

# Die Wirtschaft entfesseln: Bürokratie konsequent abbauen

Ein Diskussionsbeitrag  
zur Entlastung des Mittelstands



ARBEITSKREIS MITTELSTAND

Herausgegeben vom  
Wirtschafts- und sozialpolitischen Forschungs- und  
Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung  
Abt. Wirtschaftspolitik  
Godesberger Allee 149, D-53170 Bonn  
<http://www.fes.de/wirtschaftspolitik/>  
Umschlag: Pellens Kommunikationsdesign Bonn  
Druck: Thenée Druck Bonn  
Dezember 2003  
ISBN 3-89892-238-3

# Die Wirtschaft entfesseln: Bürokratie konsequent abbauen

## Ein Diskussionsbeitrag zur Entlastung des Mittelstands

*Stellungnahme des Arbeitskreises Mittelstand der Friedrich-Ebert-Stiftung  
Zusammenfassung der Ergebnisse der Sitzung vom 24. September 2003  
Working Paper des [Instituts für Wirtschafts- und Politikforschung Richter & Schorn](#)  
unter Mitarbeit von Ralph Greifenstein*

### Inhalt

Vorwort.....	1
<b>Empfehlungen für einen konsequenten Bürokratieabbau.....</b>	<b>2</b>
1 Ein integrierter und konsistenter Ansatz .....	4
2 Prinzipien für eine bessere Gesetzgebung .....	5
2.1 Der Mandelkern-Bericht .....	5
2.2 Better Regulation Task Force.....	6
3 Beurteilung des derzeitigen Gesetzgebungsverfahrens.....	7
4 Die Rolle der Verwaltung.....	9
5 Systematische Vorschläge zur Entbürokratisierung.....	10
5.1 Gesetzesfolgenabschätzung (GFA).....	10
5.1.1 Gegenstand einer GFA .....	10
5.1.2 Institutionalisierung der GFA .....	12
5.2 Sunset/Review Clauses .....	14
5.3 Haftung, Zertifizierungen und Selbstregulierung.....	14
5.4 Innovationsregionen .....	15
6 Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse als Fallbeispiel für eine konkrete Entbürokratisierung .....	16
Arbeitskreis Mittelstand in der Friedrich-Ebert-Stiftung .....	18

## Vorwort

Zwei bis drei Jahre solle die Regierung keine Gesetze ändern oder erlassen. Damit wäre der mittelständischen Wirtschaft am besten gedient. So oder ähnlich machten einzelne Mitglieder des Arbeitskreises Mittelstand ihrer Verärgerung Luft über die vermeintliche Regelungs- und Ordnungswut und die als unnötig empfundene Last von Verwaltung und Bürokratie.

Die Stärke des Mittelstandes, Motor für Wachstum und Beschäftigung, Qualifikation und Innovation zu sein, werde durch die überbordende Bürokratie und die damit zusammenhängenden Kosten ausgebremst. Der bürokratische Aufwand ist für mittelständische Unternehmen besonders hoch: von der wirtschaftlichen Gesamtbelastung von 46 Mrd. € entfallen 80 Prozent auf den Mittelstand.<sup>1</sup>

Über das Ausmaß des Bürokratie Dickichts in deutschen Ländern besteht weitgehend Einigkeit – nicht hingegen über die Umsetzung von wirkungsvollen Maßnahmen, die dazu dienen, eine Schneise in das Dickicht zu schlagen. Die Bundesregierung hat auf diese Herausforderung reagiert und den Bürokratieabbau auf ihre politische Agenda gesetzt. Die Stichworte sind: „Masterplan Bürokratieabbau“ und „Innovationsregionen“. Die Maßnahmen der Bundesregierung zielen darauf ab, Innovations- und Investitionskräfte freizusetzen, Wachstum und Beschäftigung zu fördern und die Verwaltung wirkungsvoll und bürgernah zu modernisieren.

Damit diese Ziele auch erreicht werden können, plädiert der Arbeitskreis Mittelstand für einen integrierten und konsistenten Reformansatz. Auf der einen Seite müssen die bekannten Prinzipien für eine bessere Gesetzgebung endlich eingehalten werden. Hilfreich hierfür ist die Einrichtung eines unabhängigen Gremiums zur Gesetzesfolgenabschätzung und die Berufung eines Mittelstandsbeauftragten. Die anfallenden Kosten wären leicht aus dem eingesparten Bürokratieaufwand zu bestreiten!

Ein konsequenter Bürokratieabbau ist auf der anderen Seite auch Kärnerarbeit. Es lohnt nicht, auf den „großen Wurf“ oder den „Ruck der durch Deutschland geht“ zu warten. Bestehende Gesetze und anstehende Gesetzesvorhaben müssen mühselig nach unnötiger Bürokratie durchforstet werden. Das vorliegende Arbeitspapier, erstellt vom Institut für Wirtschafts- und Politikforschung, Köln, schlägt Leitlinien für eine solche Kärnerarbeit vor. Es möchte für alle diejenigen Denkanstöße geben, die staatliches Verwaltungshandeln ausführen oder aber auch erdulden müssen. Reformfatalisten sind dabei nicht gefragt.

---

<sup>1</sup> [Bürokratiekosten kleiner und mittlerer Unternehmen](#), Kurzfassung der Ergebnisse einer empirischen Untersuchung des Instituts für Mittelstandsforschung, Bonn im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, Bonn, Oktober 2003

# Empfehlungen für einen effizienten Bürokratieabbau

## ... auf einen Blick

### Konsequent Prinzipien einhalten

1. Die einzelnen Maßnahmen des Masterplans Bürokratieabbau der Bundesregierung werden insgesamt als Schritt in die richtige Richtung gesehen. Ziel weiterer Entbürokratisierungsbemühungen sollte die Integration der unterschiedlichen Vorschläge zur Entbürokratisierung in ein konsistentes Gesamtkonzept sein. Dabei müssen sich die jeweiligen konkreten Einzelmaßnahmen in eine Gesamtstrategie einfügen, die auf allgemein anerkannten Leitlinien beruht.
2. Prinzipien für eine besser Gesetzgebung sollten konsequent eingehalten werden. Die z.B. von der Mandelkern-Gruppe erarbeiteten Prinzipien, die auch bereits in ähnlicher Form in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien verankert sind, sollten verbindlich und nachweislich bei allen Gesetzesvorhaben berücksichtigt werden. Zu diesen Prinzipien gehören:
  - Notwendigkeit/Zielerreichung
  - Verhältnismäßigkeit
  - Transparenz/Einfachheit
  - Zurechenbarkeit/Verantwortlichkeit
  - Konsistenz/Subsidiarität

### Bürokratiekosten richtig prüfen

3. Eine Gesetzesfolgenabschätzung muss mehr als nur die fiskalischen Auswirkungen betrachten. Auch Kosten der Unternehmen, direkte und in bestimmten Grenzen indirekte, sollten durch eine Abschätzung bestimmt werden. Dazu sind ggf. auch Praxistests geeignet. Inwieweit hierbei das Instrument der Innovationsregionen von Nutzen ist, kann aufgrund der fehlenden Erfahrungen erst zu einem späteren Zeitpunkt beurteilt werden.
4. Die Gesetzesfolgenabschätzung sollte für Dritte transparent sein und anhand eines methodischen, aber offenen Gerüsts vorgenommen werden.
5. Zur Gesetzesfolgenabschätzung muss ausreichendes und qualifiziertes Personal zur Verfügung stehen.

6. Zur Durchführung wird ein unabhängiges und unbürokratisches Gremium ähnlich dem Sachverständigenrat oder dem Bundesrechnungshof empfohlen, dessen Kompetenz ähnlich der des Sachverständigenrats oder des Bundesrechnungshofs ausgestaltet sein könnte.
7. Zur Berücksichtigung der Bedürfnisse des Mittelstands wird die Berufung eines Mittelstandsbeauftragten als sinnvoll erachtet, der als unabhängiger Ombudsmann die Interessen der mittelständischen Wirtschaft vertritt.

### **Gesetze befristen und Selbstregulierung nutzen**

8. Die Möglichkeiten, Gesetze zu befristen bzw. eine Frist zur Überprüfung festzulegen, sollten insbesondere bei Vorhaben, über deren Auswirkungen zur Zeit der Verabschiedung keine ausreichenden Erkenntnisse vorliegen, genutzt werden.
9. Selbstregulierungen können in bestimmten Bereichen eine Entlastung für Unternehmen darstellen. Diese dürfen aber nicht mit einer Zunahme an Kontrollen oder Kosten sowie willkürlichen Entscheidungen von Behörden einhergehen.

### **Eine neue Verwaltungskultur prägen**

10. Es wird ein Wandel in der Verwaltungskultur gefordert, so dass sich Verwaltungen mehr an Problemlösungen orientieren.
11. Die Spitzen der Verwaltungen sollten mehr in die Verantwortung genommen werden. Dafür muss der Gesetzgeber die Rahmenbedingungen für eine bessere Zurechenbarkeit und Transparenz schaffen. Zur Unterstützung wird die verstärkte Nutzung von Benchmarking-Verfahren und Qualitätstests empfohlen.

### **Die Wahl der Mittel im Einzelfall**

12. Nach einer Beurteilung der exemplarisch ausgewählten Regelungen zu den geringfügig Beschäftigten wird vor dem Hintergrund der voran genannten Empfehlungen eine konsequentere Reflexion von Problemen angemahnt. Die diskutierten Regelungen haben in der Praxis durch die Haftung des Arbeitgebers eine nicht beabsichtigte Belastung verursacht. Weiterhin wird empfohlen, solche Belastungen durch geeignete Mittel zu verhindern. Im Fall der geringfügig Beschäftigten könnte die Ausweitung der JobCard auf alle Beschäftigungsverhältnisse sowie Meldetatbestände ein solches Mittel sein.

## 1 Ein integrierter und konsistenter Ansatz

Das Thema Bürokratie hat in letzter Zeit eine verstärkte Aufmerksamkeit erlangt. Obwohl bereits seit rund 20 Jahren eine Reihe von Kommissionen und Initiativen ins Leben gerufen wurden, war der politische Druck zur Entbürokratisierung nie so groß wie heute. Dies schlägt sich auch in den zahlreichen Beiträgen und Konzepten zu diesem Thema nieder, weshalb man auch mit Recht nach dem Mehrwert einer weiteren Veröffentlichung zu diesem Thema fragen könnte. Jedoch bieten weder die bisher ergriffenen Initiativen des Staates, noch die Vorschläge der Wirtschaft eine in allen Belangen gebrauchsfertige Lösung. Vielmehr scheint man erst am Anfang eines umfassenden Entbürokratisierungsprozesses zu stehen.

Wie schwierig Entbürokratisierung trotz aller guten Vorsätze zu sein scheint, zeigt sich an der zunehmenden Anzahl von Vorschriften und einer immer komplizierteren Gesetzgebung. Exemplarisch hierfür ist das novellierte BGB, das für den juristischen Laien nicht mehr verständlich ist. Es scheint, dass eine Entbürokratisierung an einer Stelle mit dem Aufbau neuer Vorschriften an anderer Stelle einhergeht, so dass insgesamt keine Entlastung spürbar wird. Eine ernsthafte Abwägung der Kosten der Gesetzgebung findet allem Anschein nach immer noch nicht statt.

Obwohl über die Diagnose des augenblicklichen Zustands weitgehend Einigkeit herrscht, klingt die Aufgabenstellung leichter, als sie in Wirklichkeit ist, denn die Probleme bei der Entbürokratisierung sind sowohl im System als auch im Detail begründet. So kritisiert die eine Seite ein fehlendes Gesamtkonzept bei vielen losgelösten Einzelvorschlägen, die nicht oder nur unzureichend wechselseitige Abhängigkeiten berücksichtigen. Diese Kritik wird auch an den zurzeit angekündigten bzw. in Umsetzung befindlichen Maßnahmen des Masterplans Bürokratieabbau der Bundesregierung geübt. Obwohl diese im Einzelnen durchaus als Schritt in die richtige Richtung gesehen werden, wird jedoch bezweifelt, dass damit allein ein nachhaltiger Bürokratieabbau möglich ist. Die andere Seite bemängelt die oft allgemein gehaltenen Vorschläge ohne detailliertes Konzept zur Umsetzung. Sowohl der Gesetzgeber als auch die Bundesregierung stehen bei vielen Bestimmungen vor einem politischen Spagat zwischen notwendiger Regulierung und intendierter Entbürokratisierung, wenn sie globale Forderungen an einen nachhaltigen Bürokratieabbau operational in konkretisierte Gesetzesvorhaben umzusetzen versuchen.

Ziel weiterer Entbürokratisierungsbemühungen sollte also zunächst einmal die Integration der nach ihrem Detaillierungsgrad unterschiedlichen Vorschläge in ein methodisches Gerüst sein, wobei die übergeordneten Vorschläge bzw. Ziele den Rahmen für jeweils konkretere Empfehlungen bilden. Auf diese Weise könnten Inkonsistenzen zwischen einzelnen Vorschlägen vermieden und das geforderte Gesamtkonzept erarbeitet werden.

### **Empfehlung**

*Ziel weiterer Entbürokratisierungsbemühungen sollte die Integration der unterschiedlichen Vorschläge zur Entbürokratisierung in ein konsistentes Gesamtkonzept sein. Dabei müssen sich die jeweiligen konkreten Einzelmaßnahmen in eine Gesamtstrategie einfügen, die auf allgemein anerkannten Leitlinien beruht.*

## 2 Prinzipien für eine bessere Gesetzgebung

Die in die Diskussion eingebrachten Vorschläge zur Gesetzgebung enthalten u.a. allgemein formulierte Ziele, die auch von allen Beteiligten als erstrebenswerte Prinzipien erachtet werden. Umso mehr muss es eigentlich verwundern, dass sich der Gesetzgeber in vielen Fällen nicht an diese Prinzipien hält. Damit wird jedoch bereits der Weg eines Gesamtkonzepts verlassen. Der erste Schritt zu einem solchen Konzept wäre demnach die Verständigung auf die Einhaltung vorher definierter Prinzipien. Empfehlungen dazu gibt auf europäischer Ebene der *Mandelkern-Bericht* und auf nationaler Ebene – exemplarisch – die britische *Better Regulation Task Force*. Auch im deutschen Recht sind solche Prinzipien verankert, worauf später jedoch noch eingegangen werden soll.

### 2.1 Der Mandelkern-Bericht

Gemäß der Beschlüsse des Europäischen Rats von Lissabon sind die Mitgliedsländer der EU aufgefordert, unnötigen bürokratischen Aufwand zu beseitigen und die Kosten für unternehmerische Tätigkeit zu senken. Ein Schritt in diese Richtung ist die Schaffung qualitativ besserer und einfacherer Gesetze. Dafür haben die europäischen Minister eine Expertengruppe aus Vertretern der Mitgliedsstaaten und der Europäischen Kommission unter Vorsitz von Dieudonné Mandelkern eingerichtet. Der nach dem Vorsitzenden benannte Bericht von 2001 führt sieben Kernprinzipien auf:

- Notwendigkeit
- Verhältnismäßigkeit
- Subsidiarität
- Transparenz
- Zurechenbarkeit
- Zugänglichkeit
- Einfachheit

#### **Empfehlung**

*Prinzipien für eine besser Gesetzgebung sollten konsequent eingehalten werden. Die z.B. von der Mandelkern-Gruppe erarbeiteten Prinzipien, die auch bereits in ähnlicher Form in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien verankert sind, sollten verbindlich und nachweislich bei allen Gesetzesvorhaben berücksichtigt werden.*

Auf dieser Basis formuliert der Bericht – ebenfalls sieben – Themenfelder, die Empfehlungen zur Umsetzung enthalten:

- Prüfung politischer Optionen bzw. Alternativen zur Gesetzgebung
- Durchführung einer integrierten Gesetzesfolgenabschätzung (GFA)
- Einbeziehung der durch die Rechtsetzung betroffenen Parteien im Rahmen von Konsultationen
- Vereinfachung durch Reform des bestehenden Regelwerks bei voller Wahrung der politisch beabsichtigten Zwecke
- Ermöglichung eines besseren Zugangs zu Rechtsvorschriften
- Schaffung von organisatorischen und verfahrensmäßigen Strukturen
- Verstärkte Berücksichtigung von europäischen Rechtsvorschriften



## 2.2 Better Regulation Task Force

Ganz im Sinne der Empfehlungen der Europäischen Kommission haben die Mitgliedsländer eine Vielzahl verschiedener Maßnahmen zur Entbürokratisierung ergriffen. Eine davon, die an dieser Stelle besonders erwähnenswert ist, wurde in Form der Einrichtung der unabhängigen *Better Regulation Task Force* 1997 in Großbritannien umgesetzt. Diese hat zur Beurteilung von Regulierungen fünf *Principles of Good Regulation* formuliert:

### **Transparenz**

- Der regulierte Sachverhalt sollte deutlich abgegrenzt und kommuniziert werden.
- Vor der Einführung einer Regulierung sollten angemessene Konsultationen stattfinden.
- Strafen für die Nichteinhaltung sollten deutlich formuliert sein.
- Regulierungen sollten einfach und in deutlichen Worten anleiten.
- Die von einer Regulierung Betroffenen sollten sich ihrer Pflichten bewusst werden können und Zeit zur Einhaltung sowie Beispiele zur Umsetzung durch die zuständigen Behörden erhalten.

### **Verantwortlichkeit**

- Regulierende und die Regulierung durchsetzenden Stellen sollten gegenüber Regierung, Bürgern und Parlament deutlich erkennbar in der Verantwortung stehen.
- Die von einer Regulierung Betroffenen müssen ihre Verantwortung für ihr Handeln verstehen.
- Es sollte ein allgemein bekanntes, faires und effizientes Beschwerdeverfahren geben.
- Die zur Durchsetzung zuständigen Stellen sollten die Befugnis haben, Regulierungen wirksam, aber fair umzusetzen.

### **Verhältnismäßigkeit**

- Jede Form der Durchsetzung sollte im Verhältnis zum Risiko stehen, ebenso wie Strafen zum verursachten Schaden.
- Der Aufwand zur Einhaltung sollte für den von der Regulierung Betroffenen zumutbar sein – Regulierende sollten zuerst in „kleinen Dimensionen denken“.
- Alternativen zu einer staatlichen Regulierung sollten ernsthaft berücksichtigt werden, sofern sie wirksamer und günstiger anwendbar sind.

### **Konsistenz**

- Neue Regulierungen sollten konsistent zu bestehenden Regulierungen sein.
- Die einzelnen Ressorts sollten sich untereinander abstimmen.
- Die zur Durchsetzung zuständigen Stellen sollten Regulierungen landesweit übereinstimmend anwenden.
- Regulierungen sollten kompatibel zu internationalen Handelsvorschriften,

zum EU-Recht und zur Wettbewerbspolitik sein.

- EU-Richtlinien sollten nach Zustimmung einheitlich in der Gemeinschaft angewendet und ohne „Veredelung“ umgesetzt werden.

### **Zielerreichung**

- Regulierungen sollten gezielt auf das Problem gerichtet sein.
- Sofern möglich, sollte ein zweckgerichteter Ansatz verfolgt werden, der den zuständigen Behörden und den der Regulierung Unterliegenden eine gewisse Flexibilität bei der Entscheidung lässt, wie eindeutig formulierte Ziele zu erreichen sind.
- Regulierungen sollten von Zeit zu Zeit überprüft werden, um zu testen, ob diese immer noch notwendig und wirksam sind. Ist dies nicht der Fall, sollten diese modifiziert oder abgeschafft werden.
- Wenn Regulierungen unverhältnismäßig kleine Unternehmen belasten, sollte der Staat Optionen zur Unterstützung für diese Unternehmen in Betracht ziehen. Dies schließt auch direkte Kompensationen mit ein.

## **3 Beurteilung des derzeitigen Gesetzgebungsverfahrens**

Wie schon oben erwähnt, sind solche Leitlinien bei der Gesetzgebung auch in Deutschland nicht unbekannt. Die Durchführung einer Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) wird durch die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) vorgeschrieben. Bereits 1984 wurden für Rechtsvorschriften des Bundes die sog. „Blauen Prüffragen“ eingeführt. Diese waren bis 2000 Bestandteil der GGO II und sind im Zuge der Novellierung der GGO in 2000 in die §§ 43 ff. GGO integriert worden. So verpflichtet § 43 GGO die Bundesregierung zur Darlegung

- der Zielsetzung und Notwendigkeit,
- des Sachverhalts und der Erkenntnisquellen,
- anderer Lösungsmöglichkeiten,
- von administrativen Pflichten oder Genehmigungsvorbehalten einschließlich einer Prüfung, inwieweit diese durch rechtliche Selbstverpflichtungen des Normadressaten ersetzt werden könnten,
- der Gesetzesfolgen,
- von Möglichkeiten zur Befristung,
- eventueller Rechts- und Verwaltungsvereinfachungen,
- der Vereinbarkeit mit Europäischem Recht und
- der Gründe für die Notwendigkeit einer bundesgesetzlichen Regelung.

Des Weiteren müssen im Verfahren sowohl die einzelnen vom Gesetzentwurf betroffenen Ressorts als auch die Länder, kommunalen Spitzenverbände, entsprechenden Fachkreise und Verbände beteiligt werden, sofern deren Belange berührt werden.

Eine weitere Gelegenheit zur Abschätzung von bürokratischen Belastungen bieten die Anhörungen der Bundestagsausschüsse, in denen die eingebrachten Entwürfe beraten werden.

Damit ist im Grunde ein institutionelles Gerüst zur Eindämmung von Bürokratielasten gegeben. Insbesondere schreibt § 44 Abs. 4 die Darstellung der Kosten für mittelständische Unternehmen im Benehmen mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit unter Einbeziehung der mittelständischen Wirtschaft vor.

Diese Möglichkeiten werden jedoch nach Ansicht der Wirtschaft nur unzureichend genutzt. Das Prinzip der Verhältnismäßigkeit steht häufig hinter Politikzielen zurück. Zwar bilden die Politikziele den Rahmen einer Gesetzgebung und sind somit bereits im Vorfeld einer Gesetzgebung zu diskutieren, dennoch wird auch bei unstrittigen Zielen, genannt werden hier beispielsweise der Verbraucherschutz und die Vermeidung von Steuerbetrug, keine Abwägung bei der Wahl der Mittel vorgenommen.

Obwohl § 44 Abs. 4 GGO ausdrücklich die Berücksichtigung der Kosten für mittelständische Unternehmen vorschreibt, werden de facto nur die fiskalischen Kosten und die der Verwaltung beziffert. Die Kosten der Unternehmen infolge von Bürokratie, wozu auch beispielsweise Such- und Informationskosten gehören, werden erfahrungsgemäß nicht dargestellt. Die derzeitige GFA erscheint im Hinblick auf die Bürokratielasten von Unternehmen nur als Formalität begriffen zu werden. Die Einschätzungen zu den Folgen für die Wirtschaft sind im Entwurf nicht nachvollziehbar.

**Empfehlung**

*Zur Gesetzesfolgenabschätzung muss ausreichendes und qualifiziertes Personal zur Verfügung stehen.*

Der Stellenwert der GFA im politischen Alltag wird auch durch die zur Verfügung stehenden Ressourcen deutlich. Formal sind die Empfehlungen des Mandelkern-Berichts zur GFA in der GGO weitestgehend berücksichtigt. Ausgenommen davon, so der Eindruck von Wirtschaft und politisch Beteiligten, ist die Forderung nach Bereitstellung angemessener Mittel. Ohne ausreichendes und für die GFA qualifiziertes Personal sind die Anforderungen der GGO nicht zu erfüllen.

## 4 Die Rolle der Verwaltung

Das Problem der Umsetzung von Gesetzen im Detail wurde bereits oben angesprochen. Die Umsetzung obliegt den Verwaltungen, die häufig vor Ort auf kommunaler oder Landesebene angesiedelt sind. Daher besteht auch Einigkeit darüber, dass gesetzliche Reformen mit einer Verwaltungsreform einhergehen müssen, um die intendierte Entlastung im Detail zu gewährleisten. Mit einer Verwaltungsreform sollte sich auch die Verwaltungskultur ändern, so dass sich Verwaltungen mehr an Problemlösungen orientieren. Ein in der Diskussion genanntes Beispiel ist die nicht zweckdienliche Untersagung der Nutzung eines Zimmers in der Wohnung bei der Unternehmensgründung mit der Begründung der Wohnraumzweckentfremdung.

Die Frage, ob die Reform von Verwaltungen oder die der Vorschriften Priorität haben sollte, ist schwer zu beantworten. Auf der einen Seite ist bei zunehmender Komplexität der Wirklichkeit ein gewisser Ermessensspielraum unerlässlich, auf der anderen Seite müssen bei einer solchen zielorientierten Arbeitsanweisung die Grenzen durch das Gesetz klar definiert sein. Dies wird durch die Problematik von Genehmigungsverfahren anschaulich: Das Gesetz setzt eine Frist zur Genehmigung, die jedoch erst nach Eingang der vollständigen Unterlagen beginnt. Das Gesetz hat jedoch versäumt, den Begriff der Vollständigkeit zu definieren.

In dem Fall, dass es dem Gesetzgeber nicht möglich ist zu bestimmen, wann die Unterlagen wirklich vollständig sind, da ansonsten ggf. ein Schutzziel gefährdet wird, könnte dieser aber dennoch per Gesetz eine weitere Frist zur Anmahnung der Vollständigkeit durch die Behörde setzen, nach dessen Ablauf dann die Frist zur Genehmigung beginnt.

Im Rahmen einer Verwaltungsreform sollten außerdem die Spitzen von Verwaltung und Kommune mehr in die Verantwortung genommen werden, wie auch die Better Regulation Task Force empfiehlt. Nur wenn die Verantwortlichen Konsequenzen befürchten müssen, wird eine Reform in der Verwaltung von oben durchgesetzt. Dazu muss den Verwaltungen und Kommunen jedoch auch die erforderliche Freiheit für eigene Entscheidungen gegeben werden, für die sich diese dann aber auch verantworten müssen. Dies gilt sowohl in Bezug auf die Kompetenzen, als auch auf die finanziellen Mittel. Im Hinblick auf Letzteres sei auf die Diskussion zur Reform der Gemeindefinanzen hingewiesen.

Unterstützt wird eine solche Reform durch Schaffung von mehr Transparenz für Unternehmen und Bürger. Geeignete Instrumente dazu sind z.B. Benchmarking oder die Vergabe von Gütesiegeln, wie dies zurzeit in Nordrhein-Westfalen eingeführt wird.

### **Empfehlung**

*Es wird ein Wandel in der Verwaltungskultur gefordert, so dass sich Verwaltungen mehr an Problemlösungen orientieren.*

### **Empfehlung**

*Die Spitzen der Verwaltungen sollten mehr in die Verantwortung genommen werden. Zur Unterstützung wird die verstärkte Nutzung von Benchmarking-Verfahren und Qualitätstests empfohlen.*

## 5 Systematische Vorschläge zur Entbürokratisierung

Wie schon erwähnt wurde, ist die Bearbeitung losgelöster Einzelfälle ohne Einbindung in ein Gesamtkonzept nicht zielführend. Daher gilt es vor dem Hintergrund der vorangegangenen Ausführungen, Instrumente zu bestimmen, die nachhaltig Bürokratie abbauen und den Aufbau neuer überflüssiger Bürokratie schon im Vorfeld verhindern. Dazu werden im Folgenden eine Auswahl wichtiger Instrumente kritisch erläutert.

### 5.1 Gesetzesfolgenabschätzung (GFA)

Die zurzeit stattfindende Praxis der GFA wird als unbefriedigend beurteilt, wie bereits oben festgestellt wurde. Deshalb ist es auch eine der dringendsten Forderungen von allen Seiten, eine nicht nur formale Abschätzung vorzunehmen, die – wie es auch die GGO formuliert – wesentlichen Auswirkungen des Gesetzes einschließlich der beabsichtigten und der unbeabsichtigten Nebenwirkungen berücksichtigt. Dabei ist zwar die Notwendigkeit einer GFA unstrittig, dennoch besteht kein einheitliches Bild über Form und Inhalt derselben. Die nachstehenden Ausführungen enthalten dazu einige Anregungen.

#### 5.1.1 Gegenstand einer GFA

Laut des Mandelkern-Berichts sind die Kernaufgaben der GFA

- die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit,
- die Prüfung der verfügbaren Alternativen,
- die Bewertung der Kosten und Nutzen der jeweiligen Alternativen
- die Schaffung von Transparenz

Weiter verallgemeinert soll eine GFA die Einhaltung der voran genannten Prinzipien gewährleisten und die einzelne Maßnahme dahingehend prüfen.

In der Praxis stellt sich jedoch zum einen die Frage nach der Auswahl der konkret zu beurteilenden Regulierungen und zum anderen nach der Methode zur Bewertung.

Ein in die Diskussion eingebrachter Vorschlag ist die Orientierung an dem in den USA praktizierten Verfahren. Ziel der dortigen GFA nach dem Unfunded Mandates Reform Act ist eine schnelle und knappe Abschätzung der direkten Kosten zur politischen Entscheidungsfindung. Damit baut dieses Verfahren keine neue „Prüfbürokratie“ auf der anderen Seite wieder auf. Weiterhin ist positiv hervorzuheben, dass so der Politik und der Öffentlichkeit eine leicht zugängliche Hilfe für die Meinungsbildung zur Verfügung steht. Die Übernahme des Systems in Gänze ist allerdings nicht empfehlenswert, da die

#### **Empfehlung**

*Eine Gesetzesfolgenabschätzung muss mehr als nur die fiskalischen Auswirkungen betrachten. Auch Kosten der Unternehmen, direkte und in bestimmten Grenzen indirekte, sollten durch eine Abschätzung bestimmt werden. Dazu sind gegebenenfalls auch Praxistests geeignet.*

Kosten nur unzureichend erfasst werden. Indirekte Kosten und Folgewirkungen aufgrund von Reaktionen der Betroffenen können die Belastungen unter Umständen deutlich beeinflussen. In diesem Zusammenhang wird in der Wissenschaft von responsiver Regulierung gesprochen. Kurz gesagt ist diese in Abgrenzung zur imperativen Steuerung zu sehen. Letztere geht davon aus, dass das Verhalten der Normadressaten mittels „Rechts-Befehl“ gesteuert werden kann. Hingegen berücksichtigt die responsive Steuerungsform die Reaktion der Adressaten sowie die Anreize und Institutionen, die deren Verhalten beeinflussen.

Es bleibt aber festzuhalten, dass die wünschenswerte Integration von indirekten Kosten in das Verfahren nicht den Verlust der Praxistauglichkeit zur Folge haben soll. Dies führt zu der Frage, welche Regulierungen von einer GFA erfasst werden sollen. Wird ein nur geringer Anteil an allen Gesetzen der GFA unterworfen, wie dies mit 3 % in den USA der Fall ist, schwindet wahrscheinlich der Entlastungseffekt. Eine zu große Anzahl an zu beurteilenden Gesetzen hingegen könnte zu einer reinen Formalprüfung führen und wäre somit eher kontraproduktiv. Empfehlenswert könnte hier also eine vorgeschaltete Prüfung der Relevanz einer Regelung sein.

In den USA erfolgt eine solche Vorabprüfung anhand der geschätzten Höhe der gesamtwirtschaftlichen direkten Kosten. Eine andere Einschränkung ist die Fokussierung auf eine bestimmte Zielgruppe. Da gerade die Entlastung des Mittelstands vorrangiges Ziel der politischen Bemühungen ist, bietet sich offensichtlich eine so genannte Mittelstandsverträglichkeitsprüfung an, wie sie mit dem Mittelstandsgesetz vom 8. Juli diesen Jahres in Nordrhein-Westfalen festgeschrieben wurde. Danach müssen mittelstandsrelevante Rechtsvorschriften hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die mittelständische Wirtschaft und auf eventuelle Unterschiede in Bezug auf die Unternehmensgröße überprüft werden. Mittelstandsrelevante Vorschriften sind dabei solche, die spezifisch – also in besonderer Weise – den Mittelstand betreffen. Die Bestimmungen zur Durchführung im Detail und Institutionalisierung werden zurzeit von der Landesregierung erarbeitet.

Ein Problem besteht bei der Einbeziehung des Nutzens in die GFA. Das Verfahren in den USA konzentriert sich auf die Schätzung der Kosten, wodurch sich das Verfahren vereinfacht. Zum einen verursacht die Schätzung des Nutzens einen gewissen Aufwand, zum anderen ist die Monetarisierung von Nutzen nicht immer möglich. Auch der Mandelkern-Bericht fragt nach dem Wert von menschlichem Leben, Wäldern oder Wälen. Dennoch empfiehlt der Bericht unter Verwendung von Schätztechniken diese Nutzen mit einzubeziehen.

Dabei ist allerdings zu bedenken, dass solche Zielvariablen eher im Vorfeld durch die Politik zu formulieren sind und es danach nur noch um eine ökonomische Umsetzung gehen kann. In diesen Fällen würde die Schätzung der Kostenseite ausreichen.

Ein anderer Aspekt in der Diskussion zur GFA betrifft die Vorgehensweise. Während die eine Seite das in den USA angewendete Verfahren ohne metho-

### **Empfehlung**

*Die Gesetzesfolgenabschätzung sollte für Dritte transparent sein und anhand eines methodischen, aber offenen Gerüsts vorgenommen werden.*

disches Korsett auf Basis der Erfahrungen von Fachleuten bevorzugt, empfiehlt der Mandelkern-Bericht die Anwendung konsequenter Leitlinien auf Basis der Checkliste der OECD. Vorteil einer solchen Checkliste ist zum einen die Transparenz der GFA gegenüber den Beteiligten und Betroffenen, zum anderen die Verpflichtung, sämtliche relevanten Fragen zu beantworten. Ein Nachteil könnte wiederum die Gefahr sein, dass die Fragen nur formal beantwortet werden oder dass so eine neue Bürokratie entsteht. In diesem Zusammenhang ist das im Rahmen des Programms der Bundesregierung „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ im Auftrag des Bundesministeriums des Innern sowie des Innenministeriums Baden-Württemberg von der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer erstellte Handbuch zur GFA zu erwähnen. Das Handbuch stellt keine bis ins Detail verbindliche Anleitung zur GFA dar, sondern ist vielmehr eine für Anpassungen an das jeweilige Projekt offene Arbeitshilfe. Die Fragen bzw. Prüfkriterien können entsprechend dem Sachverhalt formuliert werden. Auch wenn keine allgemeingültige Anweisung zur GFA möglich ist, so könnten sich durchaus bei vergleichbaren Sachverhalten Synergieeffekte durch eine Standardisierung ergeben. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass eine solche Arbeitshilfe das Verfahren effizienter gestalten kann, sofern sie den Gutachtern eine ausreichende Flexibilität bietet.

In Zusammenhang mit der Prüfung der Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung wird die Bedeutung einer stichhaltigen Begründung betont. Gefordert wird eine „Umkehr der Beweislast“ in der Form, dass der Entwurf eine Begründung enthalten soll, warum ein Ziel nicht auch ohne Regulierung erreicht werden kann.

Besonders hervorgehoben im Rahmen einer GFA wird außerdem die Prüfung der Nutzbarkeit so genannter „Sunset“ und „Review Clauses“, die noch im Folgenden erläutert werden.

Eine vorgebrachte Kritik bezieht sich auf die häufig mangelnde Praxisorientierung bei der Einschätzung von Folgeeffekten. Gerade bei komplexen in den Ablauf der Geschäftsprozesse des Unternehmens eingreifenden Vorschriften wird angeregt, Praxis- bzw. Umsetzungstests in die GFA mit einzubeziehen.

### **5.1.2 Institutionalisation der GFA**

Für die Wirksamkeit einer GFA ist aber nicht nur entscheidend, was geprüft wird, sondern auch von wem dies vorgenommen wird. Der erste Schritt zu einer wirksamen GFA ist mit der Festschreibung derselben durch die GGO bereits erfolgt. Die dort aufgestellten Anforderungen würden bei einer konsequenten Anwendung den oben dargestellten Prinzipien generell genügen. Jedoch ist bereits aus der Verwaltungswissenschaft bekannt, dass nur das wirklich existiert, was institutionalisiert ist. Diese Gesetzmäßigkeit war wohl auch der Mandelkern-Gruppe bekannt, denn der Bericht empfiehlt ein „organisatorisch-strukturelles Gerüst“ zur Festlegung der Bedingungen, „unter denen ein bestmöglicher Normsetzungsprozess auch durchgesetzt werden kann.“

Der Beauftragung der Exekutive, wie dies in der GGO vorgesehen ist, wird wenig Vertrauen hinsichtlich der Entbürokratisierung entgegengebracht. Zum einen stellt dies keine wirkliche Institutionalisierung dar, zum anderen besteht die Befürchtung, dass eine solche Struktur eher ein Feigenblatt der Exekutive ist.

Dies heißt aber nicht, dass die Fachressorts keine Folgenabschätzung vornehmen sollen. Vielmehr wird die im Bundesministerium der Finanzen derzeit geplante interne Folgenabschätzung für die Vorschriften, die in den Bereich des eigenen Ressorts fallen, als Ergänzung ausdrücklich begrüßt. Die zusätzliche Beurteilung des Ministeriums würde die Validität der Stellungnahme verbessern und zudem die Transparenz erhöhen.

Allerdings erscheint die Schaffung einer unabhängigen Stelle zur Begutachtung empfehlenswert, um eine nicht erwünschte Einflussnahme von Interessengruppen zu verhindern. Wohlgedenkt, es ist unbestritten, dass Interessengruppen am Verfahren zu beteiligen sind, jedoch sollten diese nicht in einem die Stellungnahme verfassenden Gremium vertreten sein. Eine Form der Institutionalisierung, die sich scheinbar anbietet, ist die Einrichtung eines Bundestagsausschusses, da das Resultat einer GFA ja auch der Entscheidungsfindung des Gesetzgebers dienen soll. Jedoch bestehen auch hierbei Bedenken. Zum einen wird bezweifelt, dass ein solcher Ausschuss weder die Kapazitäten noch die Kompetenzen bereitstellen kann. Zum anderen entsteht so ein neuer Aufwand, der bei Überprüfung des Gesetzesvorhabens an vorgelagerter Stelle vermeidbar ist. Zwar sollte der Bundestag die GFA explizit und verbindlich berücksichtigen, jedoch kann dies auch mittels eines unabhängigen Gremiums, das den Gesetzgeber berät, gewährleistet werden.

Die wahrscheinlich am ehesten Erfolg versprechende Lösung ist die Einrichtung einer öffentlichen Einrichtung die zwar unabhängig ist, aber dennoch den Zugang zur Verwaltung hat. Eine solche Institution könnte in Form einer Stiftung errichtet werden. Denkbar ist auch eine Ausgestaltung analog zum Sachverständigenrat oder zum Bundesrechnungshof als prüfungsberechtigte Stelle.

Eine weitere Möglichkeit, eine unabhängige – und insbesondere die Bedürfnisse des Mittelstands berücksichtigende – Prüfung zu unterstützen, ist die Etablierung eines Mittelstandsbeauftragten, wie dies in Nordrhein-Westfalen auf Grundlage des Mittelstandsgesetzes zurzeit umgesetzt wird.

### **Empfehlung**

*Zur Durchführung wird ein unabhängiges und unbürokratisches Gremium ähnlich dem Sachverständigenrat oder dem Bundesrechnungshof empfohlen, dessen Kompetenz ähnlich der des Sachverständigenrats oder des Bundesrechnungshofs ausgestaltet sein könnte.*

### **Empfehlung**

*Zur Berücksichtigung der Bedürfnisse des Mittelstands wird die Berufung eines Mittelstandsbeauftragten als sinnvoll erachtet.*



## 5.2 Sunset/Review Clauses

Mit einer Klausel zur Befristung („sunset clause“) einer Vorschrift, kann bei Verabschiedung festgelegt werden, wann diese ihre Gültigkeit verliert. Eine Variante davon ist der Einbau einer Klausel zur Überprüfung („review clause“), wodurch der Gesetzgeber zur Prüfung der Vorschrift nach einer vorher festgelegten Zeit verpflichtet ist.

Unabhängig von der Tatsache, dass ohnehin eine Reihe grundsätzlicher Gesetze nicht befristet werden sollten oder europäische Vorgaben die Möglichkeiten zur Befristung nur auf die Details der nationalen Umsetzung einschränken, wird hierbei zum einen kritisch angemerkt, dass der damit verbundene Aufwand das Instrument ad absurdum führen könnte und zum anderen, dass dadurch die Kalkulierbarkeit der rechtlichen Rahmenbedingungen leiden würde.

Die mit einer Befristung verbundene Unsicherheit darüber, ob ein Gesetz noch Gültigkeit besitzt, stellt nach Ansicht der Wirtschaft nicht unbedingt ein Problem dar, da bereits heute keine Kontinuität mehr gewährleistet ist. Gegebenenfalls kann bei Wahl eines hinreichend langen Zeitraums – z.B. fünf Jahre – die Rechtssicherheit erhöht werden, wenn sich Unternehmen auf diesen Zeitraum einstellen können. Denn mit einer vorgesehenen Befristung ist die Wahrscheinlichkeit einer Änderung vor Ablauf der Frist unwahrscheinlicher. Es ist anzunehmen, dass derselbe Effekt von der Festsetzung einer Frist zur Überprüfung ausgeht.

Schwerer wiegen dürfte die Kritik, solche Klauseln würden zu einem bloßen Überprüfungsformalismus führen. Diese Vermutung ist naheliegend, da ähnlich der GFA auch die Berücksichtigung von Sunset Clauses und Review Clauses nach §§ 43 f. ganz im Sinne der Better Regulation Task Force in der GGO verankert sind. Daher sollten die Vorschriften, die mit solchen Fristen versehen werden, auf solche beschränkt werden, über deren Auswirkungen zurzeit der Verabschiedung keine ausreichenden Informationen vorliegen sowie auf solche, deren Anwendbarkeit einem technischen oder gesellschaftlichen Wandel unterliegen.

### **Empfehlung**

*Die Möglichkeiten, Gesetze zu befristen bzw. eine Frist zur Überprüfung festzulegen, sollten insbesondere bei Vorhaben, über deren Auswirkungen zur Zeit der Verabschiedung keine ausreichenden Erkenntnisse vorliegen, genutzt werden.*

## 5.3 Haftung, Zertifizierungen und Selbstregulierung

Die Detailtiefe vieler Regulierungen belastet Unternehmen in zweifacher Hinsicht: Erstens entsteht ein hoher Aufwand durch die Beschaffung und Verarbeitung der Vorschriften, zweitens ist durch den gesetzlich vorgegebenen Weg nicht immer die effizienteste Erreichung des eigentlichen vom Gesetzgeber verfolgten Ziels gewährleistet.

Eine Regulierung der Unternehmen durch sich selbst kann zum einen auf informellem Wege, etwa durch Zertifizierungen bzw. Einhaltung von Standards im Wettbewerb, zum anderen durch eine rechtliche Selbstverpflichtung gegen-

über dem Staat erfolgen. Letzteres ist ebenfalls über Zertifizierungen möglich, wie dies beispielsweise im Umweltrecht in Form des Umwelt-Audits geschieht.

Unternehmen haben bereits in der Vergangenheit bewiesen, dass sie sich Ihrer gesellschaftlichen Verantwortung durchaus bewusst sind, wie auch eine Studie des Instituts für Mittelstandsforschung Bonn gezeigt hat. Insofern ist es auch überlegenswert, Unternehmen mehr Spielraum bei der Einhaltung eines vom Gesetzgeber zu definierenden Rahmens zu geben.

Eine solche Selbstregulierung kann ihre entlastenden Wirkungen aber nur dann entfalten, wenn damit nicht gleichzeitig der Aufwand durch vermehrte Kontrollen steigt. Ähnlich kontraproduktiv wirken sich hohe Zusatzkosten durch eine Auditierung auf die Akzeptanz bei den Unternehmen aus. Insbesondere kleine und mittlere Unternehmen scheuen diese Investitionen.

In Zusammenhang mit der Selbstregulierung steht auch die Frage der Haftung. Steht einem Unternehmen auf der einen Seite zwar die Wahl der Mittel frei, ein vom Gesetzgeber gewünschtes Ziel zu erreichen, steht es aber auf der anderen Seite dafür dann auch in Haftung. Sind Unternehmen damit der Willkür von Aufsichtsbehörden ausgeliefert, stellen solche Regelungen nach Ansicht der Wirtschaft durch die damit verbundene Rechtsunsicherheit keine wirkliche Alternative dar. Von Bedeutung ist hierbei vor allem die Frage der Beweislast.

### **Empfehlung**

*Selbstregulierungen können in bestimmten Bereichen eine Entlastung für Unternehmen darstellen. Diese dürfen aber nicht mit einer Zunahme an Kontrollen oder Kosten sowie willkürlichen Entscheidungen von Behörden einhergehen.*

## **5.4 Innovationsregionen**

Öffnungsklauseln, die die Aussetzung bundesrechtlicher Vorschriften ermöglichen, sind ein Instrument, kommunalen Gebietskörperschaften mehr Flexibilität für Entscheidungen vor Ort zu schaffen. Diese Spielräume ermöglichen, so die Vorstellung, die Identifizierung und Beseitigung von Hemmnissen auf regionaler Ebene, die aus der Umsetzung von Bundesrecht resultieren. Da die Mitarbeiter und Entscheider vor Ort die Wirkungen bundesrechtlicher Regelungen besser einschätzen können als der Bund, erscheint der Modellversuch "Innovationsregionen" des BMWA vielversprechend. Dieser Feldversuch ist zurzeit auf die Regionen Bremen, Ostwestfalen-Lippe sowie West-Mecklenburg und auf fünf Jahre begrenzt. Das Projekt befindet sich im Augenblick noch in der Implementierungsphase. Eine abschließende Entscheidung über die Durchführung wird für Anfang 2004 erwartet.

Allerdings sollten die Risiken dieses Vorhabens sehr genau abgeschätzt werden, wenn eine „föderale Entbürokratisierung“ unterschiedliche Regulierungsniveaus und damit z.B. auch Wettbewerbsbedingungen schafft. Das heißt, binnenregionale Folgen müssen im Kontext mit den überregionalen, unbeabsichtigten Auswirkungen beurteilt werden. Dazu gehört u.a. die Überprüfung ihrer verfassungsrechtlichen Zulässigkeit. Aufgrund der noch frühen Phase des Projekts ist eine Einschätzung der entlastenden Effekte noch nicht möglich.

## 6 Geringfügige Beschäftigungsverhältnisse als Fallbeispiel für eine konkrete Entbürokratisierung

Die jahrelange Praxis bei der Behandlung geringfügig Beschäftigter wurde 1999 grundlegend geändert. Die damit verbundene Bürokratie war in den letzten Jahren häufig Gegenstand der Kritik. Daher scheint diese Problematik gut geeignet zu sein, einen Vorschlag zur Entbürokratisierung vor dem Hintergrund der vorherigen Ausführungen zu formulieren.

Unter der Voraussetzung, dass bereits die Notwendigkeit einer Änderung 1999 verneint werden könnte, wäre die einfachste Empfehlung die Herbeiführung der Rechtslage von vor 1999. Dies ist jedoch hier nicht der Fall. Die in der Begründung des Entwurfs angeführten Probleme der Erosion der Sozialversicherungen sowie die Schwarzarbeit werden nicht bestritten. Jedoch fehlt eine Reflexion des Problems. Die vorgeschlagene Regulierung erscheint im Entwurf als einzige mögliche Lösung. Die Wahl anderer Alternativen, um die benannten Probleme zu lösen, wird ohne Diskussion ausgeschlossen, womit bereits den Empfehlungen aus Abschnitt 2.2 nicht entsprochen wurde. So sind die Ursachen für die genannten Probleme nicht weiter untersucht worden. Gerade das Ziel, die Schwarzarbeit einzudämmen, konnte so nicht erreicht werden.

Ebenfalls nicht beachtet wurde der Grundsatz der Transparenz, dem die Anzahl der Fallunterscheidungen zuwiderlaufen. Der Aufwand, der allein durch die Erschließung dieser Unterscheidungen entsteht, wurde nicht berücksichtigt.

Wie in Abschnitt 3 ausgeführt wurde, wird die Abschätzung der Auswirkungen als mangelhaft beurteilt, was sich auch im Gesetzentwurf zu den geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen bestätigt. Die im Entwurf dargestellten Auswirkungen beziehen sich nur auf die fiskalischen Belange, eventuelle Belastungen der Wirtschaft finden keine Erwähnung. Ein Praxistest, wie er in Abschnitt 5.1.1 empfohlen wurde, hätte die Belastungen durch die Umsetzung infolge der Anzahl der Fallunterscheidungen und Meldungen sowie der Haftung für die Angaben der Beschäftigten aufdecken können.

Insbesondere die Haftung für die korrekte Höhe der abgeführten Steuern und Sozialversicherungsbeiträge bringt in der Praxis erhebliche Probleme mit sich, da der Unternehmer dafür auf die Auskunft des Arbeitnehmers angewiesen ist. Nicht bedacht wurde jedoch, dass der Arbeitnehmer nicht unbedingt ein Interesse daran hat, alle Informationen offen zu legen, vor allem dann nicht, wenn er befürchten muss, die angebotene Stelle nicht zu erhalten bzw. eine Stelle zu verlieren.

Während die Anzahl der Meldungen im Zuge der Neuregelung zum 1. April 2003 mit Einrichtung einer Minijobzentrale bei der Bundesknappschaft reduziert wurde, ist hingegen die Haftung beim Arbeitgeber geblieben. Die Möglichkeit für den Arbeitgeber, den Arbeitnehmer gegebenenfalls in Regress zu nehmen, scheidet in der Regel mangels Masse aus. Da die unmittelbare Inanspruchnahme der Arbeitnehmer durch den Staat auch nicht praktikabel erscheint, gilt es, eine andere Alternative zur Unternehmerhaftung zu finden.

### **Empfehlung**

*Im Fall der geringfügig Beschäftigten könnte die Ausweitung der JobCard auf alle Beschäftigungsverhältnisse sowie Meldetatbestände ein Mittel sein, um nicht beabsichtigte bürokratische Belastungen der Unternehmen abzubauen.*

Eine solche Alternative könnte die JobCard sein. Ziel der JobCard ist es, die Daten der Arbeits- und Entgeltbescheinigungen für alle Arbeitnehmer in einer Datenstelle vorzuhalten, um diese bei Bedarf und auf Abruf zur Verfügung zu stellen. Der erste Schritt dahin wurde 2002 mit dem Beginn des Modellversuchs eingeleitet, wobei zunächst die zentrale Speicherung dieser Arbeitnehmerdaten entwickelt und derzeit in der Praxis erprobt wird. In einem weiteren Schritt ist geplant, den Einkommensnachweis des Arbeitnehmers zentral zu speichern. Die jeweils berechnete Behörde kann dann auf diese Entgeltdaten unmittelbar zugreifen.

Zu bedenken ist allerdings, dass nur die elektronische Übermittlung der Daten noch keine wirkliche Entlastung darstellt, zumal wenn nicht alle Daten davon erfasst werden. Im Hinblick auf geringfügige Beschäftigungsverhältnisse bedeutet dies, dass der Arbeitgeber durch die JobCard von der Haftung für z.B. ein Verschweigen eines weiteren Beschäftigungsverhältnisses des Arbeitnehmers befreit ist. Empfehlenswert wäre daher die Ausweitung der JobCard auf alle Beschäftigungsverhältnisse sowie die Erfassung möglichst aller Meldetätbestände. Unter diesen Voraussetzungen ließe sich das Ziel der Regelungen zu den geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen ohne die belastenden Nebenwirkungen erreichen.

## Arbeitskreis Mittelstand in der Friedrich-Ebert-Stiftung

Mit dem Arbeitskreis Mittelstand stellt die Friedrich-Ebert-Stiftung ein Forum bereit, das sich mit den Belangen und Interessen der mittelständischen Wirtschaft in Deutschland befaßt.

In dem Arbeitskreis werden wichtige grundlegende und zukunftsorientierte mittelständische Unternehmen betreffende Fragestellungen im Vorfeld politischer Entscheidungen aufgegriffen und diskutiert. Bei der Erarbeitung von Lösungsansätzen steht die sozialverträgliche Erhaltung und Stärkung der Innovations- und Investitionsfähigkeit mittelständischer Unternehmungen im Vordergrund.

Lösungswege für eine Verbesserung der Rahmenbedingungen, werden gemeinsam mit Unternehmern, Mittelstandsvertretern, Politikern, Wissenschaftlern und Verwaltungsexperten erarbeitet und politikfähige Handlungsalternativen entworfen.

Damit leistet der Arbeitskreis einen Beitrag zur

- ▶ Gestaltung eines dauerhaften Dialogs zwischen Vertretern von Wirtschaft, Wissenschaft sowie Politik und Verwaltung zu wirtschaftspolitischen Fragestellungen
- ▶ Stärkung der ökonomischen Kompetenz in politischen Entscheidungsprozessen und zur Verbreiterung der Basis für unternehmerisches Denken
- ▶ Entwicklung von zukunftsorientierten und konkreten Lösungsvorschlägen für drängende Probleme mittelständischer Unternehmen.

Neben Fragen des Bürokratieabbaus, der Mittelstandsfinanzierung, der Steuerpolitik, des Arbeits- und Sozialrechts sollen vor allem auch Fragestellungen, die sich aus der technologischen Entwicklung ergeben, im Mittelpunkt der Arbeit stehen.

Dabei wird die europäische Orientierung als eine Querschnittsaufgabe gesehen. Ergebnisse und Erfahrungen anderer europäischer Länder sollen nach dem „Best-Practice“-Prinzip im jeweiligen Fall herangezogen werden.

Zur Bearbeitung einzelner Themen steht das gesamte Maßnahmenspektrum wissenschaftlicher Politikberatung - Erstellung von Gutachten, Analysen, Thesenpapieren, Durchführung von Fachtagungen, Expertenhearings, Hintergrundgespräche etc. - zur Verfügung.

Der Arbeitskreis gibt sich die zu bearbeitenden Themen selbst vor. Er sieht sich als offenes Forum, das sich unabhängig von anderen Gremien mit Mittelstandsfragen beschäftigt.

Neumitglieder, die sich mit den Aufgaben und Zielen des Arbeitskreises identifizieren, sind jederzeit willkommen.

Veröffentlichungen des Arbeitskreises sind abrufbar unter:

<http://www.fes.de/wirtschaftspolitik/> "Mittelstand"

---

Koordination:

Helmut Weber, Abteilung Wirtschaftspolitik  
Godesberger Allee 149  
53175 Bonn

Tel.: 0228-883-219/223  
Fax: 0228-883-299  
Mail: [Helmut.Weber@fes.de](mailto:Helmut.Weber@fes.de)