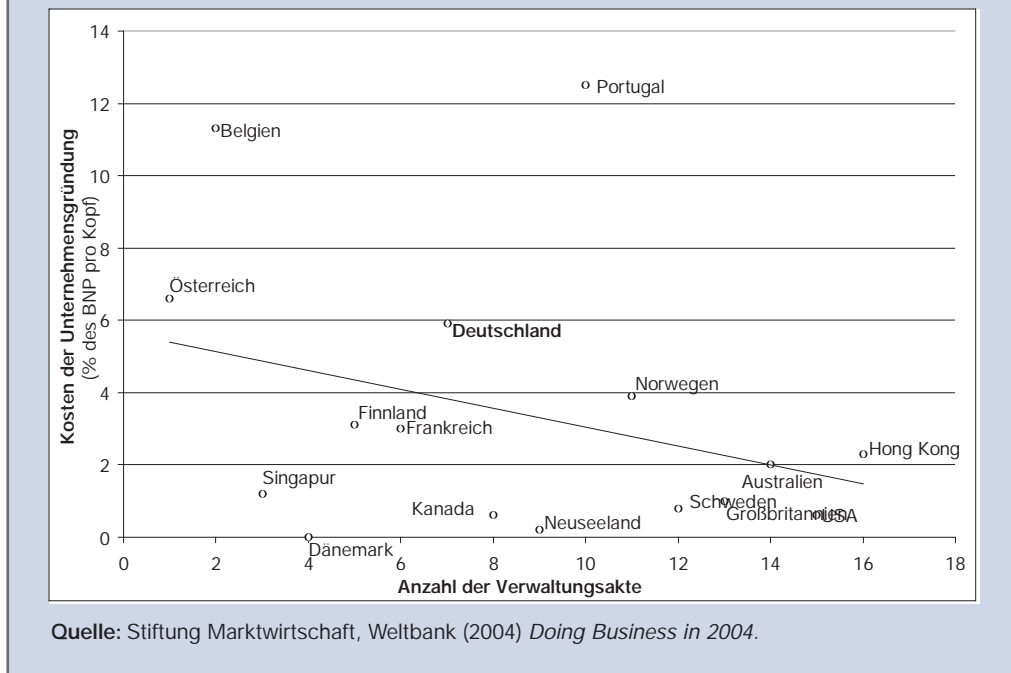
Es ist naheliegend, dass die Kosten für eine Unternehmensgründung mit der Anzahl der damit verbundenen Verwaltungsakte steigen. Die nachstehende Graphik (Abb. 4) verdeutlicht diesen Zusammenhang und zeigt, unter Berücksichtigung der gesetzlichen Eigenkapitalanforderungen, an welchen Standorten eine Firmen-gründung leichter und günstiger vonstatten geht.

Die Bedeutung einer effizient arbeitenden Verwaltung für junge Unternehmen ist evident. Das Klima für Neugründungen muss sich in Deutschland verbessern, so dass Gründer zügig und mit angemessenem Kapitaleinsatz auf den heimischen und internationalen Markt gelangen. Die Beispielländer Finnland, Dänemark, USA und Großbritannien zeigen, dass weniger Bürokratie Grundlage einer wirtschaftlichen Dynamik ist, die auch auf dem Arbeitsmarkt ankommt.

Abschreckung ausländischer Investoren

Aus Sicht ausländischer Investoren zeigt sich die größte Schwäche des Standortes Deutschland im Arbeitsmarkt: Nicht „zu teuer“, sondern vor allem „zu starr“ lautet die Hauptkritik. Amerikanische Unternehmen stellen traditionell die größte Gruppe ausländischer Investoren in Deutschland dar (im Jahre 2003 allein 80 Mrd. US-Dollar). Laut einer

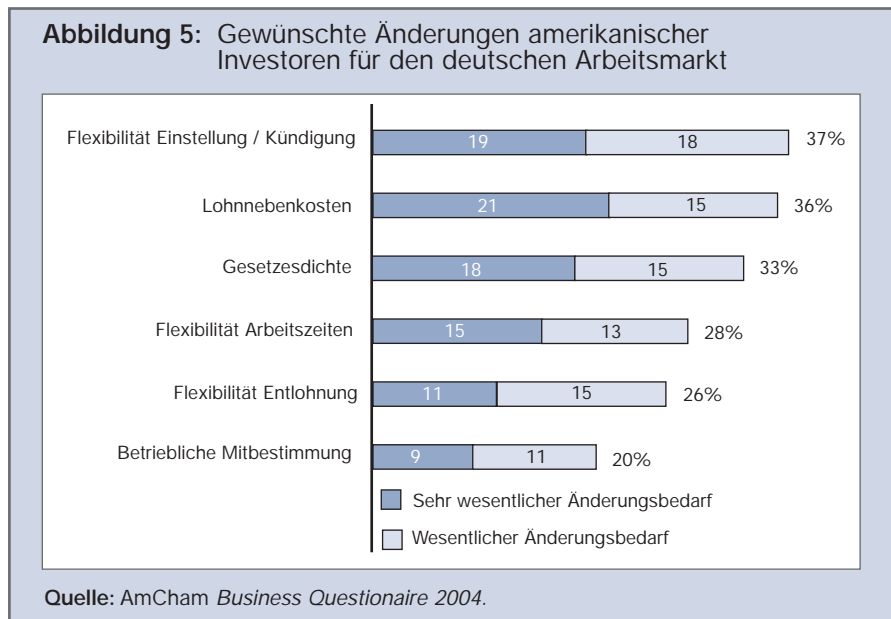
Abbildung 4: Einfluss der Bürokratie auf Unternehmensgründungen



Befragung der „American Chamber of Commerce in Germany“ aus dem Jahr 2004 wünschen sich amerikanische Unternehmen in erster Linie größere Flexibilität bei Einstellungen und Kündigungen (Abb.5) – kein anderes europäisches Land hat im Arbeitsrecht eine so umfangreiche und intransparente Gesetzgebung wie Deutschland. Die Komplexität erhöht sich dabei noch durch die maßgebliche Bedeutung der deutschen Arbeitsgerichte.

Das Business Questionnaire der AmCham Germany zeigt, dass Investoren durchaus bereit sind, die

Abbildung 5: Gewünschte Änderungen amerikanischer Investoren für den deutschen Arbeitsmarkt



Qualität des Arbeitskräfteangebots und der Infrastruktur durch hohe Nominallöhne zu würdigen. Verbesserungsbedarf wird daher eher bei Reglementierung und Bürokratisierung des deutschen Arbeitsmarktes gesehen.

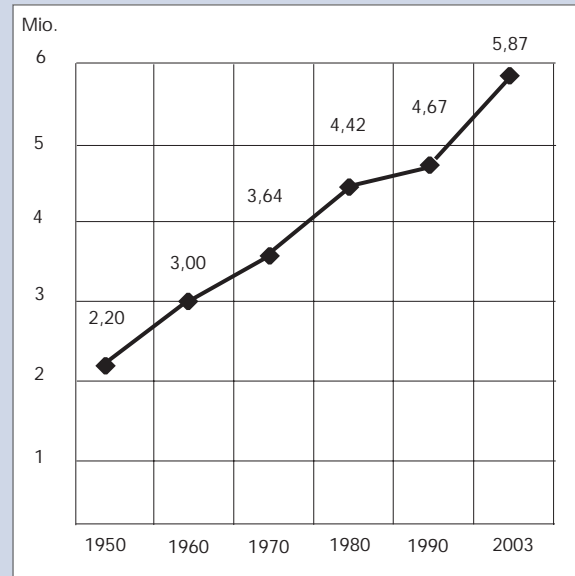
Investoren aus dem Ausland haben eine unbestritten hohe Bedeutung für die wirtschaftliche Dynamik und Beschäftigung in unserem Land. Einfacher noch als die dringend notwendige Senkung der Lohnnebenkosten ist es, unnötige Bürokratie abzubauen und mehr Freiheit zu wagen: So kann das deutsche Arbeitsrecht z.B. an vielen Stellen ausgedünnt werden. Bei der Standortwahl sind Investoren aus dem Ausland hinsichtlich der gesetzlichen Reglementierung sehr sensibel, weil sie die unternehmerische Flexibilität einschränkt. Mit einer Entschlackung des Arbeitsrechtes könnte der Standort Deutschland viel an Attraktivität zurückgewinnen.

2.2 Automatisches Staatswachstum?

Einer bürokratischen Staatsverwaltung schrieb Max Weber zu, eine leistungsstarke und effiziente Organisationsform zu sein: Ohne eigenen politischen Gestaltungswillen setze die Bürokratie Vorgaben aus der Politik ergebnisorientiert um. Heute macht der Blick auf eine Staatsquote von annähernd 48 Prozent sowie die schiere Größe des deutschen Staates mit 5.874.400 Beschäftigten der öffentlichen Arbeitgeber (im Jahr 2003, siehe Abb. 6) deutlich, dass der Staat zunehmend private Lösungen verdrängt und das Land bewirtschaftet. Wo Eigenverantwortung und private Initiative Wohlstandsgewinne hervorrufen könnten, lähmt die wachsende öffentliche Verwaltung die Eigendynamik einer freien Volkswirtschaft. Zur staatlichen Monopolisierung vieler Bereiche kommt eine enorme Kostenbelastung durch staatliche Organe. Sie findet ihren krassen Ausdruck in zügig steigender Staatsverschuldung und zunehmender Verunsicherung der Gesellschaft.

Im Widerspruch zu Max Weber kann heute gerade der fehlende Effizienzdruck infolge mangelnder Konkurrenz als Ursache für übermäßige Bürokratie ausgemacht werden. Behördliche Hierarchien sollen Marktlösungen ersetzen, wenn der Gesetzgeber – allzu oft – ein Marktversagen vermutet. Hierarchisierte Inhouse-Lösungen bringen jedoch Anreiz-, Delegations- und Kontrollprobleme mit sich, auf die nicht selten mit neuzuschaffenden Gremien

Abbildung 6: Beschäftigte der öffentlichen Arbeitgeber (bis 1990 nur alte Bundesländer)



Quelle: Stiftung Marktwirtschaft, Stat. Bundesamt.

reagiert wird. Die Folge ist ein größer und größer werdender Staatsapparat.

Staatliche Lösungen können mit dem technologischen Fortschritt, der Globalisierung und der erhöhten Komplexität in der Gesellschaft kaum Schritt halten, weil dazu der wettbewerbliche Anreiz fehlt. Genehmigungsverfahren und staatliche Regulierungen werden immer langwieriger, je komplexer der Sachverhalt ist. Der Ausweg aus diesem Dilemma besteht jedoch nicht in einem Aufstocken der zuständigen Staatsdiener, sondern in innovativen staatsfernen Lösungen, wie etwa umfassende Haftungsregeln im Schadensfall.

Der staatliche Apparat in Deutschland hat einen Umfang angenommen, der längst für eine Selbstbeschäftigung aller Staatsdiener ausreicht. Mit dem britischen Ökonom Cyril N. Parkinson kann vermutet werden, dass sich die Beamten und Angestellten in deutschen Amtszimmern ihre Arbeit in starkem Mass gegenseitig schaffen. Bürokraten werden so zur Ursache für weiter wachsende Bürokratie. Da ihre Anstellungsverträge kaum anreizkompatibel und leistungsorientiert ausgestaltet werden können, besteht ihr wesentlicher Arbeitsantrieb darin, keine Fehler zu machen. Die Folge sind langwierige Verfahren und unnötig komplizierte detailüberfrachtete Regulierungen – die Bürokratie und mit ihr der Staat wachsen weiter.

3 Was verursacht Bürokratie ?

Wie bereits erwähnt, ist die Ausweitung von staatlicher Intervention und Regulierung eine wesentliche Ursache für die schlechte Verfassung der deutschen Wirtschaft. Warum aber ist die Bürokratie in unserem Land angewachsen?

Obwohl historisch bewiesen ist, dass Marktwirtschaften Planwirtschaften überlegen sind und obwohl die marktwirtschaftliche Konzeption der Bundesrepublik im Grundgesetz verankert ist und von allen ernstzunehmenden gesellschaftlichen Gruppen anerkannt wird, befindet sich die Staatswirtschaft hierzulande auf dem Vormarsch. Die hohe Staatsquote und ein zahlenmäßiges Anwachsen der Staatsbeschäftigten (von 12 Prozent aller Beschäftigten im Jahr 1960 auf 15 Prozent 2003) bei gleichzeitiger Verringerung der Zahl der Selbständigen (von 12 Prozent 1960 auf 9 Prozent 2001) deuten in diese Richtung.

Vier Hauptursachen sind erkennbar:

I. Steigende Nachfrage nach staatlicher Sicherheit durch die Gesellschaft

Die Risikobereitschaft der Bürger nimmt zunehmend ab. Die Menschen verlangen daher vom Staat die Sicherheit von Einkommen und Sozialleistungen. Staatliche Bürokratie in Form von Genehmigungen, Schutzrechten und sozialen Sicherungssystemen wird als notwendig betrachtet und von der Gesellschaft nachgefragt. Gewählt werden daher Politiker, die staatliche Absicherung und Umverteilung versprechen. Die Folge ist mehr Bürokratie.

II. Die Unvollkommenheit politischer Märkte

Politik und Gesetzgebung erfüllen die Nachfrage nach Bürokratie gerne, weil es den eigenen Zielen nützt. Politiker müssen populistisch sein, um Wahlen zu gewinnen. Dabei werden kleinere Interessengruppen, die sich laut zu Wort melden, stärker beachtet als große Gruppen, die schwer zu organisieren sind. Im Vordergrund steht demnach eine kurzfristige Klientelpolitik. Eine Lobby für Bürokratieabbau gibt es jedoch nicht, weil die Vermeidung von Bürokratie nur in langfristiger Perspektive Vorteile bringt.

III. Rechtssetzung nach einem verfehlten Gerechtigkeitsbild

Der Begriff Gerechtigkeit fehlt in keinem Partei- und Regierungsprogramm. Doch muss Gerechtigkeit wirklich erst durch vielfältige Staatseingriffe in die Marktprozesse hergestellt werden? Im Laufe der Zeit wurde immer häufiger zugunsten staatlicher Intervention entschieden und die Soziale Marktwirtschaft schrittweise zum Wohlfahrtsstaat deformiert. „Sozial“ wurde mit „Umverteilung und Einzelfallgerechtigkeit“ gleichgesetzt – ein Prozess, der zu immer detaillierteren Regelungen führen musste, wie auch der Umfang der Steuergesetze zeigt.

IV. Fehlende institutionelle Bürokratieschranken

Staatliche Bürokratien unterliegen keiner Marktkontrolle. Zwar bietet ein föderaler Staatsaufbau im Ansatz die Möglichkeit, Wettbewerb zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften herzustellen. In Deutschland stehen dieser Chance jedoch starke Kräfte entgegen, so z.B. die Zentralisierung der Gesetzgebungskompetenz auf Bundesebene, die fehlende Steuerautonomie der Länder, häufig überlappende Zuständigkeiten und Mischfinanzierungen. Hinzu kommen Finanzausgleichsregelungen, die den Anreiz für effizientes staatliches Handeln auf Länderebene zunichte machen.

Für den deutschen Bürokratismus ist weniger die Tagespolitik als vielmehr ein ungünstiger Staatsaufbau, die Funktionsweise der demokratischen Mechanismen und ein falsches Staatsverständnis bei Bürgern und Politik verantwortlich. Ohne ein Umdenken, d.h. ein Besinnen auf Eigenverantwortlichkeit und individuelle Risikoübernahme, kann Bürokratieabbau nicht funktionieren. Darüber hinaus ist die Neuorganisation der Bund-Länder-Beziehung unumgänglich, um Anreize für effizientes Regieren und Haushalten auf allen gebietskörperschaftlichen Ebenen zu schaffen.

Bürokratiequelle Brüssel

In vielen Jahren wirtschaftlicher und demokratischer Stabilität sind in der Bundesrepublik Deutschland mehr und mehr Rechtsvorschriften entstanden oder wurden immer feiner ausdifferenziert. Seit geraumer Zeit muss auch die Europäische Union zu den Quellen für Bürokratie gezählt werden. So erlässt Brüssel stetig neue Vorschriften, ohne jedoch im gleichen Maße andere

zurückzunehmen. Die Gesamtanzahl und der Umfang der Vorschriften sind dabei beträchtlich angewachsen: Ende 2002 belief sich der Bestand an Rechtsvorschriften bereits auf 97.000 Amtsblattseiten. Im Jahre 2003 hat die EU-Kommission eine Initiative zur Verschlinkung dieser Vorschriften eingeleitet. Auch sollen wirtschaftlich hemmende Auswirkungen der europäischen Rechtsvorschriften stärker beachtet werden und die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen im internationalen Vergleich in den Vordergrund treten.

Das ehrgeizige Ziel, den Rechtsbestand sekundären Gemeinschaftsrechts durch Vereinheitlichung, Konsolidierung und Kodifizierung bis zum Jahr 2005 um 35.000 Seiten zu reduzieren, wird voraussichtlich nicht erreicht werden. Einen Schritt in die richtige Richtung geht jedoch Kommissionsmitglied Günther Verheugen mit seinem aktuellen Gesetzesreduzierungsvorhaben im Bereich „Umwelt und Verbraucherschutz“.

Auf einem anderen Schlachtfeld des Papierkrieges hat sich die Europäische Union mit Bund und Ländern alliiert und erhebt im großen Umfang statistische Daten. Die entstehenden Mehrfachbefragungen von Unternehmen müssen dringend eingeschränkt werden, indem z.B. Datenbanken grenzüberschreitend verknüpft und vorhandene Daten besser genutzt werden. Darüber hinaus sollten sämtliche Einzelstatistiken einer kritischen Überprüfung unterzogen werden. Der Maßstab ihrer Berechtigung sollte sein, dass sie für das Handeln des Staates, der Europäischen Union oder der Wirtschaft absolut unverzichtbar sind. Statistiken, deren Aussagekraft im Verhältnis zum Erhebungsaufwand gering ist, sind ersatzlos abzuschaffen.

Überflüssig sind darüber hinaus die berüchtigten Brüsseler Normverordnungen, die in erster Linie die wirtschaftliche Freiheit einschränken, potenzielle Dynamik hemmen und letztlich auch die gesellschaftliche Akzeptanz der Europäischen Union schmälern. Ausdruck dieses übertriebenen Vereinheitlichungs- und Reglementierungswahns sind beispielsweise die Obstnormierung oder das Seilbahngesetz (siehe Kasten).

Gurkenkrümmungsverordnung

Nach der auf EU-Recht basierenden Obstqualitätsnormverordnung dürfen Gurken in Europa nicht krumm wachsen: Mehr als zehn Millimeter Krümmung auf zehn Zentimeter Gurke sind nicht gestattet.

Berliner Seilbahngesetz

Obwohl die Stadt Berlin keine Seilbahn aufweist, gibt es seit dem 9.12.2000 in Berlin ein Seilbahngesetz. Grund ist die EU-Richtlinie 2000/9/EG, welche die Regelung des Betriebs von Seilbahnen, Ski- und Schleppliften unabhängig vom Vorhandensein einer solchen Anlage vorschreibt. Wäre der Berliner Senat dem nicht nachgekommen, hätte die EU ein Strafgeld aussprechen müssen.

Die Europäischen Union stellt eine historisch einmalige Chance dar, durch Realisierung des Binnenmarktes neue Gestaltungsspielräume zu schaffen. Deswegen sollte das Subsidiaritätsprinzip konsequent angewandt werden: Auf europäischer Ebene sollte nur das geregelt werden, was nicht auch

durch Länder oder Regionen geleistet werden kann. Für die Bürokratieverhinderung wäre es daher sehr hilfreich, wenn die EU den Wettbewerb unter den Regionen stärken würde. Die Bundesländer könnten Zugriffsrechte sowohl bei der Rahmengesetzgebung als auch bei der Regelung der Verwaltungsverfahren und Behördenorganisation bekommen. So wäre ein Wettbewerb zur Erprobung innovativer Ansätze möglich, und im Sinne einer Best Practice könnte unter verschiedenen und unterschiedlich erfolgreichen Konzepten das zukunftsfähigste ausgewählt werden.

Die Weiterentwicklung der Europäischen Union muss zum Abbau bürokratischer Hemmnisse in Europa genutzt werden, indem auf flexiblen Wettbewerb anstelle starrer Harmonisierung gesetzt wird. Die nationalen Gesetzgeber hätten durch den Wettbewerb um Investoren und qualifizierte Arbeitskräfte den Anreiz, wie Unternehmen zu handeln: Nämlich effizient und serviceorientiert.

„Wenn es nicht notwendig ist, ein Gesetz zu erlassen, dann ist es notwendig, kein Gesetz zu erlassen.“
Charles de Montesquieu / zitiert von Bundespräsident Horst Köhler am 15. März 2005.

4 Im Zweifel für die Freiheit: Ansätze für weniger Bürokratie in Deutschland

Das politische Ziel „Bürokratieabbau“ oder „Schlanker Staat“ ist dem politischen Beobachter seit Jahrzehnten vertraut. Das Thema Bürokratieabbau hat politisches Gewicht und fehlt daher in keinem Parteiprogramm. Jedoch verfallen Regierungen, auch wenn sie sich den Kampf gegen Regulierung auf die Fahnen schreiben, nahezu unentwegt in neue Bürokratisierungsexzesse. Wie steht es also mit dem Ernst und dem Vermögen, dem Problem auf Dauer Herr zu werden?

Offensichtlich reicht es nicht aus, bestehende Gesetze und Verordnungen abzuschaffen und zu vereinfachen, um Bürokratismus einzudämmen. So greifen auch die Initiativen verschiedener Bundesregierungen ohne zusätzliche Prophylaxe zu kurz. Die Vereinfachung aktueller Regelungen muss durch Mechanismen flankiert werden, die das Entstehen neuer Bürokratie zukünftig verhindern.

Notwendig ist der Entwurf eines Generalplanes zur konzeptionellen Neuordnung der Gesetzgebung in Deutschland – basierend auf der Idee, dass weniger Staat und weniger Regulierung besser für Bürger und Unternehmen sind. Dabei kann der Blick auf erfolgreiche Ansätze in anderen Ländern hilfreich sein.

4.1 Vorbild Ausland? Maßnahmen in Großbritannien, den Niederlanden und den USA

Deutschland ist heute der kranke Mann Europas. Das bürokratische System hat in den 70er-Jahren stark zu wuchern begonnen und ist, trotz wohlklingender Absichtserklärungen, in den 80er-Jahren nicht entschlackt worden. Ab 1990 wurde die Frage der Entbürokratisierung durch die Bewältigung der Folgen der deutschen Einheit an den Rand gedrängt. Das eingefahrene Regelwerk der Bundesrepublik ist auf die neuen Bundesländer übertragen worden – die Chance einer Vereinfachung wurde nicht genutzt.

Im Gegensatz zu Deutschland haben andere Länder die letzten 25 Jahre verwendet, um bürokratische Verkrustungen aufzubrechen und die

ökonomische Rahmenordnung grundlegend zu modernisieren. In vielen Fällen wurde der Mut zu echten Paradigmenwechseln in der Gesetzgebung aufgebracht, um die Regelflut einzudämmen. Die folgende Darstellung der Entbürokratisierungsmaßnahmen in Großbritannien, den USA und den Niederlanden zeigt, wie Bürokratie andernorts wirksam bekämpft und internationale Wettbewerbsfähigkeit zurückgewonnen wurde.

Großbritannien

Als Margaret Thatcher 1979 die Regierung übernahm, war Großbritannien das Wachstumschlusslicht Europas. Die Premierministerin machte die 80er-Jahre zu einem Jahrzehnt der Deregulierung und vermittelte der Wirtschaft durch das bewusste Zurückdrängen des Staates neue Impulse. Unter dem Leitsatz „The business of government is not the government of business“ wurde umfassend dereguliert und privatisiert.

Premierminister John Major ist diesen Weg weitergegangen, indem er mit dem neuartigen „Deregulation and Contracting Out Act“ seinen Ministern die Möglichkeit gab, durch Verordnungen direkt in das Primärrecht einzugreifen. Dadurch können Bürokratie- und Regulierungslasten gezielt verringert werden, während das Verändern der wesentlichen Gesetzesinhalte jedoch ausgeschlossen ist. Dieser pragmatische Weg zu weniger Bürokratie wurde durch erweiternde Ergänzungen des „Regulatory Reform Act“ der Regierung Tony Blair weiter beschritten.

Mittlerweile ebenfalls erfolgreich bei der Bürokratieeindämmung ist die „Regulatory Impact Unit“ (RIU). Sie überprüft Gesetzesvorlagen und bestehende Gesetze auf ihre Folgen für Wirtschaft und Bürger. Diese Einrichtung ist eine der Regierung direkt zugeordnete Arbeitsgruppe. Sie wird ergänzt durch ein unabhängiges Expertengremium, der „Better Regulation Task Force“. Vorschläge dieser Gruppe zur Angemessenheit, Konsistenz, Transparenz und Zielorientierung der Gesetzgebung werden zur Umsetzung der RIU anheimgestellt.

Die englische Wirtschaft hat alle Maßnahmen bisher sehr begrüßt. Das Wirken der praxisorientierten Hebel zeigt sich z.B. auch in OECD-Rankings: Großbritannien belegt in den Bereichen „staatliche Kontrolle und Regulierung“ sowie „Barrieren für Existenzgründer“ die besten Plätze. Kernbausteine

dieses Erfolgs und Basis für das ökonomische Wiedererstarken des Landes sind einerseits die kurzen Eingriffswege durch Ministerverordnungen und andererseits die Schaffung einer stimmgewichtigen Entbürokratisierungsinstitution. Der heutige Erfolg der englischen Wirtschaft rechtfertigt den damaligen Ansatz Maggie Thatchers: Eisern durchforsten und pragmatisch reformieren.

Vereinigte Staaten von Amerika

Die USA sind wie Großbritannien vom „angelsächsischen Pragmatismus“ geprägt. Der Hang zur Einzelfallgerechtigkeit und Gleichbehandlung, zu Papier gebracht in detaillierten staatlichen Regelungen für alle Lebens- und Wirtschaftsbereiche, ist hier traditionell weniger stark ausgeprägt als in Kontinentaleuropa. Dennoch kämpfen auch die USA mit größer werdenden Reglementierungshemmnissen, nicht zuletzt, weil auch die einzelnen Bundesstaaten umfassende Gesetzgebungskompetenzen besitzen.

Ein wichtiger Baustein der amerikanischen Entbürokratisierungsstrategie ist die Kosten-Nutzen-Analyse jedes Gesetzes im Vorfeld der Verabschiedung. Das Budgetbüro des Kongresses (CBO) erstellt im Zuge des „Unfunded Mandates Reform Act“ von 1995 eine grobe Quantifizierung der Kosten eines Gesetzes und eine Beschreibung seiner indirekten Folgekosten und Auswirkungen auf Dritte. Diese Stellungnahme umfasst nicht mehr als 5 - 10 Seiten, basierend auf dem Erfahrungsschatz der beteiligten Beamten und externer Experten. Im Mittelpunkt steht v.a. die Plausibilität der Ergebnisse und die Geschwindigkeit der Analyse. Das Repräsentantenhaus und der Senat können über Gesetzesvorlagen nicht beraten, solange nicht ein positiver Saldo von Gesetzesnutzen versus Bürokratiekosten attestiert wurde.

Für die Erfassung der Bürokratiefolgekosten für Unternehmen wird auf Expertenschätzungen anstelle von statistischen Befragungen zurückgegriffen. Durch den „Paperwork Reduction Act“ von 1980 sind die Berichtspflichten der Wirtschaft spürbar zurückgegangen.

Auch bestehende Gesetze und Verordnungen, deren Kosten voraussichtlich 100 Millionen Dollar überschreiten, unterliegen regelmäßigen Bürokratiekostenkontrollen. Insgesamt besitzt die Kosten-Nutzen-Analyse seit langem einen hohen

Stellenwert in der amerikanischen Gesetzgebung. Im Kampf gegen Bürokratismus ist aber auch der amerikanische Föderalismus gezielt gestärkt worden, indem der Regierung nun Sanktionen drohen, wenn sie Kosten auf Bundesstaaten verlagert. Die Kombination von zügigen Gesetzesfolgenabschätzungen, pragmatischen Schätzungen anstelle aufwendiger Befragungen und einem föderalen Gesetzgebungswettbewerb hält das Wuchern der amerikanischen Bürokratie in Schach. Ergebnis ist eine flexible und schlagkräftige Volkswirtschaft.

Die Niederlande

Die niederländische Regierung hat sich verpflichtet, den Verwaltungsaufwand für die Wirtschaft von 2002 bis 2006 um 20 Prozent zu verringern. Dabei sollen insbesondere die Verwaltungs- und Informationskosten für die Einhaltung staatlicher Bestimmungen minimiert werden. Die weiterführende Frage nach den Regulierungsinhalten und eventuellen Streichungen von Gesetzen oder Verordnungen soll erst in einem zweiten Schritt gestellt werden.

Die aktuelle Strategie zum Abbau bürokratischer Lasten von Unternehmen trägt den griffigen Namen „Eine bessere Verwaltung für Bürger und Unternehmen“ und wird vom Wirtschaftsministerium, also einer betroffenen Stelle, koordiniert. Das Programm sieht vor, dass alle Ministerien Aktionspläne erstellen und dem Parlament jährlich über ihre Fortschritte beim Bürokratieabbau Rechenschaft ablegen. Ein unabhängiges Beratungsgremium („Actal“) prüft den Verwaltungsaufwand jeder neuen Vorschrift. Dieses Gremium ist in der Lage, in einem „Quick scan“ schnelle Vorbeurteilungen der Gesetzesvorlagen vorzunehmen. Allerdings entscheiden letztlich die Ministerien, welche Vorschriften erlassen oder welche Vorhaben ins Parlament eingebracht werden.

Die zentrale Idee des niederländischen Modells ist es, den Verwaltungsaufwand durch ex ante und ex post durchgeführte Evaluierungen sowie durch Standardkostenverfahren zu messen. Dieses Verfahren mit dem Titel „Mistral“ geht von jeder einzelnen Vorschrift bzw. Gesetz aus und quantifiziert die zu erwartenden und laufenden Bürokratiekosten. Dadurch wird es möglich, jedes Gesetzesvorhaben fundiert zu bewerten und gezielte Strategien zur Bürokratiereduktion zu erarbeiten. Die jährliche Überwachung der Bürokratiekostenentwicklung hält den politischen Handlungsdruck dabei be-

ständig aufrecht. Die Kombination von Regierungsselbstverpflichtung und regelmäßiger Konfrontation mit den Beurteilungen des Actal-Gremiums lassen das Bändigen der bürokratischen Krake in Holland realistisch erscheinen.

4.2 Strategien gegen den deutschen Bürokratismus

4.2.1 Kurzfristige Durchforstungsmaßnahmen

Der Masterplan Bürokratieabbau der sozialdemokratisch geführten Bundesregierung hat bewirkt, dass 55 Gesetze und 233 Rechtsverordnungen in den Jahren 2003 und 2004 außer Kraft gesetzt wurden. In der gleichen Zeit sind 280 neue Gesetze und 903 Rechtsverordnungen verkündet worden. Hinzu kam der Behördenausbau: So wurde die „Finanzkontrolle Schwarzarbeit“ mit 7000 Mitarbeitern, eine „Bundesanstalt für Immobilienaufgaben“ mit 6000 Beschäftigten und eine Mautüberwachungsbehörde mit knapp 1000 Angestellten neu geschaffen.

Die rot-grüne Bundesregierung rühmt sich, das Bürokratieproblem anzugehen, doch das Ergebnis ihres Handlungsplanes ist mager: Nach zwei Jahren sind gerade einmal 39 Prozent des Arbeitsprogramms „Initiative Bürokratieabbau“ erledigt. Fortschritte gab es bei der verstärkten Nutzung von Onlineverfahren für die Wirtschaftsstatistik, bei der Standardisierung von Bilanzierungsregeln sowie bei den Arbeitsschutzanforderungen für Winterbaustellen und Arbeiten im Freien. Diese Ergebnisse sind weniger als ein Tropfen auf den heißen Stein. Die Entbürokratisierung muss nicht nur deutlich mutiger und radikaler ausfallen, sie muss auch von veränderten Mechanismen zur Bürokratieverhinderung begleitet werden.

In Anlehnung an Vorschläge des Instituts der deutschen Wirtschaft sowie der Deregulierungskommission der Bayerischen Staatsregierung werden im Folgenden zunächst kurzfristige Vereinfachungsmöglichkeiten aufgeführt, welche die Bürokratiebelastung deutscher Unternehmen verringern und Impulse für mehr Wachstum und Beschäftigung geben können.

• Effizientere staatliche Kontrolle

Trauung in geschlossenen Räumen

Paragraph 8 des deutschen Personenstandsgesetz sieht vor: „Die Eheschließung soll in einer [...] würdigen Form vorgenommen werden.“ Die dazugehörige Verwaltungsvorschrift spricht bereits explizit von einem „Raum, [...] der diesen Anforderungen entspricht.“ Insofern ist es nur folgerichtig, wenn in einem Runderlass des Potsdamer Innenministeriums „Trauungen außerhalb geschlossener Räume“ für „unzulässig“ erklärt werden.

Vorschrift ist Vorschrift

Obwohl die gemeindeeigene Kläranlage die Abwässer ohne Probleme klären konnte, war ein Wäschereibetrieb durch den Anhang 55 der Abwasserverordnung gezwungen, eine Wasseraufbereitungsanlage zu bauen. Zu investieren waren rund 700.000 Euro in eine Anlage, die monatlich mit rund 20 Arbeitsstunden gewartet werden muss. Hinzu kommt eine wöchentliche chemische Analyse für rund 200 Euro, damit die örtliche Behörde ihre Überwachungsfunktion erfüllen kann.

(IHK Koblenz)

Doppel- und Mehrfachkontrollen können im Arbeitssicherheitsrecht und der technischen Betriebsprüfung effizienter gestaltet werden. Teilweise sind hier Berufsgenossenschaften und Gewerbeaufsichtsämter parallel tätig. Oftmals kommen detaillierte Überprüfungen durch Behörden für Lebensmittel- und Gaststättenrecht hinzu. Notwendig ist hier eine risikoadäquate Prüfung durch staatlich be-

liehene Unternehmen (wie z.B. TÜV oder DEKRA). Langfristig könnten staatliche Überwachungsmaßnahmen durch ein System der Zertifizierung und Selbstüberwachung von Unternehmen vollständig entbehrlich gemacht werden.

• Vermeidung sachfremder Kriterien in allen Vorschriften

Die gesetzlichen Vorschriften in Deutschland dienen häufig dazu, neben dem eigentlichen Regelungszweck auch staatlich-politische Ziele zu erreichen. Anstelle des Grundsatzes „ein Ziel – ein Instrument“ erhöhen sachfremde Verknüpfungen zu Umverteilung, Tariftreue, Teilzeit oder Frauenerwerbsbeteiligung die Komplexität der Vorschriften. Deshalb ist es erforderlich, alle Gesetze von sachfremden Entscheidungskriterien zu entschlacken.

- **Quartalsmäßige Umsatzsteuervoranmeldung**

Bereits Unternehmen mit mehr als 50.000 Euro Jahresumsatz müssen die Umsatzsteuervoranmeldung jeden Monat anstelle jeden Quartals einreichen. Aus Angst vor Steuerausfällen müssen seit Januar 2002 auch alle Existenzgründer eine monatliche Erklärung leisten – egal, wie hoch ihr Umsatz ist. Für Unternehmen und Finanzverwaltung bedeutet dieses Vorgehen deutlich mehr bürokratischen Aufwand. Ein Rückkehr zur quartalsmäßigen Umsatzsteuervoranmeldung ist daher geboten.

- **Genehmigungen und Verfahren aus einer Hand**

Unternehmerisches Handeln wird durch zu viele Ansprechpartner bei parallelen Verfahren in zu vielen Behörden behindert. Der Unternehmer sieht sich in einem Behördendschlingel, den er kaum durchschaut, und in dem er obendrein „von Pontius zu Pilatus“ geschickt wird. Unternehmen, aber auch Bürger sollten in Zukunft nur noch eine behördliche Anlaufstelle haben, die das Anliegen garantiert zeitnah erledigt. Notwendig ist dazu eine Bündelung der Kompetenzen innerhalb der Verwaltung oder die Koordinierung der beteiligten Fachstellen durch behördliche Projektmanager. Viele Aufgaben können an die Industrie- und Handelskammern beziehungsweise Handwerkskammern übertragen werden. Für bestimmte Vorgänge und Genehmigungen sollten dann Höchstfristen, etwa von einem Monat, festgelegt werden, um den Unternehmen Planungssicherheit zu verschaffen. Für Steuerzahlungen muss ein einziges Finanzamt ausreichen, das alle Steuerarten mit Hilfe einer einheitlichen Unternehmenskennziffer zusammenfasst.

- **Generalisierung und Pauschalierung**

Eine der Hauptursachen für Bürokratie ist der staatliche Hang zur Einzelfallgerechtigkeit. Anstelle einer Unzahl von Detailregelungen könnten im Wirtschafts-, Arbeits- und Sozialrecht pauschale Lösungen für besseres Verständnis und einfacherer Handhabung sorgen. Auch im Steuerrecht würde eine großzügige Ausweitung diverser Pauschalbeträge die Betriebe von Bürokratie befreien. Ansatzpunkte sind Fahrt-

kosten für Pendler und Dienstreisende sowie Dienstwagenregelungen oder Bewirtungskosten. In der Gesetzgebung ist Mut zum Umdenken erforderlich, um über generalisierte Tatbestände Bürokratie wirksam zu begrenzen.

- **Überarbeitung von Schwellenwerten**

Im deutschen Arbeits- und Sozialrecht wird häufig auf die Zahl der Mitarbeiter pro Betrieb Bezug genommen. Werden gewisse Schwellenwerte überschritten, greifen die gesetzlichen Regelungen, etwa im rigiden Kündigungsschutz ab 5 bzw. 10 (bei Neueinstellungen) Mitarbeitern. Viele dieser Schwellenwerte könnten wegfallen oder zumindest großzügiger ausgestaltet werden, um v.a. kleine und mittlere Betriebe von Bürokratie zu entlasten. Bisher müssen bei mehr als 10 Mitarbeitern Pausenräume eingerichtet werden; bei mehr als 20 Mitarbeitern müssen Arbeitsplätze für Behinderte bereitgestellt werden und bei mehr als drei Jugendlichen pro Betrieb ist ein Aushang über Arbeits- und Pausenzeiten vorgeschrieben. Wo Schwellenwerte unvermeidbar sind, ist die Betrachtung des betrieblichen Arbeitsvolumens anstelle der Mitarbeiteranzahl zielführender.

- **Effizientere statistische Datenerfassung**

Bundesweit richten sich 62 jährliche, vierteljährliche oder monatliche Erhebungen an Wirtschaftsunternehmen, so die jährliche Investitions- und Kostenstrukturerhebung oder die vierteljährliche Verdiensterhebung. Hinzu kommen unregelmäßige Statistiken aus dem Umweltbereich oder von europäischen Behörden. Grundlagen sind das Bundesstatistikgesetz, Landesgesetze sowie EG-Verordnungen. Obwohl statistische Daten ohne Zweifel Bedeutung haben, bleibt viel Raum für eine Eindämmung dieser Bürokratiequelle. Der Gesetzgeber muss zunehmend den Mut aufbringen, nicht jeden Unternehmensbereich und jede Region bis in den letzten Winkel statistisch auszuleuchten. Viele Zählungen können ersetzt werden, indem verstärkt auf bestehende Datenbestände zurückgegriffen wird, etwa durch ein bundesweit einheitliches Unternehmensregister. Darüber hinaus bieten sich auch digitale Verfahren an, die etwa eine Dateneingabe durch die Buchhaltungssoftware ermöglichen.

4.2.2 Strukturänderungen zur Bürokratieverhinderung

Bürokratieabbau bedeutet nicht nur, kompromisslos gegen bestehende Überreglementierung und Bevormundung vorzugehen. Ebenso wichtig ist es, Weichen für ein neues Staatsverständnis, für effizientere Verwaltungsmechanismen und für innovative Regelungslösungen zu stellen. Wettbewerbliche Lösungen müssen deutlicher in den Vordergrund rücken. Die Marktakteure müssen wieder mehr Verantwortung erhalten und der Gesetzgeber muss den Mut aufbringen, sich aus möglichst vielen Bereichen des öffentlichen Lebens zurückzuziehen.

Die folgenden Vorschläge sind geeignet, Bürokratie bereits in ihrer Entstehung einzuschränken. Sie alle haben gemeinsam, einen „Mind Change“, d.h. einen Paradigmenwechsel in der Denkweise von Gesetzgeber und Verwaltung, vorauszusetzen.

- **Gesetzestests durch eine unabhängige Institution**

In Deutschland werden die bürokratischen Lasten und Folgewirkungen staatlichen Handelns bisher nicht systematisch untersucht. Es fehlt an einer gesamtwirtschaftlichen Gesetzesfolgenabschätzung durch eine unabhängige Institution mit dem Ziel, die betriebs- und volkswirtschaftlichen Kosten der Normgebung transparent zu machen. Die Idee eines Bürokratie-TÜVs wurde zwar schon von einigen Landesregierungen aufgegriffen, aber die Einrichtung eines bundesstaatlichen und unabhängigen Gremiums zur Kostenabschätzung neuer Gesetze steht noch aus. Nach US-amerikanischem und niederländischem Vorbild sollte eine solche Institution die Aufgabe haben, die Verträglichkeit von Bürokratie auf Basis von Kosten-Nutzen-Analysen zügig zu prüfen. Schnelligkeit muss während des Gesetzgebungsprozesses im Zweifelsfall vor Detailgenauigkeit gehen. Wie in den USA sollte das Gesetzesvorhaben aufgehoben werden können, wenn sich kein positiver Kosten-Nutzen-Saldo errechnen lässt.

- **Gesetzesbefristungen**

Die steigende Anzahl von Vorschriften scheint ein Naturgesetz moderner Gesellschaften zu sein. Um den Zufluss neuer Regelungen durch einen automatischen Abfluss alter Regelungen zu kompensieren, bieten sich sogenannte Sunset Clauses an: Alle Normen und Verwaltungsvorschriften werden dann mit einer Verfallsfrist von fünf oder zehn Jahren versehen. Nach Fristablauf muss der Gesetzgeber beweisen, dass die jeweilige Norm sinnvoll ist, ansonsten verliert sie automatisch ihre Gültigkeit. Diese Beweislastumkehr steuert der Tendenz entgegen, dass einmal erlassene Gesetze aus dem Blickfeld des Gesetzgebers verschwinden, obwohl die langfristigen Wirkungen nicht bekannt sind. Um Rechtssicherheit zu gewährleisten, muss das Befristungsverfahren transparent ausgestaltet sein. Geeignete Bereiche sind beispielsweise Lenkungssteuern, technische Regelwerke und der Bereich der Deregulierung. Auch Verordnungen sollten grundsätzlich mit einer Befristung versehen werden.

- **Wettbewerb unter Verwaltungen**

Der deutsche Bürokratismus zeigt sich nicht nur in der Anzahl der Regeln und Gesetze, sondern auch in der teilweise umständlichen und langsamen Behördenarbeit. Für die Leistungen der öffentlichen Verwaltungen existieren keine Marktpreise, so dass das wichtigste Instrument zur Vermeidung von Ineffizienzen, der Wettbewerb, nicht wirken kann. Neben einer möglichst umfangreichen Privatisierung öffentlicher Aufgaben sollte daher ein Wettbewerb unter den Verwaltungen etabliert werden. Die jeweiligen Leistungen und Kosten müssen dazu nach einheitlichen Kriterien regelmäßig verglichen werden. Dadurch entstünde der Anreiz, die eigene Effizienz zu verbessern und gleichzeitig würden sogenannte Best Practices Maßstäbe setzen. Direkte Vergleichsindikatoren für Bürokratismus in den Verwaltungen könnten die Dauer von Genehmigungsverfahren, Öffnungszeiten, Einsatz von E-Government und das Angebot von Behörden-Lotsen sein. Ein transparenter und regelmäßiger Wettbewerb unter vergleichbaren öffentlichen Einrichtungen würde einen heilsamen Zwang zur ständigen Verbesserung entstehen lassen; die Behörden würden zu Dienstleistern.

- **Service- und Leistungsorientierung der Behördenmitarbeiter**

An der Schnittstelle von Staat und Bürgern bzw. Unternehmen muss eine moderne und serviceorientierte Verwaltung stehen. Kern einer Erneuerung der deutschen Behörden sollte ein bürger- und wirtschaftsfreundlicher Verwaltungsangestellter sein, der Ergebnisse optimiert und unternehmerische Ressourcen schont, anstatt in einer Art Drehtür-Mentalität alle Anfragen schnellstmöglichst abzuwimmeln. Lange Genehmigungsverfahren sind auch dem bisherigen Hauptarbeitsanreiz geschuldet, Fehler zu vermeiden. Hier sind positive Leistungsanreize zu setzen, um ergebnisorientiertes Arbeiten zu erreichen. Ein erster Schritt ist durch die Einführung leistungsorientierter Vergütungselemente bereits getan worden. Hinzukommen muss jedoch eine stärkere Delegation von Budget- und Personalverantwortung sowie die Erhöhung von Ermessensspielräumen. Verantwortungsdelegation weckt intrinsische Motivation und steigert das Engagement. Regelmäßige Zielvereinbarungs- und Feedbackgespräche sowie Evaluationen und die permanente Fortbildung und Schulung, z.B. auch durch Volontariate in der Wirtschaft, müssen hinzukommen. Die Serviceorientierung der öffentlichen Verwaltungen sollte darüber hinaus durch verbesserte Erreichbarkeit, verlängerte Öffnungszeiten und verständlichere Formulare erhöht werden. Mit diesen Maßnahmen könnten die Verwaltungen

nicht nur ihr Image verbessern, sondern sie könnten auch zu Katalysatoren des wirtschaftlichen Wachstums in Deutschland werden.

- **Kompetitiver Föderalismus**

Der Wettbewerbsgedanke muss auch unter den Gebietskörperschaften einen breiteren Raum einnehmen. Deutschland muss vom kooperativen zum kompetitiven Föderalismus zurückkehren, so dass sich den Ländern die Chance bietet, unterschiedliche Konzepte zur Beseitigung bürokratischer Hemmnisse auf gesetzlicher Ebene zu erproben und überzeugenden Ideen zum Durchbruch zu verhelfen. Auf dem Wege einer Verfassungsänderung im Bereich der konkurrierenden und der Rahmengesetzgebung sowie bei der Regelung der Verwaltungsverfahren und der Behördenorganisation muss den Bundesländern ein echtes Gesetzgebungsrecht im Bürgerlichen Recht und Wirtschaftsrecht zugestanden werden. Gleichzeitig müssen die Länder über eigene Steuerquellen verfügen, um wieder stärker eigenverantwortlich handeln zu können. Die Beispiele USA und Schweiz zeigen, dass echter Föderalismus zu Leistungsfähigkeit und Wohlstand führt. Die Einsicht, dass Wettbewerb effiziente Lösungen generiert, muss daher konsequent auf die Gesetzgebung in der Bundesrepublik übertragen werden. Auf EU- Ebene ist darüber hinaus auf eine durchgängige Anwendung des Subsidiaritätsprinzip zu achten.

5 Plädoyer für Entschlossenheit, Mut und Durchhaltewillen

Die Bundesrepublik Deutschland befindet sich in einer strukturellen Krise. Die Mängel der deutschen Wettbewerbsordnung sind Ursache für die Wachstumsschwäche und die katastrophale Arbeitsmarktsituation. Doch um die ökonomischen Selbstheilungskräfte des Landes zu aktivieren, ist eine Rückkehr zu echtem Wettbewerb erforderlich. Dazu brauchen die Unternehmen, die Motoren für Wohlstand und Stabilität, mehr Flexibilität; dem Bürger muss eine größere Eigenverantwortung zuwachsen und der Staat muss aus dem Markt gedrängt werden. Effiziente Ergebnisse sind in erster Linie von dezentralen Entscheidungen im Wettbewerb zu erwarten. Der kategorische Imperativ des Staates sollte daher sein, im öffentlichen Leben so wenig wie möglich in Erscheinung zu treten.

Die öffentliche Hand ist derzeit jedoch trotz aller verbalen Bekundungen und Entbürokratisierungsinitiativen so präsent wie nie zuvor. Erforderlich ist daher ein drastisches Durchforsten aller Rechtsbe-

reiche nach dem Vorbild Großbritanniens unter Margaret Thatcher. Um das Arbeits- und Sozialrecht darf dabei kein Bogen gemacht werden.

Zu einem ehrlichen Entbürokratisieren muss die Prophylaxe kommen. Dafür ist ein politischer „Mind Change“ für private und innovative Lösungen erforderlich: So sollte sich der Staat von politisch motivierten Umverteilungszielen verabschieden und sich zunehmend als Dienstleister begreifen. Institutionelle Bürokratieschranken wie pragmatische Kosten-Nutzen-Analysen nach niederländischem und US-amerikanischem Vorbild müssen dabei einen verstärkten gesetzgeberischen Wettbewerb unter den Bundesländern ergänzen. Auf diese Weise könnten wirkungsvolle Anreize für eine schlanke und effiziente Verwaltung gesetzt werden.

Viele der genannten Maßnahmen für weniger Bürokratie und mehr Freiheit sind bereits im Grundgesetz verankert. Allerdings hat die Politik das erfolgreiche System der sozialen Marktwirtschaft im Laufe der Jahrzehnte verzerrt und die Republik unbeweglich und krisenanfällig gemacht. Jetzt kommt es darauf an, mit modernen Mechanismen zu den ordnungspolitischen Kernideen zurückzukehren.



Karikatur: Thomas Pläßmann.