



Dokumentation Nr. 560

Dokumentation

**Mehr Vertragsfreiheit,
geringere Regulierungsdichte,
weniger Bürokratie**

Text und Redaktion

Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Berlin

Produktion/Druck

Harzdruckerei Wernigerode GmbH

Herausgeber

Bundesministerium für
Wirtschaft und Technologie
Referat P3/Öffentlichkeitsarbeit
10115 Berlin
www.bmwi.de

Stand

Dezember 2006



Dokumentation

**Mehr Vertragsfreiheit,
geringere Regulierungsdichte,
weniger Bürokratie**

Inhalt

I. Allgemeine Überlegungen	6
II. Schutz des Schwächeren	9
III. Verbraucherschutz	10
IV. Flucht aus überregulierten Bereichen	11
V. Subsidiarität und das Problem der europäischen Richtlinien	12
VI. Fazit	12

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie hat sich am 16. September 2006 mit dem Thema

Mehr Vertragsfreiheit, geringere Regulierungsdichte, weniger Bürokratie

befasst und dabei zu der nachfolgenden Stellungnahme gelangt:

I. Allgemeine Überlegungen

Mit Besorgnis beobachtet der Beirat eine Tendenz in der deutschen Gesetzgebung, die auf eine immer weitergehende Aushöhlung des Prinzips der privat-autonomen Gestaltung von Verträgen hinausläuft. Sie ist damit zugleich eine Tendenz, die wesentliche Elemente der persönlichen Freiheit und der wettbewerblichen Marktwirtschaft einschränkt. Zugleich ist sie eine wichtige Ursache der zunehmenden Bürokratielast, die wir als Bürger heute zu tragen haben.

Der Ruf nach Bürokratieabbau ist uralte. Immer wieder hat es Kommissionen und andere Gremien gegeben, deren Aufgabe es war, Vorschläge zum Bürokratieabbau zu erarbeiten. Diese Vorschläge sind vielfach auch umgesetzt worden. Dennoch ist die Bürokratielast der Bürger und Unternehmen ständig gestiegen. Dabei geht es nicht primär um die steigende Anzahl von „Bürokraten“, die aus Steuermitteln finanziert werden müssen. Es geht vor allem um den steigenden Anteil von Bürokratie-Zeitaufwand an der Lebenszeit der Bürger und um den steigenden Anteil von „Bürokratie-Experten“ an der volkswirtschaftlichen Gesamtbeschäftigung. Zu denken ist hier an Rechtsanwälte, Steuerberater und zahlreiche andere Beratungsberufe, die den Menschen einen Teil ihrer Bürokratielast abnehmen, aber dafür bezahlt werden müssen. Es ist die Auffassung des Beirats, dass diese schleichende Bürokratisierung unseres Lebens nicht zuletzt Folge der einleitend genannten Tendenz zur immer weitergehenden Einschränkung der Vertragsfreiheit ist.

Die Kernthese dieses Gutachtens ist, dass das mangelnde Vertrauen in die Vertragsfreiheit der Bürger ursächlich für die hohe Regulierungsdichte und die hohe Bürokratielast ist. Bürokratieabbau muss daher primär an der Vertragsfreiheit der Bürger ansetzen.

Man hat bei den Eingriffen in die Vertragsfreiheit durch Gesetz vielfach den Eindruck, dass der Gesetzgeber die Wirkungen eines Gesetzes mit dessen Zielen gleichsetzt. Regelmäßig aber ergeben sich Wirkungen, die nicht intendiert waren. Der Staat überschätzt seine Steuerungskraft mithilfe der Gesetzgebung. Die nicht intendierten Wirkungen führen dann zu weiteren Gesetzgebungsmaß-

nahmen, die ihrerseits in aller Regel zusätzlichen Bürokratieaufwand nach sich ziehen.

Vielfach wird der Eingriff in die Vertragsfreiheit mit dem „Schutz des Schwächeren“ begründet. Dabei wird aber verkannt, dass der Wettbewerb unter den „Stärkeren“ der beste und in der Regel auch ein ausreichender Schutz der „Schwächeren“ ist. Wird nun über den Wettbewerb hinaus der „Schwächere“ durch Spezialgesetze geschützt, welche die Kosten der „stärkeren“ Marktseite nach oben treiben, dann werden diese Mehrkosten unter Wettbewerbsbedingungen regelmäßig auf die andere, also die „schwächere“ Marktseite überwältigt. Die zum Schutz der „Schwächeren“ intendierten Spezialgesetze wirken sich damit zum Nachteil gerade dieser „Schwächeren“ aus (Abschnitt II).

Ein wichtiger Teil der Kosten solcher Einschränkungen der Vertragsfreiheit besteht in der größeren Anfälligkeit dieser Gesetze für Gerichtsprozesse. Die Vertragsfreiheit wird von Vertragspartnern auch dazu genutzt, Verträge so zu formulieren, dass keine große Gefahr eines gerichtlichen Streits über deren Auslegung besteht. Das ist bei dem zwingenden Recht der Spezialgesetze nicht möglich, zumal diese regelmäßig mit unbestimmten Rechtsbegriffen arbeiten und so für längere Zeit Rechtsunsicherheit erzeugen. Spezialgesetze als Einschränkungen der Vertragsfreiheit sind fast durchweg „Beschäftigungsprogramme für Rechtsanwälte“. Besonders eindrucksvolle Beispiele solcher Spezialgesetze finden sich im Verbraucherschutz (Abschnitt III).

Die mit Rechtsansprüchen ihrer Mandanten aus zwingendem Recht in Brot und Arbeit gebrachten Rechtsanwälte sind aber nur die Spitze des Eisbergs der Kosten einer Gesellschaft, deren Interessenkonflikte aufgrund der Gesetzgebung vermehrt im Gerichtssaal enden. Die zeitlichen und psychischen Kosten der Prozessbetroffenen, gleichgültig, ob Kläger oder Beklagte, sind weitaus höher als die von ihnen zu zahlenden Rechtsanwaltshonorare und Gerichtsgebühren. Der Bürger, der solche Kosten scheut, wird in seiner Verhandlungsposition gegenüber dem aggressiv auftretenden, streitsüchtigen oder kaltschnäuzigen Mitbürger umso mehr benachteiligt, je mehr Rechtsansprüche aus zwingendem Recht abgeleitet werden können, das bei der Regulierung von Interessenkonflikten der ver-

schiedensten Art zunehmend die freie vertragliche Gestaltung ablöst. Das friedliche, möglichst konfliktfreie Zusammenleben in der Zivilgesellschaft wird dadurch zunehmend erschwert.

Eine der wichtigsten Funktionen der Vertragsfreiheit ist die Möglichkeit, die geeigneten vertraglichen Formen der Kooperation von Menschen zu entdecken. Hayek spricht vom „Wettbewerb als Entdeckungsverfahren“¹. Der Wettbewerb der Kooperationsformen hat, wie die Wirtschaftsgeschichte lehrt, eine hohe gesamtwirtschaftliche Bedeutung. Je stärker die Vertragsfreiheit eingeschränkt wird, desto schlechter kann der Wettbewerb der Kooperationsformen funktionieren. Die zahlreichen genossenschaftlichen Ansätze, die gerade die deutsche Wirtschaftsgeschichte geprägt haben, sind ein Beispiel für fruchtbare Innovationen von Kooperationsformen.

Je mehr die Gefahr besteht, dass eine Aktivität, zumal eine volkswirtschaftlich nützliche Aktivität, den Tägigen in Rechtsstreite verwickelt, die mit psychischen, zeitlichen und monetären Kosten einhergehen, desto dominanter wird die Bereitschaft, sich solchen Gefahren durch Passivität zu entziehen. Wer nichts tut, wer, wo er kann, Risiken vermeidet, der braucht die durch die Gesetze induzierte Prozessierfreude der Mitbürger nicht zu fürchten. Allerdings trägt er dann auch wenig zum gesellschaftlichen Fortschritt und zum Sozialprodukt bei. Der Beirat sieht die Gefahr einer zunehmenden Passivität der Bürger aufgrund der Tendenz zur staatlichen Bevormundung jener, die aktiv sind und das Land wirtschaftlich voranbringen (Abschnitt IV).

Damit aber gefährdet die Bürokratielast in diesem weiteren Sinne in ganz erheblichem Maße ein anderes Ziel der Wirtschaftspolitik: das Ziel eines hohen Beschäftigungsstandes. Die bürokratieinduzierte Verknappung an initiativfreudigen Arbeitgebern ist als Ursache der heutigen hohen Arbeitslosigkeit quantitativ wohl nicht weniger bedeutsam als die im internationalen Vergleich hohen Unternehmenssteuern.

Es geht um ein grundsätzliches Verständnis dessen, was der Wettbewerb leistet. Heute ist Wett-

bewerbspolitik ein zwar wichtiges Spezialthema der Wirtschaftspolitik. Aber in der öffentlichen Diskussion werden mit „Wettbewerb“ eben auch nur Begriffe wie „Kartellverbot“, „Fusionskontrolle“ oder „Strommarkt“ assoziiert. Der Öffentlichkeit ist es nicht geläufig, dass der Wettbewerb bei Vertragsfreiheit in aller Regel die beste Form von Verbraucherschutz oder Schutz des „Schwächeren“ ist, und dass deshalb die universelle Tendenz zum Wegregulieren der Vertragsfreiheit auch und gerade für die zu schützenden Interessen kontraproduktiv ist. Es wird nicht verstanden, dass Bürokratie im heutigen Ausmaß kein notwendiges Übel einer umfassenden „Daseinsvorsorge“, sondern die Folge eines unzureichenden Vertrauens in die Leistungsfähigkeit von offenen und wettbewerblichen Märkten ist.

Der Beirat erkennt nicht die Schwierigkeit, dass ein Staatseingriff als Alternative zu einer wettbewerblichen Lösung häufig schneller wirkt als diese. So entsteht in einer Demokratie der Druck auf die Politik, ein aufgetretenes Problem durch rasches politisches Handeln selbst dann regulierend zu beseitigen, wenn an sich die wettbewerbliche Antwort auf das Problem die zwar langsamer wirkende, aber langfristig bessere Lösung darstellt. Aber der Beirat sieht es gerade als eine der vornehmsten Aufgaben einer als freiheitliche Wirtschaftspolitik verstandenen Ordnungspolitik an, Widerstand gegen die populistische Versuchung „energischer“ staatlicher Sofortlösungen zu leisten.

Im Folgenden vertieft das Gutachten zunächst die vorangegangenen Überlegungen zum Schutz des Schwächeren und wendet diese u.a. auf das Allgemeine Gleichstellungsgesetz (Abschnitt II) und den Verbraucherschutz an (Abschnitt III). Es beschreibt dann die typischen Ausweichreaktionen einer überhöhten Regulierungsdichte, die dem Wachstum und der Beschäftigung schaden (Abschnitt IV). Auf die europäische Dimension wird in Abschnitt V verwiesen. Das Fazit des Gutachtens (Abschnitt VI) führt einige konkrete Vorschläge an, die mittelfristig das Bewusstsein dafür schaffen sollen, dass ein Mehr an Vertragsfreiheit nicht nur weniger Bürokratie, sondern auch mehr Wachstum und Beschäftigung bedeutet.

¹ F. A. von Hayek, Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, Tübingen 1967

II. Schutz des Schwächeren

Das vor kurzem in Kraft getretene Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG) ist ein Beispiel für einen weiteren Eingriff in die Vertragsfreiheit und für zunehmende Bürokratielast. Im Vergleich zum ursprünglichen Entwurf aus dem Bundesjustizministerium ist es zwar an manchen Stellen zurückgeschnitten und entschärft worden. Insbesondere dieser ursprüngliche Entwurf belegte ein mangelndes Verständnis davon, wie Märkte funktionieren und wie der Wettbewerb die Koordination des Verhaltens der Bürger steuert. Aber auch das nunmehr gültige Gesetz führt zu weiterer Bürokratielast. Der Arbeitgeber muss seine Prozeduren bei der Einstellung von Arbeitnehmern gerichtsfest machen, indem er einen erheblichen zusätzlichen Aufwand an Dokumentation betreibt. Die Möglichkeiten des Arbeitgebers, sich gegen Haftungsrisiken aus dem AGG versichern zu können, sind noch unklar. Aber selbst wenn sie entstehen sollten, bedeuten die zu zahlende Versicherungsprämie und der Nachweis sorgfältigen Handelns gegenüber dem Versicherer zusätzliche Bürokratiekosten beim Versicherten wie beim Versicherer und damit für die Volkswirtschaft insgesamt.

Es sollte dem Gesetzgeber bewusst sein, dass die so entstehenden zusätzlichen Kosten bei Arbeitgebern und Vermietern unter Wettbewerbsbedingungen weitgehend auf die schwächere Marktgegenseite überwälzt werden. Das aber bedeutet, dass diejenigen, die letztlich die Kosten tragen, nicht die Arbeitgeber, sondern die Verbraucher, damit wieder die Arbeitnehmer, vor allem die schlechter qualifizierten, und ebenso nicht die Vermieter, sondern die Mieter sind. Von einer kleinen Minderheit abgesehen, haben aber weder Arbeitnehmer noch Mieter irgendeinen Vorteil aus dem AGG. Dieses wirkt daher für die große Mehrheit der Arbeitnehmer und der Mieter wie eine Steuer auf Arbeitsplätze und Mietwohnungen.

Dass das AGG sich bei der Vermietung nur auf Vermieter mit mehr als 50 Mieteinheiten auswirkt, vermindert zwar die Bürokratiewirkung des Gesetzes, wirkt sich aber dennoch gerade für die einkommensschwächeren Mieter negativ aus, die typischerweise die Mieter von solchen Vermietern sind. Wenn aufgrund des AGG langfristig das Angebot an Mietwohnungen durch Wohnungsbaugesellschaften sinkt,

dann wird dies gerade dort bei einkommensschwachen Mietern zu höheren Mieten führen.

Dabei ist das Problem einer Diskriminierung von Bevölkerungsgruppen eines, das in einer offenen Gesellschaft gerade durch wettbewerbliche Märkte entschärft werden kann. Der Arbeitgeber, der bei der Einstellung von Arbeitnehmern diskriminiert, zieht einen weniger geeigneten Bewerber um einen Arbeitsplatz einem geeigneteren vor. Das geht offenkundig zu Lasten seines Gewinns und seiner Wettbewerbsfähigkeit im Markt. Es ist sein eigenes Gewinnstreben, das ihn in der Regel von Akten der Diskriminierung abhält.

Die Erfahrung des klassischen Einwanderungslandes USA bestätigt die Hypothese, dass offene Märkte die beste Institution zur Integration von Minderheiten sind. Der „Schmelztiegel“ USA funktionierte in erster Linie über die Leistungsbereitschaft der Einwanderer, die sich auf offenen Arbeits- und Gütermärkten in Konkurrenz zu den eingessenen Anbietern Anerkennung ihrer Leistungen verschaffen konnten. Wenn heute Amerikaner irischer, italienischer, jüdischer, ostasiatischer, indischer oder lateinamerikanischer Abstammung schon in der zweiten Generation keine statistisch nachweisbaren ökonomischen Nachteile mehr erleiden, dann liegt das nicht am Fehlen einer Neigung zur Diskriminierung in der Bevölkerung oder an dem amerikanischen Antidiskriminierungsgesetz, sondern an der weitgehenden Durchsetzung des Leistungsprinzips in einer wettbewerblichen Marktwirtschaft.

Natürlich gibt es benachteiligte Gruppen auch in den USA, wie zum Beispiel die Afro-Amerikaner. Gegen sie hat es in den Südstaaten lange Zeit gesetzliche Gebote zur Diskriminierung gegeben. Das amerikanische Antidiskriminierungsrecht entstand als Reaktion auf diese diskriminierenden Gesetze, ohne auf diesen Ursprung begrenzt zu sein. Auch sind die Arbeitsmärkte der USA für Immigranten schwerer zugänglich geworden als sie es einmal waren. Aber man sollte angesichts dessen die erstaunliche ethnische Integrationsleistung gerade des amerikanischen Wirtschaftssystems nicht vergessen.

Während das AGG ein ganz neues Gesetz ist, das im Geiste des Schutzes des Schwächeren erlassen

wurde, hat der Mieterschutz im Mietrecht für Wohnungen eine sehr lange Tradition. Der Beirat hat sich schon vor längerer Zeit dafür eingesetzt, auch beim Mietrecht mehr Vertragsfreiheit walten zu lassen². Er hat damals gezeigt, dass auch den Interessen der Mieter mit einem Mehr an Vertragsfreiheit besser gedient ist als mit einem Mieterschutz, der zugleich ein Beitrag zur Bürokratisierung unserer Welt ist. Auch auf dem Miet-Wohnungsmarkt gilt, dass der Wettbewerb der Anbieter der beste Schutz der Marktgegenseite vor Ausbeutung ist. Und auch auf dem Miet-Wohnungsmarkt würde ein Regime der Vertragsfreiheit – nach einer anfänglichen Lernphase der Bevölkerung – die Anzahl der Rechtsstreitigkeiten und die Komplexität der Rechtsmaterie vermindern.

III. Verbraucherschutz

In Vorbereitung befindet sich eine Gesetzesnovelle zum Versicherungsvertragsgesetz. Die Versicherungswirtschaft ist schon heute ein hochregulierter Bereich. Die Novelle führt zu einer weiteren Bürokratisierung in der Versicherungswirtschaft. Es mag gerechtfertigt sein, den Versicherten bei der Lebensversicherung davor zu schützen, bei vorzeitiger Kündigung des Vertrags unter Umständen sehr geringe Rückzahlungen von eingezahlten Prämien zu erhalten. Aber eine solche Veränderung des Versicherungsvertragsgesetzes könnte ohne großen zusätzlichen Bürokratieaufwand erfolgen. Problematisch ist der Plan, die Informationspflichten des Versicherers gegenüber dem potentiellen Versicherer in einer solchen Weise zu verschärfen, dass daraus für beide Seiten, Versicherer und Versicherten, ein großer Zuwachs an „Papierkrieg“ entsteht. Es geht zum Beispiel darum, dass bisher der Gesetzgeber das sogenannte Policenmodell bei der Information des künftigen Kunden ermöglicht hat. Nach den Intentionen der Novelle soll es durch das „Antragsmodell“ ersetzt werden. Dies bedeutet, dass der Kunde noch vor Antragstellung nachweislich über alle rechtlich relevanten Details informiert werden muss, während es bisher ausreichte, das umfangreiche Informationspaket nur demjenigen potentiellen Kunden zusam-

men mit der Police zuzustellen, der einen Versicherungsantrag bereits gestellt hat. Der Aufwand für die Versicherer erhöht sich dadurch erheblich, obwohl auch heute schon der Kunde vor seiner verbindlichen Vertragsunterschrift alle relevanten Informationen erhält.

Der durch diese Bürokratisierung bewirkte Gewinn an Informiertheit des Versicherungskunden ist gering und in fast allen Verträgen völlig unnötig. Da diese zusätzliche Bürokratie aber für alle Versicherer erhebliche Kosten verursacht, werden diese unter Wettbewerbsbedingungen auf die Versicherten in der Form höherer Prämienzahlungen überwältigt. So ist dieser Teil der Novelle des Versicherungsvertragsgesetzes unter dem Titel „Verbraucherschutz“ ein weiterer Beitrag zur Bürokratisierung unseres Lebens, der fast allen Versicherten einen Schutz beschert, den sie nicht nötig haben, für den sie aber bezahlen müssen.

Dieses Beispiel kann dazu dienen, eine allgemeine Bemerkung zum Thema Verbraucherschutz und Bürokratie einzuleiten. Der Beirat wendet sich nicht grundsätzlich gegen staatlichen Verbraucherschutz. Die öffentliche Hand erfüllt mit Sicherheit eine wichtige regulierende Funktion bei dem Schutz der Verbraucher vor Angeboten, die bei besserem Informationsstand der Käufer gar nicht auf dem Markt wären. Indessen gilt auch hier das, was oben schon zum Thema Diskriminierung geschrieben wurde: Funktionierender Wettbewerb auf Märkten ist der beste Verbraucherschutz.

Der Verbraucher muss notwendigerweise immer unter Bedingungen unvollständiger Information entscheiden. Je reicher die Volkswirtschaft ist, je bunter das Angebot an Waren und Dienstleistungen als Ausdruck des Wohlstands gestaltet wird, desto weniger kann sich der Verbraucher auf seinen eigenen Kenntnisstand über die Qualität der Ware oder Dienstleistung verlassen. Es wäre allerdings vorschnell, hier von Marktversagen zu sprechen. Denn im Markt selbst entwickeln sich Lösungen für das Problem unvollkommener Information des Verbrauchers. Die wichtigste Problemlösung ist der Anreizmechanismus der Schaffung und der Aufrechterhaltung

² „Probleme der Wohnungswirtschaft“ Gutachten vom 23. Januar 1982

einer Reputation des Anbieters für zufriedenstellende Qualität. Es bedarf hier allenfalls des Flankenschutzes durch den Staat, indem er ein funktionsfähiges Immaterialgüterrecht, insbesondere einen funktionsfähigen Markenschutz, zur Verfügung stellt.

Zum Funktionieren dieses Reputationsmechanismus kann der Staat auch auf andere Weise beitragen. Staatlich geförderte Qualitätstests wie zum Beispiel die der Stiftung Warentest können dem Verbraucher gute Entscheidungen erleichtern, ohne in die Gestaltungsfreiheit der Anbieter oder die Entscheidungsfreiheit der Verbraucher einzugreifen.

Der Staat sollte im Interesse einer Entbürokratisierung des Wirtschaftslebens auch tolerieren, dass Verbraucher gelegentlich bei ihren Käufen hereinfallen. Das alte Rechtsprinzip „caveat emptor“ hat seinen guten ökonomischen Sinn. Wer es ernst meint mit dem Programm Bürokratie-Abbau, muss dem Bürger Eigenverantwortung zumuten. Es ist verfehlt, wenn der Staat versucht, den Verbraucher durch einen perfektionierten Verbraucherschutz vor allen Käuferisiken zu bewahren. Denn das geht nur durch ein solches Maß an Gängelung sowohl der anbietenden Unternehmen als auch der Verbraucher selbst, wie es mit einer freien und effizienten Marktwirtschaft nicht verträglich ist. Der Lebensstandard der Menschen und die Vielfalt der Produkte, die sie kaufen könnten, wären in einer solchen Welt wesentlich geringer als in einem marktwirtschaftlichen System, das dem Bürger einen großen Teil des Käuferisikos belässt.

Aus Fehlern lernt man. In einer dynamischen Wirtschaft wird es häufiger zu Fehlentscheidungen kommen. Sie helfen einem, das eigene Verhalten zu überprüfen und zu korrigieren.

Als zum Beispiel vor einiger Zeit einige Urlauber wegen der Insolvenz ihres Reiseveranstalters von ihrem Urlaubsort nicht planmäßig nach Hause gebracht wurden, verfügte der Staat sehr schnell eine weitere Bürokratisierungsmaßnahme, indem er den Reiseveranstaltern zur Auflage machte, ihre Kunden gegen solche Insolvenzschäden zu versichern. Das war populär, obwohl diese zusätzlichen Kosten der Reiseveranstalter im Wettbewerb auf die zu

schützenden Kunden abgewälzt werden. Richtigerweise hätte man auf einen solchen Eingriff in die Vertragsfreiheit verzichten sollen. Einige Kunden haben einen Schaden erlitten. Die große Mehrheit der Kunden hätte aus dem Schaden gelernt. Die Anbieter hätten sich auf Kunden einstellen müssen, die nunmehr das Insolvenzrisiko des Anbieters einkalkulieren und sich aus eigenem Antrieb dagegen versichern, wenn sie es lohnend finden. Der Markt hätte ohne Staatsingriff eine effizientere als die heutige Antwort auf das Problem gefunden.

Der staatliche Verbraucherschutz sollte daher auf solche Maßnahmen beschränkt werden, in denen eine spontane Marktlösung der Probleme nachweislich einer staatlichen Maßnahme unterlegen ist. Dieser Nachweis sollte unabhängig durchgeführt werden (vgl. Abschnitt VI).

IV. Flucht aus überregulierten Bereichen

In diesem Abschnitt macht der Beirat auf eine weitere Anpassungsreaktion aufmerksam, die ein Anzeichen für übermäßige Regulierung ist. Es geht um die „Flucht“ aus bestimmten Rechtsmaterien, in denen die Vertragsfreiheit durch zwingendes Recht zurückgedrängt wird.

Der Arbeitsmarkt ist ein durch das Arbeitsrecht hochregulierter Markt. Man kann heute verschiedene Formen der „Flucht aus dem Arbeitsrecht“ feststellen. Eine illegale Form dieser Flucht ist die Schwarzarbeit. Sie ist sicherlich ganz wesentlich durch die hohe Abgabenbelastung verursacht. Daneben spielt aber auch eine Rolle, dass die Einstellung und Entlassung von Arbeitskräften im offiziellen Markt durch das geltende Arbeitsrecht kostspielig und mühsam ist. Generell gelingt die Flucht aus überregulierten Bereichen in erster Linie denjenigen Produktionsfaktoren, die international mobil sind, also vorwiegend dem Kapital und höher qualifizierten Arbeitskräften. Besonders negativ betroffen sind diejenigen Faktoren und Sektoren, die nicht ausweichen können. Dies sind insbesondere kleinere Unternehmen und Anbieter lokaler Dienstleistungen.

Analoges gilt für das Mietrecht. Staaten, in denen der Mieterschutz noch weiter getrieben worden ist als in Deutschland, haben zusehen müssen, wie das privatwirtschaftliche Angebot von Mietwohnungen weitgehend verschwunden ist, so dass sich die Bevölkerung in staatlichen oder kommunalen Mietwohnungen oder in Eigentumswohnungen wiederfindet. Märkte, die eine wohlstandsmehrende Funktion erfüllen würden, können durch ein Übermaß an zwingendem Recht praktisch wegreguliert werden.

V. Subsidiarität und das Problem der europäischen Richtlinien

Zahlreiche Bürokratisierungsschritte durch Einführung zwingenden Rechts begründen sich als Umsetzung von Richtlinien des Ministerrats der Europäischen Gemeinschaft. Ohne Zweifel besteht für Deutschland die Verpflichtung zur Umsetzung solcher Richtlinien. Indessen entbindet das den deutschen Gesetzgeber und die Bundesregierung nicht von der politischen Pflicht, die Sinnhaftigkeit solcher Gesetze zu überprüfen. Denn es liegt ja an Deutschland selbst, ob solche bürokratisierenden Richtlinien verabschiedet werden oder nicht. Natürlich geht es bei europäischen Richtlinien immer auch um politische Kompromisse. Aber es sollte doch auch um den Sinn einer solchen Gesetzgebung gehen. Für Deutschland sollte es selbstverständlich sein, mit Sachargumenten dafür zu werben, dass nicht zuviel Bürokratielast aus Brüssel auf den deutschen Bürger zukommt. Das muss natürlich in jedem Einzelfall geschehen. Dennoch kann auf die folgenden allgemeinen Gedanken verwiesen werden.

Zentral ist die umfassendere Anwendung des im Vertrag verankerten Subsidiaritätsprinzips. Deutschland sollte darauf dringen, dass keine Richtlinie beschlossen wird, bevor nicht eine ernsthafte Prüfung ergeben hat, dass nichts in dieser Richtlinie auch genau so gut und dann eben unterschiedlich in den einzelnen Mitgliedsstaaten geregelt werden kann. Es ist zum Beispiel nicht einzusehen, dass die Bürokratisierung des Ablaufes beim Abschluss von Versicherungsverträgen in Europa einheitlich verlaufen muss. Selbst wenn Mitgliedsstaat A der Meinung ist, man

benötige diese Form des Verbraucherschutzes, ist nicht zu verstehen, was diesen Staat daran hindert, diesen Verbraucherschutz für sich einzuführen, auch wenn nicht alle anderen Mitgliedsstaaten dasselbe tun. Dann aber widerspricht eine Richtlinie des Inhalts, dass dieser „Verbraucherschutz“ überall eingeführt werden muss, offensichtlich dem Subsidiaritätsprinzip.

Gleiches gilt für die Versicherungspflicht von Reiseveranstaltern gegen ihre eigene Insolvenz. Auch die Materie, die im AGG geregelt ist, kann ohne Probleme von Land zu Land unterschiedlich geregelt sein, sodass es gemäß Subsidiaritätsprinzip eine solche Richtlinie eigentlich gar nicht geben sollte.

Die heute praktizierte De-facto-Umgehung des Subsidiaritätsprinzips weitet die Handlungsmöglichkeiten der Institutionen der Europäischen Gemeinschaft wesentlich aus und verschafft ihnen damit Kompetenzen und Beschäftigungsmöglichkeiten. Das festigt die Umgehung des Subsidiaritätsprinzips. Aber es sollte dem Publikum klar werden, dass die Missachtung des Subsidiaritätsprinzips einen wesentlichen Beitrag zur Überbürokratisierung des Lebens in Europa leistet.

VI. Fazit

Das Prinzip der privatautonomen Gestaltung von Verträgen ist ein wesentliches Element der wettbewerblichen Marktwirtschaft. Die zunehmende Einschränkung der Vertragsfreiheit mindert die Leistungsfähigkeit der Gesellschaft. Sie blockiert nicht nur den Entdeckungscharakter des Marktes und gängelt die Marktteilnehmer, sondern ist auch eine wichtige Ursache für die zunehmende Bürokratielast, die die Bürger zu tragen haben. Im Ergebnis mindert die zunehmende Einschränkung der Vertragsfreiheit Wachstum und Beschäftigung.

Das Thema Bürokratie sollte daher nicht allein, wie bisher geschehen, in Bürokratieabbau-Kommissionen (wie z.B. dem projektierten Normenkontrollrat) aufgegriffen, sondern unter fundamentalen ordnungspolitischen Gesichtspunkten verstanden werden. Diese liegen in der Zuständigkeit des

Bundeswirtschaftsministers. Wenn man, wie in diesem Gutachten dargelegt, den tieferen Grund der Überbürokratisierung in einer zu umfassend regulierenden Staatstätigkeit und einer Einschränkung der Vertragsfreiheit sieht, ist daher der Bundeswirtschaftsminister aufgerufen, sich dieser Problematik als einem zentralen Anliegen anzunehmen.

Daher schlägt der Beirat vor, die Praxis der Gesetzesfolgenabschätzung wie folgt grundlegend zu verbessern:

- ▶ Der Bundeswirtschaftsminister sollte sich zur ständigen Aufgabe machen, die hohe Bedeutung der Vertragsfreiheit bewusst zu halten. Er sollte dem Gesetzgeber Vorschläge unterbreiten, wie vorhandene Einschränkungen der Vertragsfreiheit reduziert werden können.
- ▶ Als Querschnittsaufgabe des Bundeswirtschaftsministeriums ist jede neue Staatsintervention ex ante auf ihre Folgen für die Vertragsfreiheit sowie auf die Bürokratielasten für die Bürger zu untersuchen. Solche Analysen sollten auch die langfristigen Wirkungen erfassen.
- ▶ Ex post sind alle die Vertragsfreiheit einschränkenden Staatsinterventionen auf ihre Effektivität zu untersuchen, indem nach ausreichender Zeit, z.B. zwei Jahre nach Inkrafttreten, vor allem die Kosten der direkten und indirekten Bürokratielasten quantitativ erfasst und mit dem Nutzen der Staatsinterventionen verglichen werden. Diese Analysen sind zu publizieren. Sofern möglich, sollte die Evaluierbarkeit von außen durch eine Veröffentlichung von Informationen und Daten gestärkt werden.

Der Beirat verkennt nicht die Schwierigkeiten, Kosten und Nutzen quantitativ abzuschätzen und ursächlich zuzuordnen. Jedoch zeigt die Erfahrung, dass derartige Evaluationsstudien, wie sie etwa vom US-amerikanischen Office of Management and Budget (OMB) und vom Congressional Budget Office (CBO) durchgeführt werden und nun auch in Deutschland die Wirkung der Hartz-Gesetze untersuchen sollen, allmählich ein Bewusstsein dafür schaffen, dass die Folgekosten der die Vertragsfreiheit einschränkenden Staatsinterventionen erheblich sein können – zunächst als Bürokratielast, letztlich aber als ein Schaden für Wachstum und Beschäftigung.

Berlin, den 16. September 2006

Der Vorsitzende des wissenschaftlichen Beirats
beim Bundesministerium für Wirtschaft und
Technologie

Prof. Axel Börsch-Supan, Ph.D.

Das Gutachten wurde vorbereitet von folgendem Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

Prof. Dr. Carl Christian von Weizsäcker (Federführung)
Em. Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität zu Köln

Das Gutachten wurde beraten von folgenden Mitgliedern des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie

Prof. Axel Börsch-Supan, Ph.D. (Vorsitzender)
Direktor des Mannheimer Forschungsinstituts Ökonomie und Demographischer Wandel Universität Mannheim
Professor für Makroökonomik und Wirtschaftspolitik an der Universität Mannheim

Prof. Dr. Christoph Engel
(Stellvertretender Vorsitzender)
Direktor am Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern und Professor für Rechtswissenschaften an der Universität Osnabrück

Prof. Dr. Hermann Albeck
Em. Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Saarbrücken

Prof. Dr. Peter Bernholz
Em. Professor für Nationalökonomie, insbesondere Geld- und Außenwirtschaft, an der Universität Basel

Prof. Dr. Norbert Berthold Professor für Volkswirtschaftslehre an der Bayerischen Julius-Maximilians-Universität in Würzburg

Prof. Dr. Charles B. Blankart
Professor für Wirtschaftswissenschaften an der Humboldt-Universität zu Berlin

Prof. Dr. Dres. h.c. Knut Borchardt Em. Professor für Wirtschaftsgeschichte und Volkswirtschaftslehre an der Universität München

Prof. Dr. Friedrich Breyer
Professor für Volkswirtschaftslehre, an der Universität Konstanz

Prof. Dr. Claudia M. Buch Professor für Wirtschaftstheorie, insbesondere Geld und Währung, an der Universität Tübingen

Prof. Martin Hellwig, Ph.D. Direktor am Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern und Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Mannheim

Prof. Dr. Dr. h.c. Helmut Hesse Präsident der Landeszentralbank in der Freien Hansestadt Bremen, in Niedersachsen und Sachsen-Anhalt i.R. Honorarprofessor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Göttingen

Professor. Dr. Hans Gersbach Professor für Wirtschaftspolitik CER-ETH – Center of Economic Research at ETH Zürich, Schweiz

Prof. Dr. Günter Knieps
Direktor des Instituts für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik; Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Prof. Dr. Wernhard Möschel Professor für Bürgerliches Recht, Handels- und Wirtschaftsrecht an der Universität Tübingen

Prof. Dr. Manfred Neumann Em. Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Erlangen-Nürnberg

Prof. Dr. Manfred J.M. Neumann Professor für Wirtschaftliche Staatswissenschaften, insbesondere Wirtschaftspolitik, an der Universität Bonn

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Helmut Schlesinger
Präsident der Deutschen Bundesbank i.R. Honorarprofessor an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

Prof. Dr. Monika Schnitzer Professor für Volkswirtschaftslehre an der Ludwig-Maximilians-Universität München

Prof. Dr. Olaf Sievert Präsident der Landeszentralbank in den Freistaaten Sachsen und Thüringen, Leipzig i.R. Honorarprofessor an der Universität des Saarlandes

Prof. Achim Wambach, Ph.D. Professor für wirtschaftliche Staatswissenschaften an der Universität zu Köln
Prof. Dr. Christian Watrin Em. Professor für wirtschaftliche Staatswissenschaften an der Universität Köln

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Hans F. Zacher Em. Professor für öffentliches Recht an der Universität München, Wissenschaftliches Mitglied des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Sozialrecht in München

Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie herausgegeben. Sie wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbern oder Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Missbräuchlich ist insbesondere die Verteilung auf Wahlveranstaltungen, an Informationsständen der Parteien sowie das Einlegen, Aufdrucken und Aufkleben parteipolitischer Informationen oder Werbemittel. Untersagt ist gleichfalls die Weitergabe an Dritte zum Zwecke der Wahlwerbung. Unabhängig davon, wann, auf welchem Weg und in welcher Anzahl diese Schrift dem Empfänger zugegangen ist, darf sie auch ohne zeitlichen Bezug zu einer Wahl nicht in einer Weise verwendet werden, die als Parteinahme der Bundesregierung zugunsten einzelner politischer Gruppen verstanden werden könnte.