

Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer e. V.
Reichsstr. 17
14052 Berlin
Telefon: (030) 300 65 230
Fax: (030) 300 65 390
E-Mail: waldschmitt@asu.de
Internet: www.asu.de



**Stellungnahme
der Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer (ASU) e.V.
zum Thema „Bürokratieabbau“
Öffentliche Anhörung des Innenausschusses des Deutschen Bundestags
am 28. Juni 2004**

A. Vorbemerkung

Der unternehmerische Mittelstand leidet seit Jahrzehnten unter ausufernder Bürokratie und oft nicht nachvollziehbaren, staatlichen Regulierungen. Die Arbeitsgemeinschaft Selbständiger Unternehmer e.V. (ASU) unterstützt daher mit Nachdruck jede Maßnahme, die zur Entbürokratisierung und Deregulierung von Wirtschaft und Gesellschaft beiträgt. So brachte die ASU ihr Konzept „Nachhaltiger Bürokratieabbau in Deutschland – Konzeption für eine Generallösung“ bereits in die mit dem Bundeswirtschaftsministerium geführten Diskussionen ein.

Bürokratische Hemmnisse bremsen von zwei Seiten wirtschaftliche Dynamik, Wachstum und Unternehmertum aus. Einerseits tun sich besonders kleine und mittelständische Unternehmer immer schwerer, die zur Bewältigung der kontinuierlich zunehmenden bürokratischen Anforderungen notwendigen Ressourcen aufzubringen. Hinzu kommt, dass die Bürokratiekosten in kleinen und mittelständischen Unternehmen im Vergleich zu Großunternehmen überproportional hoch sind. Andererseits hemmen aufgabenfremde Belastungen, die den Unternehmern durch die bürokratischen Anforderungen zugemutet werden, die unternehmerische Initiative und Pioniergeist und schwächen die Eigentumsrechte der Unternehmer. Diese indirekten "Frustrationskosten" führen dazu, dass mehr und mehr bürokratiebelastete Geschäftstätigkeiten oder Forschungsvorhaben eingestellt oder ins Ausland verlegt werden und Innovationen unterbleiben. Zusätzliche Arbeitsplätze können so nicht entstehen.

Die selbständigen Unternehmer begrüßen die fraktionsübergreifende Einsicht in die Notwendigkeit eines umfassenden Abbaus bürokratischer Regulierungen. Diese Einsicht muss für einen umfassenden und konsistenten Ansatz beim Bürokratieabbau genutzt werden. Der Bürokratieabbau muss dabei auf einer Strategie basieren, die zwei Wege verfolgt: Zunächst müssen bestehende Gesetze und Verwaltungsvorschriften einer strengen Überprüfung unterzogen werden. Da die Gesetzgebungskompetenz in wichtigen unternehmensrelevanten Bereichen, z.B. Arbeit, Steuern, Soziales auf Bundesebene liegt, ist vor allem hier eine strenge Überprüfung bestehender Vorschriften unerlässlich. Der zweite Schritt einer Strategie des dauerhaften Bürokratieabbaus, die ex ante Vermeidung von Bürokratie, erfolgt dort, wo Bürokratie entsteht: in den politischen Entscheidungsverfahren und institutionellen Rahmenbedingungen. Da Bürokratie letztlich ein Ausfluss staatlicher Aktivitäten ist, liegt der Kern der Präventiv-Strategie aus Sicht der selbständigen Unternehmer in der Realisierung des Mottos „Mehr Markt, weniger Staat“ und einer umfassenden Aufgabenkritik. Um den Unternehmern nicht immer neue und für sie kaum kalkulierbare bürokratische Hemmnisse zuzumuten, muss generell auf staatliche Regulierung stärker verzichtet und den Bürgern mehr Eigenverantwortung zurückgegeben werden.

B. Fragenkatalog

I. Gesetzgebung

1. Welche Ansatzpunkte bieten sich im Rahmen der Gesetzgebung, bürokratischen Aufwand zu vermindern oder zu verhindern?

Fragen 1 und 9 werden gemeinsam beantwortet.

Nur durch eine „Beweislastumkehr“ kann Bürokratie abgebaut bzw. verhindert werden. Den Nachweis für die Notwendigkeit bürokratischer Regelungen, ihren Fortbestand oder ihre Neubegründung, haben Gesetzgeber und Exekutive anzutreten. Jedes neue Vorhaben, das in den Parlamenten bis hinunter zum Gemeinderat ansteht, sollte unter den „blauen Prüffragen“ stehen, die in der früheren Sachverständigenkommission „Schlanker Staat“ (1997) erarbeitet wurden.

1. Muss überhaupt etwas geschehen?
2. Welche Alternativen gibt es?
3. Muss der Bund / das Land / die Gemeinde handeln?
4. Muss ein Gesetz / eine Verordnung / eine Satzung gemacht werden?
5. Muss gerade jetzt gehandelt werden?
6. Ist der Regelungsumfang erforderlich?
7. Kann die Geltungsdauer beschränkt werden? (ggf. Verfallsklauseln/„Sunset Legislation“)
8. Ist die Regelung bürgernah und verständlich?
9. Ist die Regelung praktikabel?
10. Stehen Kosten und Nutzen in einem angemessenen Verhältnis? (möglichst weitgehend quantifizierte Folgekostenabschätzung)

Die Wirkung einer solchen Gesetzesfolgenabschätzung ist, dass überflüssige Gesetze und lediglich Bürokratie schaffende Regulierungen bereits durch das Prüfraster fallen würden. Eine solche Prüfung zwingt, sich mit der Gesetzesmaterie tatsächlich intensiv und in allen Facetten beschäftigen zu müssen und unerwünschte Folgen zu erkennen.

2. In welchen Bereichen können Standards abgesenkt werden, um einen Bürokratieabbau zu erreichen?

Die ASU hat in ihrer Studie "Nachhaltiger Bürokratieabbau in Deutschland - Konzeption für eine Generallösung" eine Fülle von Bereichen vorgestellt, in denen ein Absenken von Standards zum Bürokratieabbau sinnvoll ist. Einige seien hier hervorgehoben.

Bereich Statistik und Meldewesen: Zahlreichen Formulare sind uneinheitlich aufgebaut und Erhebungen überschneiden sich teilweise erheblich, was die Berichtszeiträume, aber auch das Datenmaterial betrifft. Daher muss das Ziel eine entschiedene Reduzierung und Entschlackung der Melde- und Berichtspflichten, die Vereinheitlichung der Erhebungsverfahren, die Ausweitung der Berichtszeiträume sowie die Etablierung effizienter Schätzverfahren zur Entlastung vieler Unternehmen.

Auch sollten Unternehmen dem Verursacherprinzip folgend die Kosten zur Erfüllung der vielfältigen Meldepflichten erstattet bekommen, ebenso wie z.B. nahezu jede Behörde, die direkte Dienstleistungen für Bürger und Unternehmen erbringt, eine Gebühr verlangt.

Bereich Berufs- und Handwerksordnung: Die ASU begrüßt die "Reform" der Handwerksordnung vom Dezember 2003 als ersten Schritt in die richtige Richtung wirtschaftsordnungspolitischer Korrekturen. Sie greift jedoch nach Ansicht der ASU allerdings zu kurz, denn auch beim Gefahrenhandwerk ist ein Meisterzwang kaum nachvollziehbar, wenn man bedenkt, dass alle wesentlichen sicherheitsrelevanten Aspekte eines Berufes nicht erst bei der Meister-, sondern schon in der Gesellenausbildung erlernt werden. Die Ausnahmesituation des Handwerks gegenüber anderen Wirtschaftssektoren stellt einen unverhältnismäßigen Eingriff in die individuellen Freiheitsrechte (Gewerbefreiheit) und eine Diskriminierung für Existenzgründungswillige dar. Die Meisterprüfung sollte

auf freiwilliger Basis als Qualitätsindikator aufgefasst und betrieben werden. Der Zwangscharakter der HwO ist jedoch abzuschaffen.

Bereich Steuerrecht: Die Belastungen aus der chaotischen Struktur des Steuerrechts werden durch die Tendenz der Gesetzgebung verschärft, die verwaltungsmäßige Durchführung der Steuervorschriften möglichst vom Staat auf die Unternehmen abzuwälzen. Allein die Ermittlung und Abführung der Lohnsteuer für die Beschäftigten der Unternehmen belastet letztere mit einem Aufwand von über 5 Mrd. Euro pro Jahr für Personal, EDV, Material und Porto etc. Der Steuerstaat spannt die Betriebe großzügig als Einzugsstellen für Steuern und Sozialversicherungsbeiträge ein, ohne eine Aufwandsentschädigung auch nur in Betracht zu ziehen. Umso bemerkenswerter ist daher, dass der Fiskus selbst sich von den Kirchen den Einzug der Kirchensteuern mit etwa 4% des Einkommens vergüten lässt.

In den letzten vier Jahren haben die unentgeltlichen „Hand- und Spanndienste“ der Unternehmen für die öffentliche Hand weiter zugenommen. So müssen Bauunternehmer seit dem 1.1.2002 15% des Honorars ihrer Subunternehmer ans Finanzamt abführen, es sei denn, der Subunternehmer legt eine sog. „Freistellungsbescheinigung“ vor. Existenzgründer müssen die Berechnung und Anmeldung der Umsatzsteuer nicht mehr vierteljährlich, sondern jeden Monat durchführen. Unternehmer müssen Betriebsprüfern Computerarbeitsplätze, Datensätze samt passender Software zur Verfügung stellen, damit diese ihre Firmen-EDV durchleuchten können - um nur einige Beispiele zu nennen. Die verwaltungsmäßige Durchführung des Steuerrechts darf Unternehmen nur noch dann übertragen werden dürfen, wenn sie den hierdurch entstehenden Aufwand von den Steuern abziehen können. Generell muss davon Abstand genommen werden, Bürger oder Unternehmen für steuerliche Pflichten Dritter in Haftung zu nehmen.

3. *Kann insbesondere im Bau-, Planungs- und Umweltrecht ein Bürokratieabbau durch weitere Verfahrensvereinfachung erreicht werden?*

Entbürokratisierung heißt im Umweltbereich der Vorrang marktnaher Lösungen: (z. B. Zertifikate statt der schematischen Ge- und Verbote mit unübersehbaren Ausnahmeregelungen). Es ist außerdem eine entschiedene Vereinfachung von Baugenehmigungsverfahren z. B. im Rahmen des Bundesimmissionsschutzgesetzes geboten. Beim Baurecht (Baugesetzbuch, Baunutzungsverordnung) geht es ebenfalls um eine entschiedene Durchsicht und Reduzierung der Regelungsbestände; um das Setzen von Fristen für die Verwaltung bei Genehmigungsverfahren, um Genehmigungen aus einer Hand, um eine vollständige Aufhebung von Genehmigungszwängen.

Ein positives Beispiel für Verfahrensvereinfachung stellt die Neufassung der Hessischen Bauordnung vom 1.10.2002 dar. Seitdem ist für Wohngebäude, die im Bereich eines geltenden Bebauungsplanes gebaut werden, keine Baugenehmigung mehr erforderlich. Eine Anzeige des Bauvorhabens reicht aus.

4. *Welche Aufgaben, die der Staat zurzeit hoheitlich wahrnimmt, könnten nach Ihrer Ansicht auf Private übertragen werden?*

Der Staat sollte sich von der Rolle des „Produzenten und Unternehmers“ auf die Rolle des „Gewährleisters“ zurückziehen. In der ASU-Veröffentlichung „Der Weg aus der staatlichen Schuldenfalle – Konzepte und Beispiele für eine umfassende Privatisierung“ haben die selbständigen Unternehmer Handlungsanleitungen, Privatisierungsbeispiele und weitere Privatisierungspotentiale benannt. Letztlich liegen auch im Bereich hoheitlicher Aufgaben enorme Privatisierungspotentiale. Außer, dass Hoheitsgewalt nicht grundsätzlich und insgesamt an Private veräußert werden darf, gibt es keine prinzipiellen Grenzen für Privatisierungen im Hoheitsbereich.

Zunächst sind alle Vermögensobjekte, die zur Durchführung einer Hoheitsaufgabe gebraucht werden, privatisierbar: Gebäude der Finanzämter, Gerichtsgebäude, Gebäude der allgemeinen Verwaltung, Gefängnisse, Kasernen usw. Ferner auch sämtliche Gerätschaften vom Schreibtisch bis zum Polizeiauto. All dies könnte im Leasingverfahren, über Pachte, Miete usw. auch privatwirtschaftlich zur Verfügung gestellt und privat gemanagt werden (sog. Facility Management). Ebenso sämtliche Annexaufgaben: von der Druckerei bis zur Kantine, von der EDV bis hin zur Pflege der

Grünflächen bei Gefängnissen, Rathäusern usw.

Ferner ist es durchaus möglich, Privatunternehmer mit einem hoheitlichen Auftrag auszustatten. Die Rechtsfigur der Beleihung ist ein altes Instrument des deutschen Verwaltungsrechts. Realisierte Beispiele sind gegenwärtig: der Schornsteinfeger, eine Reihe von technischen Überwachungsfunktionen, Bauplanungsleistungen, Stadtplanung, Eichwesen, Vermessungswesen, Umweltschutz, Gesundheits- und Veterinärwesen. Darüber hinaus ist es bspw. vorstellbar, die staatlichen Feuerwehren und Teile der Sicherheitsdienstleistungen nebst Strafvollzug zu privatisieren.

5. *Welche Vorteile sind mit Bürokratieabbau durch Deregulierung für Bürgerinnen/Bürger und Unternehmen verbunden, welche Nachteile durch eine Absenkung von inhaltlichen Gesetzesstandards?*

Bürokratieabbau hat durchweg positive Auswirkungen für alle Bürger, ganz gleich ob Unternehmer oder nicht. Die jährlichen Kosten, die den Unternehmen durch staatliche Verwaltungsvorschriften entstehen, beziffern sich derzeit auf ca. 30 Mrd. Euro. Neben diesen Kosten behindert Bürokratie die wirtschaftliche Aktivität, indem sie die Flexibilität der Unternehmer über Gebühr einengt und die unternehmerischen Dispositions- und Verfügungsrechte einschränkt. Neben der direkten Kostenentlastung bewirkt ein Abbau von Bürokratie eine Stärkung der Verfügungsmöglichkeiten über private Ressourcen. So könnten die Unternehmen alleine durch den Wegfall der Pflicht zur Ermittlung und Abführung der Lohnsteuer über 5 Mrd. Euro einsparen. Diese größere Dispositionsfreiheit wird unweigerlich zu mehr Wettbewerb und Innovationen führen.

Gesamtwirtschaftlich gesehen werden über den Abbau von Bürokratie produktive Ressourcen wieder frei, die vorher zur Bewältigung bürokratischer Anforderungen gebunden waren. Diese frei werdenden Ressourcen werden benötigt, um die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen wieder zu steigern. Ebenso wird der notwendige Strukturwandel vom Bürokratieabbau profitieren sowie Anreize geweckt, Unternehmen zu gründen. Alles in allem eröffnet ein dauerhafter Abbau von Bürokratie immense Handlungsspielräume für die Bürger.

Bei der Ausgestaltung der Gesetze sollte der Gesetzgeber statt auf Überregulierungen auf die Mündigkeit der Bürger setzen. Dies gilt z.B. im vermeintlichen Verbraucherschutz (Beispiele: Ratenzahlungsverträge, Haustürgeschäfte, Regulierungen im Fernunterricht, im Reiseverkehr, Werbeverbote, Mietrecht). Auch die Arbeitsstättenverordnung ist ein gutes Beispiel für Überregulierungen (z.B. Raumtemperatur, Toilettenverhältnisse etc. §§ 29-37). Die ASU unterstützt Bemühungen, die detaillierten Verhaltensvorgaben der Arbeitsstättenverordnung durch Schutzziele und allgemein gehaltene Anforderungen zu ersetzen.

6. *Inwieweit lässt sich Bürokratieabbau durch Vereinfachung und Zusammenlegung von Gesetzen und Verfahren erreichen? (Beispiel Personenstandswesen und Meldewesen)*

Die selbständigen Unternehmer begrüßen grundsätzlich Initiativen mit dem Ziel, Gesetze zu vereinfachen oder - wo es Sinn macht - zusammenzulegen. Dabei ist gleichzeitig zu prüfen, ob die entsprechenden Gesetze entbehrlich und ggf. abzuschaffen sind. Vereinfachungen auf dem Gebiet des Personenstands- und Meldewesens sind dazu geeignet, den Kontakt von Bürgern zu ihren Meldebehörden zu erleichtern. Dies ist im Zuge erhöhter Mobilität der Bürger von Vorteil. Ein signifikanter Impuls für die wirtschaftliche Dynamik ist aus diesem Rechtsbereich allerdings nicht zu erwarten.

7. *Welchen Einfluss hat die EU-Gesetzgebung auf die nationale Rechtsetzung? Welche Möglichkeiten gibt es, hier gegenzusteuern?*

Die Gesetzgebung der EU hat mittlerweile eine enorme Bedeutung für die Gesetzgebung des Bundes. Alleine über 60 Prozent der Wirtschaftsgesetzgebung des Bundes fußen auf europäischen Vorgaben. Regelungsumfang und Regelungstiefe gehen dabei oft weit über ein sinnvolles Maß hinaus und verletzen den Subsidiaritätsgedanken. Fehlender Konkurrenzföderalismus, ge-

mischte und konkurrierende Zuständigkeiten und Finanzierungswege sind eine wichtige Quelle von Bürokratie und Zentralisierung geworden.

Eines der eklatantesten Beispiele hierfür bieten die europäischen Vorgaben zur Harmonisierung des Verbraucherschutzes, der einer europaweiten Entmündigung der Verbraucher gleichkommt. Hier reichen die Aktivitäten der europäischen Bürokratie von der Lebensmittelgesetzgebung über Entsorgung von Altfahrzeugen, der Harmonisierung von Anforderungen über Finanz- und Gesundheitsdienstleistungen bis hin zum Brandschutz in Hotels.

Bedenklich ist ferner der permanente Kompetenzverlust nationaler zugunsten europäischer Institutionen. Auch wenn die Mitgliedstaaten dabei nicht direkt Zuständigkeiten an die EU abtreten, so verlieren diese doch Handlungsspielraum durch die stets zunehmenden Koordinierungszwänge in zentralen Politikfeldern. Um diese Harmonisierung durch die Hintertür zu verhindern, sollte sich die Bundesregierung auf europäischer Ebene konsequent für eine Rückführung von Kompetenzen der EU nach dem Subsidiaritätsprinzip einsetzen und für eine klare Aufgabentrennung sorgen.

Die von den selbständigen Unternehmern oben dargelegte Vorgehensweise zum Bürokratieabbau gilt prinzipiell auch für die europäische Ebene. Auch hier sollte die Beweisumkehr die Regel sein.

8. Welche Rechtsbereiche sind bei der Bereinigung des Bundesrechts vorrangig zu berücksichtigen?

Als vorrangig reformbedürftig erachten die selbständigen Unternehmer das deutsche Steuerrecht sowie das Arbeits- und Sozialrecht.

Die Bewältigung des deutschen Steuerrechts bindet unternehmerische Kräfte und schreckt Existenzgründer und ausländische Investoren vom Standort Deutschland ab. Die Belastungen der Steuerbürokratie fallen umso stärker ins Gewicht, je kleiner das betroffene Unternehmen ist und beschränken sich nicht auf die chaotische Struktur des Steuerrechts. Sie werden verstärkt durch die Tendenz des Gesetzgebers, die Durchführung der Steuervorschriften möglichst auf die Unternehmen abzuwälzen. Alleine das Ermitteln und Abführen der Lohnsteuer belastet die Unternehmen mit einem Aufwand von über 5 Mrd. Euro im Jahr. Die ASU fordert einen radikalen Neuanfang im Steuerrecht, der die Unzahl überkomplizierter Steuergesetze durch eine nachvollziehbare und klar formulierte, in Umfang und Systematik überschaubare Gesamtkodifikation ersetzt. Konkrete Vorschläge hat die ASU mit ihrem Modell "Einmalsteuer und Abgabewettbewerb" vorgelegt.

Der Arbeitsmarkt in Deutschland ist der am stärksten regulierte in den Industriestaaten. Dies unterstrich zuletzt der "Report of Economic Freedom of the World", nach dem Deutschland im Arbeitsmarktsektor auf Platz 58 rangiert. Die aus Bürokratiesicht schwerstwiegenden und vorrangig zu reformierenden Arbeitsmarktgesetze sind: das Teilzeit- und Befristungsgesetz, das Kündigungsschutz- und Betriebsverfassungsgesetz und das Tarifvertragsrecht. Die Zweckentfremdung der Unternehmen für allgemeine Verwaltungszwecke des Staates ist eine weitere Quelle der Bürokratisierung im stark reformbedürftigen Sozialrecht. Hierzu gehört zunächst die Fehlkonstruktion des "Arbeitgeberbeitrages", das Errechnen und unentgeltliche Abführen der Beiträge zu den einzelnen Sozialversicherungsträgern. Generell fordert die ASU, den Arbeitsvertrag von der sozialen Sicherung zu trennen. Der Arbeitgeberbeitrag wird einmalig dem Arbeitnehmerinkommen zugeschlagen. Der Arbeitnehmer selbst ist dann der Ansprechpartner für die Sozialversicherungen überweist seine Versicherungsbeiträge in Eigenverantwortung. Es entfällt hier ein großer Teil des Bescheinigungswesens und des statistischen Aufwandes. Die ASU unterstützt als ersten Schritt die Bemühungen des Bundesministeriums für Gesundheit und soziale Sicherung, das Melde- und Beitragseinzugsverfahren zur Sozialversicherung zu konzentrieren und ein elektronisches Melde- und Beitragsnachweisverfahren zu entwickeln.

II. Administrative Maßnahmen bei Gesetzesvorhaben

9. Welche Maßnahmen zum Bürokratieabbau könnten bei der Vorbereitung von neuen Gesetzesvorhaben ergriffen werden?

Siehe Frage 1

Die Fragen 10, 11, 12 und 13 werden gemeinsam beantwortet.

10. *Wie beurteilen Sie die Effizienz der Gesetzesfolgenabschätzung (Kosten und bürokratischer Aufwand), wie sie in der Gesetzgebung derzeit durchgeführt wird? Wie könnte dabei eine stärkere Einbindung der betroffenen Fachkreise, der Verbände und insbesondere der mittelständischen Wirtschaft (im Sinne des § 44 GGO) erfolgen?*
11. *Wie können die Effizienz und Aussagekraft der Gesetzesfolgenabschätzung, insbesondere unter Berücksichtigung der Auswirkungen für die staatlichen Ebenen, die Unternehmen und die Privathaushalte, verbessert werden?*
12. *Welche Kriterien sollten bei der Gesetzesfolgenabschätzung zwingend beachtet werden?*
13. *Welche Wirkungen sind von einem „Bürokratie-TÜV“ (Parlament, Ministerialverwaltung, Kabinett) zu erwarten, durch den der bürokratische Mehraufwand eines Gesetzes vorher analysiert werden soll? Ist eine solche Prüfung praktikabel? Kann ein solcher Bürokratie-TÜV zu unbürokratischen Gesetzen führen? Gibt es positive oder negative Erfahrungen mit einem solchen Bürokratie-TÜV? Gibt es Erfahrungswerte im Ausland?*

Grundsätzlich ist eine institutionalisierte Gesetzesfolgenabschätzung im Geschäftsbereich der Bundesregierung und im Parlament dringend erforderlich, um Bürokratie von Beginn an zu vermeiden und um eine Sensibilisierung der kostenmäßigen und bürokratischen Folgen von Gesetzen zu etablieren und zu fördern. Das institutionelle Gerüst der Gesetzesfolgenabschätzung ist bereits vorhanden, kommt jedoch nicht (sinnvoll) zur Anwendung. Daher ist die Frage nach der Effizienz und Effektivität als mit unbefriedigend zu bewerten. Eine strikte Anwendung des § 44 GGO und/oder die Implementierung einer unabhängigen Instanz zur Gesetzesfolgenabschätzung ist daher dringend notwendig. Hier liegt aus Sicht der ASU ein entscheidender Hebel für eine zielführende und effiziente Gesetzesfolgenabschätzung resp. Normenkontrolle.

§ 44 (4) der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) schreibt vor, dass im Benehmen mit dem Bundeswirtschaftsministerium u. a. die Kosten für die Wirtschaft, insbesondere auch für mittelständische Unternehmen darzustellen sind. Die Fachministerien machen allerdings von dieser Vorschrift nur ungenügend Gebrauch, was die vorgesehene Gesetzesfolgenabschätzung - bei Ausbleiben von Sanktionen - zum „zahnlosen Tiger“ degenerieren lässt. Oft wird formal eine Gesetzesfolgenabschätzung im Gesetzentwurf vermerkt, denen keine echte qualitative Prüfung zugrunde liegt.

De Facto ist der Einbeziehung von Verbänden bei der Gesetzesfolgenabschätzung bereits heute möglich. In ihren Stellungnahmen zu den Referenten- und Gesetzesentwürfen können sie ihre Einwände vorbringen. Allerdings zeigt die Vergangenheit, dass diesen Informationen seitens des Gesetzgebers oftmals kaum ernsthaftes Interesse geschenkt wird. So hätte die Ausbildungsplatzumlage allein mit Blick auf die zusätzlichen Bürokratiekosten nicht verabschiedet werden dürfen.

Einrichtung einer unabhängigen Instanz zur Gesetzesfolgenabschätzung:

Im Falle eines ausbleibenden Erfolgs der strikteren Anwendung des § 44 (4) GGO) besteht eine weitere Möglichkeit darin, eine unabhängige Institution einzurichten bzw. zu beauftragen, professionelle Gesetzesfolgenabschätzung für Exekutive und Legislative zu leisten. Mögliche Interessenkonflikte können so zudem ausgeschaltet werden. Vorstellbar ist zum Beispiel eine Aufgabenerweiterung des Bundesrechnungshofes bzw. die Installation eines Entbürokratisierungsbeauftragten bzw. -kommissars. Deren Ergebnisse sind im Gesetz aufzuführen und auf Nachfragen - auch von Bürgern und Unternehmen - nachvollziehbar zu erläutern.

14. *Wie bewerten Sie Überlegungen zur Befristung dafür geeigneter Rechtsvorschriften? Gibt es in Ihrem Bereich konkrete Rechtsvorschriften, die für eine Befristung geeignet sind?*

Die Fragen 14, 15 und 23 werden gemeinsam beantwortet.

Für das Prinzip der „sunset legislation“ hat sich die ASU zur Reduzierung der Staatstätigkeit seit jeher eingesetzt. Deshalb unterstützt sie Überlegungen, die zeitliche Dauer neuer Gesetze zu befristen und mit einem Verfallsautomatismus zu versehen. Dies ist ein adäquates Instrument, dafür geeignete Gesetze und Verwaltungsvorschriften zahlenmäßig zu reduzieren. Die ASU sieht Gesetze dafür geeignet, die ausgabenwirksam sind und vor allem Gesetze, die Subventionscharakter haben. Abgesehen davon sollten alle subventionsrelevanten Gesetze so ausgestaltet werden, dass die Subventionszahlung bis zum Ende eines vorher festgelegten Subventionszeitraumes degressiv erfolgt. Dies ist - konsequent angewendet - ein wirksames Mittel, Staatstätigkeit und Staatsquote langfristig abzubauen. Als Richtschnur für die Dauer der Befristung einer Rechtsvorschrift sollten die Bedürfnisse der Adressaten nach Rechts- und Planungssicherheit dienen.

15. *Welche Dauer sollte die Befristung der Gesetze bzw. Rechtsvorschriften in der Regel haben?*

Hier könnte die Initiative der Hessischen Landesregierung zur Überprüfung und zum Abbau von Verwaltungsvorschriften und Rechtsverordnungen als Richtschnur dienen. Der Landtag beschließt grundsätzlich nur auf fünf Jahre befristete Gesetze; die Landesregierung und die Minister beschließen grundsätzlich nur auf fünf Jahre befristete Verordnungen. Sämtliche Vorschriften werden rechtzeitig vor dem jeweiligen Fristablauf erneut auf ihre Notwendigkeit, Vollzugseignung, Vollständigkeit, Zweckmäßigkeit und Kostenwirksamkeit überprüft. Die Befristung dient der Evaluierung, ob die jeweiligen Vorschriften entfallen können. Nach einem Kabinettsbeschluss vom 14. Mai 2002 wurde dazu ein Zentralregister im Landesintranet eingerichtet, in das die Ressorts sämtliche befristeten Gesetze und Verordnungen einstellen. Damit wird es ermöglicht, den Bestand befristeter Vorschriften so zu erfassen, dass die jeweilige Vorschrift rechtzeitig vor Ablauf ihrer Geltungsdauer überprüft und durch das zuständige Ressort evaluiert werden kann.

16. *Erachten Sie die Beweislastumkehr für die Fortgeltung von Gesetzen und Rechtsverordnungen als sinnvoll?*

Die Beweislastumkehr für die Fortgeltung von Gesetzen und Rechtsverordnungen ist zentral für den Abbau überflüssiger bürokratischer Regelungen. Die Saarländische Landesregierung hat demonstriert, dass durch die Beweislastumkehr das Gesetzes- und Verordnungsdickicht beschnitten werden kann. Durch grundsätzliche Außerkraftsetzung und Überprüfung der Sinnhaftigkeit im Einzelfall konnten zwei Drittel der Verordnungen auf Dauer aufgehoben werden, ohne die Ordnung im Saarland zu gefährden. Koordiniert werden sollte dieser Prozess z.B. durch einen Entbürokratisierungsbeauftragten bzw. -kommissar.

Die Anwendung der Beweislastumkehr eröffnet außerdem weitere Möglichkeiten zu Privatisierungen. So sollte jeweils der Staat den Beweis antreten müssen, ob er eine Aufgabe wirtschaftlicher und leistungsfähiger erledigen kann als potentielle oder aktuelle Konkurrenten aus der privaten Wirtschaft. Diese Vorgehensweise würde in Einklang stehen mit der ASU-Forderung nach der Transformation des „Leistungsstaats“ zum „Gewährleistungsstaat“.

17. *Welche Maßnahmen sind erforderlich, um Bürokratiekosten für die Bürger und Unternehmen spürbar zu senken?*

Fragen 17 und 19 werden gemeinsam beantwortet.

Der Staat muss sich vom Leistungsstaat wieder hinentwickeln zum Gewährleistungsstaat (siehe Frage 4), der sich umfassend privater Initiative bedient, soweit es sich überhaupt um eine öffentliche Aufgabe handelt. Auf diese Weise kann der Staat die bedrückende Steuer- und Abgabenlast senken. Auch hoheitliche Aufgaben sind für die staatliche Gewährleistung geeignet. Der „beliehene“ Unternehmer auf Zeit, der unter Wettbewerbsdruck steht, kann sich „Bürokratie“ nur unter Gefährdung seiner ökonomischen Existenz erlauben. Zu den Aufgaben des Gewährleistungsstaats gehört im Übrigen auch, dass dieser für konstante wirtschaftliche Rahmendaten sorgt, Sprunghaftigkeit in der Gesetzgebung vermeidet und alles unterlässt, was zusätzliche Unsicherheiten bei

Unternehmen und Bürgern hervorruft.

Ebenso wichtig wie Privatisierungsinitiativen ist die gleichzeitige Wiederherstellung einer konsequenten Wettbewerbsverfassung - und dies auch auf öffentlicher Ebene. Gemischte oder konkurrierende Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union, Bund, Ländern und Kommunen, gemischte Finanzierungswege, die Abschwächung des Konkurrenzföderalismus und kommunaler Selbstverwaltung sind eine wichtige Quelle von Bürokratie geworden. Mit dieser Aufgabentrennung, der eine entsprechende Finanzverfassung parallel gehen muss, muss eine Rückführung von Kompetenzen nach dem Subsidiaritätsprinzip folgen (d.h. Aufgabenerledigung auf der niedrigstmöglichen Ebene durch die kleinstmögliche Einheit). Dies bedeutet zunächst einmal eine Föderalisierung von Teilen des Wirtschaftsrechts, auch des Arbeits- und Sozialrechts, evtl. ermöglicht durch entsprechende Experimentier- und Öffnungsklauseln in den Landesverfassungen.

Dies bedeutet eine klare Aufgabentrennung nach dem Subsidiaritätsprinzip und konkret für das Grundgesetz:

- die Streichung der Rahmengesetzgebung des Bundes nach Artikel 75
- die Streichung der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes gemäß Artikel 74 a GG
- die Streichung der Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91 a und b
- die Streichung der Finanzhilfen nach Artikel 104 a, Abs. 4 GG

18. *In welchen Bereichen werden die Bürokratielasten von den Unternehmen als besonders groß erachtet?*

Die ASU hat im Jahre 2003 eine Umfrage zum Thema Bürokratie unter ihren Mitgliedern durchgeführt. In einem Ranking der Bürokratielasten zeigte sich ein eindeutiges Bild: im Sektor Arbeit und Soziales (arbeitsrechtliche Regulierungen, Berechnungen und Abführung der Lohnsteuer und Sozialversicherungsbeiträge, Bescheinigungen, Berufsgenossenschaften, Mutterschutz etc.) werden die größten Belastungen wahrgenommen (Rang 1). Auf Rang 2 befinden sich die Dienste für Steuern und Abgaben (Ermittlung und Abführung von Einkommen-, Körperschaft-, Umsatzsteuer etc.), gefolgt von den Aufwendungen für das Erstellen von Statistiken (Monats-, Quartals-, Jahresstatistiken und ähnliche Meldepflichten) resp. das Ausfüllen von Formularen für statistische Zwecke. Schließlich rangiert auf Platz 4 die allgemeine Gesetzgebung (Intransparenz und Kompliziertheit relevanter Gesetze, Verordnungen etc.). Zwischen den Unternehmensgrößen existieren keine signifikanten Unterschiede im Ranking.

19. *Welche Maßnahmen sind zur „Verschlankung des Staates“ dringend geboten?*

Siehe Frage 29.

20. *Wie bewerten Sie Überlegungen zur Einführung einer institutionalisierten Normenkontrolle?*

Grundsätzlich ist eine Normenkontrolle im Geschäftsbereich der Bundesregierung dringend erforderlich, um Bürokratie von Beginn an zu vermeiden und um eine Sensibilisierung der kostenmäßigen und bürokratischen Folgen von Gesetzen zu etablieren und zu fördern.

Das Instrumentarium für eine solche Normenkontrolle existiert jedoch bereits mit § 44 (4) der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO), wird allerdings völlig unzureichend angewendet. Hier liegt aus Sicht der ASU ein entscheidender Hebel für eine zielführende und effiziente Normenkontrolle. Aus der Sicht der selbständigen Unternehmer bedarf es aus Gründen der Vermeidung von zusätzlicher Bürokratie keiner Einführung einer neuerlichen institutionellen Normenkontrolle.

21. *Wie bewerten Sie Überlegungen zur Einführung eines Bundestagsausschusses Bürokratieabbau mit dem Ziel, den nachhaltigen Bürokratieabbau beim Gesetzgeber fest zu verankern?*

In der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages findet - im Gegensatz zur GGO - eine Ge-

setzesfolgenabschätzung keine Erwähnung. Dieser Zustand ist aus Sicht der selbständigen Unternehmer inakzeptabel. Dort, wo Gesetze letztlich verabschiedet und tatsächlich Kosten und Bürokratie für die Unternehmen ausgelöst werden, muss eine institutionalisierte Bürokratie- resp. Kostenfolgenabschätzung von Gesetzen erfolgen. Die ASU stimmt deshalb den Überlegungen zu, hier Änderungen voranzutreiben, da der wesentliche Teil der Bürokratielasten für Unternehmen durch Bundesgesetze verursacht wird.

Den Überlegungen, einen Ausschuss für den Abbau von Bürokratie aus der Mitte des Bundestages einzurichten, steht die ASU jedoch mit Skepsis gegenüber. Nicht zuletzt aus Bürokratiesicht (möglicherweise auch wegen Interessenkonflikten) sollte zu den bereits über 20 existierenden Bundestagsausschüssen nicht noch ein weiterer errichtet werden. Die jetzt schon vorhandene Ausschussbürokratie würde zusätzlich erhöht. Stattdessen schlägt die ASU vor - in Anlehnung an die GGO - in der Geschäftsordnung des Bundestages eine Gesetzesfolgenabschätzung - u. a. mit speziellem Focus auf die mittelständische Wirtschaft - zu institutionalisieren. Zielführend ist es, die Gesetzesfolgenabschätzung für jedes Gesetz zur Pflicht zu machen und die Ergebnisse der unabhängigen Institution zu veröffentlichen.

III. Gesetzesanwendung durch die Verwaltung

22. *Durch welche Vorgaben in der Gesetzgebung kann eine möglichst unbürokratische Gesetzesanwendung erreicht werden?*
23. *Welche Wirkungen für Bürokratieabbau hat die Befristung oder die vollständige Aufhebung von Verwaltungsvorschriften?*

Siehe Frage 14.

24. *Inwieweit kann Bürokratieabbau durch verstärkte Eigenverantwortung der Verwaltung erreicht werden? Ist es sinnvoll, in neuen Gesetzesvorhaben mehr Entscheidungen in das Ermessen der Verwaltung zu stellen?*

Die ASU plädiert bei der Gesetzgebung für die Verabschiedung klarer, transparenter Regelungen. Von der Natur der Sache her können Einzelfallregelungen, die die konkrete Lebenssituation aller Bundesbürger berücksichtigen, nicht im Gesetzblatt stehen. Daher kommt der Verwaltung eine hohe Verantwortung bei der Umsetzung der allgemeinen Regelungen zu. Es ist durchaus möglich, dass durch verstärkte Eigenverantwortung der Verwaltung im Sinne der Dezentralisierung von Kompetenzen ein Abbau von Bürokratie erreicht werden könnte. Allerdings ist sicherzustellen, dass die Rechtssicherheit für Bürger und Unternehmen gewahrt wird und nicht ein neuer Hort für bürokratische Prozesse eröffnet wird.

25. *Welche Verfahrensoptimierungen sind auf der Ebene der Gesetzesanwendung vorstellbar, speziell im Bau-, Planungs- und Umweltrecht?*

Siehe hierzu Antworten auf Frage 3 und Frage 33.

26. *Wie können neue Techniken zu einem Bürokratieabbau beitragen? Was tragen die Maßnahmen im Rahmen von "eGovernment" hierzu bei? Was wurde bisher erreicht? Was kann in der Zukunft noch erreicht werden? Gibt es positive oder negative Erfahrungen auf diesem Gebiet?*

Fragen 26 und 39 werden gemeinsam beantwortet.

Neue Techniken können einen wesentlichen Beitrag zum Bürokratieabbau leisten. Gerade für kleine und mittelständische Unternehmen sind unbürokratische Beziehungen zur öffentlichen Verwaltung maßgeblich. Neben der Bereitstellung von Informationen im Internet können und sollten im Rahmen von eGovernment insbesondere Antragsverfahren erheblich beschleunigt wer-

den. In Zukunft sollten noch stärkere Anstrengungen unternommen werden, die Aktivitäten von Bund, Ländern und Kommunen auf dem Gebiet des eGovernment mit einander zu verzahnen und aufeinander abzustimmen. Des Weiteren ist dafür Sorge zu tragen, dass die Fortschritte und Möglichkeiten des eGovernment entsprechend kommuniziert und akzeptiert werden.

27. *Welche Erfolge für den Bürokratieabbau lassen sich realisieren, wenn die Prozesse der im föderalen Verbund von Bund, Ländern und Gemeinden zu erbringenden Verwaltungsdienstleistungen vereinfacht werden?*

Vereinfachte Verwaltungsprozesse von Bund, Ländern und Gemeinden erhöhen die Transparenz des Verwaltungsapparates und seiner Entscheidungen. Mithin senken sie die Kosten für die Verwaltung und jene, die mit ihr zusammenarbeiten müssen. Des Weiteren können die Verwaltungsprozesse dadurch beschleunigt werden.

28. *Wo stehen die Länder im Vergleich zu den Kommunen bei dem Projekt Verwaltungsmodernisierung?*

Hierzu liegen der ASU keine strukturierten Erfahrungen und Übersichten vor.

29. *Welche Effekte könnte die Einführung von Wettbewerben und Benchmarks bei der Modernisierung haben?*

Wettbewerb und Benchmarking sind geeignete Instrumente, um die Effektivität und Effizienz der Verwaltung beträchtlich zu erhöhen. Durch den permanenten Vergleich von Verwaltungsprozessen, insbesondere mit Unternehmen und Institutionen, die die entsprechenden Prozesse am besten beherrschen, werden permanente Anreize zur Leistungssteigerung gesetzt. Die ASU unterstützt nachhaltig Anstrengungen, Wettbewerb in der öffentlichen Verwaltung zu implementieren. Ergänzt werden sollte das Benchmarking durch das Setzen entsprechender Zielvorgaben, die sich an den Prozessbesten orientieren. Wettbewerb und Benchmarking entbindet jedoch nicht vor der generellen Notwendigkeit der Rückübertragung von Kompetenzen auf untergeordnete Gebietskörperschaften nach Maßgabe des Subsidiaritätsprinzips. Zudem wird das Zulassen privaten Wettbewerbs Impulse geben für die Privatisierung von Staatsaufgaben.

30. *Wie beurteilen Sie die Erfahrungen im Zusammenhang mit der Einführung des "Neuen Steuerungsmodells" in der öffentlichen Verwaltung, also der Einführung der Doppelten Buchführung und out-put-orientierter Budgets?*

Die ASU unterstützt Bestrebungen, betriebswirtschaftliche Managementkonzepte in der Öffentlichen Verwaltung einzuführen und umzusetzen. Die sog. neuen Steuerungsinstrumente, z.B. Controlling, Kosten- und Leistungsrechnung, Zielvereinbarungen sind wesentliche Bausteine modernen Managements. Eine dienstleistungsorientierte öffentliche Verwaltung kann auf diese Steuerungsinstrumente zur Verbesserung von Effizienz und Effektivität nicht mehr verzichten. Hierzu zählen auch out-put-orientierte statt in-put-orientierter Budgets, bei der die zu erbringenden Leistungen im Mittelpunkt stehen und nicht die verfügbaren Mittel. Diese Orientierung am Ergebnis und an der Leistung sollte weiterhin gekoppelt werden mit dezentraler Ressourcenverantwortung, um die Verantwortlichkeit im Umgang mit öffentlichen Mitteln zu erhöhen. Die Erfahrungen mit den neuen Steuerungsinstrumenten sind durchaus positiv. Dies gilt insbesondere für wirtschaftsnahe Bereichen und Bereichen, die steten Änderungen unterliegen.

31. *Welche Impulse könnten von einer wirksamen Reform des Föderalismus für die Modernisierung der Verwaltungen und den Abbau von Bürokratie ausgehen?*

Ziel einer "wirksamen Reform des Föderalismus" sollte eine klare Aufgabentrennung zwischen den Gebietskörperschaften sein. Mit der Trennung von Aufgaben sollten nach Maßgabe des Subsidiaritätsprinzips Kompetenzen von höheren auf niedrigere Ebenen der Gebietskörperschaften zurück übertragen werden. Dieses Rückübertragen von Kompetenzen nach unten verbessert die Möglich-

keiten der Gebietskörperschaften, die Bedürfnisse ihrer Bürger in der eigenen Verwaltung umzusetzen.

Die Gebietskörperschaften könnten dann untereinander in einen Effizienz und Effektivität steigenden Wettbewerb um die besten Verwaltungslösungen eintreten. In diesem Wettbewerb um die beste Verwaltung dürften sich diejenigen Gebietskörperschaften mit einfachen und transparenten Verwaltungsprozessen regelmäßig als attraktiv für Investitionen erweisen.

32. *Welche bürokratischen Hemmnisse müssten vorrangig abgebaut werden, um die Schaffung neuer Arbeitsplätze zu fördern?*

Bürokratie muss umfassend abgebaut werden; Tabubereiche darf es nicht geben. Um aber auch der gegenwärtigen konjunkturellen Schieflage Impulse zu verleihen und die unternehmerische Flexibilität zu erhöhen, sieht die ASU den gesamten Bereich arbeitsrechtlicher Normen für besonders dringlich. Dies betrifft das individuelle sowie das kollektive Arbeitsrecht (Teilzeit- und Befristungsgesetz, Kündigungsschutz- und Betriebsverfassungsgesetz und das Tarifrecht). Ähnlich wichtig ist der Bereich des Steuerrechts. In diesem Zusammenhang wird auf die mehrfach genannte ASU-Studie zum Bürokratieabbau verwiesen (siehe Kapitel II).

33. *Welche Vorschläge haben Sie bezüglich der Beschleunigung von Genehmigungsverfahren? Wäre für Sie eine allgemeine Anwendung des Auditierungsprinzips bei Genehmigungsverfahren praktikabel und sinnvoll?*

Die Verkürzung von Genehmigungsverfahren ist ein wesentlicher Bereich zum Abbau von Bürokratie, vor allem auch für potenzielle Existenzgründer bzw. im Rahmen einer Geschäftsausweitung. Die selbständigen Unternehmer unterstützen zur Verkürzung von Genehmigungsverfahren in geeigneten Bereichen (z.B. im Baurecht) ein Wahlrecht auf Genehmigung oder Anzeige des Vorhabens (siehe hierzu auch Frage 3). Genehmigungsverfahren könnten mittels Fristsetzungen für die Verwaltung, nach deren Verstreichen ein Antrag automatisch als genehmigt gilt, erheblich beschleunigt werden. Ebenso kann die Anwendung des Auditierungsprinzips zur Verkürzung der Verfahren beitragen. Ähnlich des Öko-Audit-Verfahrens wird hierbei dem Unternehmer von einer entsprechend zu errichtenden Zertifizierungsstelle unter Einhaltung festzulegender Kriterien ein Zertifikat ausgestellt, das automatisch zur Genehmigung bzw. zu Genehmigungen führt. Dadurch könnte auf die behördlichen Gänge verzichtet und Zeit eingespart werden.

34. *Welche Vorschläge zum Abbau von Bürokratie würden Sie in einer dreigliedrigen Prioritätenliste (kurz-, mittel-, langfristig) unterbreiten?*

Grundsätzlich sollte sich eine solche Prioritätenliste nach den Kriterien politische, parlamentarische sowie verwaltungstechnische Umsetzbarkeit, Entlastungsvolumen und Freisetzung von Flexibilitätsspielräumen für die Unternehmen und Beschäftigungseffekt orientieren. Ohne eine grundlegende Überprüfung dieser Kriterien nach möglichen Bürokratieabbaumaßnahmen bzw. Vollständigkeit kann sich die ASU folgende Einteilung vorstellen (konkrete Ausgestaltung von Bürokratieabbau siehe ASU-Studie):

- (i) kurzfristig (z. B. in diesem Jahr)
 - Kündigungsschutzgesetz
 - Teilzeit- und Befristungsgesetz
 - Betriebsverfassungsgesetz
 - „sunset legislation“
 - Maßnahmen im Sozialbereich

- (ii) mittelfristig (bis Ende 2005)
 - Tarifvertragsgesetz
 - Steuerrecht
 - Handwerksordnung

- (iii) langfristig (bis Ende der Legislaturperiode)
- Statistikbereich
 - Kammerwesen
 - Berufsgenossenschaften

Insbesondere bei einer zügigen Entbürokratisierung im Arbeits- und Steuerrecht ist mit einer „3-Fach-Rendite“ zu rechnen: 1.) bedeutet beides weniger Regulierungs- und Administrationsaufwand beim Staat selbst, wodurch Kosten gesenkt und die Verwaltungsgeschwindigkeit erhöht werden können, 2.) werden Bürger und Unternehmen entlastet, was auch zur Akzeptanzsteigerung führt, 3.) kann ein positiver wirtschaftlicher Impuls gesetzt werden.

35. *Wie bewerten Sie bisherige Bürokratieabbaumodelle in Bund oder Ländern/Sind nach Ihrer Einschätzung in den vergangenen fünf Jahren bürokratische Hemmnisse weniger geworden?*

In den vergangenen fünf Jahren sind durchaus Fortschritte beim Abbau bürokratischer Hemmnisse erzielt worden. Die selbständigen Unternehmer vermissen jedoch eine umfassende und konsistente Strategie für einen nachhaltigen Bürokratieabbau, der über die punktuelle Beseitigung störender und unnötiger Regulierungen hinausgeht. Die ASU verweist hierzu auf ihren Ansatz der "Zwei-Wege-Strategie für Bürokratieabbau". Ein konsistenter Bürokratieabbau braucht selbst aber auch eine unbürokratische Ausgestaltung und berechenbare Prinzipien.

36. *Wie könnte konkret die Umsetzung einer Befreiung von überflüssigen Verwaltungslasten für den Mittelstand und die Wirtschaft aussehen?*

Die selbständigen Unternehmer haben in Ihrer Veröffentlichung "Nachhaltiger Bürokratieabbau in Deutschland" eine Fülle konkreter Vorschläge zum Bürokratieabbau aus den Bereichen Arbeits- und Sozialrecht sowie Steuerrecht unterbreitet (Kapitel II).

37. *Durch welche Maßnahmen könnte eine Identifizierung bürokratischer Hemmnisse für Arbeitsmarkt und Selbständigkeit erfolgen?*

Die bürokratischen Hemmnisse für Arbeitsmarkt und Selbständigkeit sind bereits bekannt. Siehe Antworten auf die Fragen 8, 32 und 34.

38. *Welche bürokratischen Hindernisse könnten bei der Stärkung von Zivilgesellschaften und Ehrenamt beseitigt werden?*

Durch konsequente Anwendung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) und die damit verbundene Beteiligung aller Ressorts könnten auch die Interessenlagen sowohl der "Zivilgesellschaften" als auch des Ehrenamtes gewahrt bleiben. Dazu wird auf die Antwort zu Frage 10 verwiesen.

39. *In welchen Bereichen wäre durch den Einsatz und Nutzung moderner Informationstechnologie ein weiterer Abbau von Bürokratie sinnvoll und praktikabel?*

Siehe Frage 26.

Anhang:

Nachhaltiger Bürokratieabbau in Deutschland - Konzeption für eine Generallösung

Berlin, den 18. Juni 2004

Nachhaltiger Bürokratieabbau in Deutschland

Konzeption für eine Generallösung

Herausgeber:

ASU Arbeitsgemeinschaft
Selbständiger Unternehmer e.V.
Reichsstraße 17
14052 Berlin

Telefon 030-30065-0
Telefax 030-30065-390
Internet www.asu.de

Gesamtredaktion:

Dr. Robert Momberg
Unternehmerinstitut der ASU
e-mail momberg@asu.de

Einleitung

Die Komplexität rechtlicher Regelungen und die rasant ansteigende Zahl von Gesetzen und Verwaltungsvorschriften werden den Betrieben zunehmend zum Fallstrick ihrer unternehmerischen Aktivitäten. Oft können die Unternehmen den gesetzlichen Anforderungen und Pflichten nicht gerecht werden, benötigen zusätzliche Kapazitäten. Ohne Unterstützung von Rechtsexperten sind die bürokratischen Zwangsdienste kaum noch zu leisten.

Die Belastung mit bürokratischen Hemmnissen ist eine der entscheidenden Zwangsjacken für unternehmerische Aktivitäten und das Existenzgründungsgeschehen in Deutschland. Die vom Gesetzgeber vorgeschriebenen Verwaltungsaufgaben, die Unternehmen bewältigen müssen, werden zunehmend zur Wachstumsbremse und verhindern somit Beschäftigung und mindern die internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen.

Nachhaltiger Bürokratieabbau erfordert eine Zwei-Wege-Strategie: Erstens den Abbau bestehender Bürokratie durch strenge Überprüfung von Gesetzen und Verwaltungsvorschriften. Zweitens ist Bürokratie schon vor ihrer Entstehung zu bekämpfen. Um Unternehmen nicht immer neue und für sie kaum planbare bürokratische Hemmnisse zuzumuten, muss auf staatliche Regulierungen stärker verzichtet und den Bürgern Eigenverantwortung zurückgegeben werden.

Die Bundesregierung hat im Rahmen ihres Masterplans Bürokratieabbau bereits eine Grobskizze hierfür geliefert. Die schnelle und konkrete Ausgestaltung ist jetzt dringend erforderlich, um nicht auch diesen Entbürokratisierungsanlauf letztlich ins Leere gehen zu lassen, wie viele seiner Vorgänger.

Inhalt

I.	Entbürokratisierung und Deregulierung als Querschnittsaufgabe	4
I.1	Bürokratie in Zahlen	4
I.2	Bürokratie und ihre Auswirkungen auf die Wirtschaft	4
I.3	Zwei-Wege-Strategie für Bürokratieabbau	6
II.	Einzelfelder der Entbürokratisierung - Exemplarisch	7
II.1	Arbeitsrecht	7
II.2	Steuerrecht	11
II.3	Sozialrecht	13
II.4	Weitere Rechtsbereiche	15
III.	Konzepte: Wie man Bürokratie in Zukunft vermeiden kann	18
III.1	Konzentration auf originäre Staatsaufgaben	18
III.2	Aufwertung marktwirtschaftlicher Prinzipien	18
III.3	Selbstverpflichtung der Legislative und Exekutive	19
IV.	Fazit und Ausblick	20
	Anhang 1: Tabellarische Übersicht wichtiger bürokratischer Hemmnisse	21
	Anhang 2: Auswertung einer ASU-Umfrage zum Thema Bürokratie	25
	Anhang 3: Fragebogen zu Bürokratiefällen	27

I. Entbürokratisierung und Deregulierung als Querschnittsaufgabe

I.1 Bürokratie in Zahlen

Die jährlichen Bürokratiekosten, die durch staatliche Verwaltungsvorschriften in den Unternehmen entstehen, beziffern sich auf über 30 Mrd. Euro. Verursacht werden diese Kosten im unternehmerischen Mittelstand durch 2.200 Gesetze und knapp 47.000 Verwaltungsvorschriften. Allein in der Legislaturperiode 1998-2002 kamen netto 254 hinzu.

Nach einer ASU-Umfrage schätzen 29% der befragten Unternehmer, dass 3-6% ihres Personals mit der Bewältigung der Bürokratiedienste für den Staat beschäftigt sind. Über ein Fünftel gibt an, dass 6-10% des Personals für diese Zwangsdienste arbeiten müssen. 17% der selbständigen Unternehmer müssen sogar zur Bewältigung der Bürokratie mehr als 10% des Personals beschäftigen (Umfrage siehe Anang 2).

Mittelständische Unternehmen sind von Bürokratie besonders betroffen. So müssen kleine Betriebe mit bis zu 9 Beschäftigten jährliche Kosten für Verwaltungsaufgaben je Beschäftigten von rund 3.500 Euro tragen. Großunternehmen mit über 500 Mitarbeitern müssen dagegen nur 150 Euro je Beschäftigten aufbringen. In einer weiteren ASU-Umfrage sind diese unterschiedlichen Belastungen bestätigt worden.

I.2 Bürokratie und ihre Auswirkungen auf die Wirtschaft

„Mikro-Ebene“

Bürokratie behindert einerseits direkt die wirtschaftlichen Aktivitäten in den Unternehmen und verursacht andererseits Kosten zur Bewältigung der vom Gesetzgeber vorgeschriebenen Verwaltungsaufgaben. Diese *direkten Bürokratiekosten für Unternehmen* betragen nach einer IfM-Studie im Jahr 1994 bereits ca. 30 Mrd. Euro. Seither traten allein auf Bundesebene über 500 Gesetze und über 1.000 Rechtsverordnungen neu in Kraft, weshalb davon auszugehen ist, dass diese direkten Bürokratiekosten in den Unternehmen heute weit über diese genannten 30 Mrd. Euro hinausgehen.

Bürokratie führt weiterhin zu einer *Einschränkung von Flexibilität und unternehmerischen Dispositions- und Verfügungsrechten*. Die Unternehmer sind in ihren betrieblichen Entscheidungen heute oft so stark durch Gesetze, Vorschriften und andere Institutionen geleitet, dass die Verfolgung des eigentlichen Betriebszwecks in zeitlicher und materieller Hinsicht beeinträchtigt ist. Die Herstellung von Produkten für Märkte und die Orientierung der eigenen Produktion an Konsumentenwünschen wird so erst zur „zweiten Produktionsstufe“ nach Erfüllung der bürokratischen „Vorleistungen“.

„Makro-Ebene“

Andererseits führt Bürokratie zu erheblichen volkswirtschaftlichen Schäden. Die zur Erbringung der Bürokratiedienstleistungen für den Staat „abgestellten“ Beschäftigten werden dafür gebunden und stehen für eine echte Wertschöpfung nicht zur Verfügung. Damit bleibt Arbeitskräftepotenzial - ähnlich wie Arbeitslose - für den Wertschöpfungsprozess („*Arbeitslosigkeit von Ressourcen*“) ungenutzt. Dies bezieht sich nicht allein auf die in den Unternehmen gebundenen Beschäftigten, sondern auch auf jene Beamte und Angestellte im öffentlichen Dienst, die zur Aufrechterhaltung dieser (überflüssigen) Bürokratie dienen. Gleichzeitig ist dies mit einem beschäftigungspolitisch unerwünschten Anstieg der Kosten für den Faktor Arbeit verbunden.

Volkswirtschaftliche Kosten entstehen auch dadurch, dass *Bürokratie als Innovationsbremse* wirkt. Das Innovationsverhalten der Unternehmen hängt eng mit den Gesetzgebungs- und Verwaltungsprozessen zusammen. Zu restriktive Gesetze, zu lange Verwaltungsverfahren führen nach einem „ifo-Innovationstest“ dazu, dass gerade noch 15% der Unternehmen ihre geplanten Innovationsaktivitäten ohne Einschränkungen durchführen können. Ähnlich kommt der Mittelstandsmonitor 2003 (der Mittelstandsbank, des IfM Bonn et al.) zu dem Ergebnis, dass jeder sechste Innovator - in irgendeiner Form - von Bürokratie beeinträchtigt wird. Da der technische Fortschritt der Produktionsfaktor ist, der seit Jahren die größte, positive Wirkung auf das Wirtschaftswachstum in Deutschland hat, wird die Bedeutung vor allem für die internationale Wettbewerbsfähigkeit besonders drastisch sichtbar.

Daraus folgt, dass Bürokratie eine *Bremse für Strukturwandel* ist und aufkommende Branchen und innovative Märkte besonders stark behindert. Darüber hinaus wirkt Bürokratie als *Hemmnis für Existenzgründungen*. Aus dem „Global Entrepreneurship Monitor“ der Kölner Universität geht hervor, dass Deutschland wegen des Faktors „Bürokratie“ unter 37 Ländern nur auf Rang 23 bei den Rahmenbedingungen für ein positives Gründungsklima liegt.

Bürokratie ist ebenfalls ein *Negativ-Faktor für das Wettbewerbsgeschehen und die Wirtschaftsstruktur*. Denn bürokratische Hemmnisse führen nicht zu einer gleichmäßigen Belastung in Bezug auf die Unternehmensgröße (siehe oben). Die vorhandenen Disparitäten zulasten der kleinen und mittleren Unternehmen werden mit neuer Bürokratie verstärkt.

Bürokratie führt in Deutschland auch zu einer *Verminderung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit*. So zeigt eine OECD-Studie, dass Deutschland im internationalen Vergleich hohe Barrieren für privates Unternehmertum setzt. In einem Ranking, das die Kriterien „Regulierung und administrative Undurchsichtigkeit“ untersuchte, belegt Deutschland den 16. Rang (von 21).

Fazit

Insgesamt führt Bürokratie also zu erheblichen Kosten und Einschränkungen in den Unternehmen einerseits und zu massiven Wohlstandsverlusten auf volkswirtschaftlicher Ebene insgesamt. Aus dieser Sicht ist Bürokratieabbau ein Programm zur Steigerung des gesellschaftlichen Wohlstands, d. h. Motor für Wachstum und Beschäftigung.

Nicht zuletzt sind jene Ressourcen zu erwähnen, die selbst zum Abbau von Bürokratie eingesetzt werden müssen. Seit Jahrzehnten beschäftigen sich Wirtschaft, Wissenschaft und Politik damit, die Gesellschaft von unnötigen Verwaltungsvorschriften und Gesetzen zu befreien und binden so wiederum - wenn auch sinnvoller - Arbeit und Kapital.

I.3 Zwei-Wege-Strategie für Bürokratieabbau

Entbürokratisierung ist aus Sicht der einzelnen Unternehmen sowie aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive dringend notwendig. Bürokratieabbau muss aus einer Strategie bestehen, die parallel zwei Wege verfolgt. Erstens muss eine Bestandsüberprüfung erfolgen. In einigen Bundesländern (z. B. Saarland, Hessen, Bayern, Baden-Württemberg) gibt es bereits eine systematische Überprüfung des existierenden Normenbestandes, der die regionale Wirtschaft mit bürokratischen Hemmnissen überzieht. Da die Gesetzgebungskompetenz in wichtigen unternehmensrelevanten Bereichen (Arbeit, Steuern, Soziales) jedoch auf Bundesebene liegt, ist vor allem hier eine strenge *Überprüfung bestehender Vorschriften* unerlässlich. Die ASU hält es im Zuge der Überprüfung bestehender Bürokratie deshalb für wichtig, die wichtigsten bürokratischen Hemmnisse für selbständige Unternehmen aufzuzeigen und so den Entbürokratisierungsprozess zu unterstützen und zu forcieren (Teil II).

Ein zweiter Teil der Bürokratieabbau-Strategie muss dort ansetzen, wo Bürokratie entsteht, um neue bürokratische Strukturen bereits im Vorfeld zu vermeiden. Bürokratie drückt sich in unzähligen Einzelgesetzen, Vorschriften, Regelungen etc. aus, aber diese sind letztlich das Ergebnis vorgelagerter politischer und Verwaltungsprozesse. Damit sind direkt die politischen Entscheidungsverfahren und ihre institutionellen Rahmenbedingungen angesprochen. Bürokratie ist eben immer Ausfluss staatlicher Aktivitäten. Eine Präventiv-Strategie muss aus Sicht der selbständigen Unternehmer in der Umsetzung des Mottos „Mehr Markt, weniger Staat“ liegen (Teil III).

II. Einzelfelder der Entbürokratisierung - Exemplarisch

II.1 Arbeitsrecht

Vorbemerkungen

Der Arbeitsmarkt in Deutschland ist der am stärksten regulierte in den Industriestaaten. Dies unterstrich zuletzt der „Report of Economic Freedom of the World“ nach dem Deutschland im Arbeitsmarktsektor auf Platz 58 rangiert. Von einem Markt, auf dem das freie Zusammenspiel zwischen Angebot von Arbeitskraft und deren Nachfrage zum erwünschten Ausgleich führt, kann man hierzulande kaum mehr sprechen. Vielmehr muss von einer Bewirtschaftung des Faktors Arbeit gesprochen werden, die dazu führt, dass Marktkräfte ausgehebelt und Regulierung und Bürokratie bestimmend sind.

Zwischen Arbeitsmarktregulierung und Beschäftigung besteht ein enger Zusammenhang. Jede Arbeitsmarktregulierung, d. h. jeder staatliche Eingriff auf dem Arbeitsmarkt ist schädlich für die gesamtwirtschaftliche Beschäftigungssituation. Nach einer ASU-Umfrage hätten 64% der selbständigen Unternehmer ohne das Teilzeitarbeits- und Befristungsgesetz, ohne die Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes, ohne die Erschwerungen beim Kündigungsschutz etc. zusätzlich Arbeitsplätze geschaffen. 28% von ihnen hätten 1-5% mehr Beschäftigung, 23% hätten sogar 5-10% mehr Arbeitsplätze geschaffen. Kein einziger Unternehmer hat wegen der von 1998-2002 geschaffenen Regulierungen auch nur einen Arbeitsplatz aufgebaut.

Hinter den Arbeitsmarktregulierungen steht das Misstrauen gegenüber den Marktkräften. Die aus Bürokra­tiesicht schwerstwiegenden Arbeitsmarktgesetze sollen beispielhaft dargestellt werden. Im Anhang 1 befindet sich eine tabellarische Übersicht über alle erwähnten Bereiche.

Teilzeit- und Befristungsgesetz

Teilzeitarbeit und befristete Arbeitsverträge sind bewährte Instrumente der Personalpolitik in den Betrieben. Mit ihnen können konjunkturelle Schwankungen ausgeglichen und Anpassungen an die strukturellen Besonderheiten der Produktion vorgenommen werden. Der Rechtsanspruch auf Teilzeitarbeit und die Erschwerung bei der Befristung steht den Anforderungen einer sich immer stärker globalisierenden Wirtschaft und den daraus entstehenden Notwendigkeiten zu hoher Flexibilität auf allen unternehmerischen Ebenen aber entgegen. Erzwungene Teilzeitarbeit beschneidet die Entscheidungs- und Planungsrechte des Risiko tragenden Unternehmers. Teilzeitarbeit ist als Instrument zur Umverteilung von Arbeit lediglich Symptombekämpfung und lenkt von den eigentlichen Arbeitsmarktproblemen ab. Die Erschwerungen bei den befristeten Arbeitsverträgen führen dazu, dass diese Brücke für ein später unbefristetes Arbeitsverhältnis eingerissen wird. Die Hälfte der befristeten Arbeitsverhältnisse wurde in der Vergangenheit auch ohne ein Gesetz in unbefristete Arbeitsverträge überführt. Abgesehen von der Regulierungskomponente entstand zusätzlich ein erheblicher bürokratischer Verwaltungsaufwand (neue Schwellenwerte, Bedingungen bei Ausschreibungen, Erfassung aller Befristungen der Unternehmensgeschichte etc.).

Forderung: Das Gesetz zur befristeten Beschäftigung wird flexibilisiert, die Möglichkeiten der zeitweiligen Beschäftigung im Betrieb ausgeweitet. Künftig muss es wieder möglich sein, ein befristetes Beschäftigungsverhältnis zu wiederholen bzw. zu verlängern (Aufhebung § 14 II 2 TzBfG). Der generelle Teilzeitanpruch wird abgeschafft (§ 8 TzBfG).

Kündigungsschutzgesetz

Der in der Öffentlichkeit diskutierte - und derzeit nicht an die Unternehmensrealitäten angepasste - Kündigungsschutz in Deutschland hat erhebliche beschäftigungspolitische und bürokratische Auswirkungen in den Unternehmen. Schwellenwerte, Sozialauswahl, Wartezeit und mangelnde Optionen (z. B. durch alternative Abfindungsregelungen) verkomplizieren nicht nur betriebliche Abläufe und verursachen somit zusätzliche Kosten, sondern führen zu einer Einstellungsbremse. Dies ergab auch eine ASU-Umfrage vom März 2003, nach der 82% der befragten Unternehmer angeben, bei einer adäquaten Lockerung Neueinstellungen vorzunehmen. Dabei plädieren 64% der Unternehmer für die Abschaffung der Sozialauswahl, 39% für vertraglich fixierte Abfindungsregelungen und 37% für eine Anhebung der Schwellenwerte.

Forderung: Zwar hat Kanzler Schröder am 14.3.03 in seiner Regierungserklärung von der Notwendigkeit einer Korrektur gesprochen, doch die in Aussicht gestellten Lockerungen reichen bei weitem nicht aus, das Strukturproblem auf dem Arbeitsmarkt zu lösen. Gefordert wird deshalb, dass die Bestimmungen des Kündigungsschutzgesetzes nur auf solche Betriebe Anwendung finden, die mehr als 20 Personen beschäftigen (§ 23 I 2 KSchG). Darüber hinaus ist die Beschäftigungsdauer als Voraussetzung zum Kündigungsschutzeintritt von sechs Monaten auf zwei Jahre zu erhöhen (§ 1 I KSchG). Die Sozialauswahl muss auf wenige und personalpolitisch sinnvolle Kriterien begrenzt werden - z. B. Alter, Unternehmenszugehörigkeit (§ 1 I 3 KSchG). Zusätzliche arbeitnehmer- und arbeitgeberfreundliche Flexibilität in den Betrieben kann durch ein Optionsmodell Kündigungsschutz versus Abfindungszahlung, festgelegt in den individuellen Arbeitsverträgen, entstehen.

Die Vorschläge der „Dreisprung-Initiative“ der Handelskammer Hamburg sind eine noch weitergehende Erleichterung beim gesetzlichen Kündigungsschutzrecht - und darüber hinaus. Idee dieses Konzepts ist, mehr Flexibilität und weniger Bürokratie in den Unternehmen zu generieren und gleichzeitig die Lohnnebenkosten zu reduzieren. Dies wird im Dreisprung-Modell über die Bausteine 1.) hundertprozentige Entgeltfortzahlung durch den Arbeitgeber nach der Kündigung bis maximal ein Jahr, 2.) grundlegende Vereinfachung des Kündigungsschutzgesetzes (Entfall des Begründungszwangs) und 3.) Wegfall der staatlichen Arbeitslosenversicherung angestrebt.

Betriebsverfassungsgesetz

Abgesehen von den ordnungspolitischen Verirrungen des Betriebsverfassungsgesetzes - namentlich der Beschneidung unternehmerischer Freiheiten, der politischen Einflussnahme

des Betriebsrates etc. - sind mit der novellierten Fassung des Gesetzes zahlreiche bestehende bürokratische Hindernisse noch verstärkt worden. Betriebliche Entscheidungsprozesse können maßgeblich mit beeinflusst werden; so sehen sich Unternehmen neuen Schwellenwerten, einer zunehmenden Anzahl von Betriebsräten, Einhaltung von Fristen etc. gegenüber, d. h. es findet eine verbürokratisierte Einflussnahme in den (Eigentums-) Bereich statt, ohne dass im Gegenzug Bürokratie abgebaut oder Risikohaftung aufgebaut wird. Die Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes ist darüber hinaus ein deutliches Beispiel dafür, wie Bürokratiezunahme mit den gegenwärtigen institutionellen Fehlstrukturen gekoppelt ist. Es werden hier machtpolitische Ziele der Gewerkschaften unterstützt, ohne die volkswirtschaftlichen Kosten zu beachten.

Forderung: Die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Mitwirkung der Arbeitnehmer in den Unternehmen müssen prinzipiell überdacht werden. Die Schwellenwerte für die Betriebsratsgröße müssen angehoben (§ 9 BetrVerfG) das vereinfachte Wahlverfahren abgeschafft werden (§ 14a BetrVerfG und § 17a BetrVerfG). Darüber hinaus wird ein Mitwirkungsmodell geschaffen, das im Interesse des beidseitigen Nutzens von Arbeitgebern und Arbeitnehmern an die Stelle der gesetzlichen Betriebsverfassung tritt (Optionsmodell). Betriebliche Bündnisse für Arbeit werden so erleichtert. Zudem werden die Betriebsratsaktivitäten strikt dem Neutralitätsgebot unterworfen (Entpolitisierung). Außerdem sollte sich mehr „natürlich“ über einen Ausbau der Mitarbeiterbeteiligung ergeben. Mehr Mitbestimmung kann nur bei Übernahme der Risikohaftung, also durch Miteigentum, gewährt werden.

Tarifvertragsrecht

Das gesamte Tarifvertragsrecht hat erhebliche Auswirkungen auf die Beschäftigungssituation und den Arbeitsmarkt allgemein. Das Resultat ist eine Verzerrung der Marktkräfte durch quasi-staatliche Regulierung. Stellvertretend seien genannt die Institution des Flächentarifvertrages ohne Berücksichtigung regionaler, lokaler oder betriebsinterner Verhältnisse oder das Günstigkeitsprinzip, nach dem Abweichungen vom Tarifvertrag nur „zugunsten“ des Arbeitnehmers stattfinden dürfen. Dies bedeutet beispielsweise, dass eine Gehaltskürzung, die den Arbeitsplatz erhält, als „ungünstig“ gewertet wird und dagegen „günstig“ eine Gehaltserhöhung, auch wenn sie den Arbeitsplatz kostet. Nicht nur die Politik, sondern auch die Tarifpartner - Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften - haben hierzu lange beigetragen.

Forderung: Auf der Ebene des kollektiven Arbeitsrechts ist das Mitbestimmungs- (siehe oben) und das Tarifvertragsrecht insgesamt zu reformieren. Insbesondere müssen Entscheidungen stärker auf die betriebliche Ebene verlagert werden. Der Tarifvorbehalt, der entgegen dem Subsidiaritätsprinzip verbietet, auf betrieblicher Ebene im Tarifvertrag enthaltene Themen zu klären (Löhne, Gehälter, Urlaub etc.), muss stark gelockert werden (§ 77 III BetrVerfG wird gestrichen/angepasst). Eine Neuinterpretation des Günstigkeitsprinzips ist ebenso notwendig (§ 4 III TVG) wie eine Aufhebung der Allgemeinverbindlichkeitserklärung (§ 5 TVG).

Geschlechtsneutrale Stellenausschreibung

Unternehmen, die Stellen besetzen wollen, müssen Ausschreibungen geschlechtsneutral formulieren. Demnach sind Hebamme, Finanzvorstand und Feuerwehrmann nicht zulässig. Eine solche Vorschrift zielt zwar auf eine geschlechtsbezogene Gleichbehandlung, aber hat mit betrieblicher Realitätsnähe nichts zu tun. Im Gegenteil: Es werden zweifelhafte Abmahnvereine gefördert, die den Unternehmen zusätzliche Probleme bereiten können.

Forderung: Die Pflicht zur geschlechtsneutralen Stellenausschreibung wird aufgehoben (§ 611 b BGB).

Öffentliche Auftragsvergabe

Die öffentliche Auftragsvergabe stellt ein Bindeglied zwischen öffentlicher Hand und privatwirtschaftlichen Unternehmen dar. Immer wieder wird versucht, über diesen Kanal politische Ziele zu verfolgen. In einigen Bundesländern gibt es bereits solche Regelungen; auf Bundesebene sind sie zuletzt Ende der vergangenen Legislaturperiode vorerst gescheitert. Solche politischen Ziele sind z. B. die Gleichstellung von Frauen oder die Tarifbindung des Unternehmens bei der Vergabe öffentlicher Aufträge. Wer diese Kriterien nicht erfüllt, erhält keine öffentlichen Aufträge. Die Folgen sind klar: neben der Beweispflicht in Form von Frauenförderplänen oder „tarifgetreuer“ Kalkulationen wird auch das Effizienz- und Wirtschaftlichkeitskriterium der Auftragsvergabe verletzt, die öffentlichen Ausgaben werden erhöht und Unternehmen diskriminiert.

Forderung: Jede Kopplung von öffentlicher Auftragsvergabe an nicht-ökonomische Kriterien in den Unternehmen muss auf Bundesebene verhindert und auf Länderebene abgeschafft werden.

Das Problem der Schwellenwerte

Grundsätzlich sind bei der Behandlung von Schwellenwerten Prinzipien zu beachten, die Transparenz und Berechenbarkeit für die Unternehmen gewährleisten. Beispielsweise ist dies bei den sog. Zählmodi nicht der Fall. Darunter versteht man die zur Bestimmung einer Grenze notwendige begriffliche Definition. Beispiele dafür sind „nicht mehr als 20 Arbeitnehmer“ oder „höchstens 5 Beschäftigte“. Je nachdem, welche begriffliche Bestimmung verwendet wird, hat die darauf folgende Zahl eine andere Bedeutung. So bezeichnet „weniger als 20“ die Zahl 19 als Grenze, „höchstens 20“ die Zahl 20 und „mehr als 20“ die Schwelle 21. Bedauerlicher Weise herrscht in den Gesetzen keine Einheitlichkeit vor. Bei der Vielzahl der von Unternehmen zu berücksichtigenden Gesetze mit Schwellenwerten stellt dies ein virulentes Problem dar.

Ein weiterer wesentlicher Kritikpunkt ist neben der Vielzahl geltender Schwellenwert-Definitionen auch die Schwierigkeit der Schwellenwert-Ermittlung auf der Grundlage der bestehenden Arbeitsverhältnisse. Hierbei hat der Arbeitgeber stets die Gesamtheit seiner Mitarbeiter und

deren individuelle Arbeitsgestaltung zu beachten. So wird zwischen Auszubildenden, Wehrdienstleistenden, Vollzeit-, Teilzeit- und Erziehungsteilzeitarbeitnehmern differenziert. Hinzugekommen sind z.B. Altersteilzeitarbeitnehmer und Leiharbeitnehmer. Die genannten Arbeitsverhältnisse werden je nach Gesetz unterschiedlich gezählt. So wird zum Beispiel die Teilzeitarbeitskraft in manchen Gesetzen lediglich anteilig, in anderen wiederum voll berücksichtigt.

Forderung: Es müssen Termini benutzt werden, die die Schwellenwerte exakt bezeichnen. Dies könnte durch eine für alle Gesetze verbindliche Verwendung von „höchstens“ oder „mindestens“ erfüllt werden. Zudem ist es einfacher und sinnvoller, z. B. für Teilzeitarbeitnehmer in allen Schwellenwerten eine anteilige Berechnung nach dem „pro-rata-temporis-Grundsatz“ festzulegen. Das heißt die Arbeitnehmer abhängig von ihrer Arbeitszeit anteilig mitzuzählen.

II.2 Steuerrecht

Vorbemerkung

Die Bewältigung des deutschen Steuerrechts bindet unternehmerische Kräfte und schreckt Existenzgründer und ausländische Investoren vom Standort Deutschland ab. Die Belastungen durch die Steuerbürokratie fallen um so stärker ins Gewicht, je kleiner das betroffene Unternehmen ist: In der ASU-Bürokratieumfrage vom April 2002 machten Unternehmen mit bis zu 19 Beschäftigten die Vorschriften über Steuern und Abgaben als Hauptursache für ihre bürokratische Belastung aus. Bei den größeren Unternehmen lagen die Steuern- und Abgabengesetze hinsichtlich ihrer Belastungswirkung auf Platz 2, nämlich hinter den Vorschriften zum Komplex Arbeit und Soziales (Umfrage Siehe Anhang 2). Die Bremswirkung der Steuerbürokratie auf die wirtschaftliche Entwicklung kann demnach kaum zu hoch geschätzt werden. Die Probleme entstehen vor allem aus der überkomplizierten Struktur des Steuerrechts und dem Aufwand, der mit seiner Durchführung verbunden ist.

Normenschungel Steuerrecht

Das deutsche Steuerrecht stellt sich mittlerweile als ein undurchdringliches Labyrinth dar, in dem selbst Experten den Überblick verlieren. Das Problem fängt schon bei der Zahl der einzelnen Steuergesetze an. Der frühere Verfassungsrechtler Kirchhof schätzte, es seien „wahrscheinlich“ 128. Die Parlamentarische Staatssekretärin im Bundesfinanzministerium kommt auf 211 steuerliche „Stammgesetze“; unklar sei die Zahl der Bundesgesetze, die u. a. steuerrechtliche Regelungen enthielten. Allein in den letzten vier Jahren sind 84 neue hinzugekommen. Viele dieser Gesetze sind ständigen Änderungen unterworfen; teilweise bis zu 40-mal im Jahr, oftmals rückwirkend. Hinzu kommen jährlich 600-800 neue Verwaltungsanweisungen sowie ca. 16.000 Entscheidungen der Finanzgerichte; alles mit steigender Tendenz. Die chaotische Struktur und mangelnde Berechenbarkeit des Steuerrechts erzeugen Rechtsunsicherheit; vielen unternehmerischen Planungen - z. B. auf dem Gebiet der Betriebsnachfolge - fehlt hierdurch eine verlässliche Grundlage.

Die Beachtung des Steuerrechts wird durch die mangelnde Qualität der Gesetzgebung erschwert: Gesetzesänderungen erfolgen in der Regel überhastet und ohne schlüssiges Gesamtkonzept, um kurzfristige Einnahmeerhöhungen zu erreichen oder gesellschaftspolitische Lenkungswirkungen zu erzielen. Oft stellen sich dabei unerwünschte „Nebenwirkungen“ heraus, die mit neuerlichen Eingriffen eingedämmt werden müssen. Auf diese Weise sind die Steuerparagraphen zu undurchdringlichen Sprachschungeln verkommen. Sie sind oft nicht mehr aus sich selbst heraus verständlich - müssen aber von Bürger und Unternehmen bei Androhung von Strafe befolgt und umgesetzt werden. Der Zeit- und Kostenaufwand, der hiermit verbunden ist, steigt von Jahr zu Jahr. Ohne externe Hilfe vermag dies kein mittelständischer Unternehmer mehr zu leisten.

Ein Beispiel ist § 10c Einkommenssteuergesetz, der die Berechnung der Vorsorgepauschale regelt. Der Paragraph ist so kompliziert, dass er nur mit Hilfe von speziellen EDV-Programmen angewendet werden kann. Andere Paragraphen mussten gar wieder außer Kraft gesetzt werden, weil ihr Inhalt mit rationalen Mitteln nicht zu erschließen war. Unlängst entschied das Finanzgericht Berlin, dass die Mindeststeuervorschrift § 2 Abs. 3 Einkommensteuergesetz (EStG) gegen das Rechtsstaatsprinzip verstoße. In einem Rechtsstaat müssen Gesetze so klar formuliert sein, dass die Rechtslage für den Betroffenen erkennbar ist und er sein Verhalten danach richten kann. Hiervon könne bei der genannten Regelung keine Rede sein; schon der Wortlaut des Gesetzes sei „weitgehend unverständlich“. Ähnliche Kritik übte vor kurzem die Präsidentin des Bundesfinanzhofs, die eine Überforderung der Bürger feststellte mit der Folge einer sinkenden Akzeptanz des Rechts.

Forderung: Radikaler Neuanfang, der die Unzahl überkomplizierter Steuergesetze durch eine nachvollziehbar und klar formulierte, in Umfang und Systematik überschaubare Gesamtkodifikation ersetzt (s. hierzu das ASU-Modell „Einmalsteuer und Abgabewettbewerb“). Abschied vom Prinzip des „Steuerns durch Steuern“: Streichung aller Ausnahme- und Lenkungsvorschriften und Rückführung des Steuerrechts auf seine eigentliche Funktion, die Mittelbeschaffung für den Staat. Hiermit ginge eine Verbreiterung der Bemessungsgrundlage einher, die eine durchgreifende Absenkung der Tarife ermöglichen würde. Die Folge: Überflüssigkeit von Mindeststeuerregeln und bürokratischen Überwachungsvorschriften, weil Anreize und Ansätze zur Steuervermeidung und -hinterziehung entfielen.

Belastungen aus der Durchführung des Steuerrechts

Die Belastungen aus der chaotischen Struktur des Steuerrechts werden durch die Tendenz der Gesetzgebung verschärft, die verwaltungsmäßige Durchführung der Steuervorschriften möglichst vom Staat auf die Unternehmen abzuwälzen. Allein die Ermittlung und Abführung der Lohnsteuer für die Beschäftigten der Unternehmen belastet letztere mit einem Aufwand von über 5 Mrd. Euro pro Jahr für Personal, EDV, Material und Porto etc. Der Steuerstaat spannt die Betriebe großzügig als Einzugsstellen für Steuern und Sozialversicherungsbeiträge ein, ohne eine Aufwandsentschädigung auch nur in Betracht zu ziehen. Umso bemerkenswerter ist daher, dass der Fiskus selbst sich von den Kirchen den Einzug der Kirchen-

steuern mit etwa 4% des Aufkommens vergüten lässt. In den letzten vier Jahren haben die unentgeltlichen „Hand- und Spanndienste“ der Unternehmen für die öffentliche Hand weiter zugenommen. So müssen Bauunternehmer seit dem 1.1.2002 15% des Honorars ihrer Subunternehmer ans Finanzamt abführen, es sei denn, der Subunternehmer legt eine sog. „Freistellungsbescheinigung“ vor. Existenzgründer müssen die Berechnung und Anmeldung der Umsatzsteuer nicht mehr vierteljährlich, sondern jeden Monat durchführen. Unternehmer müssen Betriebsprüfern Computerarbeitsplätze, Datensätze samt passender Software zur Verfügung stellen, damit diese ihre Firmen-EDV durchleuchten können - um nur einige Beispiele zu nennen.

Forderung: Die verwaltungsmäßige Durchführung des Steuerrechts darf Unternehmen nur noch dann übertragen werden dürfen, wenn sie den hierdurch entstehenden Aufwand von den Steuern abziehen können. Generell muss davon Abstand genommen werden, Bürger oder Unternehmen für steuerliche Pflichten Dritter in Haftung zu nehmen.

II.3 Sozialrecht

Unternehmen als Sozial-Sekretariate des Staates

Die Zweckentfremdung der Unternehmen für allgemeine Verwaltungszwecke des Staates ist eine starke Quelle der Bürokratisierung im Sozialrecht. Hierzu gehört zunächst die Fehlkonstruktion des „Arbeitgeberbeitrages“, das Errechnen und unentgeltliche Abführen der Beiträge zu den einzelnen Sozialversicherungszweigen (§ 28, 1. und 2. Titel SGB IV) - dies bei einer Gesetzgebung, die unberechenbar geworden ist und unternehmerische Kalkulationen durch die „zehnte Novellierung zur Änderung der zwölften Novellierung“ mit einem Schlag zunichte machen kann.

Forderung: Der Arbeitsvertrag muß von der sozialen Sicherung getrennt werden. Der Arbeitgeberbeitrag wird einmalig dem Arbeitnehmereinkommen zugeschlagen, dieser erhält eine Rechnung von den einzelnen Ressorts des Sozialfiskus und überweist dann die geschuldete Summe in Eigenverantwortung. Es entfällt hier ein großer Teil des Bescheinigungswesens und des statistischen Aufwandes. Alternativ wäre eine Entgeltung des Verwaltungsaufwandes für Unternehmen in Betracht zu ziehen.

Schutz spezieller Arbeitnehmergruppen

Der den Unternehmen aufgenötigte Schutz zugunsten der Arbeitnehmer und von Arbeitnehmergruppen mit „Sondermerkmalen“ (Schwerbehinderte, Frauen, Jugendliche, ältere Arbeitnehmer) ist eine weitere Quelle der Bürokratisierung - und wirkt im übrigen wie ein sozialer Bumerangeffekt, indem er die Einstellungschancen der Betroffenen vermindert. Ein Beispiel ist das Schwerbehindertenrecht in Deutschland. Es verfehlt seine ursprüngliche Intention, nämlich Schwerbehinderten den Zugang zu angemessenen Arbeitsplätzen zu erleichtern. Das Gegenteil ist der Fall und zwar aufgrund der bürokratischen Hemmnisse, die bei der Besetzung

freier Arbeitsplätze existieren. Jede Besetzung einer solchen Stelle ist verbunden mit zahlreichen Pflichten (Prüfung, Unterrichtung, Beteiligung, Anhörung etc.), die den Einstellungsprozess verzögern und unangemessene Kosten verursachen. Ebenso ist das Anzeigeverfahren verbürokratisiert (bei Ausgleichsabgabe wegen Beschäftigungspflicht). Die Abgabe muss monatlich entrichtet werden; zudem besteht die Pflicht nach umfangreichen monatlichen Angaben.

Forderung: Weniger Planwirtschaft hilft Behinderten und Unternehmen gleichermaßen. Eine Verschlankung der Besetzungsverfahren (§ 81 SGB IX), aber auch der Anzeigeverfahren bei der Beschäftigungspflicht nützt den Betroffenen nicht zuletzt auch moralisch (§ 80 SGB IX). Gegebenenfalls staatliche Lohnsubventionen bei schwerer Behinderung.

Generalunternehmerhaftung (§ 28 e Abs. 3 a SGB IV)

Durch diese Regelung sind Bauunternehmer als Generalunternehmer genötigt, zu kontrollieren, ob von ihnen eingesetzte Subunternehmer (und deren Subunternehmer!) die Sozialversicherungsbeiträge zutreffend kalkuliert und abgeführt haben. Es ergibt sich aus dieser Regulierung ein unzumutbarer Verwaltungs-, Kalkulations- und Kontrollaufwand für den Generalunternehmer. Eine solche Regelung verstößt im Übrigen gegen die Grundsätze der Subsidiarität und Selbstverantwortlichkeit.

Forderung: Abschaffung dieser Regelung.

Unfallverhütung (BGV a 6, BGV a 7)

Nach diesen Unfallverhütungsvorschriften sind die Unternehmen verpflichtet, Fachkräfte für Arbeitssicherheit und Betriebsärzte zu bestellen, unabhängig von der Unternehmensgröße, auch dann, wenn der Unternehmer nur einen Arbeitnehmer beschäftigt. Dies bedeutet z. B., dass bei Bürotätigkeiten auf den Betriebsarzt 0,2 Stunden an Einsatzzeiten pro Jahr und Mitarbeiter angesetzt werden. Dies ist eine außerordentlich wirklichkeitsferne Regulierung.

Forderung: Sogenannte Unternehmermodelle, wie sie sich in der Praxis bereits vorfinden, sind schon eine Verbesserung.

Verdienstbescheinigung

Immer wieder werden die Unternehmen mit der Erstellung von Verdienstbescheinigungen konfrontiert, die nicht einheitlich geregelt ist. Arbeitsbescheinigungen nach § 312 SGB III, Bescheinigungen für die Ausbildungsförderung und Ausbildungsbescheinigung (§ 68 EStG) sind Beispiele. Dabei ist der Entgeltbegriff nicht einheitlich. Es gibt unterschiedliche Begriffsverständnisse im Steuer-, Beitrags-, Arbeits- und Sozialversicherungsrecht. Der Verwaltungsaufwand, der daraus hervorgeht, ist beträchtlich.

Forderung: Hier ist eine Vereinheitlichung zwingend notwendig. Eine Erleichterung könnte schon eine zentrale Stelle sein, die die notwendigen Daten aus den Entgeltabrechnungen und Personalstammdaten überträgt.

II.4 Weitere Rechtsbereiche

Statistik

Auch die Dienstleistungen der Unternehmen für die amtliche Statistik gehören zu den klassischen Zwangs- und Frondiensten. Nahezu jede Behörde, die direkte Dienstleistungen für die Bürger erbringt, verlangt eine entsprechende Gebühr. Unternehmen haben dagegen die Kosten zur Erfüllung der Meldepflichten selbst zu tragen. Erschwerend kommt hinzu, dass die zahlreichen Formulare uneinheitlich aufgebaut sind und Erhebungen sich teilweise erheblich überschneiden, was die Berichtszeiträume, aber auch das Datenmaterial betrifft. Wozu sind z. B. ein separater Monatsbericht, eine separate Jahresherhebung und zusätzlich eine separate Totalerhebung im Bauhauptgewebe notwendig? Ob der zusätzliche Informations- und Erkenntnisgewinn in einem adäquaten Verhältnis zu den bürokratischen Belastungen in den betroffenen Unternehmen führt, ist zu bezweifeln.

Forderung: Bürokratieabbau im Bereich Statistik muss also an den beiden Säulen ansetzen: verstärkte Anwendung des Verursacherprinzips (Einkaufsmodell) und entschiedene Verschlinkung der Melde- und Berichtspflichten (Vereinheitlichung der Erhebungsverfahren, Ausweitung der Berichtszeiträume, Etablierung effizienter Schätzverfahren zur Entlastung vieler Unternehmen). Konkret muss die Einführung einer bundeseinheitlichen Unternehmensnummer rasch aus der Erprobungsphase bundesweit umgesetzt werden, Erhebungsverfahren - wo möglich - vereinheitlicht und bereits bestehende Erhebungen stärker Behörden übergreifend genutzt werden.

Antidiskriminierungsgesetz

Unter Berufung auf verschiedene EU-Richtlinien verfolgen insbesondere Bündnis 90/GRÜNE das Ziel eines umfassenden „Antidiskriminierungsgesetzes“ für den privaten Rechtsverkehr. Durch einen neuen § 319a BGB soll dem Einzelnen verboten werden, Vertragspartner aufgrund von Geschlecht, sexueller Orientierung, Weltanschauung, Alter oder einer eventuellen Behinderung zu diskriminieren. Als Mittel zur Durchsetzung dieses Verbots sind Beweislastumkehr, Kontrahierungszwang und Schadensersatz vorgesehen. Das hieße etwa: Falls ein Vermieter nicht beweisen kann, dass er einen potentiellen Mieter nicht wegen seiner Weltanschauung abgelehnt, soll er gerichtlich zum Vertragsschluss oder zur Zahlung von Schadensersatz verurteilt werden können. Diese Pläne gehen weit über das hinaus, was europarechtlich vorgegeben ist. Das Antidiskriminierungsgesetz würde einen Angriff auf einen tragenden Grundsatz unseres Zivilrechts, die Vertragsfreiheit, darstellen und dazu führen, dass Vertragsschlüsse zu einem unkalkulierbaren Risiko werden. Der Nachweis, dass die Ablehnung einer Transaktion nicht auf diskriminierenden Motiven beruht, wird - wenn überhaupt - nur mit

hohem bürokratischem Aufwand zu führen sein. Es steht zudem zu befürchten, dass sich kleine und mittlere Unternehmen noch mehr als bisher mit professionellen Abmahnvereinen herumschlagen müssen, die sie unter Berufung auf angebliche Verstöße zur Kasse bitten.

Forderung: Ein umfassendes Antidiskriminierungsgesetz darf es nicht geben. Bei der Umsetzung der entsprechenden EU-Richtlinien ist nicht über deren Mindeststandard hinauszugehen.

Berufsordnungen, Bsp. Handwerksordnung

Die deutsche Handwerksordnung ist weder mit den ordnungspolitischen Grundsätzen des marktwirtschaftlichen Systems vereinbar, noch ist sie aus beschäftigungs- oder strukturpolitischen Gründen angebracht. Sie führt zu Verzerrungen auf dem Arbeitsmarkt und einer unnötigen Verteuerung der entsprechenden handwerklichen Dienstleistungen. Der Zugang zum Arbeitsmarkt wird durch umständliche Ausbildungs- und Prüfungsregulierungen erschwert. Außerdem führt das „Kästchendenken“ wegen der Monopolisierung bestimmter Berufstätigkeiten für einzelne Gewerke zu einem unerträglichen Ausmaß von Prozessen und Streitigkeiten. Darüber besteht inzwischen ein weitgehender Konsens auf politischer und gesellschaftlicher Ebene wie dies zuletzt die Regierungserklärung von Kanzler Schröder zeigte. Die Ausnahmesituation des Handwerks gegenüber anderen Wirtschaftssektoren stellt einen unverhältnismäßigen Eingriff in die individuellen Freiheitsrechte (Gewerbefreiheit) und eine Diskriminierung für Existenzgründungswillige dar.

Forderung: Als Voraussetzung für den uneingeschränkten Marktzutritt im Handwerk muss deshalb der Große Befähigungsnachweis abgeschafft werden (§§ 1 und 117 HwO). Die Meisterprüfung kann nach wie vor auf freiwilliger Basis als Qualitätsindikator aufgefasst und betrieben werden. Der Zwangscharakter der HwO ist jedoch abzuschaffen. Für das sog. „Gefahrenhandwerk“ können ergänzende Vorschriften zur Gefahrenreduzierung erlassen werden, z. B. einen (Schluss-) Abnahmezwang durch einen Meister.

Zwangsmitgliedschaften

Zwangsmitgliedschaften in Industrie- und Handelskammern bzw. Handwerkskammern sind mit ordnungspolitischen Grundwerten wie Freiheit und Wettbewerb nicht vereinbar. Sie verursachen unfreiwillige Kosten in den Unternehmen. Ferner werden Dienstleistungen produziert, die auch von rein privatwirtschaftlichen Unternehmen erbracht werden könnten (Qualifikationsservice etc.).

Forderung: Der Zwang, Pflichtmitglied bei Kammern zu sein, muss abgeschafft werden. Die Wahl von politischen Interessenvertretungen ist freiwillig zu handhaben und unternehmensrelevante Dienstleistungen können vom Markt bereitgestellt werden (so ist es in der Schweiz oder in den USA).

Andere Bereiche

Entbürokratisierung heißt im Umweltbereich der Vorrang marktnaher Lösungen: (z. B. Zertifikate statt der schematischen Ge- und Verbote mit unübersehbaren Ausnahmeregelungen). Es ist außerdem eine entschiedene Vereinfachung von Baugenehmigungsverfahren z. B. im Rahmen des Bundesimmissionsschutzgesetzes geboten.

Beim Baurecht (Baugesetzbuch/Baunutzungsverordnung) geht es ebenfalls um eine entschiedene Durchsicht und Reduzierung der Regelungsbestände; um die Setzung von Fristen für die Verwaltung bei Genehmigungsverfahren, um Genehmigungen aus einer Hand, um eine vollständige Aufhebung von Genehmigungszwängen.

Entbürokratisierung heißt im Bereich der Wirtschaftsförderung: Wo nicht überhaupt Abschaffung der Förderungen, zumindest Durchsicht des unübersehbar gewordenen Förderkonglomerates auf allen politischen Ebenen (EU, Bund, Länder, Kommunen), Abstimmung und Vergabe aus einer Hand. Laut OECD soll es allein in den neuen Bundesländern 400 Förderprogramme geben.

Dies heißt im Bereich des Verbraucherschutzes: Stärkung der Verbrauchermündigkeit statt diverser sogenannter Verbraucherschutzregelungen (Beispiele: Ratenzahlungsverträge, Haustürgeschäfte, Regulierungen im Fernunterricht, im Reiseverkehr, Werbeverbote, Mietrecht).

Ein bürokratisches Monster ist auch die Arbeitsstättenverordnung, z. B. was die Regulierung von Raumtemperatur oder die Toilettenverhältnisse betrifft (§§ 29-37).

III. Konzepte: Wie man Bürokratie in Zukunft vermeiden kann

III.1 Konzentration auf originäre Staatsaufgaben

Man geht den Ursachen der Bürokratisierung - wie bereits dargestellt - nur an die Wurzel, wenn man über die ständige Überprüfung der geltenden Vorschriften, die Einfügung von „Befristungsmechanismen“, das regelmäßige Einsetzen von Entbürokratisierungskommissionen (wie in den letzten 25 Jahren) hinauskommt. Nie gab es so viel Entbürokratisierungskommissionsarbeit und nie soviel zugleich zunehmende Bürokratie.

Dies beginnt damit, zu überprüfen, wofür ein moderner Staat noch zuständig sein muss und der entsprechende *Rückzug des Staates auf seine Kernaufgaben*: Sicherung von Eigentum, Freiheit und Wettbewerb, äußere Sicherheit, Umweltschutz, Währungsordnung, die Garantie eines „sozialen Minimums“, Rahmengesetzgebung für die Infrastruktur. Eine grundsätzliche Diskussion über die originären Staatsaufgaben in der Öffentlichkeit, kann die Sensibilität für staatliches Tätigwerden steigern und das Bewusstsein des marktwirtschaftlichen Gedankens stärken.

III.2 Aufwertung marktwirtschaftlicher Prinzipien

Das bedeutet: Der Staat muss sich vom *Leistungsstaat wieder hinentwickeln zum Gewährleistungsstaat*, der sich umfassend privater Initiative bedient, soweit es sich überhaupt um eine öffentliche Aufgabe handelt. Dies schließt selbst den hoheitlichen Bereich nicht aus. Der „beliehene“ Unternehmer auf Zeit, der unter Wettbewerbsdruck steht, kann sich „Bürokratie“ nur unter Gefährdung seiner ökonomischen Existenz erlauben.

Ebenso wichtig wie eine solche Privatisierungsinitiative ist die gleichzeitige *Wiederherstellung einer konsequenten Wettbewerbsverfassung* - und dies auch auf öffentlicher Ebene. Gemischte oder konkurrierende Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union, Bund, Ländern und Kommunen, gemischte Finanzierungswege, die Abschwächung des Konkurrenzföderalismus und kommunaler Selbstverwaltung sind eine wichtige Quelle von Bürokratie geworden. Musterbeispiel: Die wuchernden Förderbürokratien auf vier Ebenen!

Mit dieser Aufgabentrennung, der eine entsprechende Finanzverfassung parallel gehen muss, muss eine Rückführung von Kompetenzen nach dem Subsidiaritätsprinzip folgen (d. h. Aufgabenerledigung auf der niedrigstmöglichen Ebene durch die kleinstmögliche Einheit). Dies bedeutet zunächst einmal eine Föderalisierung von Teilen des Wirtschaftsrechts, auch des Arbeits- und Sozialrechts, evtl. ermöglicht durch entsprechende Experimentier- und Öffnungsklauseln in den Landesverfassungen. Auf diese Weise würde

1. erstens der Entbürokratisierungseffekt einer Sonderregelung, z. B. im Kündigungsschutz oder im Befristungsgesetz nachgewiesen werden können,
2. sich aus einem positiven Resultat der Druck auf andere Länder, in dieser Sache nachzuziehen („Standortwettbewerb“), ergeben.

Dies bedeutet eine klare Aufgabentrennung nach dem Subsidiaritätsprinzip und konkret für das Grundgesetz:

- *die Streichung der Rahmengesetzgebung des Bundes nach Artikel 75*
- *die Streichung der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes gemäß Artikel 74 a GG*
- *die Streichung der Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91 a und b*
- *die Streichung der Finanzhilfen nach Artikel 104 a, Abs. 4 GG*

III.3 Selbstverpflichtung der Legislative und Exekutive

Jedes neue Vorhaben, das in den Parlamenten bis hinunter zum Gemeinderat ansteht, sollte unter den „blauen Prüffragen“ stehen, die in der früheren Sachverständigenkommission „Schlanker Staat“ (1997) erarbeitet wurden.

1. *Muss überhaupt etwas geschehen?*
2. *Welche Alternativen gibt es?*
3. *Muss der Bund / das Land / die Gemeinde handeln?*
4. *Muss ein Gesetz / eine Verordnung / eine Satzung gemacht werden?*
5. *Muss gerade jetzt gehandelt werden?*
6. *Ist der Regelungsumfang erforderlich?*
7. *Kann die Geltungsdauer beschränkt werden? (ggf. Verfallsklauseln/„Sunset Legislation“)*
8. *Ist die Regelung bürgernah und verständlich?*
9. *Ist die Regelung praktikabel?*
10. *Stehen Kosten und Nutzen in einem angemessenen Verhältnis? (möglichst weitgehend quantifizierte Folgekostenabschätzung)*

Die Wirkung einer solchen Gesetzesfolgenabschätzung ist, dass überflüssige Gesetze und lediglich Bürokratie schaffende Regulierungen bereits durch das Prüfraster fallen würden. Eine solche Prüfung zwingt, sich mit der Gesetzesmaterie tatsächlich intensiv und in allen Facetten beschäftigen zu „müssen“ und eventuell selbst nicht betrachtete Aspekte zu beleuchten und unerwünschte Folgen zu erkennen.

IV. Fazit und Ausblick

Bürokratie hat erhebliche Auswirkungen auf die Wirtschaft. Auf der „Mikro-Ebene“ stellt Bürokratie für die betroffenen Unternehmen nicht nur einen erheblichen direkten Kostenfaktor dar, sondern sie führt auch zu - schwer quantifizierbaren - negativen Auswirkungen auf die betriebliche Flexibilität und verwässert die Eigentumsrechte der Risiko tragenden Unternehmer.

Die volkswirtschaftlichen Schäden („Makro-Ebene“) indes sind in der öffentlichen Diskussion und der Wissenschaft bislang fast vollkommen vernachlässigt worden. Gerade diese Schäden sind aber maßgeblich für beträchtliche gesamtgesellschaftliche Wohlstandseinbußen. So werden unnötig Ressourcen zur Bewältigung von Bürokratie gebunden und stehen anderen Verwendungen nicht zur Verfügung. Innovationen als wichtiger Wachstumsinitiator werden gebremst, ebenso Strukturwandel und Existenzgründungen. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit nimmt ab, die Wettbewerbsstrukturen werden verzerrt. Bürokratieabbau ist demzufolge auch ein Programm für mehr Wachstum und Beschäftigung.

Bürokratie kann in nahezu allen Bereichen beobachtet werden. Die in ihren Wirkungen negativsten Bereiche sind das Arbeits-, Steuer- und Sozialrecht. Die Vorstellung, durch staatliche Eingriffe heilsam und den gesellschaftlichen Nutzen steigernd zu wirken, war und ist durch die Praxis nur allzu deutlich widerlegt. So ist der Arbeitsmarkt heute kein Markt mehr, das Steuerrecht verkommt zum „Enteignungsinstrument“ und die Ausgestaltung des Sozialsystems führt wegen seiner Leistungsfeindlichkeit zu einer Reduzierung der Verteilungsmasse.

Nachhaltiger Bürokratieabbau muss aus einer 2-Wege-Strategie bestehen. Erstens müssen die bestehenden Vorschriften überprüft und bürokratische Hemmnisse aufgedeckt werden. Zweitens muss Bürokratie ex ante verhindert werden. Dies ist umfassend nur möglich, wenn beherrzte institutionelle Reformen auf allen Ebenen der Gebietskörperschaften und der legislativen und exekutiven Prozesse stattfinden.

Ein so verstandener Bürokratieabbau braucht selbst aber auch eine unbürokratische Ausgestaltung, berechenbare Prinzipien ohne „diskretionäre Pragmatik“ und begleitende Expertise von Betroffenen. Aus Sicht der ASU kann Bürokratieabbau gelingen, wenn echter Reformwille seitens des Gesetzgebers und der Behörden vorhanden ist und die selbständigen Unternehmer in diesen Prozess permanent involviert sind.

Anhang 1: Tabellarische Übersicht wichtiger bürokratischer Hemmnisse

Synopse wichtiger bürokratischer Hemmnisse in den Bereichen Arbeit, Steuern und Soziales

Gesetz/Regelung	Wirkung	ASU-Forderung
befristete Arbeitsverträge	Inflexibilität; Einstellungsverfahren erschwert; Neueinstellungskarussell; Inflexibilität	Aufhebung § 14 II 2 TzBfG; Mehrfachbefristungen ermöglichen resp. Befristungen verlängern
gesetzlicher Teilzeitanspruch	arbeitsorganisatorischer Mehraufwand gerade für KMU; arbeitsgerichtliche Vorgänge; Inflexibilität und Verzicht auf Neueinstellungen	Abschaffung § 8 TzBfG; freiwillige Teilzeitregelungen (wie vor Gesetz)
Kündigungsschutzgesetz	arbeitnehmer- und arbeitgeberbelastende Regelung; bürokratische, juristische Vorgänge; Einstellungsbremse	optionale Abfindungsregelung; Schwellenwertanhebung auf 20 Mitarbeiter (§ 23 I 2 KSchG); Entschlackung Sozialauswahl (§ 1 I 3 KSchG)
novelliertes Betriebsverfassungsgesetz	mehr Betriebsräte und Freistellungen; Einschränkung unternehmerischer Dispositionsrechte durch Zunahme von Einflussbereichen seitens des BR; Erschwerung von Entscheidungen	Anhebung der Schwellenwerte für Betriebsräte (§ 9 BetrVerfG); Abschaffung des vereinfachten Wahlverfahrens (§ 14a BetrVerfG und § 17a BetrVerfG werden aufgehoben.) Optionsmodell: bei Einvernehmen zwischen AG und AN betriebliche Formen von Mitbestimmung (wenn kein Einvernehmen, dann gilt BetrVG)
Tarifvertragsrecht	Ausschaltung der (Arbeits-) Marktkräfte; Missachtung regionaler, branchenbezogener und betriebsinterner Strukturen; bürokratische Anpassung an vorgegebene Strukturen	Abschaffung des Tarifvorbehalts (§ 77 III BetrVerfG); Neuinterpretation des Günstigkeitsprinzips (§ 4 III TVG); Aufhebung der Allgemeinverbindlichkeitserklärung (§ 5 TVG).
geschlechtsneutrale Stellenausschreibung	Gefahr von Abmahnungen etc.; bürokratischer Mehraufwand; Verfehlung Gleichstellungsziel	Streichung der Vorschrift (§ 611 b BGB)

Synopse wichtiger bürokratischer Hemmnisse in den Bereichen Arbeit, Steuern und Soziales

Gesetz/Regelung	Wirkung	ASU-Forderung
Öffentliche Auftragsvergabe: Bindung an „Tariftreue“ oder „Nichtdiskriminierung“	keine effiziente Haushaltsführung; Anstieg der Staatsausgaben; Vermischung politischer mit wirtschaftlichen Zielen; hoher Aufwand von Nachweispflichten der Muss-Kriterien	Unterbindung auf Bundesebene; Abschaffung Länderebene
Schwellenwerte	Intransparenz der Zählmodi; uneinheitliche Bewertung von Arbeitsverhältnissen; erschwerte Kalkulation;	Einheitliche Termini zur Definition der Schwellenwerte; Berechnung nach dem „pro-rata-temporis-Grundsatz“
Steuerrecht - Normenstruktur	Rechtsunsicherheit sowie enormer Zeit- und Kostenaufwand aufgrund überkomplizierter Systematik und schwere Verständlichkeit der Vorschriften („Normendschun- gel“)	Streichung aller Ausnahme- und Lenkungs- vorschri- ften; radikale Vereinfachung durch Gesamtkodifikation nach dem ASU-Modell „Einmalsteuer und Abgabenwettbewerb“
Steuerrecht - Administrative Durchführung	Wachsende Inanspruchnahme der Unternehmer als unentgeltliche „Hilfsorgane der Finanzverwaltung“ (Lohnsteuer; Bauabzugssteuer etc.) führt zu unproduktivem Kostenaufwand in Milliardenhöhe	Steuerliche Absetzbarkeit des Aufwands für fiskalische Hilfsdienste; keine Haftung für steuerliche Pflichten Dritter
Berechnung und Abführung von Lohnsteuer (§ 39 EStG) und SV-Beiträge (§ 17 SGB IV)	erheblicher Verwaltungsaufwand, Zwang zu nicht entgoltenen Leistungen für Staat, Verteuerung des Faktors Arbeit	Entgeltung bzw. „Privatisierung“ der Berechnung und Abführung
Errechnung und Abführung der Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung	Bei den ständigen Novellierungen und Reformen in diesem Bereich ein beträchtlicher bürokratischer Aufwand	Entsprechende Änderung von § 28 1. und 2. Titel Sozialgesetzbuch IV: Trennung von Arbeitsvertrag und sozialer Sicherung. Direktüberweisung der geschuldeten Summe durch den betroffenen Arbeitnehmer

Synopse wichtiger bürokratischer Hemmnisse in den Bereichen Arbeit, Steuern und Soziales

Gesetz/Regelung	Wirkung	ASU-Forderung
Sonderschutz für bestimmte Arbeitnehmergruppe, namentlich Schwerbehinderte	Bürokratische Hemmnisse für die Einstellung durch diverse Prüfungs-, Unterrichts-, Beteiligungs- und Anhörungsvorgänge, kompliziertes Anzeigeverfahren	Vereinfachung der Gesetzesverfahren (§ 81 SGB IX) und der Anzeigeverfahren (§ 80 SGB IX). Ggf. Lohnsubventionen für die Beschäftigung Schwerbehinderter
Generalunternehmerhaftung	Unzumutbarer Verwaltungs-, Kalkulations- und Kontrollaufwand gegenüber Subunternehmern und sogar deren Subunternehmern	Änderung von § 28 e Abs. 3 a SGB IX.
Statistiken	Doppelangaben; im Unternehmen selbst nicht ermittelte bzw. nicht ermittelbare Daten müssen zur Verfügung gestellt werden; uneinheitliche Formulare; erheblicher bürokratischer Aufwand	Reduzierung der Meldepflichten; vereinheitlichte Erhebungsverfahren; stärkere Nutzung vorliegender Daten durch Behörden, bundesweite einheitliche Unternehmensnummer
Antidiskriminierungsgesetz	Einschränkung der Vertragsfreiheit durch Beweislastumkehr, Kontrahierungszwang und Schadensersatz; Unkalkulierbarkeit inkl. bürokratische Aufwand	kein umfassendes Antidiskriminierungsgesetz; Umsetzung der EU-Richtlinien nicht über Mindeststandard
Handwerksordnung	Meisterbrief als bürokratische Hürde der Selbständigkeit; Kartellwirkung mit Unterversorgung und Hochpreisen; Existenzgründungsbremse	Deregulierung: Abschaffung des Meisterbriefs als Zwang (§§ 1 und 117 HwO); Meisterbrief als freiwilliges Qualitätsmerkmal
Zwangsmitgliedschaften in Kammern	ordnungspolitisch zweifelhaft; Monopolschutz und Wettbewerbseinschränkung; Zwangsfinanzierung von evtl. ungewollten Leistungen; Kostenerhöhung; Bürokratie durch Anmeldepflichten etc.	Aufhebung des Zwangscharakter; Freiwilligkeit bei „Einkauf“ von politischer Interessenvertretung

Synopse wichtiger bürokratischer Hemmnisse in den Bereichen Arbeit, Steuern und Soziales

Gesetz/Regelung	Wirkung	ASU-Forderung
Unfallverhütung: Bestellung von Fachkräften für Arbeitssicherheit und Betriebsärzten unabhängig von der Unternehmensgröße	Bei zum Beispiel der Beschäftigung eines Arbeitnehmers Kalkulation von 0,2 Std. an Einsatzzeit für den Betriebsarzt!	Änderung der BGV a 6, BGV a 7 / Unternehmermodell
Verdienstbescheinigung	Verkomplizierung der Abläufe durch uneinheitliche Entgeltbegriffe	Entsprechende Änderung bei z. B. § 312 SGB III, § 68 EStG, ggf. Einrichtung einer zentralen Stelle, welche die notwendigen Daten überträgt

Anhang 2: Auswertung einer ASU-Umfrage zum Thema Bürokratie

Bewertung der Ergebnisse

Die Belastung mit bürokratischen Hemmnissen ist eine der entscheidenden Zwangsjacken für unternehmerische Aktivitäten und das Existenzgründungsgeschehen in Deutschland. Die vom Gesetzgeber vorgeschriebenen Verwaltungsaufgaben, die Unternehmen bewältigen müssen, werden zunehmend zur Wachstumsbremse und verhindern somit Beschäftigung und mindern die internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen.

Dass die Bürokratiebelastungen für die Unternehmen tatsächlich als ein großes Hemmnis angesehen werden, belegt eine ASU-Umfrage unter Selbständigen. Unabhängig von der Unternehmensgröße schätzen 29 % der Unternehmer, dass 3 – 6 % ihres Personals mit der Bewältigung der Bürokratiedienste für den Staat beschäftigt sind. Über ein Fünftel (21 %) gibt an, dass 6 – 10 % des Personals für diesen Zwangsdienst arbeiten müssen. 17 % der befragten Unternehmer müssen sogar zur Bewältigung der Bürokratie mehr als 10 % des Personals beschäftigen. Staatliche Frondienste sind dabei keine Beschäftigung schaffenden Maßnahmen. Im Gegenteil: die mit dieser Tätigkeit betrauten Mitarbeiter werden gebunden und stehen für eine echte Wertschöpfung nicht zur Verfügung. Dies verursacht erheblichen volkswirtschaftlichen Schaden und ist wirtschaftspolitischer Verantwortung zuzuordnen.

Betrachtet man die Belastungen über unterschiedliche Unternehmensgrößen hinweg, so zeichnet sich ein erwartetes und zugleich dramatisches Bild: je kleiner die Betriebe, desto größer sind die bürokratischen Hemmnisse. Die meisten Nennungen bezüglich des einzusetzenden Personals zur Bürokratiebewältigung haben:

- *Betriebe mit bis zu 19 Mitarbeitern bei „mehr als 10 %“ Personal*
- *Betriebe mit 20 – 49 bei „6 – 10 %“*
- *Betriebe mit 50 – 99 bei „3 – 6 %“*
- *Betriebe mit 100 – 499 bei „1 – 3 %“*
- *Betriebe mit 500 und mehr bei „bis 1 %“*

Damit wird deutlich, dass kleine Unternehmen überproportional belastet werden, mit entsprechenden Auswirkungen auf die Wettbewerbssituation in Märkten und die Unternehmensvielfalt. Grund für diese überproportionale Belastung sind meist „Unteilbarkeiten“: z. B. von notwendiger Ausrüstung zur Erfüllung der bürokratischen Vorschriften (z. B. Software für Buchhaltung, Lohnsteuerprogramme) oder von bestimmten Arbeitsplätzen in den Betrieben etc. Die vorgelagerte Ursache hierfür wiederum liegt in der an Großunternehmen orientierten Gesetzgebung im Bereich der Finanz-, Sozial- und Arbeitsmarktpolitik. Eine Mittelstandsverträglichkeitsprüfung o. Ä., die auf Chancengleichheit, d. h. auf gleichmäßige Belastung hinsichtlich der Unternehmensgrößen orientiert ist, kann ein wichtiger Baustein sein für eine Beseitigung der belegten Ungleichbehandlung.

Die befragten selbständigen Unternehmer der ASU geben in Form eines Ranking zugleich an, in welchen Bereichen der Schuh am meisten drückt. Dabei zeigt sich ein klares Bild: im Sektor Arbeit und Soziales (arbeitsrechtliche Regulierungen, Berechnung und Abführung der Lohnsteuer und SV-Beiträge, Bescheinigungen, Berufsgenossenschaften, Mutterschutz etc.) werden die größten Belastungen wahrgenommen (Rang 1). Auf Rang 2 befinden sich die Dienste für Steuern und Abgaben (Ermittlung und Abführung von Einkommen-, Körperschaft-, Umsatzsteuer etc.), gefolgt von den Aufwendungen für das Erstellen von Statistiken (Monats-, Quartals-, Jahresstatistiken und ähnliche Meldepflichten) resp. das Ausfüllen von Formularen für statistische Zwecke. Schließlich rangiert auf Platz 4 die allgemeine Gesetzgebung (Intransparenz und Kompliziertheit relevanter Gesetze, Verordnungen etc.). Zwischen den verschiedenen Unternehmensgrößen existieren keine signifikanten Unterschiede im Ranking.

Umfrageergebnisse

a) Was schätzen sie, wie viel Prozent des Personals in Ihrem Unternehmen mit der Bewältigung der vom Gesetzgeber vorgeschriebenen Verwaltungsaufgaben im Durchschnitt beschäftigt ist (z. B. in den Bereichen Steuern/Abgaben, Statistiken, Gesetze allgemein)?

Beschäftigte:	bis 19	20 bis 49	50 bis 99	100 bis 499	500 und mehr	Gesamt
bis 1 %	12,8	7,9	0,0	9,4	21,1	10,1
1 - 3 %	12,8	7,9	24,2	35,8	36,8	21,5
3 - 6 %	23,4	26,3	48,5	26,5	26,3	28,7
6 - 10 %	21,3	31,6	18,2	13,2	13,2	21,1
mehr als 10 %	27,6	26,3	9,1	11,3	2,6	17,4
weiß nicht	2,1	0,0	0,0	3,8	0,0	1,2

b) In welcher reihenfolge bestehen in den vier genannten Bereichen für Sie die größten bürokratischen Belastungen (Ranking)?

Beschäftigte:	bis 19	20 bis 49	50 bis 99	100 bis 499	500 und mehr	Gesamt
Steuern und Abgaben	1	2	2	2	2	2
Arbeit und Soziales	2	1	1	1	1	1
Statistik	4	3	3	3	3	3
Gesetze allgemein	3	4	4	4	4	4

Umfragebeteiligung:

Unternehmer: 988
Rücklauf: 317
Rücklaufquote: 32,1 %

Rückfax an 030-30065-390

Bitte Seite ausfüllen, abtrennen/kopieren
und an die ASU-Geschäftsstelle senden.

Anhang 3: Fragebogen zu Bürokratiefällen

Mein Beispiel:

1. Rechtsvorschrift (wenn möglich Gesetz/Paragraph)

2. Kurzbeschreibung (Der Fall – seine Unsinnigkeit – die Folgen für das Unternehmen)

3. Ihre Daten (Name, Firmenanschrift)

Ihr Ansprechpartner bei der ASU:

Dr. Robert Momberg
Ressortleiter Wirtschaftspolitik

ASU Arbeitsgemeinschaft
Selbständiger Unternehmer e.V.
Reichsstraße 17
14052 Berlin

Telefon 030-30065-230
Telefax 030-30065-390
e-mail momberg@asu.de
Internet www.asu.de