

### Bürokratieabbau

#### Die Axt des Wettbewerbs anlegen

Der Bürokratie-Dschungel wuchert in Deutschland unaufhörlich. Mittlerweile nehmen neue Gesetze und Verordnungen im Bundesgesetzblatt jährlich 3.700 Seiten in Anspruch – in den fünfziger Jahren reichten rund 1.000 Seiten aus. Die Regelungswut lähmt die Betriebe – nach einer aktuellen Umfrage des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln (IW) leidet mehr als die Hälfte der Unternehmen stark unter dem vom Staat angezettelten Papierkrieg.

Wo die Axt am bürokratischen Dickicht angesetzt werden sollte, zeigt ein neues Gutachten des IW Köln. Danach sollte der Bürokratieabbau auf drei Wegen erfolgen. So könnten effizientere Verfahren dem trägen Amtsschimmel Beine machen – wie beispielsweise die prinzipielle Befristung von Verordnungen, die eine Verlängerung begründungspflichtig machen, oder die Abschaffung von staatlichen Mehrfachzuständigkeiten. Anreiz- und Wettbewerbsmechanismen tragen ebenfalls zum Verzicht auf Bürokratie bei, etwa wenn den Unternehmen die Kosten erstattet werden, die ihnen für vom Staat vorgeschriebene statistische Erhebungen entstehen. Eine solche Zahlungspflicht würde die staatliche Verwaltung dazu bewegen, auf überflüssige Informationen zu verzichten und auf kostengünstigere Verfahren umzustellen – wie Online-Befragungen. Für mehr Wettbewerb sorgen kann auch die Einschaltung privater Dienstleistungsunternehmen, um die Einhaltung von Gesetzen und Verordnungen zu überwachen. Generell sollte der Gesetzgeber zudem mehr Mut zur Generalisierung an den Tag legen, indem im Steuerrecht Pauschbeträge Einzelabrechnungen ersetzen oder sozialpolitische Schwellenwerte – etwa im Kündigungsschutz – vereinheitlicht und angehoben werden.

**Rolf Kroker, Karl Lichtblau, Klaus-Heiner Röhl: Abbau von Bürokratie in Deutschland, Gutachten des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln (IW) für den Gemeinschaftsausschuss der Deutschen Gewerblichen Wirtschaft, abrufbar unter [www.bda-online.de](http://www.bda-online.de)**

**Gesprächspartner im IW:** Dr. Klaus-Heiner Röhl, Telefon: (0 30) 2 78 77-1 03



# Weniger Futter für den Amtsschimmel

**Verordnungen sollten grundsätzlich befristet werden; der Staat muss Statistiken bezahlen, die er von den Unternehmen verlangt; Pauschbeiträge sollten Einzelbelege ersetzen. Dies sind nur drei von zig Vorschlägen, die das Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW) in einem Gutachten zum Bürokratieabbau gemacht hat. Damit nimmt das IW den Ball auf, den Bundeswirtschaftsminister Wolfgang Clement unlängst in die Debatte geworfen hat, indem er die Wirtschaft zur Mitarbeit bei der Entbürokratisierung Deutschlands einlud.\*)**

Wer kennt sie nicht, die Dönekes vom Amtsschimmel, der wieder einmal zu laut gewiehert hat. So will das Amt für Arbeitsschutz einem Flensburger Fotografen ein Fenster in der Dunkelkammer vorschreiben, damit die Beschäftigten genug Licht bekommen. Über derlei Geschichten könnte man noch herzhaft lachen, würde sich die Bürokratie nicht wie Mehltau über das Land legen.

Auch ein Blick ins Bundesgesetzblatt zeugt von der Regelungswut deutscher Beamter. Im Schnitt kommt das Gesetzblatt heute auf 3.700 Seiten pro Jahr – in den 50er Jahren reichten rund 1.000 Seiten aus, um Bürger und Unternehmen an die Kandare zu nehmen.

Dass die Deutschen gerne und viel reglementieren, hat sich auch auf internationalem Parkett herumgesprochen. In einer OECD-Studie aus dem Jahr 2000 wurde die staatliche Regulierung in 20 Industriestaaten analysiert. Demnach

schneiden die Erben Preußens ganz und gar nicht gut ab:

**Bei den Indikatoren „administrative Belastungen für Gründer“ und „Kompliziertheit der Regulierungen“ belegte Deutschland nur den 15. Rang – Laissez-faire-Weltmeister sind dagegen die angelsächsischen Länder.**

Dieses Ergebnis ist das vorläufige Ende einer Bürokratiespirale, die sich zuletzt immer rasanter gedreht hat. In einer Befragung durch das Münchener ifo Institut gaben unlängst über drei Viertel der kleineren Unternehmen zu Protokoll, dass sich die bürokratische Gängelung in den letzten Jahren weiter verstärkt hat; von den Unternehmen mit mehr als 200 Beschäftigten waren noch 53 Prozent dieser Meinung.

Dass die Kleinen besonders laut klagen, hat einen einfachen Grund. Viele Regelungen sind mit hohen Fixkosten verbunden, die große Firmen eher weg-

stecken können. Die vorgeschriebene jährliche sicherheitstechnische Regelbetreuung durch eine Fachkraft für Arbeitssicherheit sieht z.B. eine Mindesteinsatzzeit von 20 Stunden im Jahr vor. Mini-Firmen können diese Kosten aber nur auf wenige Köpfe umlegen und sind daher besonders belastet.

In einer Studie der Deregulierungskommission des Freistaats Bayern ergaben sich für Kleinstbetriebe mit weniger als fünf Mitarbeitern im Jahr 2002 durchschnittliche Bürokratiekosten von 4.300 Euro je Beschäftigten. Unternehmen mit mehr als 500 Köpfen kamen im Schnitt auf Kosten von 115 Euro je Mitarbeiter.

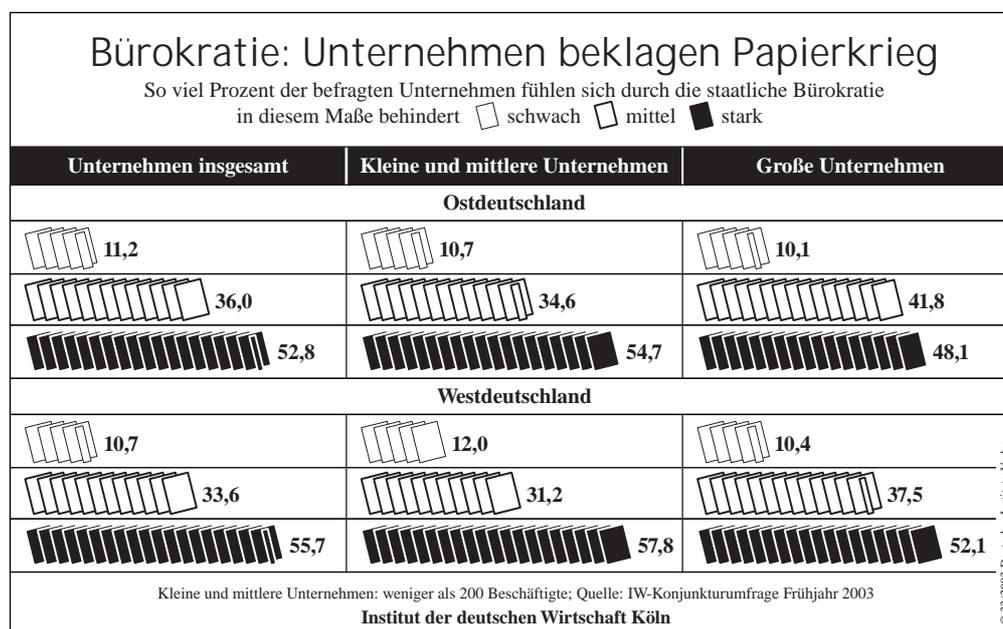
Auch eine aktuelle Umfrage des IW unterstreicht diese Ergebnisse (Grafik):

**Jeder zweite mittelständische Betrieb leidet demnach stark unter dem Papierkrieg.**

Wie viele Betriebe erst gar nicht gegründet werden, weil der Staat die bürokratischen Hürden zu hoch gelegt hat, weiß niemand genau – es dürften aber viele sein. Denn gerade Existenzgründer müssen, bevor es richtig losgehen kann, erst mal von Pontius zu Pilatus rennen, um entsprechende Genehmigungen einzuholen. Einer Umfrage der Deutschen Ausgleichsbank zufolge benötigen Gründer im Schnitt drei Genehmigungen; jedes zehnte Unternehmen braucht mindestens zehn. Und das dauert. Fast jeder fünfte Befragte klagt über Verzögerungen beim Gang in die Selbstständigkeit.

Viel wäre schon gewonnen, wenn es eine zentrale Anlaufstelle für Gründer in der Verwaltung gäbe. Dort sollte der Firmeninhaber in spe nicht nur alle relevanten Informationen erhalten. Auch die Genehmigungsstellen aller Behörden sollten hier angesiedelt sein.

Superminister Wolfgang Clement hat den Abbau der Bürokratie inzwischen zur Chefsache erklärt. Dabei soll jedoch



keinesfalls ins Blaue dereguliert werden. Das Bundeswirtschaftsministerium möchte einige kostentreibende Regelungen zunächst in Modellregionen aussetzen; bislang haben schon 36 Regionen Interesse bekundet.

Während also manche Politiker den gordischen Bürokratielknoten zerschneiden wollen, bewegen sich andere beim Gesetzgebungsprozess munter auf den eingefahrenen Gleisen weiter:

- **Gesundheitsreform.** Die Details und Ausnahmebestimmungen im Rahmen des Kompromisses dürften Gesetzesbände füllen; die Chance zu einer Vereinfachung wird vertan. Ein Beispiel sind die umständlichen Regeln zur Praxisgebühr.

Je Quartal soll künftig für die ambulante ärztliche oder zahnärztliche Behandlung eine Zuzahlung von 10 Euro fällig sein. Die Zuzahlung entfällt allerdings, wenn eine Überweisung zum Facharzt vorlag – die von der Kasse geprüft werden muss. Zudem sind diese und andere durch die Reform vorgesehenen Zuzahlungen an Einkommensgrenzen gebunden. Generell gilt eine Obergrenze von 2 Prozent des Bruttoeinkommens, wobei Kinderfreibeträge berücksichtigt werden. Für chronisch Kranke liegt die Grenze bei 1 Prozent. Der Papierkrieg zwischen Kasse und Versicherten ist programmiert.

- **Gewerbsteuer.** Unabhängig davon, wie man zur Einführung der Gewerbesteuer für Freiberufler stehen mag – das Ganze wird für sie zu mehr Bürokratie führen. So muss nach den Plänen der Bundesregierung nur derjenige Gewerbesteuer zahlen, der über 25.000 Euro Jahresgewinn ausweist. Zudem kann ein Großteil der fälligen Zahlungen bei der Einkommensteuer abgesetzt werden. Das alles führt zu erhöhtem Verwaltungsaufwand. Denn dass man nicht zu jenen gehört, die Gewerbesteuer zu zahlen haben, will gegenüber dem Finanzamt bewiesen sein.

**Schließlich müssen 1,1 Millionen Gewerbesteuer-Pflichtige zusätzlich taxiert werden.**

Wo genau am Bürokratiestandort D die Axt angelegt werden muss, zeigt ein Gutachten des IW für den Gemeinschaftsausschuss der Deutschen Gewerblichen Wirtschaft. Die Vorschläge gehen dabei

## Bürokratieabbau: Ein Diät-Plan

IW-Vorschläge zum Bürokratieabbau

Effizientere Verfahren	
<b>Befristungen</b>	Prinzipielle Befristung von Verordnungen. Bei Gesetzen kann das nur die Ausnahme bleiben. Öffnungs- und Experimentierklauseln sollten generell befristet werden.
<b>Feste Fristen</b>	Automatische Genehmigungen nach Fristablauf sollten in allen nicht sicherheitsrelevanten Bereichen eingeführt werden (Positivliste), bei denen die Folgen einer fehlenden materiellen Prüfung als nicht schwerwiegend anzusehen sind.
<b>Gesetzesfolgenabschätzung</b>	Einrichtung eines Parlamentsausschusses „Bürokratieabbau“, der mit Hilfe eines kleinen Arbeitsstabes eine Kostenabschätzung neuer Gesetze und Verordnungen vorlegt. Dabei sind grobe Abschätzungen hinreichend. Schnelligkeit muss vor Detailgenauigkeit gehen.
<b>E-Administration</b>	Nutzung der vielfältigen Möglichkeiten der Effizienzsteigerung von E-Government. Klare Strukturierung und Vereinfachung der Verfahren, um sie internetfähig zu machen.
<b>One-Stop-Agency</b>	Einrichtung einer zentralen Anlaufstelle für Genehmigungen, die sowohl als Informations-Center als auch als Clearing-Center dient, und in der die verschiedenen Genehmigungsstellen von Behörden gebündelt sind.
<b>Keine Doppelbürokratie – weniger Bürokratieintensität</b>	Abschaffung von Mehrfachzuständigkeiten und Doppelbürokratien. Abkehr von der Praxis lückenloser hoheitlicher Prüfungen und Genehmigungen. Geeignete Instrumente sind: verlängerte Prüfintervalle, die stärkere Nutzung von Stichproben, freiwillige Zertifizierungen, privatrechtliche Vereinbarungen, Genehmigungsfreistellungen, Rahmengenutzungen oder (bei überschaubaren Risiken) der vollständige Verzicht auf Genehmigungen.
<b>Keine vergabefremden Kriterien</b>	Konsequente Befreiung des Vergaberechts von vergabefremden Kriterien. Abschaffung von Richtlinien zur Gleichstellungsförderung in Landesgesetzen; keine Einführung von Bundesgesetzen zur Vergabekoppelung an Gleichstellungsförderung und Tarifreue.
Anreize und Wettbewerb	
<b>Privatisierung</b>	Verschlinkung des Staates durch Privatisierung, auch bei Genehmigungs- und Überwachungstätigkeiten.
<b>Kosten-erstattung</b>	(Teilweise) Erstattung der Kosten, die Unternehmen durch die Ausführung staatlicher Aufgaben entstehen, durch den Staat (z.B. Steuer- und Sozialabgabenabführung für Arbeitnehmer). Näheres regelt ein Katalog erstattungspflichtiger Dienstleistungen.
<b>Verwaltungs-benchmarking</b>	Entwicklung von Kennzahlensystemen zum Leistungsvergleich öffentlicher Verwaltungen. Ein Teilindikator sollte den Grad an Bürokratie quantitativ vergleichbar machen. Veröffentlichung von Bürokratie-Rankings in festem Rhythmus.
<b>Mehr Wettbewerbsförderalismus</b>	Neuorganisation der politischen Verantwortlichkeiten zwischen den Gebietskörperschaften, sodass Mischfinanzierungen weitgehend ausgeschlossen werden und Entscheidungs- und Finanzierungshoheit wieder in jeweils einer Hand liegen.
<b>Modellregionen</b>	Auf Antrag sollten einzelne Regionen die Möglichkeit haben, vom Bundesrecht abweichende Regelungen zu treffen. Dieser Deregulierungs-Test darf aber nicht als Blockade missbraucht werden, um sofort notwendige Deregulierungen aufzuschieben.
<b>Wahlrechte und Selbstverpflichtungen</b>	Wahlrecht für Unternehmen zwischen einer Genehmigung und einer Versicherung (Haftungslösung) bei Genehmigungsverfahren in Bereichen, in denen die Risiken nicht zu groß sind. Bei besonders komplexen Zielsetzungen, in denen die Unternehmen selbst am besten wissen, was der günstigste Weg ist, sollte anstatt auf Ordnungsrecht auf freiwillige Selbstverpflichtungen gesetzt werden (z.B. im Umweltrecht).
<b>Bessere Anreize, mehr Service</b>	Stärkere Leistungsorientierung in der Entlohnung des Öffentlichen Dienstes und Einführung moderner Methoden der Personalführung.
Mut zur Generalisierung	
<b>Pauschalierungen</b>	Einführung bzw. Erhöhung von Pauschalierungen im Steuerrecht. Ansatzpunkte sind z.B. Fahrtkosten für Dienstreisen, Dienstwagenregelungen, Bewirtungskosten, Deputate und die Besteuerung von Kapitalerträgen (Abgeltungssteuer).
<b>Schwellenwerte</b>	Anhebung des Schwellenwertes im Kündigungsschutzgesetz (derzeit fünf Beschäftigte). Generell Vereinheitlichung bei Schwellenwerten und Umrechnung der Teilarbeitskräfte nach ihrem tatsächlichen Arbeitspensum auf Vollzeitkräfte.
<b>Umverteilung</b>	Streichung von allen sozialen Kriterien in Gesetzen und Verordnungen, die nicht zu-vorderst sozialpolitischen Zwecken dienen. Bündelung von sozialpolitischen Maßnahmen in wenigen Instrumenten, insbesondere der Einkommensteuer. Bei Bedarf Ergänzung durch personenbezogene Transfers.
Quelle: IW-Zusammenstellung	
Institut der deutschen Wirtschaft Köln	

© 33/2003 Deutscher Instituts-Verlag

weit über die Streichung störender Einzelvorschriften hinaus und orientieren sich an drei Eckpunkten (Tableau): effizientere Verfahren, Anreize und Wettbewerb, Mut zur Generalisierung.

Ein Mittel, um die Entbürokratisierung voranzutreiben, ist die Erstattung staatlich verursachter Kosten. Was Unternehmen zur ständigen Suche nach der besten Lösung und Kostendisziplin an-

hält, kann auch für Verwaltungen nicht falsch sein: die Bezahlung von Leistungen, die man bestellt. Muss der Staat z.B. für statistische Erhebungen den Unternehmen die Kosten erstatten, wird er schnell auf Überflüssiges verzichten und auf günstigere Verfahren umstellen – wie Online-Erhebungen.

\*) Vgl. Rolf Kroker, Karl Lichtblau, Klaus-Heiner Röhl: Abbau von Bürokratie in Deutschland, www.bda-online.de