

Bürokratieabbau



Abbau von Bürokratie in Deutschland

- Mehr als die Abschaffung von Einzelvorschriften -

Gutachten für den Gemeinschaftsausschuss
der Deutschen Gewerblichen Wirtschaft

Rolf Kroker
Karl Lichtblau
Klaus-Heiner Röhl

Köln, August 2003

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

Gliederung

Vorwort	3
I. Empirische Bestandsaufnahme	4
1. Bürokratismus: Problematik aus der Sicht der Unternehmen	4
2. Entwicklung und Kosten der Bürokratie	7
II. Ursachen der Bürokratie	15
1. Bürokratie – ein Problem aller Organisationen	16
2. Besonderheiten staatlicher Bürokratien	17
III. Einzelvorschläge der Verbände zum Abbau von Bürokratie	24
1. Das Konzept	24
2. Wichtige Rechtsbereiche	26
2.1 Arbeitsrecht	26
2.2 Sozialrecht	39
2.3 Steuerrecht	51
2.4 Umweltrecht	68
2.5 Statistik	80
2.6 Genehmigungen und Produkthanforderungen	90
IV. Mittelfristige Orientierungsregeln	123
1. Erfolgreiche Ansätze in anderen Ländern	123
2. Wege zu dauerhaft weniger Bürokratie	137
2.1 Problemstellung	137
2.2 Effizientere Verfahren	139
2.3 Schaffung von Anreizen und Wettbewerb	156
2.4 Mut zur Generalisierung	176
V. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	183
VI. Literatur	192

Vorwort

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 jetzt aber, dass Bürokratieabbau offensichtlich zur Chefsache geworden ist. 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. Darin sollen zum einen die Vorschläge der einzelnen Verbände gesichtet und systematisch aufbereitet werden (Kapitel III). Bürokratieabbau kann sich aber nicht nur auf die Durchforstung des bestehenden Regelungsdickichts beschränken. Bildlich gesprochen muss nicht nur die Badewanne geleert, sondern auch neuer Zulauf verhindert werden. Mit diesen eher mittelfristigen Orientierungsregeln für Bürokratievermeidung befasst sich das Kapitel IV.

Wichtig ist es hervorzuheben, dass die Verfasser versucht haben, so gut als möglich die Vorschläge der Verbände ohne eigene Bewertungen darzustellen. Eine Ausnahme davon sind die Prioritäten, die jedem Fachkapitel vorangestellt sind. Bei Ableitung der mittelfristigen Orientierungsregeln sind die Vorschläge der Verbände zwar indirekt berücksichtigt, für die Auswahl, Bewertungen und Schlussfolgerungen sind allerdings die Verfasser alleine verantwortlich.

I. Empirische Bestandsaufnahme

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 Kunden 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 auch nicht, dass in einer ifo-Telefonumfrage vom Januar 2002 50,1 Prozent der Unternehmen angaben, dass die staatliche Bürokratie (Vorschriften, Meldepflichten, Genehmigungsverfahren) das zweitgrößte Hindernis für den unternehmerischen Erfolg ist (Grafik: 1).

Grafik 1:

**Was sind für Sie neben der derzeitigen Konjunkturflaute die größten Hindernisse für den unternehmerischen Erfolg?
- Antworten in Prozent -**

Hohe Steuern und Sozialabgaben	75,0
Staatliche Bürokratie	50,1
Arbeitskräftemangel	15,6
Sonstiges	8,5
Ohne Angabe	0,7

Quelle: ifo-Telefonumfrage Januar 2002 im Auftrag der Wirtschaftswoche Nr. 8 vom 14.02.2002

Nur die hohen Steuern und Sozialabgaben rangierten mit 75 Prozent als Problemfaktor vor der Bürokratie. Besonders negativ beurteilten die Bauunternehmen (63,2 Prozent), gefolgt von den Dienstleistern (52,3 Prozent) die Bürokratie. 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.

Dies hat auch eine im Frühjahr vom Institut der deutschen Wirtschaft durchgeführte Befragung von über 1.200 Unternehmen in West- und Ostdeutschland bestätigt (Grafik 2):

- 52,6 Prozent der Unternehmen in den neuen Bundesländern fühlten sich durch staatliche Bürokratie stark behindert. Bei den kleinen und mittleren waren es 54,7 Prozent, aber bei den großen Unternehmen nur 48,1 Prozent.
- In Westdeutschland empfinden 55,7 Prozent der Unternehmen eine starke Behinderung durch Bürokratie. Auch hier liegt der Anteil mit 57,8 Prozent beim Mittelstand höher als mit 52,1 Prozent bei den größeren Unternehmen.

Grafik 2:

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-Konjunkturumfrage Frühjahr 2003.

Das IW Köln hat die Unternehmen zudem gefragt, ob sie sich stärker im wirtschaftlichen Aufschwung oder wirtschaftlichen Abschwung von staatlicher

Bürokratie behindert fühlen. Hier konnten keine signifikanten Unterschiede festgestellt werden. Die langen 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 Strukturanpassungen im Wege steht.

Die ifo-Befragung hat gezeigt, dass eine durchgreifende Entlastung von staatlicher Bürokratie positive Wachstums- und Beschäftigungseffekte erwarten lässt (Grafik 3): So gaben 44,6 Prozent der Unternehmen an, dass sie in diesem Fall mehr investieren und 38,1 Prozent mehr Personal einstellen würden.

Grafik 3:

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-Telefonumfrage Januar 2002 im Auftrag der Wirtschaftswoche Nr. 8 vom 14.02.2002

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

Aus anderen Untersuchungen ist bekannt, dass viele Unternehmen der Meinung sind, dass die Gesetze und Verordnungen den Gegebenheiten am Markt nicht mehr gerecht werden. Dies zeigte eine Unternehmensbefragung der EU, die im September 2001 bei über 4.000 Unternehmen durchgeführt wurde (Binnenmarktanzeiger Nov. 2001, S. 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. Am unteren Ende rangieren die Länder Dänemark und Niederlande mit 24 bzw. 23 Prozent Zustimmung.

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

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 Staats-

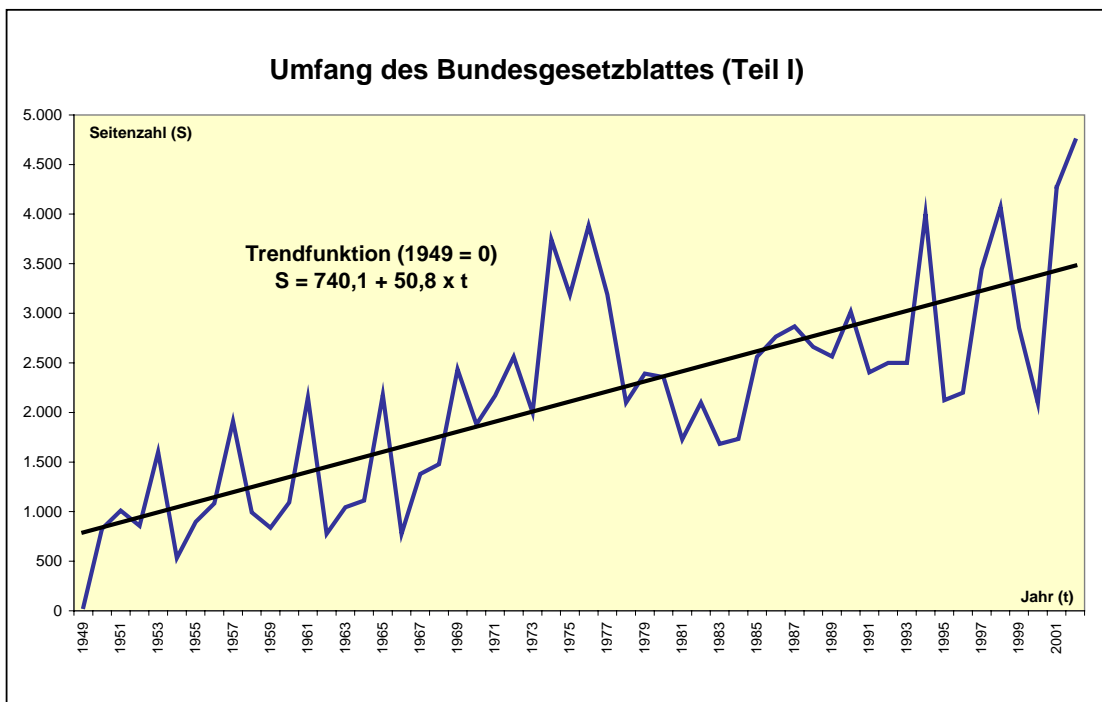
haushalt niederschlägt. Diese Form des staatlichen Einflusses ist nur in Ausnahmefällen mit staatlichen Ausgaben verbunden. Trotzdem kann der Eingriff ökonomisch größere Bedeutung haben, als die eine oder andere öffentliche Ausgabe (Kroker, 1985). Die OECD hat versucht, das Ausmaß staatlicher Regulierung und Bürokratisierung im internationalen Vergleich zu messen und hat dafür eine ganze Reihe von Indikatoren ermittelt. Hierauf wird später eingegangen, wenn es um die volkswirtschaftlichen Kosten der staatlichen Bürokratie geht.

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, um so umfangreicher ist tendenziell das Bundesgesetzblatt. Deshalb soll die Seitenzahl der Bundesgesetzblattes als ein Indikator für die Entwicklung der staatlichen Bürokratie betrachtet werden. Natürlich kann dieser Indikator nicht voll befriedigen, da er nicht danach unterscheidet, wie stark ein Gesetz oder eine Verordnung in das Wirtschaftsleben tatsächlich eingreift. Auch sind nicht alle Gesetze unnötig. Deshalb darf man diesen Indikator nur als eine erste Veranschaulichung eines Problems verwenden.

Grafik 4 zeigt den Verlauf der Seitenzahl des Bundesgesetzblattes (Teil 1) von 1949 bis 2002. Zwar hat es Schwankungen in der Gesetzesproduktion gegeben, doch ein klarer Trend nach oben ist erkennbar. Die geschätzte Trendfunktion zeigt, dass im Durchschnitt jährlich 51 Seiten hinzukamen. Im Durchschnitt der 50er Jahre kam der Bundesgesetzgeber mit 1054 Seiten aus, in den 70er Jahren waren es schon 2711, in den 90er Jahren kletterte der Umfang auf 2911, um schließlich im Durchschnitt der drei Jahre 2000 bis 2002 3704 Seiten zu erreichen.

Grafik 4:



Quelle: Eigene Berechnungen.

Als einen weiteren Indikator für eine zunehmende Bürokratisierung und Verrechtlichung lässt sich die Zahl der Verwaltungsgerichtsverfahren heranziehen. 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 tiefergehende Auswertung für die Industrie zeigte, dass vor allem kleinere Unternehmen mit bis zu 199 Beschäftigten den Zuwachs an Bürokratie bestätigten: Hier waren es 75,5 Prozent der Unternehmen, während die Quote in Betrieben mit 500 und mehr Beschäftigten bei 53,3 Prozent lag.

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 wie 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 in aller Regel auf Unternehmensbefragungen beruhen. Die bekannteste und vielzitierte Untersuchung wurde vom Institut für Mittelstandforschung Bonn im Jahr 1996 vorgelegt. Unterschieden wurden sechs Bereiche: Statistik, Arbeit und Soziales, Steuern, Außenwirtschaft/Zoll, Umweltschutz und Sonstiges. Besonders stark empfanden die mittelständischen Unternehmen die bürokratischen Belastungen bei den Steuern und Abgaben, gefolgt von der Statistik und Arbeit und Soziales. Der administrationsbedingte Zeitaufwand wurde mit durchschnittlich 34,6 Stunden je Beschäftigten und Jahr ermittelt, wobei die Belastungen in Abhängigkeit von der Unternehmensgröße stark streuen: Die Spanne reicht von 5,5 Stunden in Unternehmen mit 500 und mehr Beschäftigten bis zu 61,9 Stunden in Kleinbetrieben mit 1 bis 9 Mitarbeitern. Umgerechnet in Euro ergeben sich Kosten je Mitarbeiter und Jahr von 156 Euro in den Unternehmen mit 500 und mehr Mitarbeitern bis zu knapp 3.500 Euro in den Kleinbetrieben bis 9 Mitarbeitern. Im Durchschnitt ergaben sich 1860 Euro.

Das ifo-Institut hat in seiner Telefonumfrage nach den ungefähren jährlichen Kosten gefragt. Danach ergab sich folgendes Bild:

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

Dass vor allem der Mittelstand von hohen Kosten der Bürokratie belastet wird, zeigen auch die Umfrageergebnisse der Henzler-Kommission (Bayerische Staatsregierung, 2003, S. 12). Die finanziellen Belastungen schwanken zwischen gut 4.300 Euro pro Jahr und Mitarbeiter bei kleinen und 115 Euro bei großen Unternehmen:

Mitarbeiter	Durchschnittliche Kosten in Euro pro Jahr und 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	12	188
> 500	46	69	115

Insbesondere bei den kleinen Unternehmen sind die Kosten nicht zu unterschätzen. Sie betragen etwa ein Zehntel des Personalaufwandes.

Ein Maßstab für den Grad der bürokratischen Belastungen ist auch der Zeitaufwand, den ein Unternehmen zur Überwindung bürokratischer Hürden aufwenden muss (Bayerische Staatsregierung, 2003, S. 15). Für eine Unternehmensgründung oder eine Betriebsübernahme sind mehr als 20 Tage anzusetzen. Mit kaum weniger kommt jemand aus, der sich an einer öffentli-

chen Ausschreibung beteiligt. Im „operativen Betrieb“ sind immerhin noch 40 Prozent der Unternehmen, die mehr als 20 Tage pro Jahr für die Bewältigung des bürokratischen Hürden aufwenden müssen. Die meisten Unternehmen kommen dabei nicht ohne professionelle Hilfe aus.

Im Binnenmarktanzeiger vom November 2001 weist die EU darauf hin, dass ihre 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 (EU, S. 25). Schon bei statischer Betrachtung errechnet sich nach EU-Angaben daraus ein Kosteneinsparungspotential von bis 50 Mrd. Euro. 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 im Jahr 1999 eine Studie vorgelegt, die zeigt, wie Existenzgründer durch staatliche Bürokratie behindert werden. Zu diesem Zweck hat die DtA ihr Gründerpanel ausgewertet. Im Durchschnitt benötigten Existenzgründer drei Genehmigungen, jedes zehnte Unternehmen brauchte mindestens 10 Genehmigungen. Mit der Zahl der benötigten Genehmigungen, so die DtA, steigt die Wahrscheinlichkeit einer Gründungsverzögerung (Deutsche Ausgleichsbank, S. 51.). Geradezu alarmierend ist, dass „der finanzielle Aufwand für bürokratische Pflichten ... den meist geringen Ertrag vieler Jungunternehmen (absorbiert)“ (Deutsche Ausgleichsbank, S. 53). Nicht bekannt ist, wie viel potenzielle Existenzgründer sich durch die Bürokratie ganz von ihrem Vorhaben haben abschrecken lassen.

Im April 2000 hatte die OECD eine umfassende Studie zur staatlichen Regulierung im internationalen Vergleich vorgelegt (Nicoletti, Scarpetta, Boylaud, 2000). Besonders schlecht abgeschnitten hat Deutschland in diesem Ver-

gleich 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). Der Regulierungsindex ist jeweils normiert auf Werte zwischen Null (keine Regulierung) und 6 (strenge Regulierung).

Grafik 5:

Regulierungsindex				
	Bürokratie	Arbeitsmarkt	Durchschnitt	Erwerbstätigenquote
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

Regulierungsindex: Stand Ende 90er Jahre

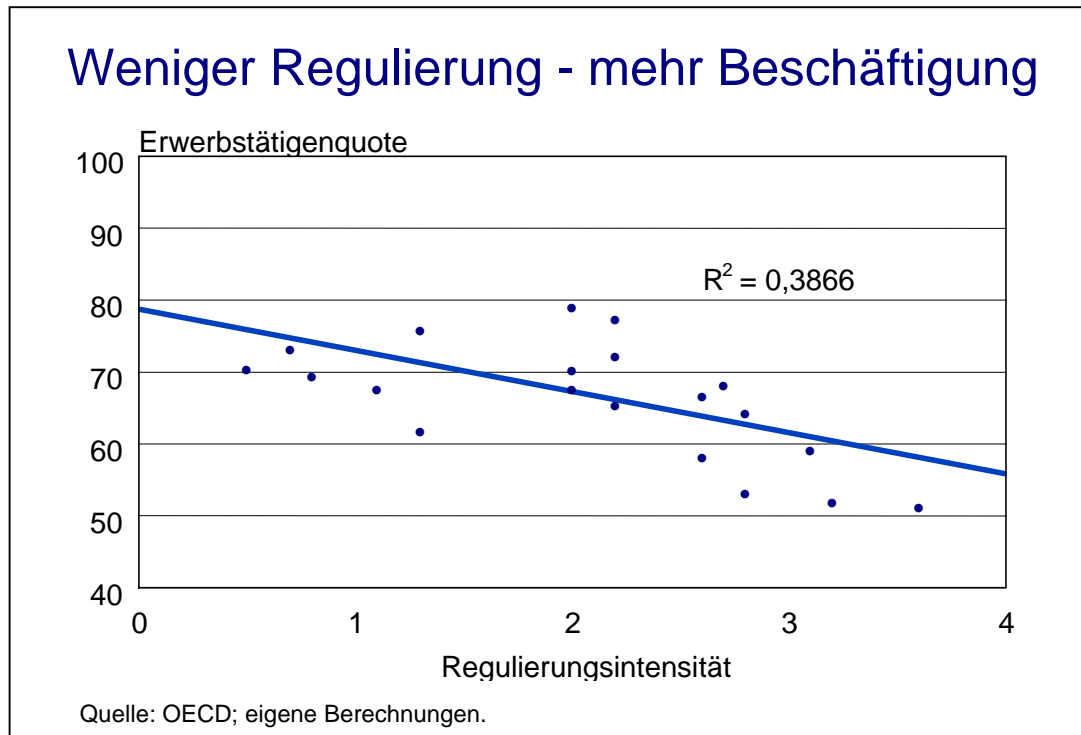
Erwerbstätigenquote: Erwerbstätige in Prozent der Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren im Jahr 1999.

Quelle: OECD; eigene Berechnungen.

- 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).
- Bei der staatlichen Bürokratie belegt Deutschland mit einem Wert von 2,7 den 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, was 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.

Grafik 6:



Bedeutsam ist, dass ein enger Zusammenhang zwischen Regulierungsintensität und arbeitsmarktpolitischem Erfolg besteht. Die Grafik 6 zeigt: Je höher die Regulierungsintensität (gemessen als Durchschnitt aus Arbeitsmarktregulierungs- und Bürokratieindex) ist, um so 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.

II. 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 ist 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, S. 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 grundsätzlich überlegen sind. Jede Art von Planwirtschaft und generell zu viel Staat führen unweigerlich zu Bürokratismus. Diese grundsätzliche Frage nach der Überlegenheit der Marktwirtschaft scheint historisch beantwortet zu sein. Trotzdem ist der Hinweis von 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 eher jüngere Forschungszweige wie die Ökonomische Theorie der Politik, der Bürokratie, des Rechts, der Institutionen, der Regulierung, des Föderalismus und Interessensgruppen. Gemeinsam ist diesen

Forschungszweigen, dass sie sich alle mit nicht-marktlicher Entscheidungsfindung beschäftigen. Das ist zugleich der ökonomische Kern der Bürokratie. Im Folgenden können die vielen Facetten dieser Forschungszweige nicht im Detail analysiert werden.

1. Bürokratie – ein Problem aller Organisationen

In der Arrow-Debreu-Welt vollkommener Märkte gibt es keine Bürokratie. 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 können. 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 vollspezifizierte 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 alles erfordert aber erhebliche Steuerungs-, Verwaltungs-, Umsetzungs- und Kontrollkosten, d.h. nichts anderes als 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. Unternehmen müssen dieses 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 Nicht-Erfüllung 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 zu einer staatlichen Bürokratie.

2. Besonderheiten staatlicher Bürokratien

Die Ursachen für eine zunehmende Bürokratisierung im öffentlichen Bereich werden im Folgenden kurz skizziert.

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 wachsende 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 immer schwieriger kalkulierbar. Dies führt automatisch dazu, dass auch staatliche Genehmigungsverfahren und Regulierungen ständig komplizierter werden. Es wird immer schwieriger, die Folgen neuer Technologien, wie der Gentechnik, oder die Wirkungen neuer Medikamente abzuschätzen. Die damit verbundenen lang-

wierigen Genehmigungsverfahren werden für Unternehmen zunehmend zum Problem. Zu lösen wären diese durch einen grundlegenden Regimewechsel. Auf Genehmigungsverfahren könnte verzichtet werden, wenn gleichzeitig umfassende Haftungsregeln im Schadensfall eingeführt werden könnten. Diese Lösung funktioniert aber um so 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 wirklichen Marktkontrolle. Der steigenden Nachfrage nach Bürokratie steht kein Gegengewicht entgegen. 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 der Politik und Verwaltung im Idealfall kostenoptimal bereitgestellt wird. Ein zu viel an Staat und ein zu viel an Umverteilung und damit sehr komplizierte Regelungen im Bereich der sozialen Sicherheit und von sozialen Schutzrechten können in diesem System nicht verhindert werden, weil der Medianwähler nicht die gesamtwirtschaftlichen, sondern nur seine Kosten-Nutzen-Relationen 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 Beispiele 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 Interessensgruppen, 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 die Klientelpolitik, die auf kurzfristige Absicherung dieser Interessen gerichtet ist. Deshalb wird jede Reform sofort mit der Verteilungsfrage verbunden und blockiert, wenn Vorschläge vermeintlich die Verteilungsposition der eigenen Wähler und die eigene Position der Parteien verschlechtern. Dabei wird nicht zwischen Allokation und Verteilung getrennt, wie es eine rationale Wirtschaftspolitik vorsehen würde, sondern jede allokativen, auf Reformen gerichtete Maßnahme 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 Ent-

wicklung. Sozial 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 hat 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 wachsender Staatsausgaben und zunehmender Bürokratien in der Literatur eingeführt. Der Bü-

rokrat 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, um so wichtiger und unersetzlicher wird jede einzelne dieser staatlichen Organisationen. 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 Produktionsineffizienzen die Folge, die sich in Form zu hohen Personaleinsatzes (Staff) niederschlagen können.

Fehlspezifizierter Föderalismus

Die fehlende Marktkontrolle ist einer der wesentlichen Gründe für wachsende Bürokratie und der wichtigste Unterschied zwischen Bürokratien beim 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 einge-

führt. Zur Durchsetzung des Binnenmarktes hätten eine strikte Beihilfenkontrolle und Pauschaltransfers an ärmere Mitgliedstaaten genügt. Die Regionen (in Deutschland der Bund und die Länder) haben letztendlich für Geld Kompetenzen abgegeben. Vor dem Hintergrund dieser Rahmenbedingungen ist es nicht verwunderlich, 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, d.h. von Ländern, Kommunen und Landkreisen, stärker von den eigenen Leistungen abhängt, gibt es Anreize, ineffiziente Bürokratie wirklich zu bekämpfen.

Zusammenfassend lässt sich diese 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 nützt.
- 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 Marktkontrolle.

An diesem letzten Punkt müssen langfristige Strategien zur Vermeidung von Bürokratie ansetzen. Es müssen zum einem 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 der Abschnitt IV. Moderne Gesellschaften und Demokratien neigen dazu, bestehende Regelungen nicht konsequent und fortlaufend zu überprüfen. Im Gegenteil – durch Interventionsspiralen wird die Regulierungsintensi-

tät ständig erhöht. Am Anfang eines Bürokratieabbaues muss deshalb immer ein Durchforsten der bestehenden Regelungen stehen. Mit dieser Aufgabe befasst sich insbesondere der Abschnitt III. Dort werden die sehr konkreten Vorschläge systematisch dargestellt. Ein Umsetzen dieser Anregungen wäre schon mehr als der halbe Weg zu einem wirklichen Bürokratieabbau.

III. Einzelvorschläge der Verbände zum Abbau von Bürokratie

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, um so mehr bürokratische Regelungen sind notwendig und scheinbar unabdingbar. Eines der wesentlichen Prinzipien einer Marktwirtschaft ist die Vertragsfreiheit. Je mehr eine Gesellschaft diesem Gestaltungsprinzip vertraut, um so 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 trade off 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 ga-

rantierten 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 danach unterschieden, ob Regelungen abgeschafft oder nur geändert bzw. 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 wichtigsten Sachgebieten und Themen gegliedert:

- Arbeitsrecht
- Sozialrecht
- Steuerrecht
- Umweltrecht
- Statistik
- Genehmigungen, Zulassungen und Produkthanforderungen

Im Folgenden werden die wichtigsten Vorschläge der Verbände für jedes Sachthema getrennt in einer zusammenfassenden Tabelle dargestellt und anschließend möglichst bewertungsneutral erläutert. Am Anfang eines Abschnittes werden die wichtigsten Punkte (Prioritäten) aus der Sicht der Verfasser hervorgehoben. Die Nennung der Verbändevorschläge in den Übersichtstabellen erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, weil einige Verbände sich darauf beschränkt haben, nur die aus ihrer Sicht wesentlichen Punkte anzuführen.

2. Wichtige Rechtsbereiche

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.

Prioritäten

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 auch die Befristung von Arbeitsverträgen von der rot-grünen Regierung erschwert worden ist, liegt hier ein weiteres zentrales Hemmnis für neue Stellen, das abgebaut werden muss. Weitere Schwerpunkte der Verbändevorschläge 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 und arbeitsmedizinische und sicherheitstechnische Bestimmungen gehören vor allem für Kleinbetriebe auf den Prüfstand. Gefordert wird eine Zurückdrängung von Detailregelungen zugunsten von Haftungslösungen.

Verbände	Themenbezogene Instrumente zum Bürokratieabbau				
	Arbeitsrecht				
	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"> - Equal Treatment bei Arbeitszeit - Teilzeitanspruch - Beratungs- u. schriftl. Begründungspflicht b. Vorschlägen d. Betriebsrats zur Beschäftigungssicherung - Bürokratische Pflicht zur Ermittlung des Berufbildungsbedarfs - überflüssige Schriftformzwänge - Begrenzung des Antidiskriminierungsgesetzes auf Umsetzung EU-Norm - Beschäftigungsbilanzen - Umsetzung EU-Grünbuch soziale Verantwortung der Unternehmer - Mehrfachbefristungsverbot - geschlechtsneutrale Stellenausschreibung 	<ul style="list-style-type: none"> - Sozialauswahlkriterien im Kündigungsschutz begrenzen - Schwellenwert/Wartezeit im KSchG erhöhen - Möglichkeit der Auflösung des Arbeitsverhältnisses gegen Abfindung bei unwirksamer Kündigung 	<ul style="list-style-type: none"> - Schwerbehindertengesetz - Elternteilzeit - Teilzeit bei Schwellenwerten anteilig (pro-rata-temporis) berücks. - Schwellenwerte bei Verf. zu Interessenausgleich/ Sozialplan erhöhen - keine Doppelinformation bei Betriebsübergang - Unfallverhütung - Arbeitnehmerfindungsrecht vereinfachen 	<ul style="list-style-type: none"> - Fristen f. Einigungsstellenverfahren, Interessenausgleich u. Einführung vorläuf. Regelungsbefugnis im BetrVG - Frist für Widerspruchsrecht bei Betriebsübergang 	<ul style="list-style-type: none"> - betr. Regelungskompetenz erweitern
BDI			<ul style="list-style-type: none"> - Arbeitnehmererfindungsrecht vereinfachen 		
BFB	<ul style="list-style-type: none"> - Einbeziehung Selbstständiger in den Sicherheits- u. Gesundheitsschutz (EU-Plan) 				
BGA	<ul style="list-style-type: none"> - Mehrfachbefristungsverbot 	<ul style="list-style-type: none"> - Sozialauswahl im Kündigungsschutz einschränken - Mitbestimmungsrecht bei untern. Entscheidungen einschränken 	<ul style="list-style-type: none"> - Ausbildung entbürokratisieren - Vereinfachte Schulungen ausl. Mitarbeiter in Deutschland (zentrale Genehmigungsstelle) 	<ul style="list-style-type: none"> - Schwellenwerte erhöhen und einheitl. „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/Wartezeit im KSchG erhöhen 	<ul style="list-style-type: none"> - Teilzeitanspruchsregelung vereinfachen - Wahlordnung im Betriebsverfassungsrecht vereinfachen - Arbeitszeitvoranmeld. f. Asylbewerber 		

Verbände	Themenbezogene Instrumente zum Bürokratieabbau				
	Arbeitsrecht				
	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"> - Kurzfristige Beschäftigung: Prüfung auf berufsmäßige Beschäftigung abschaffen / Beitragspflichten reformieren - Unterbringungsregeln für Saisonkräfte 			
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 betriebl. Ebene (Subsidiaritätsprinzip)
DSGV	<ul style="list-style-type: none"> - Informationspflicht gegenüber AN 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 d. Sozialauswahl im Kündigungsschutz - optionale Abfindung statt Kündigungsschutz - Heilbarkeit fehlerhafter Betriebsratsanhörungen im Kündigungsschutz - Offenlegungspflicht f. Schwerbehinderte - Widerspruchsfrist bei Betriebsübergang 	<ul style="list-style-type: none"> - Beschleunigung von Mitbestimmungsverfahren mit festen Fristen - Anhörungsverfahren im Schwerbehinderten- u. Mutterschutzrecht 	<ul style="list-style-type: none"> - 3 einheitliche Schwellenwerte (klein, mittel, groß) 	
VCI			<ul style="list-style-type: none"> - Einstellungsverfahren für ausländische Fachkräfte vereinfachen 		

Verbände	Themenbezogene Instrumente zum Bürokratieabbau				
	Arbeitsrecht				
	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
VDMA		<ul style="list-style-type: none"> - Tarifvertragsgesetz: Günstigkeitsprinzip so ändern, dass betr. Bündnisse für Arbeit zulässig sind - Kündigungsschutz: Schwellenwert 20 Beschäftigte, gesetzl. Abfindungsregelung, Sozialauswahl einschränken - Wiederbeschäftigungsverbot bei Befristung durch Fristenlösung ersetzen 		<ul style="list-style-type: none"> - einheitliche Schwellenwerte; Bemessung nach Arbeitszeit und ohne Auszubildende 	<ul style="list-style-type: none"> - 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 - Befristete Beschäftigung - Betriebsverfassungsgesetz - Schwerbehindertenrecht 		<ul style="list-style-type: none"> - Berücksichtigung der Arbeitszeit bei Schwellenwerten - einheitliche Schwellenwerte - EU-einheitliche Standards bei Arbeitserlaubnissen - einheitliches Arbeitsschutzrecht 	
ZGV		<ul style="list-style-type: none"> - Kündigungsschutz: Schwellenwert 20 und Wartezeit 2 Jahre - Betriebsverfassungsgesetz: Rückkehr zu alten Schwellenwerten 			

2.1.1 Eingriffe in Leistungen, Ansprüche und Regulierungen

Die Notwendigkeit, durch Eingriffe in Ansprüche und Leistungen bürokratische Hemmnisse zu beseitigen, ist unter den Verbänden unbestritten. In einzelnen Bereichen sollten Regelungen vollständig abgeschafft werden, in anderen sind grundlegende Änderungen notwendig:

Regelungen abschaffen bzw. nicht einführen

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 – Vermieter könnten z.B. von nicht zum Zuge gekommenen Wohnungsinteressenten mit Klagen überrollt 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 großer Verunsicherung der Unternehmen zu rechnen ist.

Beschäftigungsbilanzen

Im Rahmen der Hartz-Vorschläge wurden so genannte Beschäftigungsbilanzen mit Struktur- und Entwicklungsplänen für die Belegschaft gefordert. Diese sollten zwar freiwillig sein, aber durch einen Bonus bei der Arbeitslosenversicherung gefördert werden. Ziel ist eine „Erinnerung an die beschäftigungspolitische Verantwortung“. Ein praktischer Nutzen ist aber nicht erkennbar, es wird kein zusätzlicher Arbeitsplatz geschaffen. Stattdessen entsteht neuer bürokratischer Aufwand. Eine solche Regelung sollte nicht eingeführt werden.

EU-Grünbuch zur sozialen Verantwortung der Unternehmer

Das EU-Grünbuch zur sozialen Verantwortung der Unternehmer enthält praxisferne Vorschläge, die die Wirtschaft mit zusätzlicher Bürokratie belasten, aber den Beschäftigten letztlich nichts nützen. Auf eine Umsetzung der Vorschläge des Grünbuchs sollte daher verzichtet werden.

Anspruch auf Teilzeitarbeit

Der Rechtsanspruch auf Teilzeitarbeit stellt vor allem kleine und mittlere Unternehmen vor unlösbare organisatorische und arbeitsrechtliche Probleme. Die Unternehmen können den Wunsch auf Teilzeit heute nur abwehren, wenn betriebliche Gründe dagegen sprechen, was schwer nachzuweisen sein wird. 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. Die Forderung der Verbände ist deshalb die Abschaffung des allgemeinen Teilzeitananspruches.

Sofortige Gleichbehandlung von Zeitarbeit

Bei Zeitarbeit sollte „Equal Treatment“ aufgehoben werden, wonach den Zeitarbeitnehmern vom ersten Tag die wesentlichen Arbeitsbedingungen und Arbeitsentgelte der Arbeitnehmer des entleihenden Unternehmens zu gewähren sind. Neben der Erhöhung der Kosten in dieser für die Wirtschaft wichtigen Branche sprechen vor allem Bürokratieargumente dagegen. Ein Stück dringend notwendige Flexibilität unseres Arbeitsmarktes geht ansonsten durch zusätzliche Bürokratie verloren. Die Zeitarbeitsfirmen müssen sich in jedem Einzelfall über die Arbeitsbedingungen in den Entleihfirmen informieren, diese dokumentieren und schließlich kontrollieren.

Verzicht auf Arbeitnehmerdatenschutzgesetz

Das im rot-grünen Koalitionsvertrag für die laufende Legislaturperiode vorgesehene Arbeitnehmerdatenschutzgesetz ist weitgehend zu den Regelungen des Bundesdatenschutzgesetzes redundant, da dieses auch für Arbeitnehmer gilt und umfassende Schutzrechte für ihre persönlichen Daten vorsieht. Ein Arbeitnehmerdatenschutzgesetz bringt zusätzliche Bürokratie, ohne den Datenschutz aufgrund der genannten Doppelungen zu verbessern. Es ist daher abzulehnen.

Regelungen ändern bzw. ergänzen

Kündigungsschutz reformieren

Da insbesondere 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 auf Betriebe mit mindestens 20 Beschäftigten, ab dem der Kündigungsschutz gilt.

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.
- Verbindliche und abschließende Festschreibung von nur drei Kriterien (Dauer der Betriebszugehörigkeit, Lebensalter und Unterhaltspflichten), nach denen alleine die Sozialwahl bei einer Kündigung erfolgt.
- Bei sozialwidrigen Kündigungen soll eine Auflösung des Arbeitsverhältnisses ohne weitere Voraussetzungen (z.B. Zumutbarkeit und Zweckdienlichkeit) auf Antrag von Arbeitgeber oder Arbeitnehmer möglich sein.

- Ersetzung der wirksamen Anhörung des Betriebsrates durch eine sanktionslose Unterrichtungspflicht des Arbeitgebers.

Vorgeschlagen wird auch ein Optionsmodell, in dem den Arbeitnehmern ein Wahlrecht zwischen Kündigungsschutz und einer ex ante vereinbarten Abfindung eingeräumt wird. Diese Regelung darf aber nicht dazu führen, dass ein genereller Anspruch auf eine Abfindung im Falle einer Kündigung eingeführt wird.

Befristete Arbeitsverhältnisse

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. Hier sind mehrere Lösungen denkbar:

- Schwellenwerte zumindest für kleine Unternehmen, die diese von dem Verbot befreien.
- Erlaubnis für Existenzgründer, über einen Anfangszeitraum von z.B. 5 Jahren befristete Arbeitsverträge ohne Einschränkungen abzuschließen.
- Ersetzung des strengen Verbotes durch Einführung einer Frist (ungefähr 6 Monate), nach deren Ablauf eine erneute sachgrundlose Befristung möglich wird.
- Anhebung der Höchstbefristungsdauer, die das Problem zumindest entschärfen könnte.

Betriebsverfassungsgesetz

Im Bereich des Betriebsverfassungsgesetzes und der Mitbestimmung lassen sich in Leistungen und Ansprüche eingreifenden Regelungsände-

rungen und effizienzsteigernde Verfahrensverbesserungen nur schwer voneinander abgrenzen. Dies gilt z.B. 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 bürokratiertreibend geregelt.

Ein besonderes Problem stellt die komplizierte und bürokratieträchtige Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes dar. Durch die ausgedehnten Mitbestimmungsregeln können erhebliche Verzögerungen und Unsicherheiten bei unternehmerischen Entscheidungen verursacht werden. Dies gilt etwa für den Nachteilsausgleich bei Betriebsänderungen nach § 113 Abs. 3 BtrVG. Die neue Fassung des BetrVG ist gespickt mit derartigen bürokratischen und umständlichen Vorgaben. Die Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes ist am besten zurückzunehmen; als „second best“ ist eine partielle Streichung bzw. 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.

Informationspflicht und Widerspruchsrecht bei Betriebsübergang

Die hohen Anforderungen an die Information der Belegschaft bei Betriebsübergängen und die Verknüpfung der Unterrichtung mit dem Widerspruchsrecht haben sich zu einem Hindernis für die Unternehmensnachfolge und auch für die Rettung von Insolvenz bedrohter Betriebe entwickelt. Fehler bei der Unterrichtung der Arbeitnehmer über die recht-

lichen, wirtschaftlichen und sozialen Folgen des Übergangs führen dazu, dass die einmonatige Wartefrist nicht zu laufen beginnt. Gleichzeitig ist jedoch nicht definiert, was eine ordnungsgemäße Unterrichtung überhaupt beinhaltet. Der neue Absatz 5 des § 613a BGB geht weit über die Regelung der zu Grunde liegenden EU-Richtlinie hinaus. § 613a BGB ist so zu ändern, dass schneller Rechtssicherheit für den Betriebsübergang hergestellt ist. Der Beginn der Widerspruchsfrist mit der Tatsache der Unterrichtung als solches zu verknüpfen und in jedem Fall auf einen Zeitraum von 6 Monaten zu beschränken.

2.1.2 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.

Verbesserung von Organisation und Verfahren

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

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.

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 die 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; z.B. 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; die Regelung sollte sich auf das europäische Maß beschränken.
- 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 grenzüberschreitende Arbeitserlaubnisse zu entwickeln, die den heute notwendigen Gang über eine Vielzahl von Ämtern unnötig machen und die Bearbeitungsdauer von zurzeit 4 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 sogar in Schriftform) von Vorschlägen des Betriebsrates zur Beschäftigungssicherung können entfallen.

Einheitliche Rechtsquelle im Arbeits- und Gesundheitsschutz

Die sehr detaillierten Regeln bedeuten gerade für mittelständische Unternehmen und Kleinstunternehmen sehr starke Belastungen. Die Regeln sind in unterschiedlichen Gesetzen und Rechtsgrundlagen festgelegt. Zur Vereinfachung sollten alle Regeln in einer Rechtsquelle zusammengefasst werden (Small-Business-Act; siehe auch Kap. IV 2.2.5).

Elternteilzeit

Das Verfahren zur Beantragung einer Teilzeitbeschäftigung während der Elternzeit muss deutlich vereinfacht werden. Der wichtigste Schritt in Richtung Entbürokratisierung ist die Abschaffung der Begründungspflicht bei der Ablehnungserklärung des Arbeitgebers.

Schwerbehindertenrecht

Anstatt aufwändiger Prüfungs-, Unterrichts-, Anhörungs- und Begründungspflichten ist auf Information und Beratung zu setzen. Unternehmen, die ihre Beschäftigungsquoten für Schwerbehinderte erfüllen, sollten von diesen Pflichten freigestellt werden. Die vorgeschriebenen Verfahren zur Ermittlung von Schwerbehindertenpflichtarbeitsplätzen sollten abgeschafft und in die monatliche Entgeltabrechnung integriert werden.

Materielle Harmonisierung

Durch eine materielle Harmonisierung ähnlicher Tatbestände könnte die Bürokratiebelastung gesenkt werden. Zwei Bereiche seien beispielhaft benannt:

Schwellenwerte

Es gibt im Arbeitsrecht eine Vielzahl von Schwellenwerten (Kündigungsschutz, Lohnfortzahlung, Teilzeitbefristungsgesetz, Bundesdatenschutzgesetz, Altersteilzeitgesetz, Bundesdatenschutzgesetz, Schwerbehindertengesetz), die zu einer großen Unübersichtlichkeit führen. Es ist eine Vereinheitlichung auf einem möglichst hohen Niveau notwendig. 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. Viele davon betreffen das Arbeitsrecht. Hier ist eine konsequente Vereinfachung notwendig. Eine einzige Verdienstbescheinigung sollte ausreichen.

Anreize für effizientes Handeln

Bürokratievermeidung ist der beste Bürokratieabbau. Am besten gelingt das durch Anreize für effizientes Handeln. Im Bereich des Arbeitsrechtes werden von den Verbänden drei Vorschläge unterbreitet:

- Die Forderung, die betriebliche Regelungskompetenz zum Beispiel durch Öffnungsklauseln im Tarifvertragsgesetz zu stärken, wirkt in diese Richtung.
- 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 Registrierung von Ausbildungsplatzbewerbern denkbar.

2.2 Sozialrecht

Das Sozialsystem in Deutschland ist nicht zukunftsfest und ohne Zweifel sehr bürokratisch. Es besteht mittlerweile Konsens in Deutschland, dass die sozialen Sicherungssysteme einer tiefgreifenden 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.

Anders als im Arbeitsrecht fordern die Verbände zur Durchsetzung von Bürokratieabbau nur selten Eingriffe in Leistungen und Ansprüche. Das darf – wie bereits erwähnt - nicht als Zustimmung der Wirtschaft zu der derzeitigen Sozialpolitik missverstanden werden. Gerade die Verbände betonen seit vielen 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.

Prioritäten

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 Verdienstbescheinigungen vereinheitlicht werden. In der Vereinfachung und

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

Verbände	Themenbezogene Instrumente zum Bürokratieabbau				
	Sozialrecht				
	Eingriffe in Leistungen und Ansprüche		Effizienzsteigerung von Regelungen/Verfahren		
	Regelungen abschaffen	Regelungen ändern / ersetzen	Organisation von Verfahren	materielle Harmonisierung	Anreize für effizientes Handeln
BDA	- Generalunternehmerhaftung - Erweiterte Aufzeichnungspflicht im Baugewerbe		- Vereinfachung der Führung von Arbeitszeitkonten - Vereinheitlichung von Verdienstbescheinigungen	- Beitragsleistungen nach dem Zuflussprinzip	
BdB		- „Anbieterverfahren“ in der privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge			
BDI					
BFB			- Zusammenlegung der Prüfungen durch KK, Rentenversicherungsträger u. Berufsgenossenschaften - Mehr Transparenz und weniger Verwaltungsaufwand im Gesundheitswesen		
BGA		- Arbeitsmedizinische u. sicherheitstechnische Dienste f. Kleinbetriebe verringern		- Beitragsleistungen nach Zuflussprinzip	
BVR		- Rückzahlungs- u. Auskunftspflichten bei überzahlten Renten (Kostenerstattung) - „Anbieterverfahren“ in der privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge - Bestimmungen i. Arbeitsschutzgesetz überprüfen; Doppelregelungen vermeiden		- Beitragsleistungen nach Zuflussprinzip	
CDH	- Rentenvers.pflicht für Selbstständige mit einem Auftraggeber - Keine Versicherungspflicht für ältere Selbstst.	- Arbeitsmedizinische u. sicherheitstechnische Dienste f. Kleinbetriebe verringern (Schwelle 5 Besch.) - Regelungen f. Überbrückungsgeldantrag und Existenzgründungszuschuss angleichen	- einheitl. Meldestelle f. geringfügig Beschäftigte auf Bestand ausdehnen	- Einheitl. Berechnungsmethode f. Sozialvers.beiträge in 400-800-Euro-Zone - Beitragsleistungen nach Zuflussprinzip	
DEHOGA		- Schwellenwerte f. Arbeitstättenvorschriften einführen bzw. erhöhen		- Beitragsleistungen nach Zuflussprinzip	
DIHK		- Kleinbetriebe von arbeitsmedizinischen Diensten befreien	- zentrale Clearingstelle für Meldung v. Beschäftigtendaten	- einheitl. Formulare für Meldung von Beschäftigten	
DSGV		- Rückzahlungs- u. Auskunftspflichten bei überzahlten Renten	- Riesterrente vereinfachen		

Verbände	Themenbezogene Instrumente zum Bürokratieabbau				
	Sozialrecht				
	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
GDV		- Alle Alternativen der Altersvorsorge gleich behandeln	- Riester-Rente reformieren: keine stufenweise Einführung der Förderung, vereinfachtes Verfahren durch Zugangsgutschrift an den Kunden, Wohneigentumsförderung herausnehmen		
Hauptverband der deutschen Bauindustrie	- Haftung der Unternehmer für Sozialvers.beiträge von Subunternehmern (Arbeitnehmerentsendegesetz)				
HDE		- Schutzbestimmungen in Arbeitsstättenverordnung überprüfen	- zentrale Clearingstelle für Meldung von Beschäftigtendaten - nachgelagerte Besteuerung d. betriebl. Altersvorsorge, Leistungen nicht über AG abrechnen - Eine zust. Institution für Arbeits-, Gesundheits- und Unfallschutz	- Beitragsleistungen nach Zuflussprinzip - einheitlicher Entgeltbegriff	
VCI			- Einstellungsverfahren für ausländische Fachkräfte vereinfachen		
ZDH	- Beschränkung der BA auf Kernaufgaben - Generalunternehmerhaftung - erweiterte Aufzeichnungspflicht im Baugewerbe	- Meldepflichten an Sozialversicherungsträger von AG auf AN übertragen - Arbeitsschutzregeln vereinfachen	- Austausch von Meldungen der Arbeitgeber zwischen SV-Trägern - elektronische Meldungen	- weniger und harmonisierte Formulare - Beitragsleistungen nach Zuflussprinzip	
ZGV		- Meldepflichten an Sozialversicherungsträger von AG auf AN übertragen	- zentrale Clearingstelle für Meldung v. Beschäftigtendaten		- Wettbewerb zwischen Krankenkassen

2.2.1 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 Bundesanstalt für Arbeit mit dem Ziel gefordert, 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:

Regelungen abschaffen bzw. nicht einführen

Generalunternehmenshaftung und Arbeitnehmerentsendegesetz

Gefordert wird die Abschaffung der Generalunternehmenshaftung bei Bauunternehmen. Es ist nicht zumutbar, dass Generalunternehmen vor Auftragsverteilung sämtliche Angebote potenzieller Nachunternehmer dahingehend 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.

Erweiterte Aufzeichnungspflicht im Baugewerbe

Ebenfalls abgeschafft werden sollte die erweiterte Aufzeichnungspflicht im Baugewerbe, wonach Arbeitgeber im Baugewerbe ihre Unterlagen so führen müssen, dass eine Zuordnung des Arbeitsentgeltes und der Sozialversicherungsbeiträge zu jedem Dienst- und Werkvertrag möglich ist.

Rentenversicherungspflicht für Selbstständige mit einem Auftraggeber und ältere Selbstständige

Seit 1999 sind Selbstständige mit einem Auftraggeber gemäß § 2 Nr. 9 SGB VI rentenversicherungspflichtig kraft Gesetzes. Für den Bereich der Handelsvermittlungen sind diese Regelungen entbehrlich, da der nach § 89 b HGB vorgesehene gesetzliche Anspruch auf Ausgleich, neben der von den Vertriebsunternehmern getroffenen Altersvorsorge, für eine Versorgung im Alter mehr als ausreicht. Die Prüfungsverfahren für eine solche Rentenversicherungspflicht und ggf. erforderliche Befreiungsanträge stellen eine Belastung dar. Die Abschaffung der Rentenversicherungspflicht für Selbstständige würde hier eine erhebliche Entlastung bedeuten

Selbstständige, die nach Vollendung des 58. Lebensjahres erstmalig die Voraussetzungen einer Rentenversicherungspflicht nach § 2 Nr. 9 SGB VI erfüllen, werden nach derzeitiger Rechtslage (§ 6 Absatz 1 a Ziffer 2 in Verbindung mit Absatz 2 SGB VI) automatisch versicherungspflichtig; eine Befreiung ist nur auf Antrag möglich. Dieses Antragserfordernis sollte entfallen, da es für einen Selbstständigen in diesem Lebensalter – der keine Versorgungsansprüche in der gesetzlichen Rentenversicherung erworben hat – keinen Sinn mehr macht, in die Rentenversicherung einzuzahlen. Versäumt er die Antragstellung in Unkenntnis der eingetretenen Rentenversicherungspflicht, muss er für die vorausgegangenen Monate Beiträge nachzahlen, ohne dass es in dieser Situation einen Sinn macht.

Regelungen ändern bzw. ergänzen

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 z.B. getrennte Toilettenräume bei mehr als 5 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 irgendjemandem 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 werden. Die Haftung kann durch eine Versicherungslösung unterlegt werden.

„Anbieterverfahren“ in der privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge

Auf das im Rahmen der privaten kapitalgedeckten Altersvorsorge vorgesehene „Anbieterverfahren“, demzufolge der Anbieter die Daten des Anlegers erfasst und an die zentrale Stelle weiterleitet, sollte verzichtet

werden. Die Daten liegen der zuständigen Behörde größtenteils schon vor. Der Verwaltungsaufwand wäre hoch, das Ziel einer Missbrauchsverhinderung aufgrund des späten Datenabgleichs aber kaum zu erreichen.

Rückzahlungs- und Auskunftspflichten bei überzahlten Renten

In § 118 Abs. 3 und 4 SGB VI ist eine Rückzahlungs- und Auskunftspflicht für überzahlte Rentenleistungen festgelegt. Die Kreditinstitute müssen die für die Zeit nach dem Tod des Rentenberechtigten überwiesenen Geldleistungen der überweisenden Stelle zurückzahlen. Ist über den Betrag schon verfügt worden, müssen die Banken dem Rentenversicherungsträger den Empfänger nennen. Ähnlich wird im Bereich der gesetzlichen Unfallversicherung verfahren (§ 118 Abs. 4 SGB VI). Für die zeitaufwändige Bearbeitung der Rückzahlungs- und Auskunftspflichten sollten die Kosten erstattet werden.

Alle Alternativen der ersetzenden Altersvorsorge gleich behandeln

Rentenversicherungen und Auszahlungspläne werden in der Auszahlungsphase ungleich behandelt. Dies schränkt die Wahlfreiheit der Bürger ein und verzerrt den Wettbewerb. Während Auszahlungspläne per Verordnung durch die Möglichkeit von Teilkapitalzahlungen flexibilisiert wurden, ist dies bei Rentenversicherungen nicht möglich. Eine Auszahlung von 20 Prozent des Kapitals zu Beginn der Leistungsphase sollte auch hier eingeräumt werden.

Regelungen für Überbrückungsgeldantrag und Existenzgründungszuschuss angleichen

Die Regelungen zum Existenzgründungszuschuss in § 421 I SGB III und dem Überbrückungsgeld nach § 57 SGB III sollten von ihren Anforderungen her angeglichen werden. Beim Überbrückungsgeld ist nach wie vor ein so genannter 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.

2.2.2 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.

Verbesserung von Organisation und Verfahren

Die Vorschläge im Bereich Organisation von Verfahren konzentrieren sich auf fünf Bereiche:

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 Lohnfortzahlungsversiche-

rung. 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, d.h. sie müssen so berechnet werden, als ob nie ein Arbeitszeitkonto bestanden hätte. Eine Vereinfachung würde ein Übergang zu dem Zuflussprinzip bringen, nach dem die Sozialversicherungsbeiträge erst mit der Auflösung der Arbeitszeit-Guthaben fällig werden.

Vereinfachung der Riester-Rente

Elemente für eine Reform der Riester-Rente sind der Verzicht auf den unnötig komplizierten stufenweisen Beginn der Förderung sowie die Einführung eines vereinfachten Verfahrens durch Gutschrift von Zulagen an den Kunden, damit umständliche Berechnungen durch Subtraktion des Zulagebetrags mit einer Gefahr der Überzahlung entfallen können. Eine Folge des schrittweisen Förderstarts ist die Ungleichbehandlung zwischen betrieblicher und privater Altersvorsorge („§ 10a-Förderung“ und „§ 3 Nr. 63-Förderung“), die beendet werden sollte. Empfohlen wird auch, die Wohnungsförderung aus der Förderung der privaten Rentenversicherung herauszunehmen.

Mehr Transparenz und weniger Verwaltungsaufwand im Gesundheitswesen

Kosten entstehen auch durch Bürokratie in den Arztpraxen, die in zunehmendem Maße von Gesetzen, Verordnungen und Richtlinien für das Gesundheitswesen ausgehen. Die steigende Regelungsdichte widerspricht den Bekenntnissen zum schlanken Staat und steht der Kostendämpfung im Gesundheitswesen entgegen.

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).

Materielle Harmonisierung

Die Unternehmen müssen im Sozialrecht für unterschiedliche Zwecke eine Reihe verschiedener Verdienstbescheinigungen ausstellen. Vielfalt und Unterschiedlichkeit führen zu unnötigen Belastungen. Deshalb ist eine materielle Harmonisierung notwendig. Hierfür ist die Festlegung eines einheitlichen Entgeltbegriffes notwendig, 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. Auch sollte eingeführt werden, dass die Entscheidung einer Administration für andere bindend ist.

Bundesanstalt für Arbeit in Leistungsverfahren einbinden

Ein Beispiel für die schädliche Aufteilung von Kompetenzen ist, dass die Bundesanstalt 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 25jähriger Tätigkeit im Betrieb bei Insolvenz kein Arbeitslosengeld erhält, weil das Arbeitsamt die Tätigkeit nicht als unselbstständiges Arbeitsverhältnis anerkennt. Die gezahlten Sozialversi-

cherungsbeiträge werden bei Ablehnung der Anspruchsberechtigung nur für maximal vier Jahre zurückerstattet. Der Verzicht auf eine erneute Anspruchsüberprüfung würde den administrativen Aufwand verringern.

Einheitliche Berechnungsmethode für Sozialversicherungsbeiträge in der 400 bis 800 Euro-„Gleitzone“

Bei der Gleitzonebeschäftigung mit Entgelten zwischen 400 und 800 Euro im Monat existieren drei unterschiedliche Formeln zur Berechnung der verminderten Arbeitnehmerbeiträge zur Sozialversicherung. Neben der bereits im Gesetz festgeschriebenen Formel wurden von den Sozialversicherungsträgern zwei weitere Formeln entwickelt, um unterschiedliche Fallkonstellationen zu erfassen. Es bereitet insbesondere kleineren Unternehmen Probleme, die zutreffenden Beträge festzustellen. Angesichts dieser komplizierten Regelungen sehen sich Unternehmen daran gehindert, Neueinstellungen im Bereich der Gleitzone vorzunehmen. Daher wird angeregt, die Berechnungsmodalitäten zu vereinfachen.

Anreize für effizientes Handeln

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.

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.

Prioritäten

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 Steuergesetzgebung auf Unternehmen und Bürger.

Im Einzelnen setzt die Wirtschaft inhaltliche Schwerpunkte bei Vereinfachungen im Bereich der Umsatzsteuer sowie bei den komplizierten Ausnahmeregelungen zur Ökosteuer, die im Abschnitt zum Umweltrecht thematisiert werden. 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.

Verbände	Themenbezogene Instrumente zum Bürokratieabbau				
	Steuerrecht				
	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		- nachgel. Besteuerung bei Altersvorsorge	- ELSTER einführen		
BdB			- Eingrenzung u. Konkretisierung d. Zugriffsrechts d. Betriebsprüfung auf die DV-gestützte Buchführung - Auszahlung d. Zulagen nach Vermögensbildungsges. d. Finanzämter statt Kreditinstitute		
BDI	- Steuervergünstigungsabbaugesetz - Vermögensteuer - keine Dokumentationspflicht für Verrechnungspreise		- Jahressteuergesetz - Beibehaltung vereinf. Abschreibungsregeln - Anerkennung elektron. Signatur - Zollrecht vereinfachen		
BFB	- Steuernummer in Rechnungen - Bauabzugssteuer	- Aufzeichnungspflichten bei Ust. - Fahrtenbuchpflicht für Freiberufler (Wahlmöglichkeit Prozentualwert)			
BGA			- transparentes u. nachvollziehbares Steuerrecht mit einfachen Formularen - Angabe der Umsatzsteuer-Identifikationsnummer statt Finanzamts-Steuernummer in Rechnungen - endgültiges EU-Mehrwertsteuersystem nach Ursprungslandprinzip	- Zahl der Einkunftsarten reduzieren - mehr Pauschalierung und Typisierung - Ist-Besteuerung bei der USt. deutschlandweit f. alle KMU	- Verfolgung politischer Ziele nicht über Steuerrecht - Beteiligung d. Staates an Kosten durch Dokumentations- u. Meldepflichten
BVR	- Mindestbesteuerung (Einkommensteuergesetz) - Steuernummer in Rechnungen (Begrenzung auf Unternehmen mit Umsatzsteuer-Identifikationsnummer) - Bauabzugssteuer	- Meldepflichten bei Erbschaftsteuer einschränken - Lohnsteuerabführung durch AN - steuerliche Abschreibung geringwertiger Wirtschaftsgüter vereinfachen; Schwellenwert erhöhen - Gewerbesteuer reformieren - Rechtsanspruch auf verbindliche Steuerauskunft - Fahrtenbuchführungspflicht reformieren	- Zugriff auf Buchführungssysteme d. Steuerbehörden: Datenträger statt EDV-System - Anwendung des Halbeinkünfteverfahrens (Körperschaftsteuer) klarstellen - Auszahlung der Arbeitnehmersparzulage über Finanzämter - Verwaltungsmodalitäten z. Eigenheimzulage (jährl. Anzeige der Abtretung) - Speicherung v. Daten f. Betriebsprüfung vereinfachen (Frist verkürzen) - bundeseinheitl. Steuernummer	- Ist-Besteuerung bei Umsatzst. auf 500.000-Euro-Schwelle anheben (wie in NBL)	

Verbände	Themenbezogene Instrumente zum Bürokratieabbau				
	Steuerrecht				
	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
CDH	- Steuernummer in Rechnungen	- Fahrtenbuchführungspflicht reformieren - Spesensätze erhöhen - uneingeschr. Absetzbark. von Bürokosten - Schwellenwert f. Abschreibung geringwertiger Wirtschaftsgüter erhöhen - Rechtsanspr. auf verbindl. Steuerauskunft - Erfolgsermittlung für kleine Unternehmen branchenspezifisch vereinfachen	- Zusammenfassung Ust.voranmeldung mit Quartalsmeldungen ü. steuerfr. Lieferungen - Keine Unterscheidung zw. Dienstreisen u. Einsatzwechsellätigkeit - Speicherung von Daten für Betriebsprüfung vereinfachen (Frist verkürzen)	- Ist-Besteuerung bei Ust. auf 500.000-Euro-Schwelle anheben - Vereinheitl. von Steuersatz-Pauschalen	
Deutscher Bauernverband	- Steuernummer in Rechnungen (Begr. auf Unternehmen mit Ust.-Identifikationsnummer) - Bauabzugssteuer	- Beibehaltung Umsatzsteuerpauschalierung	-	- Ist-Besteuerung bei Umsatzst. auf 500.000-Euro-Schwelle anheben (wie in NBL)	
DIHK	- Bauabzugssteuer	- niedrige Steuertarife bei Abschaffung von Ausnahmen - Schwellenwerte für Einnahme-Überschussrechnung erhöhen	- Vereinfachung der Buchführungs- und Bilanzierungsvorschriften für Kleinbetriebe - Speicherung v. Daten f. steuerliche Betriebsprüfung vereinfachen	- Erfolgsermittlung für Kleinbetriebe an freie Berufe anpassen	
DSGV		- Melde- u. Abführungspflichten bei Erbschaftsteuer einschränken			
GDV	- Abschaffung der Einschränkung der Verlustverrechnung gemäß § 2 III EstG - Neuregelung der Anrechnungsguthaben bei Körperschaftsteuer - Begrenzung des Betriebsausgaben- abzugs (KSt)				
HDE			- One-Stop-Koordinator beim Finanzamt für alle Steuerarten		
VCI	- keine verschärfte Dokumentationspflicht für Verrechnungspreise	- steuerl. Abschreibung geringwertiger Wirtschaftsgüter vereinfachen; Schwellenwert erhöhen			

Verbände	Themenbezogene Instrumente zum Bürokratieabbau				
	Steuerrecht				
	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
VDA	<ul style="list-style-type: none"> - Erhöhung der Firmenwagenbesteuerung - Dokumentationspflicht für Verrechnungspreise 		<ul style="list-style-type: none"> - Wegfall der Einfuhrumsatzsteuer bei Vorsteuerabzugsberechtigung (durchl. Posten) - Vereinfachung d. Zollkostenordnung 		
WSM	<ul style="list-style-type: none"> - Erhöhung der Dienstwagenbesteuerung 		<ul style="list-style-type: none"> - Umsatzsteuerrecht: elektronische Rechnung mit fortgeschr. Signatur - Rechnungen ohne Finanzamts-Steurnummer 		
ZDH	<ul style="list-style-type: none"> - Abschaffung der Einschränkung der Verlustverrechnung gemäß § 2 III EstG 	<ul style="list-style-type: none"> - einheitliche steuer- und sozialrechtliche Durchführungswege bei der betrieblichen Altersversorgung - Bundesweite Anhebung der Istversteuergrenzen bei der Umsatzbesteuerung 		<ul style="list-style-type: none"> - ESt: Pauschalen bei Einnahmen- u Ausgaben 	<ul style="list-style-type: none"> - Kostenerstattung für LSt-Abzug des Arbeitgebers
ZGV			<ul style="list-style-type: none"> - steuerliche Absetzbarkeit internationaler Tagungen verbessern 		<ul style="list-style-type: none"> - Abschaffung der LSt-Abführung durch Arbeitgeber

2.3.1 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 bei der Abschaffung bzw. Änderung von Leistungen und Ansprüchen im Steuerrecht gesehen:

Regelungen abschaffen bzw. nicht einführen

Steuervergünstigungsabbaugesetz

Die ursprünglich von der Regierung nach der Bundestagswahl geplanten steuerrechtlichen Änderungen und Erhöhungen wären mit umfangreichen bürokratischen Lasten für die Unternehmen verbunden gewesen. Dies gilt vor allem für folgende Pläne:

- *Abschaffung der gewerbesteuerlichen Organschaft.* Die Abschaffung würde umfangreiche und aufwändige Umstrukturierungen von Unternehmen aus rein steuerlichen Gründen nach sich ziehen.
- *Erhöhung der 1-Prozent-Pauschale für Dienstwagen.* Um der Pauschalbesteuerung zu entgehen, würde das aufwändige Führen von Fahrtenbüchern attraktiver.
- *Abschreibung nach § 7 Abs. 1, 2 u. 5 EStG und R 44 Abs. 2 EStR 2001.* Die Möglichkeit, bewegliche Wirtschaftsgüter bei Anschaffung im 1. Halbjahr für das ganze Jahr und bei Anschaffung im 2. Halbjahr für ein halbes Jahr abzuschreiben, ist eine sinnvolle Vereinfachung und sollte beibehalten werden.
- *Dokumentationspflicht für Verrechnungspreise.* Die im Zuge der Globalisierung wachsenden internationalen Lieferverflechtungen würden durch detaillierte Dokumentationspflichten über Verrechnungspreise bürokratisch belastet.

- *Geltendmachung der Anrechnungsguthaben aus der Zeit des alten Körperschaftsteuersystems.* Aus allein fiskalischen Gründen wurde hier eine Begrenzung eingeführt, die insbesondere bei verbundenen Unternehmen einen hohen administrativen Aufwand erfordert, wenn diese am Ende der Übergangszeit nicht den Verlust der verfassungsrechtlich garantierten Guthaben riskieren wollen.
- *Begrenzung des Betriebsausgabenabzugs.* Seit der Umstellung des Körperschaftsteuersystems mussten die Unternehmen zur Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben des Betriebsausgabenabzugsverbots eine zusätzliche Schlüsselung aller Aufwandsposten einführen, die nicht noch weiter verkompliziert werden sollte.

Nach dem Scheitern des Steuervergünstigungsabbaugesetzes sollte darauf geachtet werden, dass Teile der für die Wirtschaft nachteiligen Regelungen nicht erneut auf die politische Agenda gelangen.

Vermögensteuer

Die bislang nur ausgesetzte Erhebung der Vermögensteuer sollte endlich durch eine vollständige Abschaffung beendet werden, da andernfalls in Zeiten leerer Kassen immer wieder politische Begehrlichkeiten zur Neuerhebung geweckt werden. Steuersystematisch ist die Vermögensteuer eine Teilenteignung, die dem Schutz des Eigentums als Basis einer funktionierenden Marktwirtschaft zuwider läuft. Eingeführt wurde die Vermögensteuer im 19. Jahrhundert ursprünglich, weil Kapitalerträge noch nicht erfasst und besteuert werden konnten. Dieser Grund ist jedoch lange gegenstandslos geworden.

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 bzw. die Anwendung auf Unternehmen beschränkt werden, die ohnehin eine Umsatzsteuer-Identifikationsnummer erhalten haben.

Mindestbesteuerung: Abschaffung der 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 verfehlt. Geblieben ist ein enormer Bürokratieaufwand, da beim Finanzamt Freistellungsbescheinigungen für Bauherren beantragt werden müssen. Es ist nicht immer klar, welche Leistungen der Anfang 2002 eingeführten 15-prozentigen Bauabzugsbesteuerung nach dem „Gesetz zur Eindämmung illegaler Beschäftigung im Baugewerbe“ unterliegen. Dies verursacht Aufwendungen für Schulungen, Abgrenzungen und Prüfungen in den Unternehmen, die das Steueraufkommen vermutlich überschreiten. Da die erhofften Mehreinnahmen durch die Besteuerung in keinem Verhältnis zu den Verwaltungsmehraufwendungen stehen, sollte die Bauabzugsbesteuerung wieder abgeschafft werden.

Regelungen ändern bzw. ergänzen

Generell ist eine konsequente Vereinfachung unseres Steuerrechts anzustreben. Zu diesem Zweck sollten niedrige Steuertarife zur Anwendung kommen, zu deren Gegenfinanzierung die Abschaffung bzw. Verringe-

rung von Ausnahmetatbeständen beitragen kann. Im Einzelnen wurden von den Verbänden folgende Vorschläge unterbreitet:

Nachgelagerte Besteuerung bei der Altersvorsorge

Die Besteuerung von Beiträgen zur betrieblichen Altersvorsorge in der Ansparphase ist für den Arbeitgeber oft mit erheblichem Verwaltungsaufwand verbunden. Die Kompliziertheit der Besteuerung in der Ansparphase kommt durch diverse Regelungen zustande, die für unterschiedliche Durchführungswege andere Freibeträge und anzuwendende Normen festlegen. Eine Entgeltumwandlung über mehrere Durchführungswege (schlimmstenfalls über die Freibeträge hinaus) erfordert eine umständlichen Aufteilung der Entgeltbestandteile auf die einzelnen zu definierenden Lohnarten. Eine einheitliche Regelung für die Durchführungswege in der Anspar- und Rentenphase wäre wünschenswert. Am einfachsten wäre eine einheitliche nachgelagerte Besteuerung in der Leistungsphase, die im Übrigen auch den Forderungen des Verfassungsgerichts für die Rentenbesteuerung entspräche. Bei einer Durchführung über eine Direktversicherung und eine Pensionskasse bzw. einen Pensionsfonds wäre der Arbeitgeber in diesem Fall von der Abrechnung entlastet.

Erleichterungen bei der Umsatzsteuer

Zu den Möglichkeiten, die Handhabung der Umsatzbesteuerung durch die Unternehmen zu vereinfachen, gehört neben dem Verzicht auf die Angabe der Steuernummer in Rechnungen auch eine Verringerung der Aufzeichnungspflichten.

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 gegen-

über gestanden hätten. Zwar ist das Steuervergünstigungsabbaugesetz gescheitert, aber bei zukünftigen Novellierungen des Steuerrechts muss auf die Beibehaltung einfacher Pauschalierungen geachtet werden.

Melde- und Abführungspflichten bei Erbschaftsteuer einschränken

Neben den Melde- und Abführungspflichten bei der Kapitalertragsteuer und – extraterritorial – auch für die US-Quellensteuer besteht auch im Zusammenhang mit der Erbschaftsteuer eine arbeitsintensive Regelung für den Bankensektor, da die Institute die bis zum Todestag aufgelaufenen Zinsen und Stückzinsen melden müssen. Auf diese manuelle Zinsermittlung sollte verzichtet werden. Zudem sollten Erbschaftsteuerermeldungen elektronisch erfolgen können.

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 bzw. 25.000 Euro Gewinn (§ 141 AO) für Gewerbetreibende, die keine Bilanz nach dem Handelsrecht aufstellen müssen, angeregt. Die im „Masterplan Bürokratieabbau“ der Bundesregierung geplante Anhebung der Betragsgrenzen für die Buchführungspflicht auf 350.000 respektive 30.000 Euro 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 (s.u.).

Gewinnermittlung für Kleinunternehmen branchenspezifisch vereinfachen

Derzeit wird darüber nachgedacht, die Gewinnermittlung für Existenzgründer und kleine Gewerbetreibende zu vereinfachen. Hierzu wird vorgeschlagen, für diese Gruppe ohne weiteren Nachweis 50 Prozent des Umsatzes als Betriebsausgaben anzuerkennen, 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 Wirtschaftsverbänden bzw. dem statistischen Bundesamt vorliegenden Ergebnisse der statistischen Erhebungen in die Vereinfachungsregelung miteinbezogen, so könnten auch Kleinunternehmer dieser Branchen von einer Vereinfachungsregelung profitieren.

Gewerbesteuer reformieren

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

Vereinfachungen bei der Fahrtenbuchpflicht

Die Fahrtenbuchführung stellt für die Steuerpflichtigen, z.B. Freiberufler mit vielen Mandanten oder Patienten sowie hohen Kilometerleistungen, einen erheblichen Aufwand dar. Die zu strengen Anforderungen führen vielfach dazu, dass die Finanzverwaltung die Fahrtenbuchführung nicht anerkennt und die private Nutzung des Geschäfts- oder Dienstwagens nach der 1-Prozent-Regelung bewertet. Eine Alternative ist die Möglichkeit einer Prozentualvereinbarung nach Erfahrungswerten für bestimmte Berufe und Ausübungsformen, wie sie früher praktiziert wurde.

Spesensätze erhöhen

Die Spesensätze, d.h. die Pauschalbeträge, die bei Dienst- und Geschäftsreisen als Mehraufwand für Verpflegungsaufwendungen steuerlich geltend gemacht werden können, sind zur Anpassung an die Preisentwicklung zu erhöhen. Gleichzeitig ist aus diesen Pauschalen der volle Abzug von Vorsteuern bei der Umsatzsteuer wieder zuzulassen. Dies würde insbesondere bei der Verbuchung der Ausgaben zu erheblichen Erleichterungen führen, da sie – ohne näher zu selektieren - genau wie andere Kostenpositionen behandelt werden könnten. Darüber hinaus ist der bürokratische Aufwand für die Steuerpflichtigen dadurch zu verringern, dass die Verpflichtung entfällt, diese Aufwendungen einzeln und gesondert von den übrigen vergleichbaren Kostenarten zu verbuchen.

Kosten des Büros im eigenen Haus steuerlich voll anerkennen

Die Vielzahl der derzeit vor dem Bundesfinanzhof geführten Prozesse zum häuslichen Büro bzw. Arbeitszimmer zeigt eines: Die Regelung ist zu kompliziert. Hier sollten radikale Vereinfachungen eingeführt werden. Insbesondere sollte den Unternehmern, die ihr Büro bzw. eine Betriebsstätte im eigenen Haus haben, wieder der uneingeschränkte Abzug der Kosten zugestanden werden.

Rechtsanspruch auf verbindliche Steuerauskunft

Durch die immer komplizierteren und unübersichtlicheren steuerlichen Regelungen können häufig die Auswirkungen auf die Steuerfestsetzung nicht mehr verlässlich beurteilt werden. Das Instrumentarium der verpflichtenden Auskunft sollte daher gesetzlich so verankert werden, dass der Steuerpflichtige einen Rechtsanspruch auf eine verbindliche Auskunft innerhalb einer angemessenen Frist erhält.

2.3.2 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.

Verbesserung von Organisation und Verfahren

Durch folgende Maßnahmen könnte eine Verbesserung und Straffung von Verfahren mit weniger bürokratischen Hemmnissen erreicht werden:

Transparentes und nachvollziehbares Steuerrecht

Generell sollte mehr Gewicht auf die Verständlichkeit und Transparenz von steuerrechtlichen Regelungen gelegt werden; ein solches Vorgehen drückt sich auch in einfachen Steuerformularen aus.

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.

Anerkennung von Rechnungen mit Umsatzsteuer-Identifikationsnummer

Es sollte die Angabe der Umsatzsteuer-Identifikationsnummer anstelle der Finanzamts-Steuer Nummer des Steuerpflichtigen in Rechnungen ausreichen, um eine Anerkennung der Rechnung sicherzustellen.

Endgültiges EU-Mehrwertsteuersystem nach Ursprungslandprinzip

Schon seit 1967 besteht in der EU das Ziel, bei der Mehrwertsteuer zum Ursprungslandprinzip überzugehen. Die derzeit geltenden Übergangsregelungen sollten endlich durch ein einheitliches EU-Mehrwertsteuersystem mit Ursprungslandbesteuerung abgelöst werden.

Zusammenfassung der Umsatzsteuervoranmeldung mit Quartalsmeldungen über steuerfreie innergemeinschaftliche Lieferungen

Nach § 18 UStG hat der Unternehmer die Umsatzsteuer voranzumelden, und dies getrennt nach steuerpflichtigen und steuerfreien Lieferungen und sonstigen Leistungen. Ab 2003 sind zusätzlich auch noch nichtsteuerbare Umsätze im Ausland anzugeben. Voranmeldungszeitraum ist grundsätzlich das Kalendervierteljahr. Überschreitet die Umsatzsteuer für das vorangegangene Kalenderjahr dagegen 6.136 Euro ist der Kalen-

dermonat Voranmeldungszeitraum. Eine Reduzierung und Vereinheitlichung der verschiedenen Melde- und Voranmeldungsfristen bei der Umsatzsteuer, zum Beispiel quartalsweise in einer Meldung mit der Anmeldung umsatzsteuerfreier innergemeinschaftlicher Lieferungen und sonstiger Leistungen würde für Finanzverwaltung und Unternehmen zu einer spürbaren Vereinfachung führen.

Wegfall der Einfuhrumsatzsteuer bei Vorsteuerabzugsberechtigung

Ist eine Berechtigung zum Vorsteuerabzug gegeben, so handelt es sich bei der Einfuhrumsatzsteuerabführung um einen durchlaufenden Posten, der unnötig Aufwand verursacht.

Speicherung von Daten für steuerliche Betriebsprüfung vereinfachen

Das Steuerentlastungsgesetz von 1999/2000/2002 sieht den Zugriff auf umfangreiche elektronisch gespeicherte Daten und Buchführungssysteme über einen 10-Jahres-Zeitraum vor. Sowohl wegen der Aufbewahrungsdauer wie auch durch die notwendige Abschirmung von Betriebsgeheimnissen und nach dem Datenschutzgesetz zu schützenden Daten entstehen den Unternehmen erhebliche Aufwendungen. Sinnvoll wäre eine Bereitstellung auf Datenträgern; zumindest für Daten, die älter als 2 Jahre sind.

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.

Vereinfachung der Buchführungs- und Bilanzierungsvorschriften für Kleinbetriebe

Die bisherigen umfangreichen Buchführungspflichten auch für Kleinbetriebe, die nach HGB bilanzieren müssen, könnten im Rahmen der Ein-

führung einer Einnahme-Überschussrechnung bis zu einem relativ hohen Schwellenwert entfallen (s.o.).

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, erhalten in jedem Bundesland für die Tochtergesellschaften bzw. Betriebsstätten jeweils eigene Steuernummern. Die Einführung einer bundeseinheitlichen Steuernummer vereinfacht das Steuerrecht. Auch ist anzustreben, dass je Steuerpflichtigem 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.

Verwaltungsmodalitäten zur Eigenheimzulage

Die Eigenheimzulage wird dem Förderberechtigten über einen Zeitraum von 8 Jahren automatisch regelmäßig ausgezahlt, wenn ihre Höhe einmal festgesetzt worden ist. Sie wird verfahrensrechtlich wie jede andere Steuervergünstigung behandelt; der Auszahlungsanspruch kann also auch abgetreten werden. Dies ist allerdings an eine Reihe von Voraussetzungen geknüpft; z.B. einer Ausgestaltung als Sicherheitsabtretung an ein Kreditinstitut. Dabei muss die Abtretung der Eigenheimzulage jedes Jahr neu gegenüber der Finanzbehörde angezeigt werden, obwohl sie während des gesamten Zeitraums gezahlt wird. Dafür muss jeweils neu die Unterschrift des Abtretenden eingeholt werden. Hier sollte eine einmalige unterschriebene Abtretungsanzeige ausreichen.

Steuerliche Absetzbarkeit internationaler Tagungen

Tagungen und Seminare im Ausland sind gerade für kleine und mittlere Unternehmen ein wichtiges Mittel, neue Märkte zu erschließen. Zwar ist

es grundsätzlich möglich, derartige Veranstaltungen außerhalb Deutschlands steuerlich geltend zu machen, doch verhalten sich die Finanzämter bei der Anerkennung sehr restriktiv. Ein kulturelles Rahmenprogramm reicht aus, um überwiegend privates Interesse zu unterstellen. Die Regelungen zur Reichweite der steuerlichen Berücksichtigung von internationalen Tagungen sollten daher eindeutig und in großzügigerer Form gefasst werden.

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.

Materielle Harmonisierung

Generell ist im Steuerrecht eine stärkere Harmonisierung durch Pauschalierung und Typisierung anzustreben.

Zahl der Einkunftsarten reduzieren

Durch die Reduktion der Zahl der Einkunftsarten ist eine Vereinfachung des Steuerrechts möglich, die auch den 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.

Ist-Besteuerung bei der Umsatzsteuer ausweiten

Die Ist-Besteuerung bei der Umsatzsteuer sollte auf ganz Deutschland und alle KMU ausgeweitet und eine Schwelle für diese Regelung von mindestens 500.000 Euro eingeführt werden. Bisher gilt diese Vereinfachung nur für Kleinunternehmen in den neuen Bundesländern.

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 eine Pauschalsteuersatz von 25 Prozent; dagegen gilt für kurzzeitige, in geringem Umfang und gegen geringes Arbeitsentgelt durchgeführte Teilzeitbeschäftigungen eine Pauschalsteuersatz von 20 Prozent. Es sollte ein einheitlicher Steuersatzes von maximal 20 Prozent festgelegt werden.

Anreize für effizientes Handeln

Generell ist die Verfolgung allgemeiner politischer Ziele über das Steuerrecht mit Effizienzverlusten verbunden. Das Hauptziel des Steuerrechts ist die Generierung staatlicher Einnahmen. Ein einziges Instrument ist jedoch prinzipiell ungeeignet, mehrere Ziele effizient zu verfolgen, sodass für weitere Ziele andere Instrumente notwendig sind.

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.

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.

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 allenfalls 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.

Prioritäten

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. Daneben wird auch die Einführung eines Verbandsklagerechtes im Bundesnaturschutzgesetz als bürokratische Verfahrensverlängerung kritisiert. Die Landwirtschaftsbetriebe leiden unter immer komplizierteren Umwelt- und Landschaftsschutzbestimmungen.

Verbände	Themenbezogene Instrumente zum Bürokratieabbau				
	Umweltrecht				
	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 landw. Betriebe - Keine Viehbesatzgrenze (Plan BMVEL) - keine Aufhebung d. Privilegierung von Tierhaltungsanlagen (Plan BMVEL) 	<ul style="list-style-type: none"> - Abstandsaufkl. für Pflanzenschutzmitteleinsatz - Abstandsaufklagen nach TA Luft regional anpassen, Behördenspielräume einschränken - Ausgleich für Landinanspruchnahme räumlich und zeitlich entkoppeln - Kennzeichnungspflichten für Dünger nicht ausweiten 	<ul style="list-style-type: none"> - keine Übererfüllung von EU-Normen für UVP; keine UVP-Vorprüfungen kleinerer landw. Betriebe - freiwillige Qualitätssicherung u. Zertifizierung statt EU-Vorschriften zu Cross Compliance - Festsetzung repräsentativer Erträge f. nachwachsende Rohst. streichen (EU-Recht) - Vereinfachung der Erstattungsregeln für die Ökosteuer 	<ul style="list-style-type: none"> - Anpassung Landeswassergesetze an EU-Stilllegungsregeln 	
DIHK		<ul style="list-style-type: none"> - Ökosteuer vereinfachen (am besten: abschaffen) 			

Verbände	Themenbezogene Instrumente zum Bürokratieabbau				
	Umweltrecht				
	Eingriffe in Leistungen und Ansprüche		Effizienzsteigerung von Regelungen/Verfahren		
	Regelungen abschaffen	Regelungen ändern / ersetzen	Organisation von Verfahren	materielle Harmonisierung	Anreize für effizientes Handeln
Hauptverband der deutschen Bauindustrie	- Verbandsklagerecht im Bundesnaturschutzgesetz				
VCI	- Abwasserabgabengesetz		- Behördenstruktur für Biozidzulassungen vereinfachen; Zulassungsverfahren verkürzen - unbürokratische EU-Regelung für Klimaschutz, Genehmigungs- und Monitoringpflichten reduzieren und vereinheitlichen (Kyoto, Emissionshandel, EU-Register)		
VDA			- Vereinfachung der Vorschriften - Zusammenfassung des Chemikalienrechts in Chemikaliengesetz u. Gefahrstoffverordnung		
WSM			- Verfahren beschleunigen - Umweltverträglichkeitsprüfung vereinfachen - Anzahl von Bestimmungen im Umweltschutz reduzieren		
ZDH	- Öko-Steuer: Sockelbetrag abschaffen	- Öko-Steuer: Freistellung betrieblicher Energieverwendung, dafür Selbstverpflichtung zur Energieeffizienz			

2.4.1 Eingriffe in Leistungen, Ansprüche und Regulierungen

Folgende Erfordernisse werden von den Verbänden bei der Abschaffung bzw. Änderung von Leistungen und Ansprüchen im Umweltrecht gesehen:

Regelungen abschaffen

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 Beeinträchtigungen der Planungssicherheit von Investoren sollte diese Vorschrift ersatzlos gestrichen werden.

Abwasserabgabengesetz

Das Abwasserabgabengesetz wurde 1976 eingeführt, um eine temporäre Sonderabgabe zu erheben. Die wasserwirtschaftliche Aufgabe ist lange erfüllt, trotzdem gilt das überholte Gesetz weiter. Zum Teil werden mit der Sonderabgabe durch die Länder allgemeine wasserwirtschaftliche Aufgaben finanziert, was eigentlich nicht zulässig ist. Das Gesetz sollte daher gestrichen werden.

Emissionserklärung landwirtschaftlicher Betriebe

Nach der Emissionserklärungsverordnung im Rahmen des Bundesimmissionsschutzgesetzes müssen alle betroffenen Betriebe im 3-Jahresrhythmus eine Emissionserklärung abgeben. Da sich die Emissionen eines landwirtschaftlichen Betriebes nicht nennenswert verändern, stellt diese Verpflichtung eine überflüssige bürokratische Belastung dar.

Viehbesatzgrenze und Aufhebung der Privilegierung von Tierhaltungsanlagen

Die vom ehemaligen Bundesbauminister Bodewig eingesetzte Expertenkommission zur Novellierung des Baugesetzbuches hat in ihrem Bericht 2002 zwar die Möglichkeit von Problemen durch Tierhaltungsanlagen in einigen Teilen Deutschlands eingeräumt, den Vorschlag des BMVEL zur Einführung einer Viehbesatzgrenze von 2 GV je ha und zur Aufhebung der Privilegierung von Tierhaltungsanlagen nach § 35 Abs. 1 BauGB aber ausdrücklich zurückgewiesen.

Regelungen ändern bzw. ergänzen

Die Vorschläge der Verbände zur Änderung und Ersetzung von Verfahren im Umweltrecht beziehen sich insbesondere auf die Ökosteuer und den Landwirtschaftsbereich:

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 erst greift. Hierdurch kann es passieren, dass für kleinere Betriebe die Berechnung der Ermäßigung 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

- *Pflanzenschutzmittel:*

Die in Deutschland geltenden Abstandsauflagen für den Gewässerschutz sind die schärfsten und kompliziertesten in Europa. Die Abstandsauflagen sollten vereinfacht, vereinheitlicht und unter Berücksichtigung neuer Technik (driftmindernde Düsen) aktualisiert werden.

- *TA Luft:*

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 derart aufwändige Messungen und Gutachten vermeiden. Allgemein sollten die Ermessensspielräume in den Genehmigungsbehörden für die Erfüllung von Abstandsauflagen eingeschränkt werden, da sie meist zu Ungunsten der Landwirtschaft angewendet werden.

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 daher flexiblere Mechanismen des Ausgleichs geschaffen werden. Die den Ländern eingeräumten Möglichkeiten von Flächenpools, Ökokonten u.ä. sollten ausgeweitet und der Ausgleichszwang räumlich und zeitlich entkoppelt werden.

Kennzeichnungspflichten für Dünger

Die Bundesregierung arbeitet an einer Erweiterung der Kennzeichnungsaufgaben für Nährstoffe in Wirtschaftsdüngern. Auch wenn das Informationsbedürfnis des abnehmenden Betriebs unbestritten ist, erscheint eine staatliche Zwangsregelung in Anbetracht der Möglichkeit privatrechtlicher Regelungen nicht notwendig.

2.4.2 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.

Verbesserung von Organisation und Verfahren

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 z.B. 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.

Fluglärmkriterien in Luftfahrtgesetz

Das Luftverkehrsgesetz (LuftVG) ist um Kriterien zur Bemessung des Lärmschutzes zu erweitern. Nach aktueller Rechtslage muss die zuständige Behörde die zulässige Höhe der Lärmbelastung im Flughafenumland anhand lärmphysikalischer, -medizinischer und -psychologischer Gutachten in jedem Einzelfall selbst bestimmen. Einwendungen von Betroffenen sind mittels bestellter Gutachter gerichtlich zu überprüfen. Einheitliche Zumutbarkeitskriterien für den Fluglärm könnten den Genehmigungsprozess bei Neu- und Ausbauten von Flughäfen vereinfachen und die Verfahren beschleunigen, da Einzelfall-Begutachtungen von Lärmbelastungen mit nachfolgenden Gutachterstreits vor Gerichten entfielen und die Rechtssicherheit steigen würde.

Duldungspflicht bei Umweltverträglichkeitsprüfungen

Im Planfeststellungsverfahren sind Umweltverträglichkeitsprüfungen von erheblicher Bedeutung. Für die Prüfung ist es oft notwendig, Grundstücke im betreffenden Gebiet zu betreten. Das Luftverkehrsgesetz ermächtigt die Genehmigungsbehörde in § 7, dem Antragsteller die erforderlichen Vorarbeiten für sein Vorhaben wie Bodenuntersuchungen und Vermessungen durchzuführen. § 7 Abs. 2 i.V.m. Abs. 3 LuftVG räumt zwar die Erlaubnis zum Betreten der betreffenden Grundstücke ein. Ohne eine Verpflichtung der Grundstückseigentümer zur Duldung des Betretens der Grundstücke ist jedoch trotzdem keine Rechtssicherheit gewährt. Daher sollte das LuftVG um eine entsprechende Duldungspflicht

ergänzt werden, die die schon jetzt erkennbare Gesetzesintention auch durchsetzbar macht.

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.

Repräsentative Erträge für nachwachsende Rohstoffe

Die Festsetzung repräsentativer Erträge beim Anbau nachwachsender Rohstoffe auf Stilllegungsflächen nach Art. 9 der Verordnung (EG) Nr. 2461/99 sollte gestrichen werden, da es oft nicht möglich ist, die festgesetzten Ertragsmengen in der Ernte tatsächlich zu erreichen. Da die Preise für grüne Rohstoffe und Nahrungsmittel kaum noch divergieren, bildet die Verschiebung von Produkten in den Food-Bereich keine Gefahr mehr und die Regelung ist daher überflüssig.

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“, die eine unbürokratische Regelung ohne staatliche Verwaltung bildet. Durch den geplanten anlagebezogenen 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 Emission Pollutant Register (EPER) eine Monitoring- und Berichtspflicht enthält, sollten die verschiedenen Anforderungen möglichst gut aufeinander abgestimmt werden, damit sie gemeinsam aus einer Quelldatei der Unternehmen erfüllt werden können und Doppelungen von Mess- und Berichtspflichten vermieden werden.

Anzahl der Umweltschutzbestimmungen reduzieren, 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, sodass Genehmigungsverfahren sehr lange dauern. Umweltverträglichkeitsprüfun-

gen, das Anlagengenehmigungsrecht und andere Regelungen sollten daher deutlich vereinfacht werden.

Materielle 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.

Gewässerschutz – Landeswassergesetze vereinheitlichen

Die Landeswassergesetze sehen in den Bundesländern unterschiedlich breite Randstreifen für den Gewässerschutz vor. Bislang ist es auch nicht möglich, diese Randstreifen mit den EU-Regelungen zu Flächenstilllegungen zu verbinden. Die Flächenstilllegung sollte so flexibilisiert werden, dass Stilllegungstreifen an Gewässern u.ä. ermöglicht werden. Eine entsprechende Umsetzung der Stilllegungsregelungen der EU für landwirtschaftliche Nutzflächen wird in anderen Mitgliedsländern erfolgreich praktiziert. Daneben sollten die Regelungen in den Bundesländern vereinheitlicht werden. Abweichende wasserrechtliche Bestimmungen der Bundesländer erschweren die Arbeit von Unternehmen, die nicht nur in einem Land tätig sind oder ihren Sitz verlagern wollen. Deshalb ist eine stärkere Vereinheitlichung zwischen den Bundesländern sinnvoll.

Anreize für effizientes Handeln

Selbstverpflichtungen zur Klimavorsorge

Auf die umfangreichen Anforderungen, die auf die Unternehmen im Rahmen der Klimaschutzmaßnahmen zukommen, wurde bereits eingegangen. Die effizienteste Möglichkeit, zu einer Reduktion von Treibhausemissionen für die Einhaltung der nationalen Ziele des Kyoto-Protokolls zu kommen, liegt für den Bereich der Wirtschaft nicht in detaillierten Regelungen und dirigistischen Maßnahmen, sondern in einer Selbstverpflichtung der Unternehmen. Hierdurch ließe sich erheblicher Mehraufwand durch Nach- und Umrüstungen von Anlagen sowie der Erfassung und Kontrolle von Emissionen vermeiden, ohne dass die Umweltbelastung im Endeffekt größer wäre.

2.5 Statistik

Auch in der Wirtschaft können bei der Frage, was Statistik leisten soll und wie viel Aufwand mit der Erhebung verbunden sein darf, 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, für den die Statistik nicht mit seiner wachsenden Bedeutung Schritt gehalten hat. Angeregt wird eine erweiterte Darstellung dieser Dienste mit einer Herunterbrechung auf die berührten Industriezweige. Im Fahrzeugbau wird eine monatliche Umsatz- und Beschäftigungsstatistik getrennt nach Pkw und Nutzfahrzeugen gewünscht. Doch insbesondere 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.

Prioritäten

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, z.B. Freistellung von Betrieben unter 20 Beschäftigten von Meldepflichten und insbesondere 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 sehen die Verbände neue Statistikanforderungen auf europäischer Ebene wie die EU-Arbeitskostenerhebung und die Ausweitung der Berichtspflichten bei Dienstleistungen und freien Berufen. Generell wird die Harmonisierung nationaler und europäischer Erhebungen angemahnt.

Verbände	Themenbezogene Instrumente zum Bürokratieabbau				
	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	- KMU entlasten - Arbeitnehmerdatenschutzgesetz - keine Ausweitung wg. EU	- Reduzierung von Erhebungsmerkmalen - EU-Arbeitskostenerhebung erst ab 20 Besch.	- Vereinheitlichung von Erhebungsverfahren - Nutzung v. Verwaltungsdaten - Online-Datenerhebung	- Einführung einer bundeseinheitlichen Unternehmensnummer	
BDI			- Unternehmensregister - Nutzung v. Verwaltungsdaten - Online-Datenerhebungen	- einheitl. Unternehmensnummer - vereinheitlichte Erhebungen der Stat. LA	
BFB		- Statistische Erhebungen für Freie Berufe vereinfachen (e-Erhebungen) und reduzieren			
BGA		- Erhöhung der Wertgrenze bei Ausfuhrmeldung	- Vereinfachung stat. Angaben im Außenhandel (handelsübl. Mengeneinheiten!)		
Deutscher Bauernverband			- Mehrfachnutzung von Nutztier-Datenbanken		
DIHK		- Obergrenze bei Statistiklasten für KMU unter 50 Beschäftigte			
HDE	- Freistellung von Betr. unter 20 Beschäftigte v. Meldepflichten				
VCI		- Reduktion von Meldepflichten für KMU (Stichproben, Sekundärnutzung von Datenquellen)			
VDA	- Erhebung zu Kosten des Umweltschutzes	- Bessere Statistik für unternehmensnahe Dienstleistungen	- Vereinfachung der Handelsstatistiken (Extra- u. IntraStat)	- Angleichung europ. u. nationaler Berichtspflichten	
ZDH		- Reduzierung der Meldepflichten - EU-Arbeitskostenerhebung ab 20 Beschäftigte	- Nutzung von unterjährigen Verwaltungsdaten - Einsatz des Unternehmensregisters - Online-Datenerhebungen		

2.5.1 Eingriffe in Leistungen, Ansprüche und Regulierungen

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

Regelungen abschaffen bzw. nicht einführen

Generelle Reduktion der Berichtspflichten

Unbeschadet der Forderung nach einer Entlastung speziell der KMU ist auch generell eine Verringerung der statistischen Berichtspflichten anzustreben.

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 immer auch Befragungen in diesem Segment geben müs-

sen, um für den Großteil der Betriebe in der Volkswirtschaft auch statistische Aussagen treffen zu können.

Erhebung zu Kosten des Umweltschutzes abschaffen

Das Erhebungsmerkmal „Investitions- und Betriebskosten für den Umweltschutz“ erfasst in der Automobilindustrie weder den integrierten Umweltschutz noch Umweltschutzmaßnahmen in der Produktentwicklung. Da letztlich nur ein kleiner Teil der Umweltschutzaufwendungen unter die Meldepflicht dieser Erhebung fällt, steht dem Aufwand für die Unternehmen praktisch kein Nutzen gegenüber. Daher sollte das Gesetz abgeschafft werden.

Regelungen ändern bzw. ergänzen

Im Einzelnen wurden von den Verbänden folgende Vorschläge unterbreitet:

EU-Arbeitskostenerhebung einheitlich erst ab 20 Beschäftigten

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 nur 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 Beschäftigten 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 u.a. 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 Vollenerhebungen pro Jahr maximal konfrontiert wird.

2.5.2 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.

Verbesserung von Organisation und Verfahren

Generell ist eine Optimierung von Erhebungsverfahren und ein möglichst 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 bzw. die Mehrfachnutzung von Datenbanken könnte Erhebungs- und Verwaltungsaufwand eingespart werden. Dies gilt z.B. für die Überwachung von Beständen und Bewegungen diverser Nutztierarten, wo etwa bei der Verordnung für eine neue „Schweinedatenbank“ Doppelungen zu beobachten sind. Es sollte daher von vorneherein geklärt werden, welcher Nutzen aus vorhandenen Dateien und Meldungen gezogen werden kann und ob angestrebte Ziele wie in diesem Fall 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 auch 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 Rechnungslegungssystem 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.

Vereinfachung statistischer Angaben im Außenhandel

Im Außenhandel ist grundsätzlich eine Angabe der Warenmenge in Kilogramm je Warenposition erforderlich; dies wird durch die Außenhandelsstatistik-Verordnung (EG) Nr. 1172/95 festgelegt. Oft ist eine Angabe in Kilogramm jedoch gar nicht sinnvoll und verursacht einen hohen Zeitaufwand (was nützt es zu erfahren, wie viel Kilogramm Computer-Chips

ausgeführt wurden?). Anstelle der Angabe in Kilogramm ist die Verwendung handelsüblicher Mengeneinheiten anzustreben, z.B. die Stückzahl. Dies ist weniger aufwändig und darüber hinaus statistisch sinnvoller.

Vereinfachung der Handelsstatistiken

Durch eine Vereinfachung der Handelsstatistiken ExtraStat und IntraStat könnte der Erhebungsaufwand für die Unternehmen reduziert werden. Da hierbei europäische Meldepflichten tangiert werden, werden die Details weiter unten unter dem Gliederungspunkt „materielle Harmonisierung“ dargelegt.

Unternehmensregister

Die EU-Mitgliedsstaaten 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.

Materielle Harmonisierung

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.

Angleichung europäischer und nationaler Berichtspflichten

Die parallelen Berichtspflichten der Unternehmen für die europäische und nationale Exportstatistik verursachen Doppelarbeit. Im Rahmen der EU-Erweiterung sollten die EU-Berichtspflichten überprüft und die 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)

Vollzeitäquivalente

Bei einer Abschneidegrenze von 20 und mehr Beschäftigten sollte auf Vollzeitäquivalente übergegangen werden, weil ansonsten auch kleine Betriebe mit vielen Teilzeitkräften in die Erhebungen einbezogen werden, oder Betriebe, die aufgrund von saisonalen Spitzen nur in einer bestimmten Zeit des Jahres mehr als 20 Mitarbeiter beschäftigen.

2.6 Genehmigungen und Produkthanforderungen

Prioritäten

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 wurde 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 bzw. 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.

Als besonders problematisch werden die Bestimmungen des Datenschutzrechts genannt, die einer deutlichen Vereinfachung bedürfen, ohne dass der Datenschutz selbst infrage gestellt wird. Ein Schwerpunkt der Forderungen nach einem Regulierungsverzicht ist dagegen das Ladenschlussgesetz, das über die erfolgten Lockerungen hinaus als gänzlich verzichtbar angesehen wird. Insbesondere das Kreditgewerbe 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.

Verbände	Themenbezogene Instrumente zum Bürokratieabbau				
	Genehmigungen (Zulassungen), Produktanforderungen				
	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"> - Kriterien für Beteiligungsverfahren (Gemeinden, Behörden) festlegen - Frist für Erörterungsverfahren im Planungsrecht - Zuständigkeit im Luftverkehrsgesetz auf eine Behörde beschränken (keine gesonderte Anhörungsbehörde) - Präzisierung für Planunterlagen in der LuftVZO 		
BdB	<ul style="list-style-type: none"> - Entlastung von Betreibern nicht-öffentlicher TK-Dienste von technischen Anforderungen - 2-jährige Aufklärungspflicht über Termingeschäftsrisiken - Anzeigepflicht für elektronische Handelssysteme 		<ul style="list-style-type: none"> - Vereinfachung des Datenschutzrechts für Tele Diensteanbieter (Onlinebanking) - elektronische Verbraucherkredite ermöglichen - Rahmenbed. f. elektron. Signaturen verbessern - bildgestützte Scheckverarbeitung ermöglichen - Übernahmerecht: Behandlung v. Angeboten zum Erwerb eig. Aktien als Übernahmeangebot - Datenschutzrecht (Verarbeitungsregister) vereinf. - Regelungen zur Geldwäsche- und Terrorismusbekämpfung praxisnäher gestalten 		
BDI	<ul style="list-style-type: none"> - Ladenschlussgesetz - Verzicht auf Verbraucherinformationsgesetz - kein Initiativ- u. Vetorecht für BMVEL 		<ul style="list-style-type: none"> - E-Government ausbauen - Instanzenzug im Telekommunikationsgesetz straffen - Planungsbeschleunigungsgesetz auf ABL ausdehnen - Zuständigkeit im Luftverkehrsg. auf eine Behörde beschränken - unbegrenzte Zulassung für Arzneimittel - Ethikkommissionsverfahren vereinfachen - Gentechnikgesetz an EU-Recht anpassen 		
BFB		- Reduzierung der sicherheitstechn. Regelbetreuung	- Verfahrensbeschleunigung im öffentlichen Vermessungswesen	- Vereinheitlichung d. Bundesländer-Bauordnungen	
BGA	- Liberalisierung des EU-Marktordnungsrechts (Einfuhr Agrarprodukte)		<ul style="list-style-type: none"> - Abschaffung der Einfuhrüberwachung (ist keine materielle Einfuhrbeschr.) - einstufiges Ausfuhrverfahren bis z. erh. Wertgrenze 		

Themenbezogene Instrumente zum Bürokratieabbau					
Verbände	Genehmigungen (Zulassungen), Produktanforderungen				
	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
BVR	<ul style="list-style-type: none"> - extraterritoriale Anwendung v. § 15 Geldwäschegesetz - 2-jährige Aufklärungspflicht über Termingeschäftsrisiken - Anzeigepflicht für elektronische Handelssysteme (EU-Regelung f. börsen-ähn. Systeme abwarten) - Halbjährl. Aushändigung v. Kontoauszügen bei Loseblatt-Sparerkunden - Weniger Eingriffe in Preis- u. Produktgestaltung im Kreditgewerbe (EU-Preisverordnung) - Entlastung v. Betreibern nicht-öffentl. TK-Dienste v. techn. Anforderungen 	<ul style="list-style-type: none"> - Begrenzung des Widerrufsrechts für Immobiliarkredite auf EU-Richtlinie f. Verbraucherschutz - Informationspflichten im Verbraucher- u. Anlegerschutz beschränken; keine EU-Überregulierung 	<ul style="list-style-type: none"> - Übernahmerecht: Behandlung v. Angeboten zum Erwerb eig. Aktien als Übernahmeangebot - Generelle 3-Monats-Frist zur Klärung der verwaltungstechn. Anwendung neuer Gesetze - elektronische Verbraucherkredite ermöglichen - Rahmenbed. f. elektron. Signaturen verbessern - bildgestützte Scheckverarbeitung ermöglichen - Vereinfachung des Datenschutzrechts - Vereinfachung der Datenschutzregeln für Tele-diensteanbieter (Onlinebanking) - Geldwäsche- u. Terrorismusbekämpfung praxisnäher gestalten 		<ul style="list-style-type: none"> - Kostenerstattung für aufw. Regelungen zur Geldwäsche- u. 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 u. 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. polizeil. Führungszeugnis) - einheitliche u. einfache Regeln für Hinweisschilder (Hotelrouten) 	<ul style="list-style-type: none"> - bundeseinheitl. Regelung sicherheits- u. hygienetechnischer Bestimmungen 	
Deutscher Bauernverband		<ul style="list-style-type: none"> - Gültigkeit v. Gaststätten- u. Ladenschlussgesetz bei Verkauf auf Hoffesten - Tierarzneimittelgesetz lockern 	<ul style="list-style-type: none"> - Baugenehmigungsverfahren vereinfachen und beschleunigen - Umnutzung landw. Gebäude erleichtern - EU-Verordnung für Überwachung tierischer Lebensmittel einfach halten - Werbung an Landstraßen erleichtern - Genehmigungen f. Biogasanlagen bundeseinheitl. und einfach gestalten - Freistellung landw. Sonderverkehre im GüKG beibehalten - Ausnahme von Kfz-Vers.pflicht beibehalten - Vereinfachte Vorschriften f. Urlaub auf dem Bauernhof 	<ul style="list-style-type: none"> - Vereinfachtes Verfahren für Fahrz. mit überhöhten Abmessungen in allen Bundesländern 	

Themenbezogene Instrumente zum Bürokratieabbau					
Verbände	Genehmigungen (Zulassungen), Produktanforderungen				
	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"> - Ladenschlussgesetz - Überwachungspflichten f. Auftraggeber im StrGV 	<ul style="list-style-type: none"> - Erlaubnispflichten für Gründer verringern 	<ul style="list-style-type: none"> - zweistufiges Fristenregime mit Genehmigungsfiktion - Arbeitsstättenordnung für Gründer lockern - elektronisches Handelsregister - bundesweite Einführung der Rahmengenenehmigung 		
DSGV	<ul style="list-style-type: none"> - Weniger Eingriffe in Preis- u. Produktgestaltung im Kreditgewerbe - Halbjährl. Aushändigung v. Kontoauszügen bei Loseblatt-Spararkunden - 2-jährige Aufklärungspflicht über Termin-geschäftsrisiken - EU-Prospektrichtlinie (Plan): kein Ende f. prospektfreie Schuldversch. - Prüfpflicht v. Embargobestimmungen bei <i>überweisender</i> Bank - Verpfl. zur halbjährl. Zwischenberichterstattung f. nicht-börsennot. Kreditinst. (EU-Transparenzrichtl.) - Verpflichtung z. Verrentung v. Kleinstbeträgen auf Altersvorsorgekonten 	<ul style="list-style-type: none"> - Informationspflichten im Verbraucher- u. Anlegerschutz beschränken; keine EU-Überregulierung - aufsichtsrechtl. Berichtspflichten reduzieren u. koordinieren - Meldepflichten gegen Insidergeschäfte reduzieren 	<ul style="list-style-type: none"> - elektron. Vertragsabschlüsse / Online-Verträge generell zulassen - Mehr Kontinuität im Verbraucherrecht (Bsp.: Novellierungen des Widerrufsrechts) - Informationspflichten bei elektron. Geschäften mediengerecht gestalten - Vereinfachung des Datenschutzrechts; Verarbeitungsregister - Geldwäsche- u. Terrorismusbekämpfung praxisnäher gestalten; Bei Geldwäschegesetzgeb. (§ 25b KWG) auf EU-Reg. warten 		
Hauptverband der deutschen Bauindustrie			<ul style="list-style-type: none"> - Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz auf ABL ausdehnen 	<ul style="list-style-type: none"> - Bauordnungsrecht der Länder vereinheitlichen 	
HDE	<ul style="list-style-type: none"> - Luftraumsteuer, Stellplatzablösegebühr 	<ul style="list-style-type: none"> - Gaststättengesetz nicht außerhalb d. Gastronomie anwenden 	<ul style="list-style-type: none"> - kommunale Sondernutzungs-satzungen vereinfachen - Strukturierte Ablaufpläne für Projekt-genehmigungen 		
VCI	<ul style="list-style-type: none"> - Verwaltungsvorschrift (Entwurf) zur Störfallverordnung 		<ul style="list-style-type: none"> - Gentechnikgesetz vereinfachen und an EU-Recht anpassen 		

Verbände	Themenbezogene Instrumente zum Bürokratieabbau				
	Genehmigungen (Zulassungen), Produktanforderungen				
	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
VDA		- Gebühren für Genehmigungen im Straßenverkehr senken	- Beschränkung auf 2 Dokumente für Fahrzeugzulassung - Ausdehnung Planungsbeschleunigungsgesetz auf ABL	- bundeseinheitl. Reg. f. Schwerlastverkehr (GSVO) - gegenseitige Anerkennung techn. 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 öffentl. Verwaltungen			

2.6.1 Eingriffe in Leistungen, Ansprüche und Regulierungen

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

Regelungen abschaffen bzw. nicht einführen

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 legt 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 z.B. 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.

Weniger Eingriffe in Preis- und Produktgestaltung im Kreditgewerbe

Die Ausgestaltung des Angebots von Gütern und Diensten und die Preisgestaltung sollten in einer funktionierenden Marktwirtschaft den Un-

ternehmen und dem Ausgleichsmechanismus von Angebot und Nachfrage überlassen werden. Die drastischen Eingriffe durch Verordnungen und Empfehlungen auf EU-Ebene für die Bereiche Überweisungsverkehr, elektronische Zahlungsmittel, Schecks und die Preisgestaltung im europäischen Kreditgewerbe sind daher kritisch zu sehen und sollten auf ein Mindestmaß beschränkt werden.

2-jährige Aufklärungspflicht über Termingeschäftsrisiken

Bei der Novellierung des Termingeschäftsrechts durch das 4. Finanzmarktförderungsgesetz hielt man in §§ 37 d ff WpHG an einer Informationspflicht fest, der zufolge der Kunde alle zwei Jahre eine Information über die Risiken von Finanztermingeschäften unterschreiben muss. Einschließlich der Rücklaufkontrolle führt diese Regelung zu erheblichem Aufwand. Deshalb sollte diese spezielle Aufklärungspflicht gestrichen und eine einmalige Unterrichtung in die allgemeinen Aufklärungspflichten nach § 31 WpHG integriert werden.

Halbjährliche Aushändigung von Kontoauszügen bei Loseblatt-Sparerkunden

Das Bundesaufsichtsamt für das Kreditwesen hat 1982 bestimmt, dass Kontoauszüge, die als Sparerkunden dienen, den Sparern in Abständen von 6 Monaten auszuhändigen sind. Damals gab es für den Sparverkehr nur den Kassenbetrieb, der jedoch bei Dauerauftragssparverträgen nicht unbedingt vom Kunden wahrgenommen wurde. Durch die Möglichkeiten, die Online-Banking, Kontoauszugdrucker u.ä. heute bieten, ist die Aushändigungspflicht für Kontoauszüge bei Loseblatt-Sparerkunden überholt und daher abzuschaffen.

Beibehaltung prospektfreier Schuldverschreibungen (EU-Prospektrichtlinie)

Die EU erarbeitet derzeit eine neue Prospektrichtlinie, die eine Vollharmonisierung der inhaltlichen Prospektanforderungen und des Prospektprüfverfahrens vorsieht. Hintergrund ist der „Europäische Pass für die Ei-

gen- und Fremdkapitalaufnahme im europäischen Wirtschaftsraum“. Nach dem Stand der Beratungen ist damit zu rechnen, dass die Möglichkeit zur prospektfreien Emittierung von Schuldverschreibungen weitgehend beseitigt wird. Damit können die meisten Institute den Fremdkapitalmarkt zukünftig nur noch unter Veröffentlichung eines detaillierten Verkaufs- und Börsenprospekts in Anspruch nehmen. Zusätzlich sollen die inhaltlichen Anforderungen bei der Prospektgestaltung heraufgesetzt werden. Dies würde besonders für kleinere Institute einen unverhältnismäßigen Aufwand bedeuten. Der Anlegerschutz ist jedoch bereits durch die laufende Liquiditäts- und Eigenmittelkontrolle der Institute durch die Aufsichtsbehörden gewährleistet. Schuldverschreibungen von Kreditinstituten sollten daher weiterhin prospektfrei emittiert werden können.

Prüfpflicht von Embargobestimmungen bei überweisender Bank

Die Prüfpflicht der Kreditinstitute, Zahlungsverbote aufgrund von europäischen Finanzembargobestimmungen im Überweisungsverkehr zu beachten, gilt bislang auch für die überweisende Bank, obwohl die Überwachung der Zielkonten hier kaum durchführbar ist. Außerdem besteht eine Doppelkontrolle, da für die Empfängerbank die gleiche Regelung greift. Daher ist die Überwachung der Embargobestimmungen auf die Empfängerbank zu beschränken. Außerdem sollten Listen mit sanktionierten Personen und Organisationen elektronisch verfügbar gemacht werden.

Halbjährliche Zwischenberichterstattung für nicht-börsennotierte Kreditinstitute

Die EU hat einen Richtlinienvorschlag mit Maßnahmen für mehr Transparenz für die Emission börsennotierter Wertpapiere beschlossen. Von der Richtlinie sind auch solche Kreditinstitute betroffen, die wie z.B. Landesbanken und Sparkassen nicht börsennotiert sind, aber zum Börsenhandel zugelassene Anleihen und Genussscheine emittieren. Die betroffenen Institute sollen verpflichtet werden, zukünftig Halbjahresberichte mit Zwischenabschluss und fortgeschriebenem Jahresbericht vorzulegen. Ferner enthält der Richtlinienvorschlag die Bestimmung, dass der

Jahresabschluss innerhalb von 3 Monaten nach Bilanzstichtag aufgestellt, geprüft und veröffentlicht sein muss. Der Nutzen dieser Bestimmungen ist gering, die Belastungen für kleine Kreditinstitute um so beträchtlicher. Um den Wettbewerb im Bankensektor nicht zu Ungunsten kleiner Institute zu beeinflussen, sollte auf die Verpflichtung zur halbjährlichen Berichterstattung und die 3-Monatsfrist für den Jahresabschluss für nicht börsennotierte Kreditinstitute im Rahmen der EU-Transparenzrichtlinie verzichtet werden.

Verpflichtung zur Verrentung von Kleinstbeträgen auf Altersvorsorgekonten

Derzeit besteht für die Kreditinstitute die Verpflichtung, auf Altersvorsorgekonten angelegte Beträge zu verrenten. Dies gilt auch für Bagatellebeträge. Diese umständliche Regelung nützt dem Sparer nichts und verursacht unnötige Kosten, sodass sie gestrichen werden sollte.

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 Doppelregelungen derzeit keine entsprechende Regelung getroffen werden. Hierzu müssten die Anzeigepflicht nach § 58 BörsG und die Vorgaben zur Überwachung börsenähnlicher Systeme gem. §§ 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 z.B. 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.

Überwachungspflichten für Auftraggeber im Straßengüterverkehr

Mit dem Gesetz zur Bekämpfung der illegalen Beschäftigung im gewerblichen Güterkraftverkehr wurden Überwachungspflichten für Auftraggeber eingeführt, die den illegalen Einsatz von Kraftfahrern in der gesamten Transportkette betreffen. Da der Auftraggeber selbst aber keine Kontrollmöglichkeit besitzt, ist diese Regelung sinnlos und abzuschaffen.

Sperrzeiten einiger Bundesländer, Feiertagsverbote

Noch immer gelten für den gastronomischen Bereich in einigen Bundesländern historische Sperr- und Öffnungszeiten, die einer liberalen Wirtschaftsordnung widersprechen und mit urbanen Lebensgewohnheiten

nicht in Einklang stehen. Diese überflüssigen Reglementierungen sind schnellstmöglich aufzuheben.

Musik- und Tanzverbote an Feiertagen sind in den Feiertagsgesetzen mancher Bundesländer enthalten, obwohl diese Regelungen kaum noch zeitgemäß erscheinen. Überwachung und Bearbeitung von Ausnahmegenehmigungen erhöhen die Bürokratie. Die den Lebensgewohnheiten der Bevölkerungsmehrheit widersprechenden Gesetzespassagen sollten gestrichen werden.

2-Jahresprüfung von Schankanlagen

Die bisherige sicherheitstechnische Überprüfung von Schankanlagen im zweijährigen Abstand ist entfallen, seit Schankanlagen nicht mehr als überwachungsbedürftig eingestuft werden. Die arbeits- und kostenintensive Überprüfung wird jedoch aus vorgeblichen hygienischen Gründen weiter vorgeschrieben – obwohl es separate Hygienevorschriften gibt und Schankanlagen im 2-Wochen-Rhythmus gereinigt werden müssen, was auch zu dokumentieren ist. Es handelt sich offenbar um eine Arbeitsbeschaffungsmaßnahme für eigentlich nicht mehr benötigte Kontrolleure, die eingestellt werden sollte.

Verwaltungsvorschrift zur Störfallverordnung (Entwurf)

Nach Inkrafttreten der Störfallverordnung im Mai 2000 haben sich Betreiber und zuständige Behörden lange auf die Vorgehensweise zum Vollzug der Verordnung verständigt. Eine neue Verwaltungsvorschrift zum Vollzug der StörfallV ist daher überflüssig und könnte zu erheblichem unnötigen Änderungsbedarf führen. Eventuell müssten bereits abgefasste Dokumente etwa des Sicherheitsberichts neu erstellt werden, daher sollte auf die neue Verwaltungsvorschrift verzichtet werden.

Entlastung von Betreibern nicht-öffentlicher TK-Anlagen

Das Telekommunikationsgesetz erlegt Betreibern von TK-Diensten verwaltungs- und kostenintensive Pflichten für technische Schutzmaßnahmen und zur Umsetzung von Überwachungsmaßnahmen auf. Unternehmen, die diese Dienste nur in geschlossenen nicht-öffentlichen Netzen erbringen, sollten hiervon befreit werden.

Regelungen ändern bzw. ergänzen

Im Einzelnen unterbreiten die Verbänden folgende Vorschläge:

Erlaubnispflichten für Existenzgründer verringern

Gerade Jungunternehmer werden durch vielfältige Erlaubnispflichten vor Aufnahme der Geschäftstätigkeit behindert. Das Gewerbeamt sollte daher konsequent von unverhältnismäßigen Auflagen befreit werden. Auf europäischer Ebene muss die Gewerbebefreiheit weiter ausgebaut werden.

„One-Stop-Shop-Prinzip“ für Existenzgründer

Durch eine zentrale öffentliche Anlaufstelle für Existenzgründer bei den Handwerkskammern bzw. IHKs können alle Informationsangebote gebündelt werden; am besten sollte hier auch gleich eine gemeinsame Genehmigungsstelle für die Behörden, bei denen Unternehmensgründer vorstellig werden müssen, angesiedelt sein. In Kombination mit einer Reduktion der erforderlichen Genehmigungen z.B. 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 z.B. 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 Information 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.

Begrenzung des Widerrufsrechts für Immobiliarkredite auf EU- Verbraucherschutzrichtlinie

Der Verbraucherschutz sollte nicht ohne sachlichen Grund über die europäischen Vorgaben hinausgehen, die bereits sehr umfassende Rechtsansprüche definieren. Eine solche bürokratieaufwändige Übererfüllung besteht seit August 2002 im Bereich des Widerrufsrechts für Immobiliarkredite, weil die bisherige Ausnahme vom Widerrufsrecht aufgehoben wurde. Da Immobiliarkredite vom Verbraucher nach sorgfältiger Abwägung aufgenommen werden, besteht keine sachliche Notwendigkeit für das Widerrufsrecht und die damit verbundene aufwändige Belehrung. Es sollte zur alten Regelung zurückgekehrt werden.

Meldepflichten gegen Insidergeschäfte reduzieren

Um der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht BAFin die Aufdeckung von Insidergeschäften zu ermöglichen, sieht § 9 WpHG eine umfassende Meldepflicht für sämtliche börslichen und außerbörslichen Wertpapier- und Termingeschäfte vor, an denen Wertpapierdienstleistungsunternehmen beteiligt sind. Die Folge der immer komplexeren Meldeanforderungen ist eine gigantische Datenakkumulation mit Millionen Meldungen pro Tag, die die Auswertungs- und Kontrollmöglichkeiten der

BAFin weit übersteigt. Da der Sanktionseffekt gegen Insiderhandel nicht erzielt wird, könnten die Meldepflichten auch reduziert werden.

Reduzierung der sicherheitstechnischen Regelbetreuung

Die vorgeschriebene jährliche sicherheitstechnische Regelbetreuung im Rahmen der berufsgenossenschaftlichen Unfallverhütungsvorschriften nach UVV/VBG 122 nimmt keine Rücksicht auf die tatsächlichen Notwendigkeiten; die automatische Abrechnung einer Mindesteinsatzzeit stellt eine oft überflüssige Belastung dar.

Sperrzeiten für Außengastronomie liberalisieren

In der Außengastronomie sollte nicht die wegen der Orientierung an Industrieanlagen ungeeignete TA Lärm Anwendung finden, sondern eine an der menschlichen Kommunikation ausgerichtete weniger restriktive Freischankflächenverordnung.

Vereinfachung von Regelungen im Gastgewerbe

Die Gestaltung der Speisekarte hat sich inzwischen eher zu einer juristischen statt kulinarischen Leistung gewandelt. Die Preisangabenverordnung (PAngV) schreibt vor, dass Endpreise unabhängig von gewährten Rabatten anzugeben sind. Es reicht also nicht aus, z.B. für eine „Happy hour“ eine Reduktion um 50 Prozent bekannt zu machen, sondern es sind die verschiedenen Endpreise für jedes Getränk anzugeben. Dies macht doppelte Preislisten notwendig.

Die Zusatzstoffzulassungsverordnung (ZZuV) verlangt die Angabe zahlreicher Zusatzstoffe in Speisen und Getränken in Fußnoten auf der Speisekarte. Die Kennzeichnungspflichten sind bei wechselnden Angeboten und Lieferanten kaum zu erfüllen, da ständig neue Speisekarten gedruckt werden müssen. Eine Alternative sind separate Listen, wie sie für die Verpflegung in Kantinen ausreichend sind.

Gaststätten- und Ladenschlussgesetz außerhalb von Gastronomie bzw. Handel

Die Anwendung der strengen Auflagen für Gaststätten sowie der Regelungen des Ladenschlussgesetzes für Veranstaltungen auf Landwirtschaftsbetrieben widerspricht der Lebenswirklichkeit und steht dem Ziel, zusätzliche Einkommensmöglichkeiten im landwirtschaftlichen Bereich zu eröffnen, diametral entgegen. Im Übrigen werden Feste und Sonderveranstaltungen auch andernorts gerade für Ausnahmen vom Ladenschlussgesetz genutzt. Unbeschadet der generellen Forderung nach einer Abschaffung des Ladenschlussgesetzes ist seine Anwendung auf landwirtschaftliche Betriebe zu beenden. Ebenso sollte das Gaststättengesetz nicht für Events in Verkaufsräumen gelten.

Gebühren für Genehmigungen im Straßenverkehr senken

Die Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr sieht trotz Überarbeitungen noch immer spürbar höhere Gebühren vor als bei ausländischen Genehmigungsbehörden für gleiche Sachverhalte; dies betrifft Genehmigungen wie Akkreditierungsverfahren. Hier ist eine Anpassung an die Sätze benachbarter Länder anzustreben, da innerhalb der EU Genehmigungskonkurrenz herrscht und deutsche Hersteller bereits im Ausland Genehmigungen beantragen.

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 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.

Tierarzneimittelgesetz lockern

Das neue Tierarzneimittelgesetz enthält enge und willkürliche zeitliche Vorgaben für den Einsatz von Arzneimitteln bei Nutztieren. Die Abgabefristen für Tierarzneimittel sollten im Rahmen von Betreuungsverträgen mit dem Tierarzt praxisorientiert ausgeweitet werden.

2.6.2 Effizienzsteigerung von Regelungen und Verfahren

Ein Teil der belastenden Zulassungs- und Genehmigungsbürokratie kann abgebaut werden, indem Verfahren effizienter organisiert oder harmonisiert werden.

Verbesserung von Organisation und Verfahren

Kriterien für Beteiligungsverfahren von Gemeinden im Luftverkehrsrecht festlegen

Das Luftverkehrsgesetz sieht zwar die Einholung von Stellungnahmen der Behörden sowie die Auslegung von Plänen in jenen Gemeinden vor, in denen sich das Vorhaben auswirkt, regelt aber nicht die Kriterien der Beteiligung. Streitigkeiten über Beteiligungsgebiete führen daher zu Verzögerungen. Durch die Festlegung von Lärmgrenzwerten für die Beteiligungsverfahren könnte dies leicht vermieden 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 z.B. 6 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 2 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.

Präzisierung der einzureichenden Planunterlagen in der LuftVZO

Das LuftVG sieht im Planfeststellungsverfahren die Vorlage der Pläne bei der Anhörungsbehörde vor und verlangt sogar innerhalb eines Monats nach Zugang die Auslegung eines „vollständigen“ Plans, ohne aber vorzugeben, was die Planungsunterlagen exakt beinhalten müssen. Je nach befasster Planfeststellungsbehörde können die Anforderungen an die Planungstiefe daher ganz unterschiedlich ausfallen. Nachforderungen und Verzögerungen sind die Folge, da ohne gesetzliche Vorgaben für den Vorhabensträger keine Möglichkeit besteht zu bestimmen, wann ein Plan vollständig ist. In einer eigenen Vorschrift sollte daher im Rahmen der LuftVZO präzisiert werden, welche Unterlagen einzureichen sind.

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 Genehmigungsverfah-

ren 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 anfallendem 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 ist nicht mehr möglich. Dies könnte die Genehmigungsverfahren generell verkürzen.

Übernahmerecht: Behandlung von Angeboten zum Erwerb eigener Aktien

Im neuen Übernahmerecht ist die Behandlung von Angeboten zum Erwerb eigener Aktien als Übernahmeangebot nicht klar geregelt. Gilt das Wertpapiererwerbs- und Übernahmegesetz (WpÜG) nicht nur bei Übernahme fremder, sondern auch bei Rückkauf eigener Aktien außerhalb der Börse, wäre die Erstellung einer Angebotsunterlage und Überprüfung beim Aufsichtsamt notwendig. Da hierfür umfangreiche Angaben erforderlich sind, deren Sinn beim Kauf eigener Aktien nicht gegeben ist, sollte eine Klarstellung im WpÜG erfolgen.

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 insbesondere 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 z.B. für § 492 Abs. 1 Satz 1 BGB, der für den Verbraucherdarlehensvertrag die elektronische Form gemäß § 126a BGB ausschließt.

Informationspflichten bei E-Commerce mediengerecht gestalten

In letzter Zeit sind sowohl auf europäischer wie auch auf nationaler Ebene neue Vorschriften erlassen worden, durch die eine Überregulierung und Behinderung für die Ausbreitung der Informationstechnologien im Wirtschaftsverkehr droht. Es besteht die Gefahr, dass die online bereitzustellenden Informationen nicht mehr auf Handys und nur sehr langwierig auf PCs herabzuladen sind. Die in diesem Kontext bestehenden Informationspflichten (z.B. §§ 312 c, e BGB, § 6 Teledienstegesetz) sollten daher medienrecht gestaltet werden.

Rahmenbedingungen für elektronische Signaturen verbessern

Durch hohe bürokratische Anforderungen an die elektronische Signatur im Signaturgesetz wird deren Verbreitung behindert. Erleichterungen könnten z.B. Zahlungskarten mit Signaturfunktion zugute kommen.

Elektronische Verbraucherkredite ermöglichen

Trotz des Strukturwandels bei den Dienstleistungen und der Ausbreitung des Internet können Verbraucherkredite noch immer nicht im E-Commerce gewährt werden. Die Vorschrift in § 492 Abs. 1 BGB sollte gestrichen werden, da der Verbraucherschutz durch das zweiwöchige Widerrufsrecht gewahrt ist.

Bildgestützte Scheckverarbeitung ermöglichen

In anderen EU-Staaten ist Image-Processing in der Scheckverarbeitung bereits üblich. In Deutschland fehlt die rechtliche Grundlage für diese kostensparende Variante, die den physischen Transport der Scheckkunden ersetzt. Durch Änderung der Verordnung über Abrechnungsstellen im Wechsel- und Scheckverkehr müssen auch bei uns die rechtlichen Grundlagen geschaffen werden.

Datenschutzrecht vereinfachen – Verarbeitungsregister reformieren

Stetig ansteigende Anforderungen im Datenschutzrecht verursachen immer höhere EDV- und Personalkosten bei den Unternehmen. Mit der Novellierung des Bundesdatenschutzgesetzes vom Mai 2001 sind für Kreditinstitute erhebliche neue Belastungen entstanden. Aufgrund der 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 Teledienstschutzgesetzes durch Teledienstanbieter, z.B. im Online-Banking, führt zu Abgrenzungsproblemen

und Widersprüchen. Eine Vereinfachung und Systematisierung des Rechts ist notwendig.

In der Umsetzung der EG-Datenschutzrichtlinie in § 4 g Abs. 2 BDSG ist für Unternehmen ein so genanntes Verarbeitungsregister mit datenschutzrechtlich relevanten Vorgängen enthalten. Je nach Auslegung der Datenschutzaufsichtsbehörde kann dies 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.

Regelungen zur Geldwäsche- und Terrorismusbekämpfung praxisnäher gestalten

Die Regelungen zur Bekämpfung der Geldwäsche sind aufgrund der extraterritorialen Anwendung auf Niederlassungen und Töchter deutscher Kreditinstitute mit großem Aufwand verbunden. In den EU-Ländern gelten aber ohnehin einschlägige Bestimmungen, sodass die Anwendung nach § 15 Geldwäschegesetz überflüssig ist. Ähnliches gilt für OECD-Länder. Problematisch ist auch die Bestimmung zur Anzeige des Geldwäsche-Verdachts, sobald diese „nicht ausgeschlossen werden kann“. Für einige Länder scheint demnach jede Transaktion anzeigepflichtig zu sein. Daneben wird für den Geschäftsverkehr deutscher Banken mit dem Ausland eine schriftliche Bestätigung für die Durchführung der Geldwäscheregeln durch die Korrespondenzbank verlangt, was zu erheblichem Aufwand führen kann.

Weitere Kosten entstehen aus dem neuen § 25b Kreditwesengesetz (KWG), der organisatorische Pflichten bei der Abwicklung ein- und aus-

gehender Überweisungen mit Staaten außerhalb der EU festlegt. Hier blieb unberücksichtigt, dass die Kreditinstitute bei der Abwicklung grenzüberschreitender Überweisungen in internationale Usancen eingebunden sind, die der Umsetzung der Vorgabe entgegenstehen. Das Gesetz ist also nicht umsetzbar; sinnvoll sind extraterritorial wirksame Regelungen nur, wenn spiegelbildliche Regelungen in den anderen Ländern existieren. § 25b KWG sollte daher bis zur Herbeiführung einer mit Drittstaaten abgestimmten europäischen Regelung ausgesetzt werden.

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 6 Monate später durch das 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.

Instanzenzug im Telekommunikationsgesetz straffen

Die verwaltungsrechtliche Überprüfung der Entscheidungen der Regulierungsbehörde im geltenden Telekommunikationsrecht weist einen langen Instanzenzug von der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung über die Berufung beim Obergericht bis zur Revision beim Bundesverwaltungsgericht auf. Mehrjährige Verfahren beeinträchtigen die Planungssicherheit in dieser wichtigen Branche. Um die Verfahrensdauer zu verkürzen, ist die Reduktion des Instanzenzugs um eine Ebene, d.h. die erstinstanzliche Zuständigkeit des Obergerichts in der Novellierung des Telekommunikationsgesetzes anzustreben.

Abschaffung der Einfuhrüberwachung

Für jeden Import von genehmigungsfreien, aber der vorherigen Einfuhrüberwachung unterliegenden Waren muss ein Überwachungsdokument beantragt werden. Dies gilt beispielsweise für chinesische Spielwaren. Die Bearbeitung erfolgt durch das Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle BAFA; durch die Bearbeitungszeit kann sich die Zollabfertigung verzögern. Die Einfuhrüberwachung wird von der Europäischen Kommission aufrecht erhalten, obwohl die EU nach internationalen handelsrechtlichen Regeln die Einfuhr der entsprechenden Waren nicht begrenzen oder behindern darf. Die Einfuhrüberwachung enthält dementsprechend kein Instrument zur Verhinderung von Einfuhren und bildet keine materielle Einfuhrbeschränkung. Sie ist ein ärgerliches administratives Hindernis ohne erkennbaren Nutzen, das abzuschaffen ist.

Wertgrenze bei der Ausfuhrmeldung und einstufiges Ausfuhrverfahren

Die ausgesprochen niedrigen Wertgrenzen bei Ausfuhranmeldungen führen zu einem hohen Bearbeitungsaufwand bei Unternehmen und Zollbehörden. Schon ab einem Warenwert von 1.000 Euro muss aus statistischen Gründen eine Ausfuhranmeldung abgegeben werden. Ab 3.000 Euro ist eine Vorabfertigung bei der zuständigen Ausfuhrzollstelle erforderlich. Ab diesem Warenwert gilt das zweistufige Ausfuhrverfahren mit Vorführung der Sendung bei der Ausfuhrzollstelle zur Erlangung eines Stempels für die Ausfuhr, der dann der Ausgangszollstelle vorzulegen ist. Dieses historische Verfahren sollte durch eine alleinige Abfertigung durch die Ausgangszollstelle ersetzt werden. Zumindest ist die Wertschwelle für die Vorabstempelung nach Art. 794 ZK-DVO drastisch zu erhöhen.

Kommunale Sondernutzungssatzungen vereinfachen

Ein beträchtlicher Anteil der bürokratischen Belastungen von Handel und Gastronomie entstammt nicht deutschland- oder auch nur landesweiter Bürokratie, sondern der Regelungssucht kommunaler Entscheidungsträger – also jener Personen, die eigentlich ein Eigeninteresse an einer Ent-

lastung lokaler Betriebe haben sollten. Gerade bei Sondernutzungsflächen im öffentlichen Raum gibt es komplizierte Auflagen und Genehmigungen nur nach Spießrutenläufen durch kommunale Ämter. Gebühren werden für Hinweisschilder verlangt, die wenige Zentimeter in den öffentlichen Luftraum hineinragen – ohne dass das Verhältnis zwischen geringen Einnahmen und hohem bürokratischen Aufwand hinterfragt wird. Dass z.B. Straßencafés das Stadtbild beleben und von den Bürgern gerne angenommen werden, spielt offenbar keine Rolle. Viele dieser kommunalen Sondernutzungssatzungen wie Luftraumsteuer und Stellplatzablösegebühr für innerstädtische Geschäfte gehören schlicht abgeschafft, wie es einige Kommunen schon vorgemacht haben.

Konzessionsverfahren vereinfachen

Auch die Erteilung von Konzessionen für die Gastronomie betrifft nicht den Bund, sondern die Kommunen. Ohne eine Beteiligung der Länder und Gemeinden ist eine deutliche Verringerung bürokratischer Lasten allerdings nicht erreichbar, sodass dieser Punkt hier trotzdem aufgeführt wird. Konzessionsunterlagen müssen teilweise in mehr als 10-facher Ausfertigung eingereicht werden. Verfahren dauern Monate, ohne dass es materielle Beanstandungen gibt. Unterschiedliche kommunale Ämter schieben sich die Verantwortung für Verzögerungen zu. Insbesondere bei Betriebsübergängen könnte auf erneute Prüfungen verzichtet werden, die über die Befähigung des neuen Betriebsinhabers hinausgehen.

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 z.B. das polizeiliche Führungszeugnis bereitgestellt werden.

3-Monats-Frist zur Klärung der Anwendung neuer Gesetze

Soweit bei Gesetzesänderungen bzw. gesetzlichen Neuregelungen — sei es vom Gesetzgeber selbst oder von den betroffenen Rechtsanwendern — ergänzende Klarstellung im Verwaltungswege für notwendig erachtet werden, sollte die Verwaltung regelmäßig angehalten werden, diese zügig — möglichst innerhalb von maximal drei Monaten — vorzulegen. Dadurch würden von vornherein Unsicherheiten und Auseinandersetzungen mit der Verwaltung über die zutreffende Anwendung und Auslegung von Gesetzen vermieden und die für die Wirtschaft notwendige Rechts- und Planungssicherheit kurzfristig hergestellt.

Baugenehmigungsverfahren vereinfachen und beschleunigen

Die Dauer von Baugenehmigungsverfahren wird durch Beteiligung einer Vielzahl betroffener Fachbehörden verlängert, was Investitionen z.B. 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.

Verfahrensbeschleunigung im öffentlichen Vermessungswesen

Durch eine Reihe von Maßnahmen könnte eine Beschleunigung erzielt werden:

- Unmittelbare Weiterleitung von Zerlegungsplänen bzw. vorgezogenen Veränderungsnachweisen vom öffentlich bestellten Vermessungs-

genieur an Notar und Grundbuchamt vor Einschaltung des Katasteramtes.

- Einsatz des Internets bei der Versendung von Vermessungsunterlagen.
- Verlagerung hoheitlicher Dienstleistungen auf die beliebigen Freiberufler, d.h. öffentlich bestellte Vermessungsingenieure (ÖbVI) und Notare; vollständige Übertragung der operativen Vermessungsdienstleistungen und Übertragung der Geschäftsstellentätigkeit der Vermessungs- und Gutachterausschüsse.

Einheitliche und einfache Regeln für Hinweisschilder

Für die Beschilderung von Hotelrouten in Städten könnten deutschlandweit einheitliche und einfache Regeln geschaffen werden. Die Regeln für amtliche Hinweisschilder werden derzeit in den verschiedenen Bundesländern sehr unterschiedlich ausgelegt. Die Aufstellung nicht-amtlicher Schilder ist noch weit komplizierter. Hier sind sinnvolle Regelungen anzustreben, damit Ortsfremden die Orientierung erleichtert wird.

Werbemaßnahmen im Außenbereich stellen für viele Gewerbetreibende auf dem Lande ein wichtiges Instrument dar, um Kunden zu erreichen, da es hier keine „Laufkundschaft“ gibt. Dieser Werbe- und Hinweisbedarf ist derzeit kaum zu decken, da amtliche Hinweiszeichen auf innerörtliche Ziele und Einrichtungen mit Verkehrsbedeutung beschränkt sind. Es wäre hilfreich, das Straßenverkehrsgesetz dahingehend zu ändern, dass auch Schilder für private Einrichtungen zugelassen werden. Ebenfalls sollte das Werbeverbot an Landstraßen eingeschränkt werden.

Meldepflichten in Hotels vereinfachen

Das Melderechtsrahmengesetz wird der technischen Entwicklung nicht mehr gerecht. Die Möglichkeit elektronischer Meldeformulare mit entsprechender Signatur muss wie in anderen Bereichen auch endlich aufgenommen werden.

Umnutzung landwirtschaftlicher Gebäude erleichtern

Die wirtschaftlich sinnvolle Umnutzung nicht mehr benötigter landwirtschaftlicher Gebäude im Außenbereich wird durch § 35 Abs. 4 BauGB eingeschränkt. Eine beschränkte gewerbliche Nutzungsänderung ist aber wünschenswert, um den Bestand der Gebäude zu sichern und Zusatzeinkommen für Landwirte zu ermöglichen. Das Baurecht sollte daher angepasst werden.

Unbegrenzte Zulassung für Arzneimittel

Die nach § 31 Arzneimittelgesetz notwendige Erneuerung der Zulassung von Arzneimitteln im fünfjährigen Rhythmus soll nach dem Kommissionsvorschlag zur Revision der EU-Arzneimittelgesetzgebung entfallen. Die Bundesregierung sperrt sich hiergegen, obwohl eine signifikante Entlastung für Behörden und Wirtschaft erreicht werden könnte. Die Patientensicherheit bliebe gewährt, da die Zulassung jederzeit überprüft und widerrufen werden könnte. Zusätzlich soll der periodische Arzneimittelsicherheitsbericht sogar alle drei statt fünf Jahre erhoben werden, sodass einer Abschaffung der Zulassungsbegrenzung nichts im Wege steht.

Ethikkommissionsverfahren vereinfachen

Für die Genehmigung multizentrischer klinischer Prüfungen sind in Deutschland eine Vielzahl lokaler Ethikkommissionen einzubinden, was zu Verfahrensverzögerungen von mehreren Monaten führen kann. Das Votum einer Ethikkommission sollte auch bei multizentrischen klinischen Prüfungen ausreichend sein.

Gentechnikgesetz vereinfachen und an EU-Recht anpassen

Bei der Novellierung des Gentechnikgesetzes (GenTG) wurden wesentliche in der EU-Änderungsrichtlinie 98/81/EG über die Anwendung gentechnisch veränderter Mikroorganismen in geschlossenen Systemen vorgesehene Deregulierungen nicht umgesetzt, stattdessen sind weitere Hürden errichtet worden. Bei der anstehenden Novellierung zur Berücksich-

tigung der EU-Freisetzungsrichtlinie sollten die Erleichterungen der EU-Anwendungsrichtlinie nun endlich umgesetzt und die Verschlechterungen gegenüber dem GenTG von 1993 zurückgenommen werden, um den Wettbewerbsnachteil für deutsche Biotech-Unternehmen zu beseitigen.

EU-Verordnung für Überwachung tierischer Lebensmittel (Entwurf)

Der Entwurf der EU-Verordnung für die amtliche Überwachung von tierischen Lebensmitteln für den menschlichen Verzehr verlangt von den Herkunftsbetrieben der Schlachttiere zahlreiche Informationen zur Lebensmittelherstellungskette, die dem Schlachtbetrieb spätestens 24 Stunden vor Eintreffen der Tiere zugestellt werden müssen. Der Katalog von Angaben muss reduziert werden. Ferner sollten die Papiere erst gemeinsam mit den Tieren am Schlachthof eintreffen müssen, um den Aufwand in vertretbaren Grenzen zu halten.

Genehmigungen für Biogasanlagen bundeseinheitlich vereinfachen

Im Bereich der Bioenergieanlagen könnten bundeseinheitliche Genehmigungsleitfäden den administrativen Aufwand für Anlagenbetreiber und Behörden verringern. Im Einzelnen sind folgende Vereinfachungen anzustreben:

- Gülle, die zur Energieerzeugung genutzt wird, ist als Wirtschaftsdünger und nicht als Abfall einzustufen,
- die Privilegierung landwirtschaftlicher Biogasanlagen nach § 35 BauGB darf nicht an die Nutzung der Hälfte der Energie im Betrieb gekoppelt sein und
- die Gärrückstände aus Biogasanlagen, die nachwachsende Rohstoffe und Gülle einsetzen, sollten ohne Hygienisierung in den Verkehr gebracht werden dürfen.

Vereinfachte Vorschriften für Urlaub auf dem Bauernhof

Gewerberechtliche, gaststätten- und steuerrechtliche Vorschriften behindern die Entwicklung von Beherbergungsmöglichkeiten in landwirtschaft-

lichen Betrieben, obwohl „Urlaub auf dem Bauernhof“ von Bund und Ländern als förderungswürdig angesehen wird. Um die Grenze zur steuerlichen Gewerblichkeit nach dem Einkommensteuerrecht nicht zu überschreiten, sind den landwirtschaftlichen Betrieben z.B. Leistungen wie Zimmerreinigung und Getränkeservice verboten, während Frühstück erlaubt ist. Ferner gibt es auch in diesem Bereich unterschiedliche Schwellenwerte wie etwa eine Investitionsförderung bis zur Kapazität von 25 Gästebetten bei einer einkommensteuerlichen Abschneidegrenze von 3 Zimmern mit maximal 5 Betten. Die Vorschriften sind den heutigen Gegebenheiten anzupassen und die Schwellenwerte zu harmonisieren.

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 u.ä. 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 und Erklärungen 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 und auch länderübergreifend möglich ist.

Bundesweite Einführung der Rahmengenemigung

Das Instrument der Rahmengenemigung 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 schlechte Verfahrensabläufe und Reibungen zwischen Unternehmen und Behörden. Die Folge sind Beschwerden über den schleppenden Fortschritt der Immobilienprojekte, weil z.B. 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.

Beschränkung auf 2 Dokumente für Fahrzeugzulassung

Für die Fahrzeugzulassung werden in Deutschland nach Umsetzung der EU-Zulassungsrichtlinie 1999/37/EG im kommenden Jahr weiterhin zwei Dokumente – Fahrzeugbrief und -schein – notwendig sein, zu denen die Typgenehmigung als drittes Dokument hinzukommt. In den meisten europäischen Staaten reichen hingegen insgesamt 2 Dokumente aus, was auch für Deutschland anzustreben ist.

Freistellung landwirtschaftlicher Sonderverkehre im GüKG beibehalten

Derzeit arbeitet das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen an einer Novellierung des Güterkraftverkehrsgesetzes. Dabei sind offenbar erhebliche Einschränkungen bei der Freistellung land- und forstwirtschaftlicher Sonderverkehre nach § 2 Abs. 1 Nr. 7 GüKG geplant. Die Folge wäre eine hohe Verwaltungsbelastung der zuständigen Behörden und Mehraufwand bei den landwirtschaftlichen Betrieben, was dem erklärten Ziel einer Liberalisierung und Vereinfachung des einschlägigen Verkehrsrechts zuwiderliefe.

Ausnahmen von Kfz-Versicherungspflicht beibehalten

Bislang sind bestimmte Fahrzeuge des land- und forstwirtschaftlichen Bereichs von der Versicherungspflicht ausgenommen. Das Unfallrisiko wird durch die Betriebshaftpflicht abgedeckt. Durch eine Richtlinienänderung soll diese Ausnahmeregelung nun wegfallen. Damit müssten rund 400.000 selbstfahrende Arbeitsmaschinen und zulassungsfreie Anhänger in einer Kfz-Haftpflichtversicherung versichert werden, was aber zunächst eine Einführung des Zulassungsverfahrens für ein amtliches Kennzeichen für diese Fahrzeuge bedeuten würde. Der Verwaltungsaufwand in den Kfz-Zulassungsstellen und Betrieben wäre immens und aufgrund der Praxistauglichkeit der bisherigen Regelung überflüssig.

Genehmigungen und Erlaubnisse für Spezialfahrzeuge vereinfachen

Die Bau- und Ausrüstungsvorschriften in der Straßenverkehrszulassungsordnung sind auf Pkw und Lkw ausgerichtet; für Arbeitsmaschinen und andere Sonderfahrzeuge sind Ausnahmegenehmigungen erforderlich, deren Erlangung kompliziert und aufwändig ist. Die Praxis bei der Erteilung von Ausnahmegenehmigungen nach § 70 StVZO und Erlaubnissen nach § 29 StVO sollte vereinfacht und beschleunigt werden.

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-, sozialversicherungs- und beitragspflichtiger Entgelte. Überprüfungen zum 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.

Materielle Harmonisierung

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.

Bundeseinheitliche Regelungen für den Schwerlastverkehr (GSVO)

Für Fahrzeuge mit Übergewicht bzw. -abmessungen ist noch immer ein aufwändiges Genehmigungsverfahren mit Anhörung aller betroffenen Bundesländer und Straßenbaubehörden erforderlich, obwohl BMVBW und Bundesländer vor 3 Jahren vereinbart hatten, im Rahmen einer Verordnung über Großraum- und Schwerverkehr (GSVO) eine bundeseinheitliche Regelung einzuführen. Hiermit könnte die Genehmigungspraxis für Ausnahmeverkehre vereinfacht und harmonisiert werden.

Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen praktizieren vereinfachte Verfahren für Erlaubnisse und Ausnahmegenehmigungen nach §§ 29 Abs. 3/Abs. 1 Nr. 5 StVO durch Zusammenfassung aller Fahrzeuge eines landwirtschaftlichen Betriebs in einer Genehmigung. Dieses vereinfachte Verfahren sollte in allen Bundesländern eingeführt werden.

Gegenseitige Anerkennung technischer Dienste in der EU

Für die Typgenehmigung ist die Erstellung eines Gutachtens und die Abnahme durch einen Sachverständigen eines technischen Dienstes erforderlich. Während erteilte Genehmigungen von EU-Genehmigungsbehörden anerkannt werden müssen, gilt dies nicht für die gegenseitige Anerkennung technischer Dienste. Hier sollte sich die Bundesregierung auf EU-Ebene für die gegenseitige Anerkennung Technischer Dienste einsetzen, um die Erlangung von Typgenehmigungen in den europäischen Ländern zu vereinfachen.

Bundeseinheitliche Regelung sicherheits- und hygienetechnischer Bestimmungen

Um den Genehmigungs- und Kontrollaufwand für bundesweit tätige Unternehmen etwa im Gastronomiebereich zu reduzieren, sollten sicherheits- und hygienetechnische Bestimmungen und ihre Auslegung durch die lokalen Behörden einheitlich geregelt werden. Auch Betriebsverlagerungen würden hierdurch erleichtert.

IV. Mittelfristige Orientierungsregeln

Die systematische Durchsicht der Vorschläge der Verbände zum Bürokratieabbau zeigte sehr deutlich, dass eine nachhaltige Entbürokratisierung alleine nicht durch die Abschaffung besonders belastender Einzelregelungen gelingen kann. In diesem Abschnitt wird ein Gesamtkonzept des Instituts der deutschen Wirtschaft 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, 2003; 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.

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 brachte, 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 sich die entsprechenden Erfahrungen 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.

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 naheliegende 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 wurde dem Budgetbüro des Kongresses (CBO) übertragen, das 1975 zur Beratung des Parlaments in Haushaltsangelegenheiten eingerichtet wurde. Mit dem UMRA wurden die Möglichkeiten der Einflussnahme durch das Kontrollorgan gegenüber der vorangehenden Regelung erheblich ausgeweitet. Zu berücksichtigen sind allerdings nur direkt aus der Gesetzgebung abzuleiten-

de 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 Gesetzesentwürfe werden vom jeweils befassten Kongressausschuss dem CBO 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 bzw. 110 Millionen Dollar für Private übersteigen. Diese Schwellenwerte werden jährlich an die Inflationsentwicklung angepasst. Erwartet das CBO eine Überschreitung, nimmt es eine Kostenschätzung 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 5-10 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, bis die Stellungnahme vorliegt, falls ein Abgeordneter dies verlangt. Liegt die CBO-Feststellung eines „Unfunded Mandates“ vor, so kann bei Belastung anderer staatlicher Ebenen im weiteren Beratungsverlauf wiederum jeder Abgeordneter 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 Gesetzesentwürfen 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 bei Dritten anfallende Gesetzgebungskosten geschärft und der Föderalismus aufgrund der Sanktionen gegen Kostenverlagerungen auf die Bundesstaaten gestärkt wurde.

Problematisch ist der eingeschränkte Anwendungsbereich von UMRA. Nur etwa 3 Prozent aller Gesetzesentwürfe unterliegen der Kostenkontrolle des Acts, da z.B. solche 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.

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 einen kontinuierlichen Abstieg der führenden Industrienation des 19. Jahrhunderts geprägt gewesen. In den siebziger Jahren war Großbritannien schließlich Wachstumsschlusslicht in Europa – eine Parallele zur Situation, in die Deutschland inzwischen geraten ist. Und 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 vermittelte (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 heraus, 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 wurde in ca. 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 von neuen Regulierungen beschlossen, die Kritik auslösten. Die Verbände errechneten Kosten von 10 Milliarden Pfund jährlich. Die Regierung argumentiert, dass die Ausweitung von Leistungen wie Minimallohn und Urlaubsanspruch die Kosten verursacht haben, 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 .

Regulatory Reform

2001 wurde der „Regulatory Reform Act“ der Regierung Blair zur Reform des DCOA in Kraft gesetzt (RIU, 2003a). Dieser weitete 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 (Cabinett Office, 2002; RIU, 2003b). Leitlinien der Politik sind demnach die Beschränkung der Gesetzgebung auf wirklich notwendige Bereiche, weitere Deregulierung und die Vereinfachung bestehender Gesetze „wo immer möglich“. 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 2. 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 1 (Nicoletti, Scarpetta, Boylaud, 2000; vgl. Grafik 5). Der aktuelle „Economic Freedom Report“ des kanadischen Thinktanks Fraser Institute bestätigt die britische Führungsposition bei der freien Entfaltung der Wirtschaft in Europa. Weltweit kommt Großbritannien hinter Hongkong, Singapur und den USA auf Rang 4; 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 aktuelle 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.

1.3 Niederlande

Die niederländische Regierung hat 1998 eine Kommission aus Vertretern von Regierung, Wirtschaft und Wissenschaft gebildet, die Möglichkeiten zur Verringerung des Verwaltungsaufwands aufzeigen 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, Actal, 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, sodass ein Viertel der in der Wirtschaft geleisteten Verwaltungsarbeit ohne staatliche Bürokratie und Regulierung verzichtbar wäre. Selbst unter dieser einschränkenden Bestimmung des Begriffs summieren sich die jährlichen Bürokratiekosten für die niederländische Wirtschaft Schätzungen zufolge auf 10 Milliarden Euro oder ca. 2 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 geplanten neuen Rechtsvorschriften
4. Ein 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 dem Parlament über ihre Fortschritte beim Bürokratieabbau jährlich Rechenschaft ablegen. Das Verfahren für die Prüfung des Verwaltungsaufwands entwickelte Actal, ein von der Regierung im Jahr 2000 eingesetztes unabhängiges Beratungsgremium. Die Tätigkeit von Actal ist auf 6 Jahre befristet.

Beratungsgremium Actal

Actal soll die Aktivitäten der Regierung in Hinsicht auf den für Unternehmen verursachten Verwaltungsaufwand überwachen, indem Gesetzesentwürfe und Vorschriften überprüft werden. 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 bzw. Gesetzesvorhaben ablehnen. Letztlich entscheidet die Regierung, wie sie die Vorhaben ins Parlament einbringt. Seit Mai 2000 hat Actal bei der Prüfung von ca. 500 geplanten Rechtsvorschriften in einem Viertel der Fälle Empfehlungen erteilt. Daneben bewerten die Actal-Experten auch die Aktionspläne 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 dieser Belastung zu erreichen. Das Nullmessungsmodell Mistral (2002) erlaubt ex post und ex ante Messungen der durch Gesetzgebungen ausgelösten Verwaltungskosten in Unternehmen. Ausgangspunkt ist die Einzelschrift bzw. das Gesetz. Der Standardkostenansatz kommt zum Zuge, um einen Durchschnittswert der Kosten je betroffenem 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 bzw. Verwaltungen 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 insbesondere 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 z.B. 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.

Kritik

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. Insbesondere die Frage nach Sinn und Notwendigkeit ist hier schon (positiv) beantwortet, wenn eine Regelung auf den Weg gebracht wird. Die Einrichtung eines unabhängigen nicht-politischen Amtes, das dem Parlament anstelle der Regierung berichtet, käme einem umfassenderen Prüfauftrag entgegen.

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

Die vorgestellten Maßnahmen zur Verringerung von Bürokratielasten und staatlich verursachten Kosten 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 noch Einfluss auf Gesetzesentwürfe nehmen zu können. Eine grobe Ab-

schätzung 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 zu werten ist am amerikanischen UMRA-Verfahren die Operation mit Schwellenwerten, sodass für die Unternehmen besonders belastende Vorschriften rechtzeitig erkannt und genauer geprüft werden können. Problematisch ist der sehr begrenzte Anwendungsbereich des Acts, was allerdings z.T. 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 die Effizienz von Regelungen anzumerken, während Regulierungsinhalte kaum hinterfragt werden.

Kostenschätzung ausreichend

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 erscheint jedoch sehr 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 durchgeführt, 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 Scheingenaugigkeit 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 sollte dabei immer der Faktor Zeit und eine knappe und verständliche Formulierung der Ergebnisse 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 britische, aber die Bundesstaaten umfassende Regelungskompetenzen besitzen und diese auch vielfach nutzen, sodass das Vereinigte Königreich insgesamt mindestens ebenso gut abschneidet.

2. Wege zu dauerhaft weniger Bürokratie

Im folgenden Abschnitt werden drei Wege zum Bürokratieabbau bzw. zur Bürokratievermeidung diskutiert. Effizientere Verfahren, Schaffung von Anreizen und Wettbewerb sowie der Mut zu Generalisierungen sind Bausteine einer Erfolg versprechenden Strategie.

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 Durchforstung 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 (Sachverständigenrate „Schlanker Staat“, 1997), die Mandelkern-Kommission (Bundesministerium des Innern, 2002), die Fuchs-Kommission (Deutscher Bundestag, 2003) oder die Henzler-Kommission (Bayerische Staatsregierung, 2003). 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 kommunal-

len 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 Steuerpflichten wieder mit der Einkommensteuerschuld zu verrechnen. Die Steuer wird also mit hohem bürokratischen 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 sog. MIDI-Jobs (Beschäftigungsverhältnisse zwischen 400 und 800 Euro Einkommen) sind die Regelungen zur Berechnung des Arbeitnehmerbeitrages zur Sozialversicherung so kompliziert, dass sie von Laien – und damit von den Betroffenen – nicht verstanden werden können.

Bürokratieabbau kann nur gelingen, wenn Politiker von vorne herein eine Schere im Kopf haben: Es wird nichts beschlossen, was zu einer neuen Bürokratie führt und/oder zur Erhöhung der Komplexität der Regeln beiträgt. Vielleicht kann dann manche gute Idee nicht mehr umgesetzt wer-

den, aber es wird die Gefahr gebannt, dass Deutschland wie einst Gulliver durch viele kleine Fesseln, die alle einzeln betrachtet keine große Wirkung zeigen, bewegungsunfähig wird. Effizientere Verfahren, Wettbewerb und Anreize und der Mut zur Generalisierung sind die Mittel für mehr Beweglichkeit und Dynamik.

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, 2003) hat dazu Vorschläge unterbreitet.

2.2.1 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 in der 14. Wahlperiode des Deutschen Bundestages bis Sommer 2002 95 Bundesgesetze und 406 Rechtsverordnungen außer Kraft gesetzt worden, gleichzeitig kamen aber 396 Gesetze und 1.379 Verordnungen hinzu (Deutscher Bundestag, 2002, S. 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 die 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 Contra

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 beweisen, 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 die 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 (u.a. 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 sammelt 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 u.a. neue Vorschriften zur Videoüberwachung durch die Polizei vorsieht, mit einer fünfjährigen Befristung versehen.

Empfehlung

Bei der Empfehlung über die Einführung zeitlicher Befristungen sollte 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 sollten generell befristet werden.

2.2.2 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 Genehmigungsfiktion 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 (Genehmigungsfiktion).

Pro und Contra

Der Vorteil einer solchen Regelung liegt sicher in der Kalkulierbarkeit der Dauer der Verfahren. Die Behörden würden nicht mehr am längeren Hebel sitzen und könnten kein Verfahren 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 mit Genehmigungsfiktion ist am ehesten bei Standardverfahren denkbar. Beispiele dafür könnten Gewerbebeanmeldungen, Konzessionen etwa für Taxibetriebe und Gaststätten, Sondernutzungsgenehmigungen nach den Straßen- und Wegegeseetzen der Länder, Genehmigungen für Tanzveranstaltungen und insbesondere 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 der fiktiven Genehmigung müsste nach Fristablauf die Genehmigung 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, die nach ihrer Bewertung qualitativ unzureichenden Unterlagen als fehlende Unterlagen zu bezeichnen und den Beginn der Genehmigungsfrist hinauszuschieben.

Als ein schwieriges Problem könnten sich auch die Rechtsfolgen einer automatischen Genehmigung erweisen, 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 staatlicher materieller Prüfung hätten vermieden werden können.

Eine weitere Gefahr besteht in der Überflutung der Administrationen mit Anträgen, bei denen von vorn herein 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 befürwortet schon in einem Papier von 1997 die Einführung automatischer Genehmigungen nach Fristablauf zur Erleichterung von Unternehmensgründungen und verweist auf entsprechende Ansätze in Italien. Auch in den Niederlanden und in Portugal gibt es Erfahrungen.

Empfehlung

Fiktive Genehmigungen nach Fristablauf sollten nicht in sicherheitsrelevanten Bereichen eingeführt werden, bei denen die Dauer der materiellen Prüfung objektiv nur 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 z.B. 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.

2.2.3 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 Contra

Obligatorische „Bürokratie-Verträglichkeitsprüfungen“ könnten das Problembewusstsein entscheidend stärken und wären ein Fortschritt gegenüber dem Status quo. Eine umfassende Kosten-Nutzen-Analyse (KNA) 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 allerdings, 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 Ar-

beit unter dem Einfluss der Partei- und Fraktionsdisziplin stehen, was die Möglichkeit der Verhinderung von sehr bürokratischen Gesetzen schmälert, wenn damit wichtige politische Ziele verbunden sind.

Beispiele aus der Praxis

Im Abschnitt IV.1 sind Erfahrungen mit systematischen Gesetzesfolgenabschätzungen für die USA, Großbritannien und die Niederlande dargestellt. In Österreich gibt es informelle Nutzen-Kosten-Analysen von Gesetzesvorschlägen, in Finnland werden im Einzelfall Untersuchungen angestellt und in Irland eine Pilotphase gestartet. In einzelnen Bundesländern (z.B. 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) gibt es seit September 2000 einen Bürokratie-TÜV. Danach sind im Benehmen mit dem BMWA bei allen Rechtsetzungsvorhaben verbindlich (und nicht wie vorher nur gegebenenfalls) die Kosten, die der Wirtschaft, insbesondere den mittelständischen Unternehmen, entstehen, darzustellen (Deutscher Bundestag, 2002, S. 7). Dazu wurde 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.

2.2.4 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 online-gestützten 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 Contra

Electronic 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 Än-

derung 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 auch voraus, dass Standardisierungsvorteile genutzt werden. Eine unübersichtliche Flut von Formularen, materiell unterschiedliche Regelungen gleicher Sachverhalte (z.B. 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.
- Es ist auch noch 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. Eine gibt weitere gute Beispiele für fortschrittliche E-Administration-Anwendungen. Beispielhaft können der Bayerische Behördenwegweiser, das elektronische Gewerbeanzeigeverfahren (GEWAN), die elektronische Handelsregisteranmeldung (REGISTAR) oder das Standortinformationssystem (SISBY) genannt werden. Auch bieten u.a. bereits einige Landkreise in Bayern eine vernetzte Bauleitplanung an.

Empfehlung

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

2.2.5 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 Contra

Die Einführung von One-Stop-Agencies und die Bündelung aller Vorschriften in einem Gesetzes- und Verordnungstext wäre 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 Ma-

terie vertraut sind. Auf der Contra-Seite gibt es nur ein Argument. Funktionalisierende Clearingstellen brauchen sehr qualifiziertes Personal. Mit dieser komplexen Querschnittsaufgabe können nur sehr erfahrene und fähige Fachleute betraut werden. Sie müssen zum einen Vertrauenspersonen der Antragsteller sein, brauchen zum anderen aber auch ein hohes Wissen innerhalb der Fachabteilungen, weil es nur dann zu der notwendigen und engen Kooperation kommen kann.

Beispiele aus der Praxis

Zentrale Auflaufstellen 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 gibt es vor allem auf kommunaler Ebene eine kaum noch überschaubare Anzahl guter Ansätze. Zu nennen ist beispielsweise das sogenannte 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. Dazu 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).

2.2.6 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 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, 2003, 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 freiwillig Zertifizierungen (z.B. Umwelt-AUDIT) oder privatrechtliche Vereinbarungen, Genehmigungsfreistellungen, Rahmengenutzungen (z.B. Festlegung von Emissionsgrenzwerten für einen ganzen Standort und nicht für jede Anlage) oder den Verzicht auf Genehmigung (z.B. Grundstücksteilungen, Aufenthaltsgenehmigungen für EU-Ausländer) reduziert werden. Für Details und weitere Beispiele siehe Bayerische Staatsregierung (2003).

Pro und Contra

Doppelbürokratie und Mehrfachzuständigkeiten für ähnliche Sachverhalte sind klassische Felder für die Erschließung von Effizienzreserven. Diese Aufgabe sollte schon allein aufgrund der möglichen Einsparungen bei den öffentlichen Haushalten zum Pflichtprogramm jeder Regierung und Verwaltung gehören. Es gibt nichts, was dagegen spricht. 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 (z.B. 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, Rahmengenutzungen oder (bei überschaubaren Risiken) der vollständige Verzicht auf Genehmigungen sind geeignete Instrumente. Voraussetzung ist eine höhere gesellschaftliche Risikobereitschaft – nur dann gelingt eine Abwehr von der volkswirtschaftlich teureren Vollkaskoabsicherung.

2.2.7 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

Entrümpelung aller Vorschriften von sachfremden Entscheidungskriterien.

Pro und Contra

Die Koppelung der Vergabe öffentlicher Aufträge an die Förderung der Gleichstellung im Betrieb wird bereits von mehreren Bundesländern prak-

tiziert und ist im rot-grünen Koalitionsvertrag von 2002 enthalten. Der Nachweis der betrieblichen Gleichstellungsförderung ist mit immensem bürokratischen 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 insbesondere 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 den gleichen 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, sodass eine Inländerdiskriminierung entstünde.

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

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.

2.3.1 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 zu Lasten privater Unternehmen aufzufüllen.

Lösung

Notwendig ist deshalb eine neue Grenzziehung zwischen Staat und Markt. Die Wettbewerbslösung muss solange 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 bleibt natürlich beim Staat.

Pro und Contra

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, sodass das Preis-Leistungsverhältnis günstiger ausfällt. Zudem hat der private Anbieter ein Interesse an zufriedenen Kunden, weil er sonst Gefahr läuft, ihn 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 (u.a. 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 Staatstätigkeiten zu reduzieren, beim Angebot dieser Leistungen Kosteneinsparungen zu erzielen und damit die Steuerlasten für Bürger und Unternehmen zu reduzieren, sondern auch

um unnötige Bürokratie abzubauen. Bei der Überprüfung der Grenze zwischen Staat und Markt sollte stets das Subsidiaritätsprinzip streng ausgelegt werden. Der Begriff der Daseinsvorsorge ist eng auszulegen, damit den Gemeinden der Weg, sich „am Markt“ zu Lasten privater Unternehmen, insbesondere des örtlichen Mittelstandes, Geld zu verdienen, verbaut wird.

2.3.2 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.

Lösung

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

Pro und Contra

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 seitens des Staates nach Informationen. 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 nicht über einen großen 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 statischen 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 können. 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 dies 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 als möglich – mit Kostenpauschalen gearbeitet werden. Entscheidend ist nicht, dass in jedem Einzelfall der Preis mit den tatsächlichen Kosten identisch ist. Viel wichtiger ist, dass es einen direkten Zusammenhang zwischen dem Umfang verlangter Informationen und der Budgetbelastung besteht. Dadurch wird sich der „Hunger“ des Staates nach Informationen auf ein notwendiges Maß reduzieren.

2.3.3 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 Punkt 2.3.1). 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 Contra

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-Verhältnisse und Bürgerfreundlichkeit gewinnen an Bedeu-

tung. 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, die nach eigenen Angaben von mittlerweile über 100 Kommunen genutzt wird. Zu aktuell 28 Themenbereichen (u.a. Bauordnung, Bürgerbüros, Gebäudewirtschaft, Kfz-Zulassung, Schulverwaltung, Umwelt) 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 sollten in einem festen Rhythmus veröffentlicht werden.

2.3.4 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 wieder stärker eigenverantwortlich handeln können und mehr Zuständigkeiten erhalten. Mischfinanzierungen sind abzubauen, die Länder und Kommunen müssen über eigene Steuerquellen verfügen können.

Pro und Contra

Dies wäre ein Weg zu einer bürger- und wirtschaftsfreundlichen Gemeinde. Je zentraler ein Staat organisiert ist, um so 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 die übermäßigen Abschöpfungen zusätzlicher Steuereinnahmen im Finanzausgleich sich 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), die Aufgabe aber effizienter auf der regionalen Ebene ausgeführt werden sollte, ist die Ausführungskonnexität das richtige Gestaltungsprinzip. Die ausführende Stelle (also die regionale Ebene) muss die Aufgabe aus eigenen Mitteln finanzieren. Dies muss z.B. 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.

2.3.5 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 insbesondere 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 bzw. Regionen wird die Möglichkeit gegeben, durch flexiblere Regelungen Standortvorteile gegenüber anderen Regionen zu realisieren.

- 3) In Bezug zu Punkt 2) steht die Begründung von Modellregionen als Standortvorteil für strukturschwache Regionen. In diesem Sinne werden Modellregionen auch als Sonderwirtschaftszonen angesehen.

Lösung

Bürokratieabbau kann wirksam dadurch erreicht werden, dass bestimmte bürokratieträchtige Vorschriften (z.B. 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 Contra

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, aber alle haben sich gegenüber dem Ausgangszustand verschlechtert. Deregulierung und Bürokratieabbau erschöpfen sich aber nicht in diesem „Kinoef-

fekt“, sondern verbessern generell die regionsinternen Wachstumsbedingungen. Der Wachstumseffekt in der Testregion strahlt auch auf die anderen Regionen aus. Darüber hinaus stehen sich bei einer bundesweiten Entbürokratisierung alle Regionen gegenüber dem Ausland relativ besser. 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 degenieren, um notwendige Entbürokratisierungen auf die langte Bank zu schieben. Problematisch ist auch, dass sich die Rechtssituation für Unternehmen mit Betriebsstätten in unterschiedlichen Regionen verkompliziert.

Beispiele aus der Praxis

Durch die Schaffung von „Innovationsregionen“, in denen kostentreibende Regelungen ausgesetzt werden können, möchte das BMWA den Bürokratieabbau experimentell vorbereiten. Es gibt erste konkrete Pläne zur Etablierung von Testregionen, um die Auswahlkriterien für eine größere Zahl von Teilnehmerregionen abzuklären. Anfang 2004 folgt dann der eigentliche Projektstart; bislang haben schon 36 Regionen ihr Interesse bekundet. Ziel ist ein Bottom-up-Prozess, bei dem zunächst vor Ort die kommunalen 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 Tarif-, Arbeits-, Planungs- und Baurecht.

Empfehlung

Zum Zwecke 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 mit sich bringen würde.

Sollte der Testfall erfolgreich verlaufen, muss eine generelle Abschaffung oder Änderung der Regelung folgen. 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 (z.B. 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, wo eine wirkliche 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 nur Maßnahmen (auch aus Marketinggründen) ausprobiert werden, die schon lange zum Standardforderungskatalog beim Bürokratieabbau gehören.

2.3.6 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, um so 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, was der beste Weg zur Erreichung eines Zieles 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 Wahlfreiheit eingeräumt werden, ob sie auf eine Genehmigung warten oder die Tätigkeit nur anmelden wollen, aber dann die Haftung übernehmen 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 Contra

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 politischer Klüngel, und es drohen Einigungen zu Lasten 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 bzw. CO₂-Reduktion zu verzichten und auf dem Gebiet der Um-

weltsteuern 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 gibt es 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.

2.3.7 Mehr Service und bessere Anreize in der Verwaltung

Problem

Bereits in Kapitel II wird 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 nicht-pekuniäre) 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 (z.B. 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 Ermessensspielraum 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 (z.B. 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 (z.B. 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“, d.h. 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, 2003, 207) hebt zurecht hervor, dass ein Wechsel von der Misstrauens- zur Vertrauenskultur notwendig ist. Dies lässt sich nicht durch Gesetzesänderungen, sondern nur durch Bewusstseinswandel erreichen.

Pro und Contra

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 in 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 (z.B. 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 Service-Gedanke in den 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 leichter den gewünschten Ansprechpartner findet. Das Saarland hat eine Reform des öffentlichen Dienstes durchgeführt, die sowohl mehr Service für die Bürger bringt (z.B. Kernöffnungszeiten, feste Ansprechpartner etc.), aber auch die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessert. Auf der 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 (z.B. Zielvereinbarungen, regelmäßige Leistungskontrollen, flachere Hierarchien mit höheren Ermessensspielräumen sowie erhöhte Budget- und Personalverantwortung) gehören dazu.

2.4 Mut zur Generalisierung

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

2.4.1 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 Contra

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 somit zudem von Kosten für die Inanspruchnahme externen Sachverständigen entlastet. Bürokratieabbau durch Pauschalie-

rungen 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. D.h., die Regelungen und Anwendungsvoraussetzungen müssen möglichst einfach und klar sein.

Beispiele aus der Praxis

Das von der Bundesregierung geplante Kleinunternehmerförderungsgesetz zielt diesbezüglich in die richtige Richtung. Es gewährt in Abhängigkeit von der Höhe des Umsatzes einen pauschalen hälftigen Abzug der Betriebseinnahmen als Betriebsausgaben. Zudem soll zukünftig die vollständige Buchführungspflicht erst bei jährlichen Umsätzen von 350.000 Euro bzw. 30.000 Euro Gewinn statt bisher 260.000 Euro Umsatz bzw. 25.000 Euro Gewinn beginnen.

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

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. Der hälftige Abzug der Betriebseinnahmen als Betriebsausgaben im Rahmen des geplanten Kleinunternehmerförderungsgesetzes wird häufig wegen der geringen Umsatzgrenze nicht greifen. Eine Anhebung dieser Grenze sollte deshalb eingeführt werden, wie es auch die Bundesregierung (Bundesministerium des Innern, 2003) vorschlägt.

Weitere Ansatzpunkte für erhöhte Pauschalierungen sind z.B. Fahrtkosten für Fahrten zwischen Wohnungs- 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.

2.4.2 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 fünf Mitarbeitern, ab der das Kündigungsschutzgesetz gilt 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 bereit zu stellen (Sozialgesetzbuch IX) und bei 3 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 dadurch 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 31 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 Contra

Im Status quo wird Teilzeit diskriminiert, da unabhängig von der tatsächlich geleisteten Arbeitszeit auf die Personenzahl abgestellt wird. Wer z.B. 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 sollte von heute fünf auf 20 angehoben werden. Bei allen Schwellenwerten ist von der Kopf- auf die Arbeitsvolumenbetrachtung umzustellen.

2.4.3 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 auch den Punkt 2.2.7). Die Umverteilungspolitik gehört in das Steuer-Transfer-System und sollte grundsätzlich als personenbezogene (bedürftigkeitsorientierte) Förderung ausgestaltet werden.

Pro und Contra

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 (z.B. 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 niedrigen Einkommen werden über Transfers direkt gefördert.

Empfehlung

Durchforstung aller Gesetze und Verordnungen, die nicht primär die Umverteilung von Einkommen zum Ziel haben, nach sozialen Komponenten. Bündelung dieser Umverteilungsmaßnahmen in wenigen Instrumenten. Das wichtigste Einkommensumverteilungsinstrument ist die progressive Einkommensteuer. Sie kann bei Bedarf durch personenbezogene Transfers ergänzt werden.

V. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Der Gemeinschaftsausschuss der Deutschen Gewerblichen Wirtschaft ist der Einladung des Bundesministers für Wirtschaft und Arbeit, Wolfgang Clement, gefolgt und hat konkrete Vorschläge zur Konkretisierung des Masterplans Bürokratieabbau vorgelegt. Diese Vorschläge sind – soweit als möglich bewertungsneutral – im Abschnitt III dieses Gutachtens dargelegt. Schon allein die Fülle und der Detaillierungsgrad zeigen, dass es auf diesem Gebiet einen enormen Handlungsbedarf in Deutschland gibt. Diese konkreten Vorschläge der Verbände sind eingebettet in eine kurze empirische Bestandsaufnahme (Abschnitt I), eine Analyse der Ursachen für zunehmende Bürokratie (Abschnitt II) und in ein ordnungspolitisches Konzept, das Wege zu einem nachhaltigen Bürokratieabbau aufzeigen soll (Abschnitt IV). Viele Vorschläge sind schon seit langem in der Diskussion und viele hochrangig besetzte Kommissionen haben sich schon mit diesen Problemen befasst und Lösungswege aufgezeigt. Vielleicht ist der entscheidende Unterschied heute, dass der Problemdruck mittlerweile so groß ist, dass realistische Umsetzungschancen bestehen.

Die Bestandsaufnahme zeigt einen klaren Befund. Bürokratie ist ein Problem für die Wirtschaft in Deutschland (Abschnitt I). Neben der hohen Steuerlast gibt es kein weiteres Hemmnis, das Unternehmen 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 ist. Je mehr Bürokratie, desto geringer ist die Erwerbstätigenquote in den einzelnen Volkswirtschaften.

Die Ursachen der Bürokratie sind natürlich vielfältig (Abschnitt II). 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, wird deshalb in diesem Gutachten zwischen zwei Dimensionen unterschieden.

Bürokratieabbau 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 auf-

zuzählen. Die Länge der Listen und die Tiefe der Vorschläge allein machen schon die Dimension des Problems deutlich. Die nachstehende Tabelle zeigt aber, wo die Schwerpunkte nach Ansicht der Verfasser dieses Gutachtens liegen.

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

Im Arbeitsrecht kann die Bürokratie nur durch Abbau bestehender Regelungen abgeschafft werden. Als besonders hemmend erweist sich der Kündigungsschutz und die zu 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. In der Vereinfachung und Vereinheitlichung von Formularen für Sozialdaten liegt entsprechend 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 auszuhöheln 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 Ausnahmebestimmungen 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 Voll-

erhebungen, 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 Produkthanforderungen weisen die Verbände darauf hin, dass viele Verfahrensregeln und Anforderungen an Güter und Dienstleistungen zwar auf EU-Richtlinien zurückgehen, die 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. Insbesondere das Kredit- und Versicherungsgewerbe beklagt eine neue kostentreibende Regulationsflut, 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.

In einer mittelfristigen, ordnungspolitisch orientierten Strategie zum Bürokratieabbau sind drei Bausteine wichtig (Kapital IV):

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 mit der Bürokratie noch weniger gut fertig wird als private Unternehmen. Zu den Empfehlungen des IW 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 Baustein III, denn der Hang zu Einzelfallgerechtigkeit und Detaillösungen sind eine Hauptursache für Bürokratie. Hier ist grundsätzliches Umdenken notwendig. Pauschalierungen, Anpassungen von Schwellenwerten und Vereinheitlichung von Bemessungsgrundlagen sowie die Konzentration der Umverteilungspolitik auf wenige Instrumente gehören zu einer solchen Strategie.

Die nachstehende Tabelle fasst die Empfehlungen des Instituts der deutschen Wirtschaft zu den einzelnen Bereichen im Überblick zusammen.

Übersicht:

IW Empfehlungen zum Bürokratieabbau

Instrument	IW-Empfehlung
<i>Bürokratieabbau durch effizientere Verfahren</i>	
Befristungen	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 als zu schwerwiegend anzusehen 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 hochqualifizierten 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 Verschlankung 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, sich „am Markt“ zu Lasten privater Unternehmen, insbesondere 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.

Verwaltungsbenchmarking	Entwicklung von Kennzahlensystemen zum Leistungsvergleich öffentlicher Verwaltungen. Ein Teilindikator sollte den Grad an Bürokratie quantitativ vergleichbar machen. Daraus ließen sich Bürokratie-Rankings ableiten. Sie sollten in einem festen Rhythmus veröffentlicht werden.
Mehr Wettbewerbsföderalismus	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.
<i>Mut zur Generalisierung</i>	
Pauschalierungen	Vor allem das komplizierte Steuerrecht bietet sich für Pauschalierungen an. Teilweise existieren sie bereits; in diesen Fällen sollten die Pauschalbeträge 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 von heute fünf deutlich 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.

Bürokratieabbau kann nur gelingen, wenn Politiker umdenken und von vorne herein eine Schere im Kopf haben: Es darf nichts beschlossen werden, was zu einer neuen 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 viele kleine Fesseln, die alle einzeln betrachtet keine große Wirkung zeigen, bewegungsunfähig wird.

VI. Literatur

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

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

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

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

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

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

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

Bundesministerium des Innern, 2003, Projektliste Initiative Bürokratieabbau, http://www.bmi.bund.de/dokumente/Artikel/ix_92563.htm, 24. Juli 2003.

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

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 und Ljuba Kokalj, 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, Economica, No. 4, Pages 386 – 405.

Deutsche Ausgleichsbank, 1999, Gründungsbremse Bürokratie – Eine empirische Studie auf Basis des DtA-Gründerpanels, bearbeitet von D. 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, Binnenmarktanzeiger, November 2001, Kapitel 3: Erhebung über die Qualität der Rechtsvorschriften in der Union, 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.

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

Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung München, 2002, Telefonumfrage zum Thema Bürokratie im Auftrag der Wirtschaftswoche, <http://www.wiwo.de/pswiwo/fn/ww2/sfn/buildww/SH/0/depot/0/bt/2/index.html>.

Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 2003, IW-Konjunkturumfrage.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1997, Empfehlung der Kommission zur Verbesserung und Vereinfachung des Umfeldes von Unternehmensgründungen, Brüssel.

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, S. 423 – 430, Köln u.a.

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

Kroker, Rolf, 1985, Deregulierung und Entbürokratisierung, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Institut der deutschen Wirtschaft, 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, Berlin, 14. März 2003.

Mises, L., 1944, Bureaucracy, New Haven.

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

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

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

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

Regulatory Impact Unit (RIU), 2000, Deregulation Order-Making Power: A Guidance Note, Version 2.0.

Regulatory Impact Unit (RIU), 2003, Regulatory Reform Act 2001, <http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation/Publications>.

Regulatory Impact Unit (RIU), 2003, Regulatory Reform – the Government's Action Plan, <http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation/Publications>.

Regulatory Impact Unit (RIU), Cabinet Office, 2003, Better Policy Making: A Guide to Regulatory Impact Assessment.

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

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

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

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

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

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

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

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