

2.2	Umsatzsteuerbedingte Arbeiten .....	80
2.2.1	Bedeutung der Umsatzsteuer und Umfang der damit verbundenen Pflichtdienste .....	80
2.2.2	Belastungen durch administrative Pflichtdienste innerhalb des deutschen Besteuerungsverfahrens. ....	82
2.2.3	Die Mehrarbeiten des europäischen Übergangs- systems.....	83
2.2.3.1	Überblick über zusätzliche Belastungen .....	83
2.2.3.2	Ökonomische Folgen des zusätzlichen Verwaltungsaufwands .....	88
2.2.3.3	Ein möglicher Lösungsansatz .....	89
2.2.4	Zur Effizienz des deutschen Umsatzsteuer- verfahrens .....	92
2.2.4.1	Die Aufgabenverteilung bei der Um- satzsteuer .....	92
2.2.4.2	Analyse der Aufgabendurchführung.....	93
2.2.4.3	Verwaltungsaufwand im deutschen Um- satzsteuersystem im Vergleich zu ande- ren europäischen Systemen.....	96
2.2.5	Resümee.....	98
2.3	Arbeiten im Zusammenhang mit der steuerlichen Betriebsprüfung (Außenprüfung) .....	99
2.3.1	Grundzüge der steuerlichen Betriebsprüfung in Deutschland .....	99
2.3.2	Aufgaben der allgemeinen Außenprüfung.....	101
2.3.3	Mitwirkungspflichten im Rahmen der Außen- prüfung .....	102
2.3.4	Zum Mehrergebnis der Außenprüfung .....	105
2.3.5	Zur Effizienz des Betriebsprüfungssystems in Deutschland .....	108
2.3.5.1	Die ökonomischen Wirkungen der prü- fungsbedingten Verwaltungsarbeiten im Unternehmen .....	108
2.3.5.2	Einfluß des Steuerrechts auf den Um- fang der Außenprüfung.....	111

2.3.5.3	Zur Effizienz der Aufgabenverteilung in Verbindung mit dem Zielerreichungs- grad der Prüfungspraxis.....	112
2.3.5.4	Einflußfaktoren auf die Effizienz der Aufgabendurchführung.....	115
2.3.6	Resümee.....	119
2.4	Die Arbeiten im Zusammenhang mit dem Lohnsteuer- abzug.....	121
2.4.1	Bedeutung der Lohnsteuer in Deutschland .....	121
2.4.2	Die lohnsteuerbedingten Pflichtdienste der Unternehmen .....	125
2.4.3	Zur Effizienz der Lohnsteuerverwaltung in Deutschland .....	131
2.4.3.1	Die ökonomischen Wirkungen der lohn- steuerbedingten Arbeiten im Unterneh- men .....	131
2.4.3.2	Zur Effizienz der Aufgabenverteilung....	133
2.4.3.2.1	Die Effizienz verschiedener Steuerentrichtungsverfahren unter besonderer Berücksich- tigung der Selbstveranlagung- in der Schweiz.....	133
2.4.3.2.2	Verlagerung des Lohnsteuer- jahresausgleichs .....	141
2.4.3.2.3	Das PAYE-Verfahren als Alternative zum deutschen Lohnsteuerabzug? .....	141
2.4.3.3	Zur Effizienz der Aufgabendurchfüh- rung.....	143
2.4.4	Resttime.....	148
3.	Sozialrechtsbedingte Belastungsschwerpunkte .....	150
3.1	Überblick über wesentliche administrative Belastun- gen des Sozialbereichs.....	150
3.2	Pflichtdienste im Zusammenhang mit dem Mutter- schutzgesetz .....	155

3.2.1 Darstellung des Mutterschutzes .....	155
3.2.2 Der Verwaltungsaufwand im Unternehmen .....	157
3.2.3 Zur Effizienz der Arbeiten im Zusammenhang mit dem Mutterschutz .....	159
3.2.3.1 Zu den ökonomischen Wirkungen .....	159
3.2.3.2 Zur Effizienz der Aufgabenverteilung .....	162
3.2.3.3 Zur Effizienz der Aufgabendurchfüh- rung .....	165
3.2.4 Resümee .....	170
3.3 Pflichtdienste im Zusammenhang mit dem Schwerbe- hindertengesetz .....	172
3.3.1 Darstellung des Schwerbehindertenschutzes .....	172
3.3.2 Der Verwaltungsaufwand im Unternehmen .....	173
3.3.3 Zur Effizienz der Arbeiten im Zusammenhang mit dem Schwerbehindertenschutz .....	175
3.3.3.1 Zu den ökonomischen Wirkungen .....	175
3.3.3.2 Zur Effizienz der Aufgabenverteilung .....	176
3.3.3.3 Zur Effizienz der Aufgabendurchfüh- rung .....	178
3.3.4 Resümee .....	180
3.4 Arbeiten im Zusammenhang mit den Bescheinigungs- pflichten .....	181
3.4.1 Die Vielzahl der Arbeits- und Verdienstbe- scheinigungen .....	181
3.4.2 Belastungswirkungen der Bescheinigungs- pflichten .....	183
3.4.3 Zur Effizienz der Bescheinigungspflichten .....	185
3.4.3.1 Zu den ökonomischen Wirkungen .....	185
3.4.3.2 Zur Effizienz der Aufgabenverteilung .....	187
3.4.3.3 Zur Effizienz der Aufgabendurch- führung .....	188
3.4.4 Resümee .....	190
4. Statistikbedingte Arbeiten .....	191

4.1	Das Spannungsfeld der Statistik aus Unternehmenssicht .....	191
4.2	Die amtliche Statistik in Deutschland - Organisation, Rechtsgrundlagen, Aufgaben .....	193
4.3	Pflichten der Unternehmen im Zusammenhang mit den statistikbedingten Diensten .....	195
4.4	Die Kritik der Wirtschaft an der amtlichen Statistik .....	196
4.5	Zur Effizienz der statistikbedingten Arbeiten .....	199
4.5.1	Vorgehensweise und ökonomische Wirkungen ....	199
4.5.2	Zur Effizienz der Aufgabenverteilung .....	202
4.5.3	Privatisierung amtlicher Statistik .....	207
4.5.4	Zusammenarbeit zwischen amtlicher Statistik und privater Forschung .....	209
4.5.5	Bedarfsorientiertes Statistikprogramm .....	213
4.5.6	Weitere Vorschläge zur Statistikvereinfachung ....	219
4.6	Resümee .....	221
<b>Teil III: Bekämpfung ineffizienter Verlagerung öffentlicher Verwaltungsarbeiten durch dynamische Korrekturimpulse .....</b>		<b>227</b>
1.	Vorgehensweise .....	227
2.	Beweggründe und Ziele einer Entlastungspolitik .....	228
3.	Generelle Ansätze für Entlastungsmaßnahmen .....	230
3.1	Überblick .....	230
3.2	Maßnahmen des europäischen Auslandes mit dem Ziel permanenter Verwaltungsentlastungen der Unternehmen .....	235
3.2.1	Das Folgenabschätzungssystem in den Niederlanden .....	235
3.2.2	Die umfassende Entlastungsstrategie Großbritanniens .....	239
3.3	Die Entlastungspolitik der Bundesregierung .....	242
3.4	Beurteilung der deutschen Entlastungsmaßnahmen als Grundlage für eine Rahmensetzung mit Korrekturimpulsen .....	244

4. Vorschlag für ständige Anreize zur Korrektur ineffizienter Verlagerung öffentlicher Verwaltungsarbeiten.....	248
4.1 Allgemeine Anforderungen an eine Rahmensetzung mit dynamischen Entlastungswirkungen .....	248
4.2 Spezielle Bestandteile eines dynamisch wirkenden Entlastungsrahmens .....	251
4.2.1 Informelle Korrekturimpulse durch die Institutionalisierung eines Folgenabschätzungsverfahrens .....	251
4.2.2 Materielle Kompensation der Verlagerungskosten .....	260
4.2.2.1 Die Idee eines Vergütungssystems .....	260
4.2.2.2 Vorhandene Abgeltungen administrativer Belastungen in der Praxis .....	263
4.2.2.3 Die Ausgestaltung eines Vergütungssystems für Unternehmen .....	266
4.2.2.3.1 Theoretische Anforderungen an ein Vergütungssystem .....	266
4.2.2.3.2 Möglichkeiten der Umsetzung eines Vergütungssystems .....	269
4.2.3 Korrekturimpulse durch persönliche Sanktionen?.....	276
4.2.4 Beispiele für die Kompensationsmöglichkeit bürokratiebedingter Dienste .....	283
4.2.4.1 Auszahlung des Kindergeldes durch den Arbeitgeber .....	283
4.2.4.2 Die lohnsteuerbedingten Pflichtdienste .....	290
4.2.5 Typisierung der Verlagerung öffentlicher Verwaltungsarbeiten nach den prinzipiellen Möglichkeiten einer Vergütungsbemessung .....	294
5. Abschließende Bemerkungen .....	300
<b>Literaturverzeichnis</b> .....	309
<b>Anhang</b> .....	325

## **Tabellenverzeichnis**

Tabelle 1:	Gesamtwirtschaftliche Kosten der Verlagerung öffentlicher Verwaltungsarbeiten .....	38
Tabelle 2:	Durchschnittlicher bürokratiebedingter Aufwand je Beschäftigten .....	44
Tabelle 3:	Verdienstbescheinigungspflichten des Arbeit gebers.....	183
Tabelle 4:	Entwicklung der Gesetzgebung des Bundes .....	248
Tabelle 5:	Zuordnung von Verlagerungsbereichen nach der Vergütungsmöglichkeit .....	299

## **Abbildungsverzeichnis**

Abbildung 1:	Ursachen für die Verlagerung öffentlicher Verwaltungsarbeiten .....	11
Abbildung 2:	Anfall steuerbedingter Arbeiten.....	17
Abbildung 3:	Mitwirkungspflichten im Rahmen der steuer- lichen Betriebsprüfung.....	104
Abbildung 4:	Relation der Kosten- und Aufkommensanteile beim Fiskus nach Steuerarten .....	122

## **Übersichtsverzeichnis**

Übersicht 1:	Überschlägiger Mehrergebnis-/Kosten-Vergleich pro Prüfer/Jahr in DM.....	107
--------------	---	-----

## **Einleitung**

### **1. Problemstellung, Untersuchungsziel und Aufbau der Studie**

#### *1.1 Problemstellung und Untersuchungsziel*

Der Staat beteiligt sich in vielfältiger Weise am wirtschaftlichen Geschehen. Auf der einen Seite belastet er zur Erfüllung seiner Aufgaben die Bürger mit Steuern und Abgaben, auf der anderen Seite fließen Transferzahlungen in den privaten Sektor zurück. Durch die Beschäftigung von Arbeitskräften, den Einsatz von Kapital und die Nutzung vorhandener Ressourcen beansprucht er zudem einen Teil der Faktorausstattung in der Volkswirtschaft. Außerdem erläßt der Staat Gesetze und Rechtsverordnungen und veranlaßt seine Bürger auf diese Weise, bestimmte Handlungen auszuführen oder zu unterlassen.

Die Aktivitäten des Staates sind - soweit sie zu Ausgaben führen - grundsätzlich in den öffentlichen Haushalten wiederzufinden und somit einer demokratischen Kontrolle zugänglich. Insbesondere die Kosten für die Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung spiegeln sich prinzipiell in den Staatsausgaben wider. Anders sieht es allerdings aus, wenn sich die staatlichen Verwaltungsinstanzen über entsprechende Vorschriften der Mithilfe ihrer Bürger bedienen.

Durch die Verlagerung von Verwaltungsarbeiten des Staates auf die Privatwirtschaft werden vor allem die Unternehmen zur Erfüllungsgehilfen staatlicher Aufgabenwahrnehmung und damit der staatlichen Politik. Die entsprechenden Dienste der Unternehmen müssen aufgrund rechtlicher Vorschriften unentgeltlich erbracht werden und dienen im wesentlichen der Entlastung und der Unterstützung öffentlicher Verwaltungsinstanzen. Ökonomisch bedeutet der Vollzug derartiger Rechtsvorschriften, daß knappe Ressourcen nicht in die betriebliche Leistungserstellung fließen, sondern vielmehr „betriebsfremd“ und damit - aus der Sicht der Privaten - unproduktiv verbraucht werden. Es entstehen somit einzelwirtschaftliche Kosten, die nicht ohne Auswirkungen auf die gesamte Volkswirtschaft bleiben können.

Unstrittig ist, daß der Staat in vielen Fällen auf die Mitwirkung der Privaten bei der Erfüllung bestimmter Aufgaben angewiesen ist. Gerade in letzter Zeit beklagen sich die Unternehmen jedoch verstärkt über eine unzumutbare Belastung durch administrative

Pflichtdienste für staatliche Instanzen.<sup>1</sup> Kostentreibend und teilweise sogar prohibitiv wirkt sich die Vielzahl von Vorschriften insbesondere für kleine Unternehmen und Existenzgründer aus.<sup>2</sup> Nicht nur die Arbeiten als solche, sondern auch die häufige Änderung bestehender bzw. die Einführung neuer Verpflichtungen verursachen teilweise erhebliche Belastungen. Die Verlagerung der Arbeiten auf die Privaten ist für den Staat reizvoll, da er in diesem Fall selbst keine Kosten zu tragen hat.

Die Entwicklung staatlicher Reglementierung ist in der Vergangenheit wiederholt mit Begriffen wie „Inflation des Rechts“, „ausufernde Gesetzesflut“ und „Verrechtlichung“ umschrieben worden. Dabei ist zu beachten, daß nicht allein Gesetze die Grundlage für das erzwungene Handeln bilden, sondern auch Vorschriften, Erlasse und Verordnungen zusammen mit Gerichtsurteilen den Arbeitsaufwand der Unternehmen in vielfältiger Weise bestimmen. Daß die Zahl der Vorschriften - z. B. im Steuerrecht - kontinuierlich ansteigt, gilt als empirisch belegt.<sup>3</sup> Eine derartige Entwicklung wurde in der Vergangenheit häufiger mit dem stetig zunehmenden Umfang des Bundesgesetzblattes oder der jährlichen Produktion zusätzlicher Rechtsvorschriften auf Bundes- und Landesebene dokumentiert.<sup>4</sup> Während der letzten drei Wahlperioden sind allein auf Bundesebene 1169 neue Gesetze und 3208 Rechtsverordnungen verabschiedet worden.<sup>5</sup> Wird noch die Entwicklung der Gesetzgebung der Bundesländer und die Rechtsnormsetzung auf EU-Ebene betrachtet, so bleibt festzuhalten, daß die Rege-

---

<sup>1</sup> Vgl. WEIDENFELD, U., KESSLER, M., MARSCHALL, B., Nicht mehr witzig, in: Wirtschaftswoche, Jg. 48, Nr. 16, 1994, S. 14-20.

<sup>2</sup> Vgl. HERZ, W., Neue Unternehmer braucht das Land, in: Die Zeit, Nr. 41, 6.10.1995, S. 21.

<sup>3</sup> Vgl. BAUER, E.R., Was kostet die Steuererhebung: eine kritische Analyse des Steuersystems, Göttingen 1988, S. 57.

<sup>4</sup> Vgl. TÄUBER, G., Folgekosten der Besteuerung: eine theoretische und empirische Analyse, Spardorf 1984, S. 21 ff., u. BORELL, R., SCHEMMEL, L., Steuervereinfachung, Karl-Bräuer-Institut, Heft 60, Wiesbaden 1986, S. 33 ff.

<sup>5</sup> Vgl. CLEMENS, R., KOKALJ, L., Bürokratie - ein Kostenfaktor, Eine Belastungsuntersuchung bei mittelständischen Unternehmen, Schriften zur Mittelstandsforschung, N.F., Nr. 66, Stuttgart 1995, S. 10.



lungsdichte auf allen Gesetzgebungsebenen im Laufe der Zeit erheblich gestiegen ist.<sup>6</sup>

Ziel dieser Arbeit ist es, eine ökonomische Beurteilung der aus der Verlagerung von Verwaltungsarbeiten auf die privaten Unternehmen entstehenden Folgelasten vorzunehmen. Das entscheidende Beurteilungskriterium dieser Analyse wird die Wirtschaftlichkeit der praktizierten Aufgabendurchführung und -verteilung sein. Dabei ist im einzelnen zu prüfen, wer konkrete Dienste für eine anzustrebende Qualität mit den volkswirtschaftlich geringsten Kosten erbringen kann. Vor diesem Hintergrund werden Vereinfachungsmöglichkeiten und Einsparpotentiale diskutiert und im Einzelfall identifiziert. Da jeder einzelne Pflichtdienst für sich genommen in der Regel ein durchaus erträgliches Ausmaß an Arbeitsaufwand bedeutet, ist es vor allem die Kumulation verlagter Verwaltungsarbeiten, die den Unternehmen zu schaffen macht.<sup>7</sup> Daher wird in dieser Studie erstmals umfassend geprüft, ob durch Rahmenregelungen Anreize geschaffen werden können, die eine Expansion der Pflichtdienste vorbeugend verhindern bzw. deren Umfang reduzieren können.

## 1.2 Zum Aufbau der Studie

Die Zielsetzung der Untersuchung legt folgenden Aufbau nahe:

Im ersten Teil der Studie sind diejenigen Verwaltungsarbeiten, die die Unternehmen für den Staat zu erbringen haben, systematisch zu erfassen. Die identifizierten Arbeiten werden nach bestimmten Kriterien klassifiziert und in einem Aufgabenkatalog zusammengestellt. Der Aufgabenkatalog bildet dann die Grundlage für eine im weiteren Verlauf vorzunehmende Schwerpunktbildung. Abgrenzend wird geklärt, warum bestimmte Verwaltungsarbeiten im Rahmen dieser Studie nicht zu den administrativen Pflichtdiensten gezählt werden, obwohl sie einen teilweise erheblichen Belastungsfaktor für die Unternehmen darstellen.

---

<sup>6</sup> Vgl. ebenda, S. 15.

<sup>7</sup> Vgl. KLIMASCH, R., 53.157 Mark zahlt jede Firma p.a. für Staatsbürokratie, in: Impulse, Heft 12, Dezember 1994, S.19.