

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 Übergangssystems.....	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 Umsatzsteuerverfahrens	92
2.2.4.1 Die Aufgabenverteilung bei der Umsatzsteuer	92
2.2.4.2 Analyse der Aufgabendurchführung.....	93
2.2.4.3 Verwaltungsaufwand im deutschen Umsatzsteuersystem im Vergleich zu anderen 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 Außenprüfung	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 prüfungsbedingten Verwaltungsarbeiten im Unternehmen	108
2.3.5.2 Einfluß des Steuerrechts auf den Umfang 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	Resümee.....	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 Aufgabendurchführung.....	165
3.2.4 Resümee.....	170
3.3 Pflichtdienste im Zusammenhang mit dem Schwerbehindertengesetz	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 Aufgabendurchführung.....	178
3.3.4 Resümee.....	180
3.4 Arbeiten im Zusammenhang mit den Bescheinigungspflichten	181
3.4.1 Die Vielzahl der Arbeits- und Verdienstbescheinigungen	181
3.4.2 Belastungswirkungen der Bescheinigungspflichten	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 Aufgabendurchführung	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
Teil III: Bekämpfung ineffizienter Verlagerung öffentlicher Verwaltungsarbeiten durch dynamische Korrekturimpulse	227
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
	Literaturverzeichnis	309
	Anhang	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 zum 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.¹ Kostentreibend und teilweise sogar prohibitiv wirkt sich die Vielzahl von Vorschriften insbesondere für kleine Unternehmen und Existenzgründer aus.² 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, Erlasses 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.³ 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.⁴ Während der letzten drei Wahlperioden sind allein auf Bundesebene 1169 neue Gesetze und 3208 Rechtsverordnungen verabschiedet worden.⁵ Wird noch die Entwicklung der Gesetzgebung der Bundesländer und die Rechtsnormsetzung auf EU-Ebene betrachtet, so bleibt festzuhalten, daß die Rege-

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

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

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

⁴ 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.

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

lungsdichte auf allen Gesetzgebungsebenen im Laufe der Zeit erheblich gestiegen ist.⁶

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 verlagerter Verwaltungsarbeiten, die den Unternehmen zu schaffen macht.⁷ 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 erklärt, warum bestimmte Verwaltungsarbeiten im Rahmen dieser Studie nicht zu den administrativen Pflichtdiensten gezählt werden, obwohl sie einen teilweise erheblichen Belastungsfaktor für die Unternehmen darstellen.

⁶ Vgl. ebenda, S. 15.

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