

# **Arbeitspapier**

herausgegeben von der  
Konrad-Adenauer-Stiftung

Nr. 163/2006

Klaus-Heiner Röhl (ext.)

## **Bürokratieabbau – Analysen und Handlungsempfehlungen**

Berlin/Sankt Augustin, Oktober 2006

ISBN 3-939826-10-3

Ansprechpartner: Matthias Schäfer  
Hauptabteilung Politik und Beratung  
Arbeitsgruppe Wirtschaftspolitik  
Arbeitsmarkt- und Finanzpolitik  
Tel: 0 30 / 2 69 96 35 15  
E-Mail: [matthias.schaefer@kas.de](mailto:matthias.schaefer@kas.de)

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin

# Inhalt

Zusammenfassung	3
1 Die Kosten der Bürokratie	4
1.1 Administrative Kosten der nationalen Gesetzgebers	4
1.2 Administrative Kosten des europäischen Gesetzgebers	6
2 Bürokratieabbau: Eine Standortbestimmung bisheriger Bemühungen	8
3 Bürokratieabbau: Aktuelle Ergebnisse	10
3.1 Normenkontrollrat und Bürokratiekostenmessung	10
3.2 Das Mittelstandsentlastungsgesetz	12
4 Handlungsempfehlungen für Erfolge beim Bürokratieabbau	13
4.1 Stärkung der Bedeutung des Normenkontrollrates	13
4.2 Zügige Einführung und Umsetzung des Standardkostenmodells unter Einbeziehung des Normenkontrollrates	14
4.3 Weitere Einzelmaßnahmen	14
4.3.1 Verbesserung der Gesetzesfolgenabschätzung	14
4.3.2 Gesetzesrevision	15
4.3.3 Umsetzung von Maßnahmen zur Erleichterung von Existenzgründungen	15
4.3.4 Überprüfung der Arbeitsmarktregulierungen	15
4.3.5 Experimentierklauseln	16
4.3.6 Feste Genehmigungsfristen	16
4.3.7 Pauschalierungen und Wahlrechte	16
4.3.8 Aufgabenkritik	17
5 Fazit	17
Literatur	18
Der Autor	19

## Zusammenfassung

Wenn Unternehmen gefragt werden, was sie an mehr Investitionen und der Schaffung neuer Arbeitsplätze hindert, werden stets bürokratische Lasten angeführt.

Die ausufernde Bürokratie in Deutschland belastet aber nicht nur Unternehmen und Bürger, sie bindet auch Ressourcen in den öffentlichen Verwaltungen.

Bisherige Anläufe zum Bürokratieabbau sind allenfalls von Teilerfolgen gekrönt gewesen; insgesamt hat die Belastung weiter zugenommen. Ein wirksames Vorgehen zur Reduktion der Bürokratiekosten kann sich nicht in der Sammlung von Einzelmaßnahmen erschöpfen. Notwendig ist vielmehr ein systematisches Vorgehen, das den konsequenten Abbau bestehender Regulierungen und die Eindämmung neuer Gesetze als zwei Seiten derselben Medaille begreift.

Dazu sind strukturelle Ansätze erforderlich, die von einem Mentalitätswandel begleitet werden: Weniger Bürokratie heißt nicht automatisch weniger Sicherheit. Letztlich geht es um eine Antwort auf die Frage, welche Aufgaben und Risiken in welcher Weise zukünftig zwischen Staat, Bürgern und Unternehmern verteilt werden sollen.

Mit der Einrichtung eines Normenkontrollrates im Bundeskanzleramt und der Einführung des niederländischen Modells der Bürokratiekostenmessung hat die schwarzrote Koalition erste sichtbare Zeichen gesetzt und einen wichtigen Schritt in diese Richtung geleistet.

Weitere wichtige Maßnahmen für eine bürokratiearme Gesellschaft sind eine verbesserte Gesetzesfolgenabschätzung in Bezug auf die Folgekosten für die Wirtschaft, mehr befristete Regelungen, Deregulierungen auf dem Arbeitsmarkt, weniger Hürden für Firmengründer, mehr Freiheiten durch Pauschalierungen und Wahlrechte sowie eine generelle Aufgabenkritik, was der Staat leisten kann und soll und welche Aufgaben besser privat erbracht werden könnten.

# 1 Die Kosten der Bürokratie

Seit langem klagen Unternehmen und Bürger in Deutschland über eine hohe und vielfach zunehmende Belastung durch Bürokratie. Entscheidende Durchbrüche sind gegen die „Herrschaft des Verwaltungsapparats“, wie der Begriff ins Deutsche übersetzt heißt, jedoch bislang ausgeblieben. Trotz immer neuer Anläufe zur Entbürokratisierung herrscht vielmehr das Gefühl vor, dass bürokratische Belastungen durch komplizierte Gesetze und administrative Anforderungen kontinuierlich zunehmen. Umfragen bestätigen diese Tendenz für die Wirtschaft, und auch der objektiv messbare Bestand an Gesetzen, Verordnungen und Durchführungsbestimmungen wächst immer weiter an.

## 1.1 Administrative Kosten der nationalen Gesetzgebers

Eine systematische Erfassung der von administrativen Bestimmungen und bürokratischen Verfahren ausgehenden Kosten findet bislang nicht statt. Dies mag auch daran liegen, dass Bürokratie in außerordentlich vielfältigen Formen daherkommt und es schwierig ist, etwas zu messen, worunter jeder Betroffene etwas anderes versteht. In Ermangelung einer Vollerfassung werden oft die 46 Milliarden Euro Bürokratiekosten zitiert, die das Bonner Institut für Mittelstandsforschung (IfM) im Jahr 2004 basierend auf einer Unternehmensbefragung per Hochrechnung für die Gesamtwirtschaft ermittelt hat<sup>1</sup>. Von dieser Summe entfiel mit 84 Prozent der Löwenanteil auf mittelständische Unternehmen. Gefragt wurde vom IfM allein nach Bürokratiekosten im Zusammenhang mit der Steuererhebung, der sozialen Sicherung, dem Arbeitsrecht und Arbeitsschutz sowie statistischen Erhebungen und Umweltschutz. Die größten Kosten verursachte demnach mit etwa 20 Milliarden Euro das Steuerrecht; wohlgemerkt waren dies allein Bürokratiekosten im Zusammenhang mit der Steuererhebung, nicht Steuerzahlungen. Die Sozialgesetzgebung schlug mit 13,5 Milliarden Euro zu Buche, Statistik und Arbeitsrecht mit jeweils fünf Milliarden. Das weite Feld der Zulassungen und Genehmigungsverfahren blieb dabei genauso außen vor wie z.B. die Kosten der Banken- und Finanzmarktregulierung, so dass die Kostenschätzung letztlich nur einen Teilbereich der Bürokratie erfasst hat.

---

1 Vgl. IfM Bonn, 2004

Umfassendere Schätzungen der Bürokratiekosten, die sich stärker auf die Erfahrungen mit detaillierten Bürokratiemessungen in anderen Ländern – insbesondere den Niederlanden und Dänemark – stützen, kommen denn auch auf weit höhere Gesamtkosten der Bürokratie für die Wirtschaft im Umfang von 80 bis 90 Milliarden Euro. Dies entspräche bis zu 4 Prozent unseres Bruttoinlandsproduktes. Der Vergleich der Bürokratiekosten in den Niederlanden, dem Vorreiter der systematischen Bürokratiekostenmessung, und Deutschland in Tabelle 1 macht deutlich, dass die genannte Hochrechnung für die erfassten Bereiche sehr plausible Ergebnisse erbracht hat. Ebenso wie in den Niederlanden verursacht die Bürokratie auch in Deutschland hier Kosten in Höhe von gut 2 Prozent des Bruttoinlandsproduktes. Zu berücksichtigen ist, dass die holländische Bürokratiekostenmessung einer sehr engen Abgrenzung des Bürokratiebegriffs folgt – gemessen werden ausschließlich administrative Erfassungs-, Bearbeitungs- und Meldekosten in den Unternehmen. Ob eine Regelung an sich sinnvoll oder vielleicht überflüssig wie ein Kropf ist, wird explizit nicht hinterfragt; es geht allein um die Effizienz ihrer Umsetzung. Trotzdem verschlingen die Bürokratiekosten bei unseren niederländischen Nachbarn 3,6 Prozent der Wirtschaftsleistung.

**Tabelle 1:** Vergleich der Bürokratiebelastung in den Niederlanden und Deutschland

Bürokratiekosten je Bereich <sup>1</sup>	Niederlande (Standardkostenmodell)		Deutschland (Hochrechnung des IfM)	
	in Mrd. Euro	in Prozent des BIP	in Mrd. Euro	in Prozent des BIP
Finanzen/Steuern	4,30	0,94	19,97	0,90
Gesundheit	3,20	0,70	-	-
Justiz	2,50	0,55	-	-
Soziales/Arbeit	2,50	0,55	18,68	0,85
Umweltschutz	1,70	0,37	1,98	0,09
Verkehr	1,00	0,22	-	-
Wirtschaft/Statistik <sup>2</sup>	0,70	0,15	5,38	0,24
Landwirtschaft	0,40	0,09	-	-
Inneres und Bildung	0,04	0,00	-	-
Gesamtbelastung	16,40	3,60	-	-
Belastung in den vom IfM betrachteten Bereichen	9,20	2,02	46,02	2,08
Bezugsjahr: 2004; <sup>1</sup> in den Niederlanden Zuordnung nach Ministerien; <sup>2</sup> in Deutschland: Nur Statistik				

Quelle: eigene Erstellung auf Basis von IfM Bonn, 2004, a.a.O. und Bertelsmann-Stiftung, 2006, Das Standard-Kosten-Modell

In einer Analyse zur Bürokratiebelastung und den Möglichkeiten ihrer Verringerung hat das Institut der deutschen Wirtschaft 2004 umfangreiche Vorschläge zur Entbürokratisierung aus Sicht der Wirtschaft vorgestellt<sup>2</sup>.

Im Mittelpunkt stand die Systematisierung und Zuordnung der Vorschläge nach Bereich und Maßnahmenart, um von der wenig Erfolg versprechenden Sammlung von Einzelpunkten wegzukommen. Als besonders kostenaufwändig (und unnötig) erwiesen sich Doppelprüfungen gleicher Sachverhalte durch Gewerbeaufsicht und Berufsgenossenschaften, komplizierte Zulassungsverfahren für neue Anlagen und Produkte mit Befassung durch bis zu sieben oder mehr Behörden und Ämter, ein Regelungswirrwarr in der Arbeits- und Sozialgesetzgebung von kafkaesker Komplexität sowie ein steuerrechtliches Dickicht mit laufenden Gesetzesänderungen und immer neuen teilweise einander widersprechenden Durchführungsverordnungen vom Bundesfinanzministerium, den Finanzministerien der Länder und den Oberfinanzdirektionen. Im Vergleich hierzu tritt die Bedeutung von Einzelregelungen, die einfach abgeschafft werden könnten – zu nennen sind etwa der Rechtsanspruch auf Teilzeit, das Ladenschlussgesetz oder die Bauabzugsteuer – zurück.

## **1.2 Administrative Kosten des europäischen Gesetzgebers**

Problematisch ist auch die Zunahme des Richterrechts im Bereich der Arbeitsgerichte, wie sie jüngst wieder durch die Aushebelung von Bestimmungen des Teilzeit- und Befristungsgesetzes zur erleichterten Beschäftigung älterer Arbeitnehmer seitens des Bundesarbeitsgerichts demonstriert wurde. Im Rahmen der Hartz-Reformen war 2003 die wiederholte Befristung von Arbeitsverträgen ab dem 52. Lebensjahr ermöglicht worden, um die weit überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit älterer Personen zu bekämpfen. Unter Berufung auf ein Urteil des Europäischen Gerichtshofes von 2004 hat das Bundesarbeitsgericht mit einer Entscheidung vom 26. April 2006 diese Regelung für unwirksam erklärt; auch bereits geschlossene Arbeitsverträge werden damit in der Konsequenz rückwirkend entfristet. Dies geschah unter Verweis auf die Europäischen Antidiskriminierungsrichtlinien, obwohl diese noch gar nicht in nationales Recht umgesetzt waren. Neu ist, dass den Arbeitgebern nicht einmal Rechtssicherheit in Bezug auf nach geltendem deutschem Recht geschlossene Verträge zugebil-

---

2 Vgl. Kroker/Lichtblau/Röhl, 2004

ligt wurde. Dies trägt zur Verunsicherung in den Unternehmen bei und senkt die Bereitschaft, im Konjunkturaufschwung neue Arbeitsplätze zu schaffen, weiter.

Durch die Umsetzung der vier Europäischen Richtlinien zur Bekämpfung von Diskriminierungen in deutsches Recht droht nun eine weitere Bürokratisierung, die vor allem das Arbeitsrecht betrifft. Mit dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG, früher: Anti-Diskriminierungsgesetz) sollen Menschen vor Benachteiligungen geschützt werden, die mit ihrem Geschlecht, der Rasse oder ethnischen Herkunft, der Religion oder Weltanschauung, dem Alter, einer Behinderung oder der sexuellen Identität in Zusammenhang stehen<sup>3</sup>. Für den Bereich Beschäftigung und Beruf schreiben die EG-Gleichbehandlungsrichtlinien diese sieben Diskriminierungsmerkmale vor. In diesem Punkt geht das Gesetzesvorhaben daher nicht über die EU-Vorgaben hinaus. Die im AGG-Entwurf vorgesehenen vorbeugenden Maßnahmen des Arbeitgebers zum Schutz vor Diskriminierung, insbesondere im Rahmen der beruflichen Aus- und Fortbildung, lassen sich allerdings nicht direkt aus den Richtlinien ableiten. Gleiches gilt für das Leistungsverweigerungsrecht des Arbeitnehmers und das Klagerecht von Gewerkschaften und Betriebsräten. Die Vorschriften des AGG gelten für alle individual- und kollektivrechtlichen Vereinbarungen und Maßnahmen bei der Begründung, Durchführung und Beendigung eines Beschäftigungsverhältnisses sowie für den beruflichen Aufstieg und die Weiterbildung. Aus ökonomischer Sicht decken die Regelungen praktisch alle Segmente außer- und innerbetrieblicher Arbeitsmärkte ab. Sie bringen zahlreiche neue Regulierungen. So sind Unternehmen zukünftig gezwungen, Bewerbungsverfahren umfassend zu dokumentieren, um Schadensersatzklagen abgelehnter Bewerber wegen angeblicher Diskriminierung erfolgreich abweisen zu können. Die Chance, im Zuge der Umsetzung der EU-Richtlinien gleich ein einheitliches Arbeitsgesetzbuch mit systematischen und übersichtlichen Regelungen zu schaffen, wurde leider nicht genutzt.

Schätzungen zufolge sind inzwischen 70 Prozent der neuen Gesetze auf Bundesebene durch Europarecht veranlasst. Die von Industriekommissar Verheugen angekündigte Eindämmung der Regelungsflut aus Brüssel ist zwar prinzipiell zu begrüßen, seine bisher vorgelegte „Streichliste“ bezog sich jedoch ganz überwiegend auf Pläne für neue Richtlinien, die ohnehin kaum noch eine Realisierungschance besaßen. Nach dem Subsidiaritätsprinzip sollte die EU nur in jenen Bereichen die gesetz-

---

3 Vgl. Deutscher Bundestag, 2006a

geberische Initiative ergreifen, in denen die Mitgliedsländer aus eigener Kraft keine geeigneten Regelungen treffen können oder, wie im Umweltrecht, grenzüberschreitende externe Effekte auftreten. Übertragen auf den Fall der Antidiskriminierungsrichtlinien hieße dies, dass demokratische Staaten und ihre Institutionen allein nicht in der Lage wären, ihre Bürger erfolgreich vor Diskriminierungen aufgrund ihres Geschlechts, ihrer ethnischen Zugehörigkeit oder ihres Alters zu schützen. Trotz der offensichtlichen Unhaltbarkeit dieser Argumentation im vorliegenden wie in weiteren Fällen schreitet die Kompetenzerweiterung der europäischen Ebene zulasten der nationalen Parlamente immer weiter voran. Für Deutschland kam lange Zeit eine Tendenz des „Gold-Plating“ hinzu: bei der Umsetzung der EU-Richtlinien in deutsches Recht wurde draufgesattelt, statt die Bestimmungen eins zu eins in Bundesgesetze zu gießen.

## **2 Bürokratieabbau: Eine Standortbestimmung bisheriger Bemühungen**

Der Abbau von Bürokratie war bereits vom ehemaligen Wirtschaftsminister Clement in den Mittelpunkt seiner Arbeit gestellt worden; er hatte von der Wirtschaft Vorschläge für die Verringerung administrativer Lasten eingefordert. Die politische Umsetzung der vielfältigen Ideen erwies sich aber als schwierig. Ausgehend von einem ursprünglich für einige Modellregionen vorgesehenen Maßnahmenkatalog wurde ein 54-Punkte-Programm entwickelt, das bis Frühjahr 2005 auf 75 Einzelvorhaben ausgeweitet worden war<sup>4</sup>. Doch die Maßnahmen ließen einen systematischen Bezug zu einer Gesamtkonzeption vermissen. Zu den bis Mitte des vergangenen Jahres abgeschlossenen 29 Vorhaben gehörten so unterschiedliche Dinge wie die Erlaubnis, Arzneimittel im Internet zu vertreiben und ein „Verwaltungsdatenverwendungsgesetz“, das die rechtliche Basis schaffte, um von Behörden erhobene administrative Daten in der Statistik zu nutzen. Wichtige Bereiche wie etwa das Arbeitsrecht wurden hingegen ausgeklammert.

Die Zahl der neuen Regelungen überstieg weiterhin die der wegfallenden Gesetze und Verordnungen; in den beiden Legislaturperioden mit rot-grüner Regierung wurden 796 neue Bundesgesetze verabschiedet, nur 194 sind entfallen. Dieses Verhältnis zwischen neuen Gesetzen und der Aufhebung älterer gesetzlicher Bestimmungen

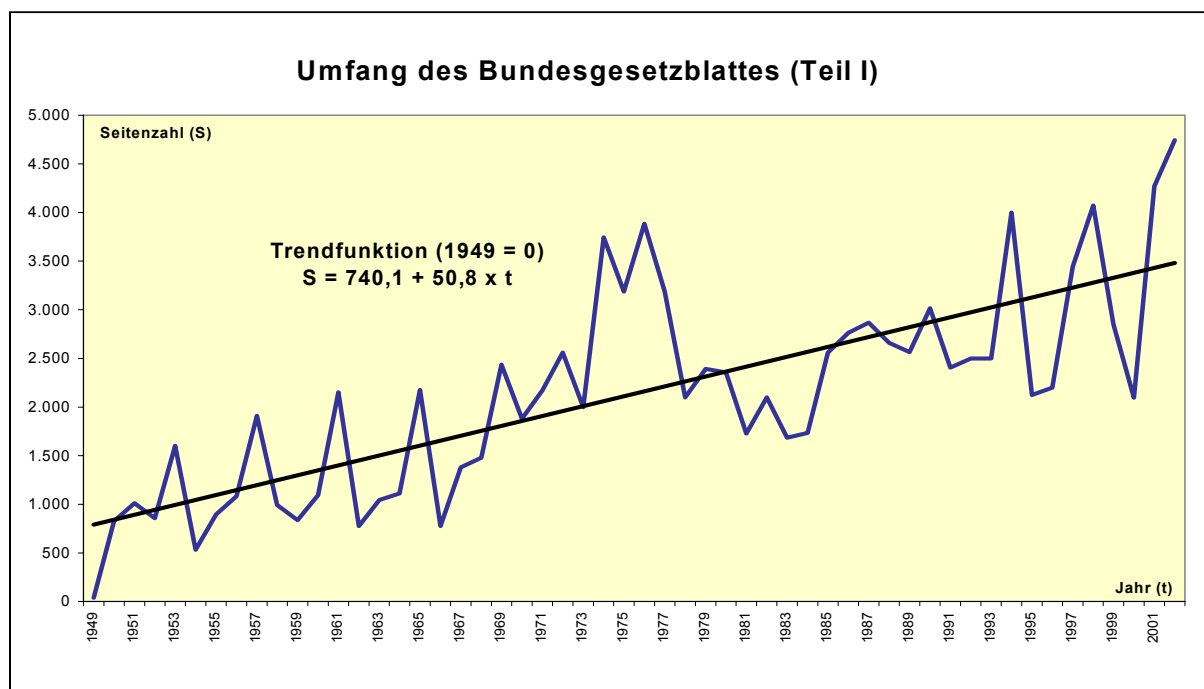
---

4 Vgl. Bundesregierung, 2005



von circa 4 zu 1 ist bereits seit Längerem zu beobachten. Die Folge ist eine langfristige Zunahme des Gesamtvolumens der zu beachtenden gesetzlichen Bestimmungen von bedenklichen Ausmaßen. Die folgende Grafik zeigt den Verlauf der Seitenzahl des Bundesgesetzblattes (Teil I) seit 1949. Die Trendfunktion für die langfristige Entwicklung zeigt, dass im Durchschnitt jährlich 51 Seiten hinzukamen. In den 50er Jahren kam der Bundesgesetzgeber im Schnitt noch mit 1.054 Seiten für seine Gesetzestexte aus, in den 70er Jahren waren es schon 2.711, in den 90er Jahren kletterte der Umfang auf 2.911, um schließlich im Durchschnitt der letzten drei Jahre 3.704 Seiten zu erreichen. Ganz unabhängig davon, welche Parteien jeweils die Bundesregierung stellten, ist die Entwicklung allerdings nicht: Die 70er Jahre waren eine Phase besonders reger Gesetzgebungstätigkeit, während die darauf folgende Dekade von größerer Zurückhaltung geprägt war.

**Grafik 1:** Die Zunahme der Bundesgesetzgebung seit Gründung der Bundesrepublik



Quelle: Kroker/Lichtblau/Röhl, 2004, a. a. O., S. 12

Die Ursache für die geringe Wirksamkeit der Bemühungen zum Bürokratieabbau dürfte aber eher der Herangehensweise als politischem Unwillen geschuldet sein. Das Sammeln von Einzelmaßnahmen kann keine nachhaltige Verbesserung bringen, da diese im politischen Prozess verwässert oder durch neue Regelungen überkompensiert werden. Gefordert ist stattdessen eine systematische Vorgehensweise, die

den konsequenten Abbau bestehender Regulierungen und die Eindämmung auf der Entstehungsseite neuer Gesetze als zwei Seiten derselben Medaille begreift.

Methodisch könnte das systematische Auslaufen älterer Bestimmungen einen Beitrag im Kampf gegen die Überregulierung liefern. Generell wird nur selten geprüft, ob sich Regeln bewährt haben und noch zeitgemäß sind. Durch Befristung von Gesetzen und Verordnungen, so genannte „Sunset clauses“, könnte der Zufluss neuer Regelungen durch den automatischen Verfall alter Regelungen kompensiert werden. Ein Vorteil liegt in der Umkehr der Beweislast. Bisher muss nachgewiesen werden, dass eine Regelung abgeschafft werden kann. Bei Befristung müssen die Befürworter einer Verlängerung ihre positiven Wirkungen belegen. Dies führt zu einer ständigen institutionell verankerten Überprüfung des Regelwerkes. Befristungen können aber zu Rechtsunsicherheit führen, weil die längerfristige Verlässlichkeit leidet. Parlamente werden durch die Prüfpflicht belastet; Verlängerungen könnten routinemäßig gewährt werden. Daher ist genau zu überlegen, welche Gesetze besser dauerhaft beschlossen werden und welche Gesetze und – vor allem – Verordnungen einer Befristung unterliegen. Die meisten Verordnungen sollten nach einer festgesetzten Frist von drei oder fünf Jahren außer Kraft treten, wenn sie nach einer Überprüfung nicht erneut beschlossen werden.

### **3 Bürokratieabbau: Aktuelle Ergebnisse**

#### **3.1 Normenkontrollrat und Bürokratiekostenmessung**

Mit der Einsetzung eines Normenkontrollrates zur Bürokratiemessung und -reduktion sowie der Übernahme des in den Niederlanden erprobten Standardkosten-Modells zur Messung der administrativen Belastungen durch Informations- und Erhebungspflichten kommt die große Koalition zwei Kernforderungen aus Wirtschaft und Wissenschaft nach. Erstmals wird eine Institutionalisierung eines unabhängigen Gremiums zum Bürokratieabbau an kompetenter Stelle vorgenommen, während man zuvor immer auf die Arbeit von Kommissionen vertraute. Zu nennen sind in diesem Zusammenhang die Schlichter-Kommission (Unabhängige Expertenkommission, 1994), die Waffenschmidt-Kommission (Bundesministerium des Innern, 1994; 1995), die Scholz-Kommission (Sachverständigenrat „Schlanker Staat“, 1997), die Mandelkern-Kommission (Bundesministerium des Innern, 2002), die Fuchs-Kommission (Deutscher Bundestag, 2003) oder die Henzler-Kommission (Bayerische Staatsregierung, 2003). Nicht selten haben diese Gremien wertvolle Arbeit geleistet. Den Weg zu ei-

ner ständig zunehmenden Bürokratisierung unseres Staatswesens aufhalten konnten sie trotzdem nicht; auch wenn den jeweiligen Abschlussberichten nicht das Schicksal beschieden war, in Behördenschubladen zu verstauben.

Die Prüfpflicht des Normenkontrollrates darf allerdings keinesfalls auf Gesetzesvorlagen aus dem Bereich der Bundesregierung beschränkt werden, wie es der Begründungsteil im Gesetzentwurf der Fraktionen von CDU/CSU sowie SPD zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates vom 29. März 2006 vorsieht (während die Formulierung des Gesetzentwurfs selbst in diesem Punkt nicht eindeutig ist!), sondern muss alle Entwürfe von Bundesgesetzen und ihre Veränderungen im Rahmen der parlamentarischen Beratungen umfassen.

**Kasten:** Das Standardkosten-Modell – Vorbild Niederlande

Ziel: Angestrebt wird eine Verringerung der Bürokratiekosten um ein Viertel in der laufenden Legislaturperiode bis Anfang 2007. Die Bürokratiekosten wurden mit dem nachfolgend beschriebenen Messverfahren auf 16,4 Milliarden Euro oder 3,5 Prozent des niederländischen BIP beziffert. Die angestrebte Entlastung in Höhe von 4,1 Milliarden Euro bis Ende 2006, die voraussichtlich auch erreicht wird, dürfte nach Prognosen niederländischer Wirtschaftsforscher einen Wachstumsschub von 1,5 Prozent auslösen.

Methodik: Das Standardkosten-Modell zur Quantifizierung der Bürokratielasten basiert auf Tests in einzelnen Unternehmen für jedes zu überprüfende Gesetz oder Verfahren. Das Modell ist wie folgt konstruiert:

$$\sum_i (p \times t \times W \times N),$$

mit: p = Periodizität (Häufigkeit des aus einer Regelung resultierenden Vorgangs pro Jahr, z.B. 12 für monatliche Lohnsteuermeldung), t = notwendige Stundenzahl zur Bearbeitung je Unternehmen, W = Durchschnittsarbeitskosten je Bearbeitungsstunde, N = Anzahl der betroffenen Unternehmen und i = Anzahl der zu messenden Verfahren aus gesetzlichen Regelungen, Verordnungen, Durchführungsbestimmungen etc., über die die Kosten summiert werden.

Erfasst werden allein die administrativen Kosten der Gesetzesbefolgung und der Erfüllung von Berichtspflichten, nicht die Kosten der materiellen Befolgung von Regulierungsinhalten. Damit werden z.B. die Kosten der statistischen Erhebung über gefährliche Stoffe und ihrer Meldung im Unternehmen berücksichtigt, nicht aber der Einbau eines neuen Ölabscheiders aufgrund einer verschärften Umweltgesetzgebung.

Organisation: Institutionell ist der Bürokratieabbau in der niederländischen Regierung seit dem letzten Regierungswechsel im Finanzministerium angesiedelt (zuvor im Wirtschaftsministerium). Das Kontrollorgan IPAL verfügt über ca. 20 Mitarbeiter. In jedem Ministerium sind Arbeitsgruppen von 3 bis 5 Mitarbeitern – z. T. neben anderen Aufgaben – mit dem Bürokratieabbau betraut, die mit IPAL zusammenarbeiten. Mit der Durchführung der Erhebungen und Berechnungen nach dem Standardkosten-Modell ist jedoch ein unabhängiges Beratungsgremium namens ACTAL betraut, dessen 10 Mitarbeiter IPAL zurarbeiten und die Regierung beraten.

Ergebnisse: Bereits in den neunziger Jahren wurden im Rahmen des Vorläuferprogramms zum aktuellen Standardkostenverfahren Bürokratieminderungen von etwa 10 Prozent erreicht. Mit den bis Ende 2004 beschlossenen Maßnahmen zum Bürokratieabbau werden nach Ex-Ante-Berechnungen auf Basis des Standardkosten-Modells bereits 18 Prozent des bestehenden 25-Prozent-Ziels abgedeckt. Mit zwei weiteren Gesetzespaketen aus dem Vorjahr wird das Gesamtziel bis Ende 2006 erreicht.

## 3.2 Das Mittelstandsentlastungsgesetz

Mit dem Mittelstandsentlastungsgesetz<sup>5</sup> (MEG) folgt die große Koalition vom Prinzip her der Sammlung von Einzelvorschlägen zur Reduzierung der Bürokratie, wie sie bereits Ex-Wirtschaftsminister Clement betrieben hat. Inhaltlich bildet das MEG (Small Companies Act) eine Fortführung des „Kleinunternehmensfortführungsgesetzes“ (Small Business Act) der rot-grünen Regierung.

Trotz Kritik an der fehlenden Systematik werden im Rahmen des Gesetzesentwurfs Verbesserungen für die Unternehmen erreicht. Hierzu zählt die Anhebung der steuerlichen Buchführungspflichtgrenze von 350.000 auf 500.000 Euro. Dies gilt für Unternehmen, die nicht verpflichtet sind, nach dem Handelsrecht eine Bilanz aufzustellen. Anfang 2003 wurde die Betragsgrenze für die Buchführungspflicht bereits von 260.000 auf 350.000 Euro angehoben; damals war bereits eine deutlichere Anhebung vorgeschlagen worden<sup>6</sup>. Die Erhöhung des für Kleinbetragsrechnungen nach der Umsatzsteuerdurchführungsverordnung geltenden Gesamtbetrags von 100 auf 150 Euro ist ebenfalls positiv zu sehen, hier könnte aber gleich ein Betrag von 200 Euro gewählt werden.

Die Entlastung kleiner und mittlerer Unternehmen von Statistikpflichten gehört zu den seit längerem bestehenden Forderungen. Mit der Anhebung der Abschneidegrenze in der Monatsberichterstattung für das Produzierende Gewerbe von 20 auf 50 Beschäftigte wird dieser Forderung nachgekommen; kleinere Mittelständler (20 bis 49 Beschäftigte) werden von Berichtspflichten befreit. Erkauft wird diese Entlastung allerdings durch einen Verlust an unterjährigen Informationen zur Entwicklung der Betriebe und ihrer Beschäftigung, der in manchen Branchen wie dem Baugewerbe aufgrund der Größenstruktur beträchtlich ist. Weitere Entlastungen bei statistischen Berichtspflichten wie bei der Novellierung des Lohnstatikgesetzes sind ebenfalls zu begrüßen. Die Schwelle für die Bestellung eines Datenschutzbeauftragten soll von 5 auf 10 Mitarbeiter heraufgesetzt werden. Der Bundesrat hat in einer Gesetzesinitiative eine Heraufsetzung auf 20 Mitarbeiter vorgeschlagen. Insofern ist eine Schwelle von 10 Beschäftigten als Schritt in die richtige Richtung zu sehen, es werden aber Entlastungspotenziale verschenkt.

---

5 Vgl. Deutscher Bundestag, 2006b

6 Kroker/Lichtblau/Röhl, 2004, S. 51

Die Bauabzugsteuer soll mit dem Ziel einer Abschaffung überprüft werden. Die Bauabzugsteuer ist ein mit hohen bürokratischen Belastungen verbundenes Instrument zur Eindämmung der Schwarzarbeit am Bau. Beim Finanzamt müssen Freistellungsbescheinigungen zur Vorlage beim Auftraggeber eingeholt werden, andernfalls ist ein 15-prozentiger Steuerabzug auf die Rechnung vorzunehmen. Die Abgrenzung der Leistungen, die der Bauabzugsteuer unterliegen von solchen, die dies nicht tun, führt immer wieder zu Problemen. In der Bauindustrie gibt es aber auch Befürworter der Bauabzugsteuer. Trotzdem sind Schritte zu ihrer Abschaffung unter Bürokratiegesichtspunkten positiv zu werten. Weitere Schritte wie die Verringerung der Anzahl der beteiligten Behörden in Biozidzulassungsverfahren von 7 auf 4 können ebenfalls Entlastungen bringen.

## **4 Handlungsempfehlungen für Erfolge beim Bürokratieabbau**

### **4.1 Stärkung der Bedeutung des Normenkontrollrates**

Damit der neu eingerichtete Normenkontrollrat in seiner Arbeit erfolgreich sein kann, muss ihm seitens der Bundesregierung und des Bundestags uneingeschränkte Unterstützung zuteil werden.

Der Prüfauftrag des Normenkontrollrates muss auf alle Gesetzesvorhaben Anwendung finden, auch auf aus Parlamentskreisen eingebrachte. Andernfalls bestünde immer die Möglichkeit, bürokratieträchtige Gesetzesvorhaben am Kontrollrat vorbei durch Mitglieder des Bundestages einzubringen. Das Normenkontrollorgan darf jedoch kein zahnlöser Tiger werden. Perspektivisch könnte der Normenkontrollrat nach dem Vorbild der britischen „Better Regulation Executive“ auch die Ministerien bei der Abfassung bürokratiearmer Gesetze unterstützen und – über die Methodik des Standardkosten-Modells hinaus – inhaltliche Regulierungen auf ihre Sinnhaftigkeit und Effizienz hin überprüfen. Der Normenkontrollrat könnte auch die Rolle eines Ombudsmanns für Klagen von Unternehmen und Bürgern über bürokratische Belastungen einnehmen, da er nach Anwendung des Standardkosten-Modells auf das breite bestehende Spektrum von gesetzlichen Bestimmungen, Verordnungen und Verwaltungsverfahren am ehesten die Übersicht hat, ob es sich um eine berechtigte Kritik oder ungerechtfertigte Klage handelt.

## **4.2 Zügige Einführung und Umsetzung des Standardkosten-Modells unter Einbeziehung des Normenkontrollrates**

Notwendig ist eine konsequente und zügige Einführung der beschlossenen Bürokratiemessung nach dem Standardkosten-Modell. Die Schulung von Mitarbeitern in den Ministerien durch das Statistische Bundesamt ist im Sommer 2006 angelaufen.

Die im Gesetz zur Einrichtung eines Normenkontrollrates vorgesehene Durchführung der Messungen in den betreffenden Ministerien scheint jedoch nicht die beste Lösung zu sein – kein Ministerium wird seine eigenen gesetzlichen Bestimmungen als unnötig bürokratisch brandmarken, so dass eine Tendenz zur Untererfassung zu erwarten ist. Zu wünschen ist eine angemessene personelle und finanzielle Ausstattung des Normenkontrollrates bzw. seines Sekretariats, damit er seine gesetzlich definierte Aufgabe erfüllen kann. Hierzu sollte auch die Messung der Bürokratiekosten für Gesetzesentwürfe, Gesetzesänderungen und bestehende Gesetze sowie für die sekundäre Rechtsetzung durch Verwaltungsvorschriften und Durchführungsbestimmungen selbst zählen, wobei selbstverständlich wie in den Niederlanden auf das Expertenwissen innerhalb der Ministerien zurückgegriffen werden kann, ohne dass die gesamte Messung aus der Hand gegeben wird. Damit der Bürokratieabbau nach dem Standardkosten-Modell zum Erfolg wird, ist jedoch auch eine klare Zielsetzung und Kontrolle der Zielerreichung notwendig. Ein 25-Prozent-Ziel für die laufende Legislaturperiode nach niederländischem Vorbild fehlt in Deutschland bisher; geplant ist eine jeweilige Reduktionsvorgabe für die einzelnen Ministerien. Da ohne eine klare Zielformulierung kein Druck zu Veränderungen für Ministerien und Behörden aufgebaut werden kann, sollten hier schnellstmöglich Festlegungen getroffen werden.

## **4.3 Weitere Einzelmaßnahmen**

### **4.3.1 Verbesserung der Gesetzesfolgenabschätzung**

Trotz formaler Verfahren zur Prüfung von Gesetzesfolgen innerhalb der Ministerien werden die bürokratischen Lasten und Folgewirkungen staatlichen Handelns derzeit nicht systematisch untersucht oder gar beachtet.

Die bisher in Deutschland praktizierte Gesetzesfolgenabschätzung ist ineffizient und ignoriert prinzipiell Belastungen, die außerhalb der staatlichen Sphäre entstehen. Durch eine unabhängige Gesetzesfolgenabschätzung mit politischen Einflussmög-

lichkeiten können bürokratieträchtige Regelungen dagegen schon im Ansatz vermieden werden. Bundestag und Landesparlamente müssen verpflichtet werden, bei der Verabschiedung neuer Gesetze und Verordnungen die bürokratischen Folgelasten für die Wirtschaft abzuschätzen und zu berücksichtigen. Auf Bundesebene könnte der Normenkontrollrat diese Prüffunktion übernehmen. Eine umfassende Kosten-Nutzen-Analyse (KNA) für neue Gesetze braucht allerdings viel Zeit. Wie die Erfahrungen anderer Länder nahe legen, liefert aber eine zügige Kostenschätzung bereits wichtige Informationen für den Gesetzgeber.

#### **4.3.2 Gesetzesrevision**

Zur Verminderung bürokratischer Belastungen durch bestehende Gesetze bietet sich zum einen das Standardkosten-Modell an, wie im Gesetzesentwurf zum Normenkontrollrat vorgesehen. Dies betrifft jedoch nur den Bereich der Vereinfachung von Informationspflichten und Erhebungsverfahren.

Zusätzlich ist eine inhaltliche Überprüfung des Gesetzesbestandes notwendig. Eine systematische Möglichkeit hierzu bieten Verfallsdaten für gesetzliche Bestimmungen, die sich aufgrund des hohen Nutzens der Rechtssicherheit vor allem für das Sekundärrecht anbieten.

#### **4.3.3 Umsetzung von Maßnahmen zur Erleichterung von Existenzgründungen**

Wichtig ist die flächendeckende Einführung von One-Stop-Anlaufstellen für Existenzgründer, über die die notwendigen Anmeldungen vorgenommen und Genehmigungen eingeholt werden können. Im Rahmen des Small Companies Act der großen Koalition wird auf diese Lösung hingearbeitet. Dabei sollte genügend Flexibilität geschaffen werden, um die in den Bundesländern – z.B. in Bayern und Brandenburg – bereits vorhandenen Infrastrukturen der Gründungsförderung und -beschleunigung nutzen zu können.

#### **4.3.4 Überprüfung der Arbeitsmarktregulierungen**

Wichtig ist eine „Enttabuisierung“ der Diskussion um wirkliche Reformmaßnahmen im Arbeitsrecht. Die skandinavischen Länder haben vorgemacht, wie wirksame Reformen durchgeführt werden können, ohne dass es zu sozialen Verwerfungen kommt. Ein Beispiel ist der Abbau des starren Kündigungsschutzes in Dänemark.

Internationale Vergleichstudien etwa von der OECD bescheinigen Deutschland regelmäßig einen besonders großen Reformbedarf in der Arbeitsmarktregulierung. Gleichzeitig zeigt sich in der ökonometrischen Analyse für die Industrieländer ein eindeutiger Zusammenhang zwischen der Stärke der Arbeitsmarktregulierung nach dem OECD-Index und der Höhe der Arbeitslosenquote; Reformen zahlen sich also aus.

#### **4.3.5 Experimentierklauseln**

Durch den Verzicht auf die Anwendung bundeseinheitlicher Regelungen in einzelnen Bundesländern können Erfahrungen für den Bürokratieabbau gewonnen werden. Teilweise wird dies durch die angestrebte Reform des Föderalismus bereits ermöglicht; weitergehende Abweichungen z.B. im Arbeitsrecht sind jedoch wünschenswert.

#### **4.3.6 Feste Genehmigungsfristen**

Liegt innerhalb einer vorher bestimmten Frist keine Entscheidung vor, erfolgt eine automatische Genehmigung. Hierzu ist ein zweistufiges Genehmigungsverfahren notwendig: In der ersten Stufe wird die Vollständigkeit der eingereichten Antragsunterlagen geprüft. Ist deren vollständiger Eingang bescheinigt, läuft die Frist für die zweite Stufe, bei deren Ablauf die Genehmigungsfiktion eintritt.

#### **4.3.7 Pauschalierungen und Wahlrechte**

Das Streben nach größtmöglicher Einzelfallgerechtigkeit hat in vielen Rechtsbereichen zu einem kaum überschaubaren Knäuel an Detailregelungen geführt, das in der Konsequenz mehr Unsicherheit und weniger Gerechtigkeit schafft. Erhebliche Vereinfachungen lassen sich durch Pauschalen erreichen. Dies gilt gerade für mittelständische Unternehmen und Existenzgründer, die unter die Schwellen der Pauschalregelung fallen. Entlastet würde auch die Behördenseite. Entsprechende Pauschalierungen sollten häufiger angewandt und großzügiger gestaltet werden.

Soweit möglich sollte überlegt werden, Unternehmen ein Wahlrecht einzuräumen, ob sie eine Genehmigung beantragen oder ohne Genehmigungsverfahren im Haftungsfall für den entstehenden Schaden aufkommen wollen. Dazu wäre dann eine Versicherungspflicht vorzuschreiben.



#### **4.3.8 Aufgabenkritik**

Neben dem „Wie“ staatlichen Handelns muss auch das „Was“ kritisch überprüft werden. Die Grenze zwischen dem staatlichen Bereich und dem, was über Märkte abgewickelt wird, wurde im Laufe der Zeit unter Verweis auf angebliches Marktversagen zu Gunsten des Staates verschoben. Übersehen wurde dabei, dass es auch Staatsversagen gibt. Das Eigeninteresse staatlicher Akteure führt zu einer Ausdehnung von Aufgaben, Personal und letztlich Bürokratie. Auch die Daseinsvorsorge dient als willkommener Vorwand, Aufgaben mehr schlecht als recht von öffentlichen Unternehmen erledigen zu lassen. Notwendig ist eine neue Aufgabenteilung zwischen Staat und Markt. Private Anbieter müssen Vorrang haben, so lange nicht klar nachgewiesen ist, dass eine staatliche Lösung überlegen ist. Ein schlanker Staat und die Vergabe von Aufgaben an private, der marktwirtschaftlichen Konkurrenz ausgesetzte Unternehmen ist die wirksamste Entbürokratisierung.

## **5 Fazit**

Die vorgestellten Maßnahmen zur Reduzierung administrativer Belastungen zeigen, dass der Kampf gegen die Bürokratie trotz der geringen Erfolge in den zurückliegenden Jahren und Jahrzehnten nicht chancenlos ist.

Ein Blick über die Grenzen ist hilfreich, um erfolgreiche Modelle zu identifizieren; das Rad muss nicht immer neu erfunden werden. Neben dem niederländischen Weg der Standardkostenmessung gibt es auch in Großbritannien, den Vereinigten Staaten und den skandinavischen Ländern interessante „Best-Practice“-Lösungen, die sich unter Modifikationen auf Deutschland übertragen lassen.

Dabei können die USA mit ihrer ebenfalls föderalen Struktur über unsere aktuelle Föderalismusreform hinaus Denkanstöße liefern, wie die Kompetenzzuordnung auf Bund und Länder bürokratiearm gestaltet werden kann.

## Literatur

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

*Bertelsmann-Stiftung*, Das Standard-Kosten-Modell – Bürokratie messen, Belastung transparent machen, Gütersloh, 2006.

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

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

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

*Bundesregierung*, Initiative Bürokratieabbau – 2. Zwischenbericht, Berlin, 2005.

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

*Deutscher Bundestag*, Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung europäischer Richtlinien zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung, Drucksache 16/1780, Berlin, 2006a.

*Deutscher Bundestag*, Entwurf eines Ersten Gesetzes zum Abbau bürokratischer Hemmnisse insbesondere in der mittelständischen Wirtschaft, Drucksache 16/1407, Berlin, 2006b.

*Institut für Mittelstandsforschung* (IfM), Bürokratiekosten kleiner und mittlerer Unternehmen, Bonn, 2004.

*Kroker, Rolf/Lichtblau, Karl/Röhl, Klaus-Heiner*, Abbau von Bürokratie in Deutschland – mehr als die Abschaffung von Einzelvorschriften, IW Analysen 3, Köln, 2004.

*Röhl, Klaus-Heiner/Kroker, Rolf/Lichtblau, Karl*, 2005, Bürokratieabbau: Ein geschlossenes Konzept fehlt, in *Wirtschaftsdienst*, 85. Jg. Heft 10, S. 622-627

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

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

## **Der Autor**

*Klaus-Heiner Röhl*, Dr. rer. pol., geboren 1968 in Buchholz i. d. Nordheide. Studium der Volkswirtschaftslehre in Kiel; 1994 Promotionsstipendium des Freistaates Sachsen; 1998 bis 2001 wissenschaftlicher Mitarbeiter im Institut für Wirtschaft und Verkehr der TU Dresden; Promotion zum Thema Innovationspotenziale in sächsischen Agglomerationsräumen. 2001 bis 2002 im ifo Institut für Wirtschaftsforschung, Niederlassung Dresden. Seit März 2002 im Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Hauptstadtbüro Berlin, Arbeitsbereich Mittelstands- und Strukturpolitik. Arbeitsschwerpunkte sind u. a. Bürokratiebelastungen für Unternehmen, Innovationen im Mittelstand sowie die Wirtschaftsentwicklung in den neuen Bundesländern.