

Wie teuer unsere Gesetze wirklich sind

Eine exklusive Studie zeigt, wie der Gesetzgeber die Kosten für die Unternehmen systematisch herunterspielt. Packt jetzt der neue Wirtschaftsminister die Strukturprobleme an?

Es dürfte sie eigentlich nicht geben: die zwei, drei Schwererziehbaren, die dem Unternehmer Ralf Wollenberg Zeit rauben. »Meine Kadetten« nennt er sie.

Regierungsoffiziell ist das »Gesetz zur Eindämmung illegaler Betätigung im Baugewerbe« eine Wunderwaffe: Die neue Bauabzugsteuer als Drohung hält die Schwarzarbeit quasi bürokratiefrei in Schach. Die Kosten für Unternehmer sind angeblich so gering, dass der Gesetzgeber »nicht quantifizierbar« in die Begründung schrieb.

»Was ich sehe, ist unsere Buchhalterin, die nun jeden Monat zwei Stunden Mehrarbeit hat«, sagt Wollenberg, dessen Mawo-Unternehmensgruppe auf Bodenbeläge spezialisiert ist. Das Gesetz erfordert Aufwand rund um die steuerbefreienden Freistellungsbescheide – und hier kommen Wollenbergs Kadetten ins Spiel: Fehlt den Subunternehmern dieses Papier, muss er als Auftraggeber Bauabzugsteuer einbehalten, ans Finanzamt abführen und alles akribisch dokumentieren. »Für zwei, drei Fälle betreiben wir jeden Monat staatliches Inkasso auf unsere Kosten«, so der Dortmunder.

Die Kluft zwischen Regierungsanspruch und Unternehmerwirklichkeit – erstmals ist sie genau ver-

Foto: J.H. Darchinger

Altersvermögensgesetz

vom 26. Juni 2001

ZIEL Stärkung der betrieblichen Altersversorgung; individueller Arbeitnehmer-Anspruch auf Entgeltumwandlung, auch »Riester-Förderung« möglich; Mitnahmemöglichkeit bei Jobwechsel. **Kosten für Unternehmen:** »keine«

REALITÄT

Kosten (in Euro)

Personalaufwand für Recherche	einmalig	200
Jährliche Mitteilungen an Versorgungsträger	je Fall	12
Mehraufwand bei Jobwechslern	je Fall	25
Anpassung der Gehaltsabrechnung	pro Jahr	200

Kosten für ein mittleres Unternehmen (in Euro): 400

Betroffene Unternehmen: 650 000

Fazit: Miserable Schätzung

Hartz-II-Gesetz/Minijobs

vom 23. Dezember 2002

ZIEL Entgeltgrenze für geringfügig Beschäftigte steigt von 325 auf 400 Euro; Wegfall der Steuerfreiheit und 15-Stunden-Regelung; Einführung einer Pauschsteuer; Bundesknappschaft als Einzugsstelle. **Kosten für Unternehmen:** »nicht quantifizierbar«

REALITÄT

Kosten (in Euro)

Personalaufwand für Recherche	einmalig	75
Personalaufwand für Behördenkontakte	pro Jahr	125
Personalaufwand für zusätzliche Beitragsnachweise	pro Jahr	75

Kosten für ein mittleres Unternehmen (in Euro): 105

Betroffene Unternehmen: 1,8 Millionen

Fazit: Wertlos. Vermittlungsverfahren ist Ausrede

Hartz-II-Gesetz/Midijobs

vom 23. Dezember 2003

ZIEL Einführung einer Gleitzone für Einkommen zwischen 400 und 800 Euro; Arbeitnehmerbeitrag zur Sozialversicherung steigt linear von vier Prozent auf die derzeit fälligen rund 20 Prozent an. **Kosten für Unternehmen:** »nicht quantifizierbar«

REALITÄT

Kosten (in Euro)

Personalaufwand für Recherche	einmalig	100
Personalaufwand für Erfassung	pro Jahr	200
Beitragsermittlung bei Mehrfachbeschäftigung	pro Fall/Jahr	25
Dokumentation bei Verzicht auf Gleitzonregel	pro Fall	25

Kosten für ein mittleres Unternehmen (in Euro): 400

Betroffene Unternehmen: 500 000

Fazit: Wertlos. Vermittlungsverfahren ist Ausrede

Bauabzugsteuer-Gesetz

vom 30. August 2001

ZIEL Maßnahmen zur Bekämpfung von Schwarzarbeit; bei Bauleistungen 15 Prozent Steuerabzug vom Honorar des beauftragten Unternehmens; der Abzug entfällt bei Vorliegen eines Freistellungsbescheids des Finanzamts. **Kosten für Unternehmen:** »nicht quantifizierbar«

REALITÄT

Kosten (in Euro)

Personalaufwand für Recherche	einmalig	200
Steuerabzugsverfahren	je Fall	25
Freistellungsantrag	je Antrag	12
Steuererstattungsverfahren	je Fall	25

Kosten für ein mittleres Unternehmen (in Euro): 475

Betroffene Unternehmen: 317 000

Fazit: Sorgloser Gesetzgeber

Altfahrzeug-Gesetz

vom 21. Juni 2002

ZIEL Neuer Rechtsrahmen für die umweltgerechte Entsorgung von Altfahrzeugen und Fahrzeugteilen; erhöhte Anforderungen an Hersteller und Vertrieber (Tuning) von Bauteilen sowie an Betreiber von Schredderanlagen und Rücknahmestellen. **Kosten für Unternehmen:** »nicht zu spezifizieren«

REALITÄT

Kosten (in Euro)

Personalaufwand für Recherche	einmalig	215
Betriebsüberprüfung	je Fall	450
Anerkennung des Betriebs	einmalig	800
Verwaltungsaufwand für Rücknahmen	pro Jahr	1500

Kosten für ein mittleres Unternehmen (in Euro): 3625*

Betroffene Unternehmen: keine Erhebung

Fazit: Daneben – trotz überschaubaren Bereichs

Bewachungsgewerbe-Gesetz

vom 23. Juli 2002

ZIEL Erhöhte Anforderungen an private Bewachungsfirmen; erweiterte Unterrichtszeiten für angehende Wachleute; Einführung von Sachkundeprüfungen; Verschärfung der Zuverlässigkeitsprüfung. **Kosten für Unternehmen:** »Mehrkosten, insbesondere für das Personal«, dann detaillierte Auflistung

REALITÄT

Kosten (in Euro)

Personalaufwand für Recherche	einmalig	125
Verlängerte Unterrichtszeiten	je Mitarbeiter	350
Sachkundeprüfung	je Mitarbeiter	250

Kosten für ein mittleres Unternehmen (in Euro): 470

Betroffene Unternehmen: 2910

Fazit: Einziger Treffer

*Kostens sind die tatsächlich möglichen Kosten eines Unternehmens, das den betreffenden Aufwand hat; »Kosten eines mittleren Unternehmens« sind die einmaligen und periodischen Kosten im ersten Jahr, ohne sporadisch auftretende Kosten. Kalkulation: 1 Arbeitsstd. Verwaltung à 25 Euro. *Zahl bezogen auf Herstellerfirmen. Quelle: Institut für Wirtschafts- und Politikforschung Richter & Schorn. Basis: 1135 Fallstudien in 568 mittelständischen Unternehmen. ©Impulse 12/2005

messen. Das in Fachkreisen hoch angesehene Institut für Wirtschafts- und Politikforschung Richter & Schorn aus Köln hat für einzelne Gesetze die tatsächlichen Bürokratiekosten für Unternehmer ermittelt (siehe Charts vorherige Seite). Die Studie liegt impulse exklusiv vor. Es ist eine 278 Seiten starke Anklageschrift gegen einen ignoranten Gesetzgeber. »Keine Kosten«, »Kosten nicht quantifizierbar«, »Kosten nicht zu erwarten« – so wachsweiß und zumeist falsch steht es in den Herleitungen. »Die Gesetzesfolgen-Abschätzung in Deutschland ist unterentwickelt«, sagt Projektleiter Michael Schorn nüchtern.

Manchmal kostet der Vollzug einer Vorschrift nur ein paar hundert Euro im Jahr zusätzlich. Bei manchem Mittelständler sind das kaum merkli-

che Zahlungsströme. Aber es addiert sich – bei großen und besonders bei kleinen. Die sechs von impulse dargestellten Bundesgesetze sind nur ein Ausschnitt aus der Realität. Im Zeitfenster von 2001 bis 2003 haben die Autoren 64 mutmaßlich kostenrelevante Beschlüsse ausgemacht. Was die Ergebnisse zudem milde erscheinen lässt: Eingang fand immer nur die Belastung eines mittleren Unternehmens. Durch diese Median-Variante macht sich die Studie immun gegen den Vorwurf, drastische Fälle hochgespielt zu haben. Aber das heißt auch: 49,9 Prozent der Firmen hatten höhere Kosten.

Die Wachter AG Nahrungsmittelwerke aus Schwaig bei Nürnberg ist so ein Fall, denn Mitinhaber und Vorstand Horst Ganzer hat das Altersver-

mögensgesetz mit den neuen, privaten Absicherungsvarianten fürsorglich umgesetzt. Zur Information der Mitarbeiter gab es etliche Betriebsversammlungen und auch Einzelsprechstunden während der Arbeitszeit. »Die Produktionsausfälle haben uns mindestens 10 000 Euro gekostet«, sagt Ganzer. »Aber das war ich meinen Leuten schuldig.« Zum Vergleich: Amtlich geschätzt fielen für die Wirtschaft »keine Kosten« an.

Der Mut zur Offensive

Eine realistische Kalkulation hätte das Gesetz wohl nicht gestoppt. »Aber andere Länder nutzen Kostentransparenz, um in einem frühen Stadium qualitativ bessere Gesetze zu erreichen«, sagt Christoph Müller, Experte an der Universität Hohenheim. In Großbritannien und den Niederlanden etwa sind solche Vorfeld-Prüfungen längst installiert. »Konsequentes Forechecking ist das effektivste Instrument beim Bürokratieabbau«, sagt CDU-Wirtschaftspolitiker Michael Fuchs. Und so käme wohl auch manche Doppelzüngigkeit der Verbände ans Licht (siehe »Wie die Verbände neue Bürokratie produzieren«).

In Deutschland steht nur ein Papiertiger im Weg. Zwar sind seit 2000 Gesetzesfolgen nach gemeinsamer Geschäftsordnung der Ministerialverwaltung genau zu schätzen. Aber das federführende Ressort muss sich über Kosten mit dem Wirtschaftsministerium nur »ins Benehmen« setzen – hat faktisch also freie Hand, politisch Missliebigen zu streichen. Nach Stichproben forderte der Bundesrechnungshof schon 2004 dringend eine »systematische Qualitätssicherung«. Null Reaktion in der Politik. Nur die Beamten des Wirtschaftsministeriums sind die Alibi-Abschätzungen leid. Sie haben die Kölner Studie finanziert und sind nun dankbar für die aufrüttelnden Ergebnisse.

In der Expertise steht auch, wie der deutsche Gesetzgebungsprozess zu reformieren ist. Dabei haben die ►



Wie die Verbände neue Bürokratie produzieren

Die für Deregulierung kämpfende Wirtschaftslobby findet immer Argumente, warum das Ziel im Einzelfall nicht gilt – im Zweifel ist es die »Rechtssicherheit«.

Beispiel Arbeitsstättenverordnung

Als das Wirtschaftsministerium die Vorschriften entrümpeln wollte, hielt die Bundesarchitektenkammer dagegen: Die Neufassung »versuche den Staat aus der Verantwortung zu nehmen«. Die »bewährte Ordnung« sei beizubehalten. Die Novelle kam, aber Verhinderer haben eine zweite Chance. Die Details soll jetzt ein Ausschuss bestimmen; als Sachverständige dabei: die Architektenkammer. Es sickert durch, dass wohl 25 Regeln herauskommen – zuvor gab es 13.

Beispiel Handwerksstatistik

Politiker und Statistikämter wollen die vierteljährliche Befragung abschaffen und durch eine Auswertung vorhandener Daten erset-

zen. Dagegen wehrt sich der Handwerksverband bis heute erfolgreich: Es dürfe die »Aussagekraft der amtlichen Statistiken nicht über Gebühr beeinträchtigt werden«.

Beispiel VIP-Logen-Erlass

Als Hilfsaktion für Fußball-WM und die Sponsoren drängte der Bundesverband der deutschen Industrie (BDI) auf neue Steuerregeln bei Stadionbesuchen. Aber womöglich wurde das Finanzministerium zu sehr angespornt: Mit dem Schreiben IV B 2 - S 2144 - 41/05 ist nun kompliziert auf sechs Seiten die »Ertragsteuerliche Behandlung von Aufwendungen für VIP-Logen in Sportstätten« geregelt. Aber Klarheit besteht immer noch nicht (siehe auch Seite 92).

»Der Wirtschaftsminister wird gefragt sein«



Bessere Gesetze sind das eine. Der saarländische Ministerpräsident Peter Müller, CDU, fordert auch die Durchforstung des Bestands – mit einem radikalen Ansatz.

Verfasser nicht nur neue, handhabbare Methoden entwickelt, sondern auch eine Erfolg versprechende institutionelle Struktur skizziert. Ihr Vorschlag: In Anlehnung an die niederländische Praxis soll eine kleine, unabhängige Regierungsstelle den Gesetzes-Tüv im möglichst frühen Planungsstadium übernehmen. Projektleiter Schorn kann sich als Second-best-Lösung aber auch mehr Sanktionsmacht im Wirtschaftsressort vorstellen: »Es wäre schon viel gewonnen, wenn die Beamten ein Vetorecht bei Bürokratiekosten hätten.«

Die Vorarbeiten aus Bayern

Die Latte liegt hoch für den neuen Wirtschaftsminister. Zumal Saarlunds Ministerpräsident Peter Müller, CDU, lautstark Erfolge auch beim Abbau des vorhandenen Regelungskrautdickens einfordert (siehe Interview). Müller hegt radikale Pläne zur Deregulierung auf Bundesebene. Ingeheim hatte er sich schon für den Posten des Wirtschaftsministers präpariert.

Aber nach groß-koalitionärer Machtarchitektur ist das Ressort für die CSU reserviert. Mit dem Rückzieher von Parteichef Edmund Stoiber läuft alles auf Michael Glos zu, bisher Chef der CSU-Landesgruppe. Die Fachbeamten in der Berliner Scharnhorststraße setzen darauf, dass Glos den Bürokratieabbau mit Elan verfolgt. Sie führen zwei hoffnungsfroh Indizien an. Erstens kann sich Glos auf bayerische Vorarbeiten stützen. Hier hat 2003 eine Deregulierungskommission unter Leitung des Ex-McKinsey-Chefs Herbert Henzler auch für den Bund brauchbare Ideen geliefert. Zweitens ist Glos gelernter Müllermeister – die Interessen des Mittelstands kennt er auch nach 29 Jahren als Berufspolitiker noch.

Dirk Horstkötter ressort.politik@impulse.de

X WEITERE INFOS

Die **Bürokratiekosten-Studie** mit den zentralen Ergebnissen ist unter www.impulse.de/buerokratie nachzulesen.

impulse: Herr Ministerpräsident, Bürokratieabbau ist eine ressortübergreifende Aufgabe. Kann das in einer großen Koalition mit der Durchmischung von schwarzen und roten Ministern gelingen?

Müller: Ja, warum denn nicht? Das Ziel Entbürokratisierung ist kein ideologisch belastetes Thema mehr zwischen Union und SPD. Diese Zeiten sind vorbei.

Aber Sozialdemokraten haben im Wahlkampf dem »starken Staat« das Wort geredet ...

Das war Teil der Wahlkampfstrategie. Aus meiner Beobachtung hat sich die SPD inzwischen von der Illusion verabschiedet, dass wir die Durchnormierung aller Lebensbereiche brauchen.

Also fehlt zum Durchbruch nur, dass Wirtschaftsminister Michael Glos das Thema mit Verve verfolgt?

Bürokratieabbau und Deregulierung haben vor allem für die Wirtschaft hohe Priorität. Daher wird der Minister auf jeden Fall gefragt sein. Ich würde die Gesamtverantwortung aber eher dem Innenressort übertragen, denn nachhaltig betriebene Deregulierung geht weit über den Bereich der Wirtschaft hinaus.

Und wie geht man das Projekt an? Mal wieder mit einer Bürokratieabbau-Kommission?

Das ist durchaus denkbar. Es ist ja nicht so, dass Kommissionen an sich ein ungeeignetes Instrument für Deregulierung sind. Aber sie müssen unter zielführenden Rahmenbedingungen arbeiten. Bürokratieabbau wird dann gelingen, wenn die Regierung sich traut, die Systematik auf den Kopf zu stellen.

Was meinen Sie damit?

Alle bisherigen Kommissionen hatten die Beweislast beim Durchforsten des

Regelwerks. Bei jeder abzuschaffenden Norm mussten sie zwingend nachweisen, dass es für die Beibehaltung keinen Grund mehr gibt. Aber natürlich fand sich dann immer einer, der vermeintlich gute Gründe vortrug.

Diesen Fehler hat nicht nur Ex-Wirtschaftsminister Wolfgang Clement in der vergangenen Legislatur gemacht.

In der Tat. Es gibt viele Beispiele für unbefriedigende Ergebnisse – unabhängig von Parteifarben. Die Waffenschmidt-Kommission hat in den 90er Jahren 15000 Abbauvorschläge geprüft – und am Ende eine Meldevorschrift im Güterfernverkehr abgeschafft. Deswegen braucht es die Beweislastumkehr. Wir haben mit diesem Verfahren im Saarland zwei Drittel der Verwaltungsvorschriften abgebaut. Und jetzt nehmen wir uns die zugegeben schwieriger abzuschaffenden Rechtsverordnungen und Gesetze vor.

Welche Regeln soll der Bund denn auf den Prüfstand stellen?

Alle. Er sollte sich den ganzen Bestand von geschätzt 80000 Normen vornehmen. Da gibt es Dinge, die unstrittig sind. Die Abschaffung des Bürgerlichen Gesetzbuchs zum Beispiel ist keine ernsthafte Überlegung. Aber die systematische Vorgehensweise ist entscheidend: Wer eine Regel beibehalten will, muss den Beweis ihrer Notwendigkeit führen. Es gilt der Grundsatz: im Zweifel für die Aufhebung der Vorschrift.

Wer soll in dieser Regierungskommission Bürokratieabbau sitzen?

Fachleute aus den Ministerien und eine Hand voll externer Experten. Begleitend braucht es auch einen dazugehörigen Bundestagsausschuss, damit die Ergebnisse ins Parlament weitergetragen und entschieden werden können.

Legen Sie mit einem solchen Großprojekt nicht die Ministerialverwaltungen über Monate und Jahre lahm?

Nein. Im Saarland haben wir nach dieser Systematik gearbeitet. Die Wahrnehmung der alltäglichen Verwaltungsläufe blieb unberührt. Die verschiedenen Regelungsbereiche lassen sich natürlich nur zeitlich gestaffelt abarbeiten. ●