

Bayerische Staatskanzlei  
Deregulierungskommission  
Herrn  
Prof. Dr. Henzler  
Vorsitzender der Kommission  
Franz-Joseph-Strauß-Ring 1

80539 München

9 Seiten  
per Fax an **0 89 / 21 65 – 30 01**

**Hauptgeschäftsstelle**

Schwanthalerstr. 110  
80339 München

Telefon: 0 89 / 5 40 56 –0

Telefax: 0 89 / 5 02 64 93

e-Mail: [info@bds-bayern.de](mailto:info@bds-bayern.de)

Internet: <http://www.bds-bayern.de>

25.03.2003, schön

## **Stellungnahme zum Abbau von Bürokratie** Grundlagen → Empirische Ergebnisse → Handlungsempfehlungen

Sehr geehrter Herr Prof. Henzler,

gerne greifen wir Ihren Vorschlag vom 09.01.03 auf und lassen Ihnen unsere Anregungen, Ideen und Vorschläge für einen effizienten Abbau von Bürokratie zukommen. Diese basieren auf einer Umfrage unseres Landesverbandes bei seinen Mitgliedsunternehmen vom Anfang dieses Jahres.

### **1. Grundlagen**

Kaum eine Administration hat ihn sich nicht auf die Fahnen geschrieben: den Abbau von Bürokratie. Denn dieser bringt auf den ersten Blick nur Vorteile mit sich. Die Unternehmen werden entlastet und senken damit ihre Kosten, die öffentliche Hand aller Ebenen reduziert ihren Aufwand und damit ebenfalls ihre Kosten, was wiederum dem Steuerzahler zu Gute kommt.

Im Dezember 1996 z.B. hatte die Kohl-Regierung einen Sachverständigenrat "Schlanker Staat" unter der Leitung von Prof. Dr. Rupert Scholz ins Leben gerufen. Die 18 Mitglieder stellten bereits damals fest, daß das Bundesrecht 1.928 Gesetze, 2.946 Rechtsverordnungen und 84.900 Einzelbestimmungen kennt. Sieht man sich den Stand Ende 2002 an, läßt sich leider feststellen, daß die damaligen Bemühungen (und alle nachfolgenden) nicht von Erfolg gekrönt waren. So gibt es nun beispielsweise 2.197 Gesetze (plus 13,95 Prozent) und 3.131 Rechtsverordnungen (plus 6,28 Prozent). Es drängt sich also die Frage auf: Warum diese Entwicklung, wenn es doch nur Vorteile mit sich bringt, der Bürokratie den Kampf anzusagen?

In der Antwort auf diese Frage steckt das wahre Geheimnis des Erfolgs. Denn offensichtlich gibt es **Gründe, die gegen einen Abbau von Bürokratie** sprechen. Diese gilt es zu analysieren, bevor man in die eigentliche Thematik einsteigt.

- Zum ersten sind diese mit Sicherheit bei den **politischen Entscheidungsträgern** zu suchen. So erwartet der Bürger Veränderungen – hin zum Positiven. Diese gehen allerdings zwangsläufig

einher mit neuen Gesetzen, Verordnungen und Bestimmungen, die den Rahmen des Handelns abstecken. Dabei zeigt die gesetzgeberische Praxis, daß zwar neue Regelungen verabschiedet werden, diese jedoch häufig eine Fortschreibung und Ergänzung bereits bestehender darstellen. Nur in Ausnahmefällen werden die Vorgängerregelungen gänzlich gestrichen.

- Zweitens besteht bei Neuregelungen immer die Gefahr, es allen Recht machen zu wollen. Da sich jedoch unsere Gesellschaft und deren Gruppen ausgesprochen komplex darstellen, sind **Detail- und Ausnahmeregelungen** die Folge. Kein Gesetz ohne eine ganze Reihe von Durchführungsverordnungen.
- Drittens ist durch die **zunehmende Bedeutung der Europäischen Union** eine weitere Instanz hoheitlichen Handelns hinzu gekommen. Neben dem Bund, den Ländern, den Bezirken, den Landkreisen, den Kommunen und öffentlichen Organisationen gibt es nun ein siebtes Glied in der Kette, das aufgrund seines Wirkungskreises der Konkretisierung bedarf.
- Viertens darf die **Bedeutung der Verwaltung** nicht unterschätzt werden. Entbürokratisierung geht immer einher mit dem Abbau von Aufgaben. Diese zieht zwangsläufig auch den Abbau von Planstellen nach sich. Stellt sich also die Frage: Wer sägt schon gerne an dem Ast, auf dem er selber sitzt?
- Fünftens gilt der Grundsatz: nur Not macht erfinderisch. Trotz aller konjunkturellen Probleme in der Vergangenheit waren die öffentlichen Kassen z.B. im Vergleich zu den europäischen Nachbarn noch voll. Der **Leidensdruck als Motivation** für einschneidende Änderungen war offensichtlich noch nicht groß genug. Das hat sich nun geändert. Deutschland ist zum Schlußlicht der volkswirtschaftlichen Entwicklung geworden. Ein Umstand, der auch an Bayern nicht spurlos vorbeizogen ist.
- Sechstens haben die Erfahrungen aus der Vergangenheit gezeigt, daß eine ausschließliche "Selbstbehandlung" des Staates nicht zum gewünschten Ziel führen kann. **Betriebsblindheit** gilt nicht nur für die Unternehmen. Externes Know-How, vereint mit den nötigen Umsetzungsbefugnissen, ist daher zwingend erforderlich.
- Siebtens können nur dann Erfolge erzielt werden, wenn die **Ist-Analyse** dort ansetzt, wo die Auswirkungen staatlichen Handelns wirklich greifen, in den Unternehmen. Eine "Selbstdiagnose" der öffentlichen Hand ist die falsche Basis dafür.
- Achtens ist eine hohe **Erwartungshaltung** der Betroffenen erforderlich, um auch tatsächlich die Umsetzungsphase zu erreichen. Spielt sich die Entwicklung quasi unter Ausschluß der Öffentlichkeit ab, dann fehlt diese Motivation.
- **Besitzstandsdenken und ideologische Mauern** sind neuntens der frühe Tod jeder Reform. Nur wer bereit ist, über den eigenen Schatten zu springen, kann Dinge bewegen. Nicht nur bei der öffentlichen Hand war der Leidensdruck in der Vergangenheit offensichtlich nicht groß genug.
- Zehntens und abschließend müssen die **politischen Konstellationen** auch mittelfristig so gestaltet sein, daß schmerzhaft Einschnitte, die zwangsläufig eine Entbürokratisierung mit sich bringen, durchsetzbar sind, ohne daß diese gleichbedeutend mit dem Verlust der Macht sind.

Betrachtet man sich diese Auflistung unter dem Blickwinkel der aktuellen Verhältnisse, so wird deutlich, daß es gerade im Freistaat eine aussichtsreiche Konstellation für Entbürokratisierung gibt. Auch die bisher eingeleiteten Schritte haben eher dazu beigetragen, daß nun eine wirkliche Chance auf Veränderungen existiert. Diese darf nicht nur im Hinblick auf unsere Volkswirtschaft unter keinen Umständen vertan werden.

## 2. Empirische Ergebnisse

### Grundlagen der Umfrage

Im Januar / Februar 2003 hat der Bund der Selbständigen / Deutscher Gewerbeverband (BDS/DGV), Landesverband Bayern e.V. eine Umfrage zum Bürokratieabbau bei seinen Mitgliedern durchgeführt. Die Umfrage erfolgte in Form eines kurzen Fragebogens mit offenen und standardisierten Fragen.

Ausgewertet wurden insgesamt 349 Fragebögen. Die befragten Unternehmen werden zu 32 Prozent in der **Rechtsform** einer Kapitalgesellschaft geführt. 22 Prozent sind Personengesellschaften, 47 Prozent Einzelunternehmen.

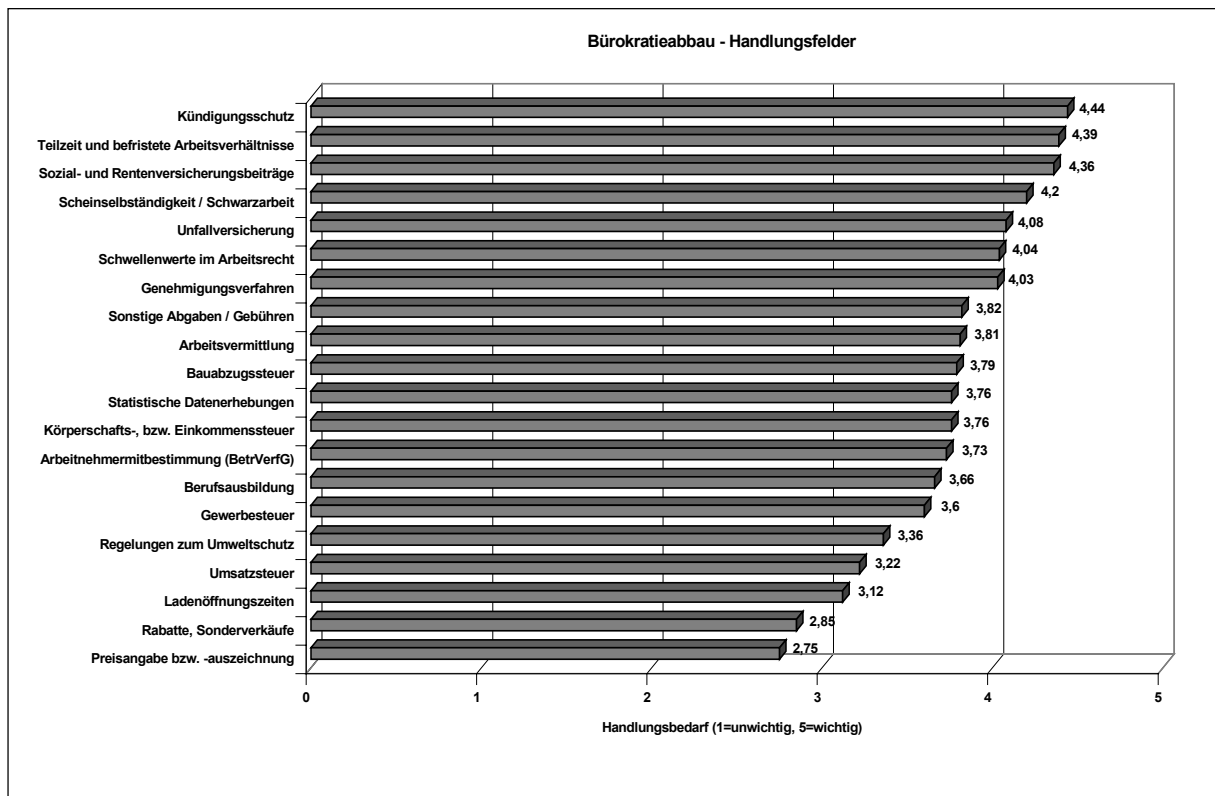
Bezogen auf die **Branchenzugehörigkeit** stammen 18 Prozent aus dem Handel, 36 Prozent aus dem Handwerk, 18 Prozent aus dem Dienstleistungsbereich, 6 Prozent aus der Gastronomie, 9 Prozent aus der Produktion und 13 Prozent gehören den freien Berufen an.

Im Durchschnitt beschäftigen die Unternehmen 19 **MitarbeiterInnen** und 2 **Auszubildende**. Vollzeit waren durchschnittlich 13 MitarbeiterInnen beschäftigt, 4 Teilzeit.

Vergleicht man diese Angaben mit den Erfahrungen vorheriger Umfragen im BDS/DGV, so zeigt sich, daß der Anteil an Kapitalgesellschaften etwas höher ist, als der Durchschnitt im Landesverband (20 Prozent). Ähnlich stellt sich die Situation bei der Mitarbeiterzahl dar. So haben vorherige Umfragen gezeigt, daß die BDS/DGV Mitgliedsunternehmen im Durchschnitt 18 MitarbeiterInnen beschäftigen.

### Handlungsfelder

"In welchen Bereichen ist ein Bürokratieabbau dringend erforderlich?" lautete die Frage. 20 Bereiche standen zur Auswahl, wobei die Befragten die Möglichkeit einer individuellen Gewichtung hatten (von 1 = unwichtig bis 5 = wichtig). Die Ergebnisse sind in der folgenden Abbildung zusammengefaßt:



Quer über alle Handlungsfelder hinweg zeigen die Antworten, daß die Befragten dem Abbau von Bürokratie einen sehr hohen Stellenwert einräumen. Ein besonderes Augenmerk wird dabei auf den **arbeitsrechtlichen Bereich** gelegt (Kündigungsschutz bzw. Teilzeit und befristete Arbeitsverhältnisse), gefolgt von den **Lohnnebenkosten** (Sozial- und Rentenversicherungsbeiträge). Demgegenüber wird den bürokratischen Belastungen im Bereich der **Steuern** (Umsatz-, Körperschafts-, Einkommens- und Gewerbesteuer) eine eher geringe Bedeutung beigemessen, wobei in diesem Zusammenhang auffällt, daß die bürokratischen Belastungen im Kontext der vergleichsweise neuen **Baubzugssteuer** als belastender angesehen werden.

Auffällig ist zudem, daß die jüngsten Veränderungen in den Bereichen **Preisangabe bzw. -auszeichnung, Rabatte, Sonderverkäufe und Ladenöffnungszeiten** auf positives Feedback gestoßen sind. Sämtliche Bereiche haben für die Befragten eine eher geringe Priorität. Gleiches gilt für den **Umweltschutz** und das **Betriebsverfassungsgesetz**, was sich durch die Größe der befragten Unternehmen erklären läßt.

Im Handlungsfeld **sonstige Gebühren / Abgaben** hatten die Befragten die Möglichkeit, selbst Bereiche zu benennen, unter deren bürokratischen Belastungen sie besonders leiden. Folgende Antworten wurden gegeben, wobei darin auch Mehrfachnennungen enthalten sind:

- Abfall
- Berufsgenossenschaft
- Dienstwagenregelung / Private Kfz. Nutzung
- Entsorgung
- Fremdenverkehrsabgaben
- GEMA
- Genehmigungsgebühren
- GEZ
- Handwerkskammerbeiträge
- Handwerkerparkausweise
- Hauptzollamt
- Industrie- und Handelskammerbeiträge
- Gewerbeamt
- Innungsbeiträge
- Kirchensteuer
- Maut
- ZVK
- Müll
- Pfand
- Künstlersozialkasse
- Ökosteuer
- Pflichtversicherungen
- Parkplaketten
- Parksondergenehmigungen
- Pensionsicherung
- Schwerbehindertensteuer
- SOKA Wiesbaden
- Solidaritätsabgabe
- Sondersteuern
- Sozialabgaben
- Stromkosten
- Verkehr.

Die Antworten spiegeln die heterogene Struktur der Befragten wider. Dies wird auch im Handlungsfeld **Genehmigungsverfahren** sichtbar, wo die Befragten ebenfalls die Möglichkeit hatten, eigene Bereiche zu benennen. Die Antworten (wiederum mit Mehrfachnennungen):

- Abfallbereich
- Arbeitnehmerüberlassung
- Arbeitsgenehmigungen
- Aufstellung von Containern im öffentlichen Bereich
- Ausfuhr
- Baugenehmigungen
- Betriebserlaubnis
- Brandschutz
- Denkmalschutz
- Flächennutzungen
- Fördermittel
- Gastarbeiter
- Gründung im Handwerksbereich
- Industrieplanung
- Krankenkasse
- Lüftungsanlagen
- Meisterbrief

- Messeplätze
- Mittelstandsförderprogramm
- Niederlassungsfreiheit
- Öffnungszeiten
- Ordnungsämter
- Parkplätze
- Personenbeförderung
- Reklame
- Saisonkräfte
- Sonderschauen und Messen
- Sonderverkäufe
- Stellplatzpflicht
- Straßenbau
- Strom
- Umbau
- Umwelt
- Werbung
- Zoll
- Zulassungen.

Auch im Handlungsfeld **Umweltschutz** bestand die Möglichkeit, eigene Bereiche zu nennen, erneut mit Mehrfachnennungen:

- (Öko-)Stromsteuer
- Abfallentsorgung
- Abfallgefäßpflicht
- Abschaffung des dualen Systems
- alle zwei Jahre Erhebungsbogen
- Ausgleichsflächen
- Bauangelegenheiten
- Chemikalien
- Datenblätter, Nachweise
- Dokumentation
- Dosenpfand
- Entsorgung doppelt
- Entsorgungskosten auf den Neupreis
- Europäische Standardisierung
- falsche Eingruppierung
- Gefahrstoff-VO
- Heizung
- ISO 14001
- ISO 9000
- Kanalrenovierung
- Lärmbelästigung
- Mineralölsteuer
- Müllentsorgung
- Mülltrennung
- Ökosteuer
- Pfandsteuer
- Pflanzenschutzlagerung
- TA Luft/ TA Lärm
- Wärmeschutzveränderung.

### Individuelle Handlungsfelder

Über die standardisierte Frage hinaus beinhaltete die Umfrage auch die Möglichkeit, bürokratische Schranken zu benennen, die das eigene Unternehmen besonders hart treffen. Zwar stimmten die Antworten teilweise mit den vorgegebenen Handlungsfeldern überein, doch waren auch einige Abweichungen zu verzeichnen, wie die folgende Liste belegt (mit Mehrfachnennungen):

- § 50 a EStG
- 325 € Gesetz
- 6. Novelle zum Kreditwesengesetz
- Abfallrechtliche Transportgenehmigung
- Abwasser-Neubauzwang
- Antragsformulare
- Arbeitnehmerüberlassungen
- Arbeitsamt (Meldungen)
- Arbeitsmarkt
- Arbeitsmedizin
- Arbeitsrecht
- Arbeitsverhältnisse/Teilzeit, Umweltschutzbestimmungen
- Arbeitszeiten
- Ausfuhrbestimmungen
- Ausgleichskassen (Abgaben)
- ausländische Mitarbeiter (Arbeits- und Anmeldeverfahren)
- Bankenrecht
- Basel II (Einstellung der Banken)
- Bauabzugssteuer

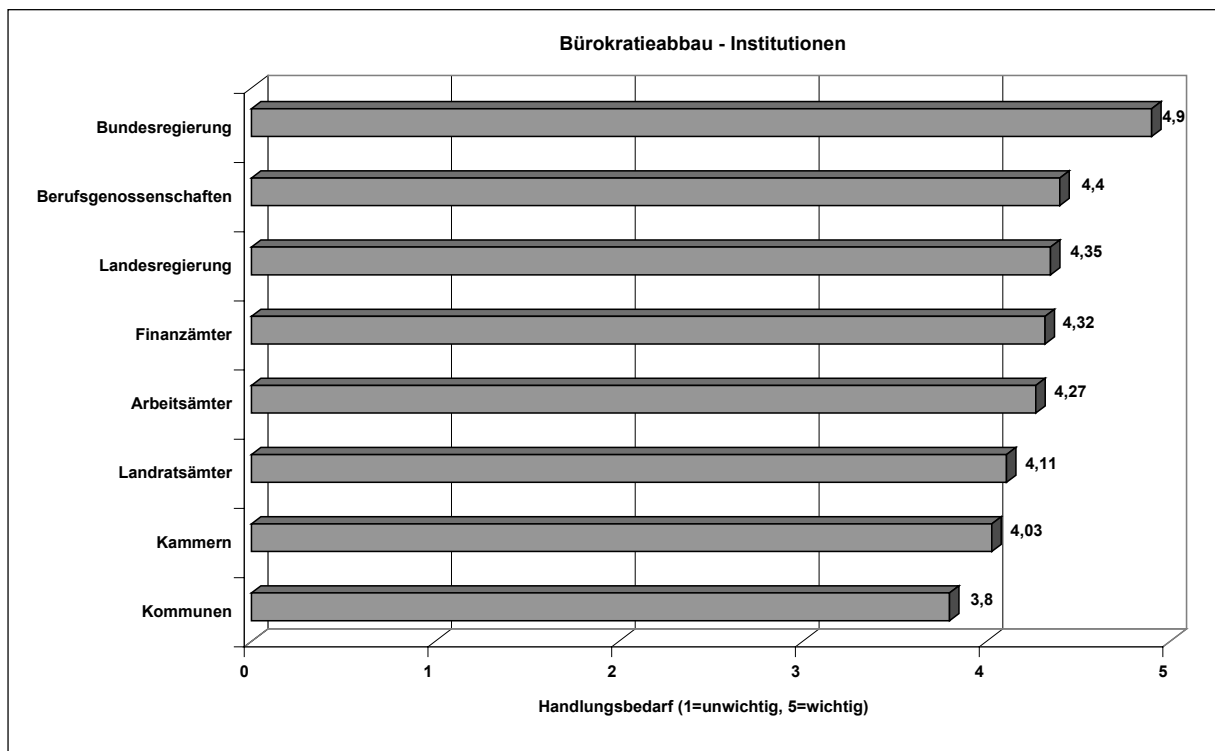
- Baugenehmigung (lange, keine zentrale Stelle mit Vollmacht)
- Beitragssicherungsgesetz
- Berufsgenossenschaft (teuere Mehrfachprüfungen)
- Betriebsarzt-Regelung
- Betriebsübergabe
- Betriebsverfassungsgesetz
- Branchentyp
- Buchhaltung (Löhne und Gehälter, ohne Steuerberater/Fachkraft nicht mehr möglich, Aushilfslohnregelung)
- Bus-Dienst
- Dienstwagen (1% bzw. 1,5% Regelung, Fahrtenbücher)
- Diverse Statistiken, Regelung zur Scheinselbständigkeit
- Dokumentationspflicht
- Einkommenssteuer
- Feuerwehr-Anfragen
- Finanzamt (sehr unflexibel beim Gegenrechnen von Steuerzahlungen und Gutschriften)
- Fördermittel (Beantragung, schlechte Beratung, zu lange)
- Gema
- Genehmigungsverfahren
- Gewerbegrund (Ausweisung mit hohen Auflagen verbunden)
- Gewerbesteuer
- GEZ
- GmbH Rechte
- Handwerksordnung
- IHK
- Immissionsrecht
- Inkassoverpflichtung für Krankenkassen
- Intrahandelsstatistik
- Kaminkehrer-Auflagen
- Kfz.-Handel-Verwaltung
- Komplizierte Entgelt-/Urlaubs-/Mutterschutz-/Erziehungs-/Freistellungsregelungen
- Krankenkassen (verschiedene der Mitarbeiter)
- Kündigungsschutz
- Ladenöffnungszeiten
- Lebensmittelbereich
- LKW Abgaben und Auflagen
- LKW-Maut
- Markteinschränkung der EU für Landw. Produkte
- Mietgesetze
- Mittelstandsfinanzierung
- Preisangabe, -auszeichnung
- Preisgenehmigungspflicht der Stromtarife
- Qualitätssicherung und Zertifizierung
- Regelungen für Aushilfen
- Reisekostenabrechnung
- Rentenversicherung
- Rindfleischetikettierung
- Saisonarbeitnehmer-Gesetze von 3 Monaten auf 6 Monaten
- Scheinselbständigkeit (Regelungen verhindern Arbeitsplätze und Existenzgründungen)
- Schlechtwetterregelungen (zu kompliziert)
- Schwarzarbeit
- Schwerbehinderten Gesetz für Kleinbetriebe untragbar
- Schwerbehindertenabgabe
- Sonn- und Feiertag
- Sozialabgaben und -beiträge (zu hoch und zu kompliziert)
- Statistiken
- Steuerrecht
- SV-Regelungen (völlig unüberschaubar geworden)
- Teilzeitarbeit
- TÜV/DEKRA
- Überstundenregelungen
- Umsatzsteuererklärung
- Umweltschutzauflagen
- Urlaubskasse bei Bauhauptgewerbe
- Urlaubsregelungen
- Vermögenswirksame Leistungen
- Veterinärbestimmungen
- Wettbewerbseinschränkung
- Wintergeld
- Zahlungsweise (langwertiges Gerichtsverfahren, lange Verfahrenszeiten)
- Zusatzversorgungen und SOKA Bau in Wiesbaden, Umsatzsteuervorauszahlung.

## Institutionen

Bürokratische Belastungen lassen sich nicht ausschließlich auf die reinen Regulierungsinhalte reduzieren. Ganz entscheidend ist auch, wie und von wem diese vollzogen werden. Dabei stehen folgende Fragen im Mittelpunkt:

- Sind die Kompetenzen klar verteilt?
- Sind die Prozesse und Verfahrensweisen optimiert?
- Werden Ermessungsspielräume sinnvoll ausgeschöpft?
- Ist die Umsetzung transparent?

Diese Kriterien bilden den Rahmen für die Frage nach den Institutionen, bei denen angesetzt werden muß, damit ein Abbau von Bürokratie möglich ist. Acht Institutionen standen in der Umfrage zur Auswahl, wobei die Befragten erneut eine Gewichtung (von 1 = unwichtig bis 5 = wichtig) vornehmen konnten. Die Abbildung gibt die Antworten darauf wieder:



Ein wahrhaft vernichtendes Urteil stellten die Befragten der **Bundesregierung** aus, gefolgt von den **Berufsgenossenschaften**. Dies unterstreicht die gegebenen Antworten im Bereich der Handlungsfelder. Im Vergleich dazu wird den **Kommunen** ein doch eher positives Zeugnis ausgestellt. Dies belegt die These, daß je geringer die Distanz zwischen dem vollziehenden Organ und den unmittelbar Betroffenen ist, um so geringer werden die bürokratischen Belastungen empfunden. Bürger- und Kundennähe sind daher die Stichworte beim Vollzug.

### 3. Handlungsempfehlungen

Aus den ersten beiden Punkten dieser Stellungnahme leiten sich eine Reihe von Handlungsempfehlungen ab. Diese sind:

- Entbürokratisierung im Bereich des **Arbeitsrechtes** hat für den selbständigen Mittelstand oberste Priorität. Dies ist im Kontext zur aktuellen politischen Diskussion zu sehen. Die Schutzbestimmun

gen des Arbeitsrechts verhindern nicht nur Neueinstellungen, sondern steigern auch den unternehmerischen Aufwand bzw. die Kosten. Zudem stellt sich das Arbeitsrecht für den selbständigen Mittelstand untransparent dar. So gibt es u.a. keine einheitliche Systematik bei der Definition von Schwellenwerten.

- Wesentlicher Wettbewerbsvorteil des selbständigen Mittelstandes ist seine Flexibilität. Grundlage dafür sind Entscheidungsspielräume beim Einsatz personeller Ressourcen. Daher müssen die **Regelungen der Teilzeitarbeit** und der **befristeten Arbeitsverhältnisse** gelockert werden.
- Der Aufwand bei der Weitergabe der **Sozial- und Rentenversicherungsbeiträge** ist zu hoch. Um diesen senken zu können, regt der BDS/DGV die Bruttoauszahlung der Löhne an. Damit einher gehen muß eine generelle Kontrolle sämtlicher Gebühren und Abgaben.
- Die **Unternehmensgründung** darf nicht durch bürokratische Schranken behindert werden. Die ICH-AG und der small-business-act verfolgen zwar die richtige Zielsetzung, stellen jedoch keine Basis für eine nachhaltig erfolgversprechende Kultur der Selbständigkeit dar.
- Die **Berufsgenossenschaften** stehen im Mittelpunkt der Kritik. Deren Leistungen werden vom selbständigen Mittelstand mehr als Belastung interpretiert. Wir empfehlen dringend eine Überprüfung, ob das Konstrukt der Berufsgenossenschaften noch zeitgerecht und zumutbar ist. Es finden bereits massive Überschneidungen mit Tätigkeitsgebieten anderer Einrichtungen statt, beispielsweise der Gewerbeaufsicht oder der Kommunen (feuerpolizeiliche Begehungen).
- **Genehmigungsverfahren** bleiben ein Ärgernis für den selbständigen Mittelstand. Fehlende Transparenz und Kundenorientierung sind dafür die Hauptursachen. Lösungen bieten könnten zum einen eine Standardisierung im Rahmen einer Informationsoffensive sowie ein Umdenken beim Vollzug.
- Mit der Einführung der **Bauabzugssteuer** wurde ein erheblicher Kontroll- und Erfassungsaufwand geschaffen, ohne daß belegt werden kann, daß dadurch eine effiziente Bekämpfung der Schwarzarbeit möglich ist. Daher fordert der BDS/DGV deren Abschaffung.
- Bei der Erfassung **statistischer Daten** liegen offensichtlich Datenredundanzen vor, die einen Mehraufwand für den selbständigen Mittelstand darstellen. Auf der Basis bestehender Regelungen des Datenschutzes muß es in diesem Bereich zu spürbaren Entlastungen kommen.
- Der **Vollzug von Regelungen** muß transparenter und praxisnäher gestaltet werden. Denkbar ist, zeitlich befristete Testphasen einzuführen und zwingende Controlling-Instrumente zu implementieren.
- Das System der **Mittelstandsförderung** ist zu komplex und wird in der Praxis nicht entsprechend umgesetzt. In diesem Bereich muß es zu einem generellen Systemwechsel kommen, wie der BDS/DGV im Rahmen seiner Stellungnahme zur Neufassung des Mittelstandsförderungsgesetzes (MfG) bereits gefordert hat.

Aus dieser Auflistung geht hervor, daß es sich beim Abbau von Bürokratie um eine **interdisziplinäre Aufgabe** aller staatlichen Ebenen handelt, die nur im Zusammenspiel gelöst werden kann. Isolierte Maßnahmen werden einem **ganzheitlichen Ansatz** nicht gerecht. Dieser bringt auch mit sich, daß nicht nur der Staat, sondern auch sämtliche gesellschafts- und wirtschaftspolitisch relevanten Gruppen mit eingebunden werden müssen, da nur auf diesem Weg die nötige Akzeptanz und die erforderliche Erwartungshaltung erzeugt werden können. Gerne steht der BDS/DGV als Vertreter von rund 22.000 mittelständischen Unternehmen und Selbständigen im Freistaat dazu zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Prof. Dr. Fritz Wickenhäuser  
Präsident



Markus Droth  
Hauptgeschäftsführer



Thomas Schörg  
Stellv. Hauptgeschäftsführer