



Bürokratiekosten kleiner und mittlerer Unternehmen

Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit

Wissenschaftliche Leitung: Gunter Kayser

Bearbeiter: Reinhard Clemens, Michael Schorn, Hans-Jürgen Wolter

Zentrale Ergebnisse der Studie "Bürokratiekosten kleiner und mittlerer Unternehmen",
Schriften zur Mittelstandsforschung Nr. 105 NF, ISBN 3-8244-8194-4, 42,90 €,
erscheint im August 2004 im Gabler Verlag Wiesbaden

Zusammenfassung der zentralen Ergebnisse

Am 16. Januar 2003 erteilte das Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit dem Institut für Mittelstandsforschung Bonn einen Forschungsauftrag zum Thema "Bürokratiekosten kleiner und mittlerer Unternehmen". Gegenstand des Auftrages war u.a. die Überprüfung der Forschungsergebnisse des Instituts für Mittelstandsforschung Bonn aus dem Jahre 1994, die 1995 unter dem Titel "Bürokratie - ein Kostenfaktor. Eine Belastungsuntersuchung bei mittelständischen Unternehmen" veröffentlicht wurden.

Die schriftliche Befragung fand im Mai 2003 statt. Befragt wurde eine nach Branchen und Größenklassen geschichtete Stichprobe von 16.910 Unternehmen. 1.220 verwertbare Fragebogen wurden zurückgesandt (Rücklaufquote: 7,2 %). Zusätzlich wurden 51 telefonische und 20 persönliche Interviews zwischen Juli und August 2003 geführt.

Die bürokratiebedingte Belastung

- Die Sample-Unternehmen bezeichnen mehrheitlich die bürokratiebedingte Belastung als sehr hoch (33,2 %) bzw. hoch (45,9 %), 18,1 % der Unternehmen als mittel. Vor allem aus Sicht mittelgroßer Unternehmen ist die Belastung sehr hoch. Kleine und große Unternehmen charakterisieren die bürokratiebedingte Belastung vergleichsweise seltener als sehr hoch (1 bis 19 Beschäftigte: 29,9 %; 500 und mehr Beschäftigte: 26,9 %).

Gegenüber 1994 hat der Anteil der Unternehmen, die die Belastung als hoch bzw. sehr hoch bezeichnen, deutlich von 47,8 % (1994) auf 79,0 % (2003) zugenommen.

- Je älter die Unternehmen, desto höher ist der Anteil derjenigen, die von hoher bis sehr hoher Belastung sprechen. Halten rd. 60 % der Unternehmen, die weniger als 5 Jahre am Markt sind, die Belastung für hoch bis sehr hoch, so sind es bei den Unternehmen mit über 20-jähriger Marktpraxis bereits 85 % und mit über 50-jähriger Marktpräsenz schließlich fast 90 %.

Die Entwicklung der bürokratiebedingten Belastung

- In Anlehnung an die Methode von 1994 wurde nach der Entwicklung der Belastung in den letzten 5 Jahren gefragt. Hierzu gab mehr als jedes dritte Unternehmen an, dass die bürokratiebedingte Kostenbelastung in den letzten fünf Jahren stark gestiegen ist. Weitere rd. 54 % berichten von einer

gestiegenen und nur 12 % von einer konstanten Belastung. Damit stellten 2003 mehr Unternehmen eine sehr starke bzw. starke Zunahme der Bürokratiekosten im zurückliegenden Fünfjahreszeitraum fest als im Jahre 1994 (1994: 75,8 %; 2003: 87,4 %).

- Differenziert nach Belastungsbereichen konstatieren überdurchschnittlich viele Unternehmen eine starke Zunahme der Bürokratiebelastung im Bereich Sozialversicherungen (35,5 % starke Belastungszunahme), gefolgt vom Bereich Arbeitsrecht/-schutz (32,4 %). Deutlich weniger Unternehmen (23,0 %) führten die starke Belastungszunahme auf den Bereich Steuern zurück, noch weniger auf den Bereich der Statistik (22,2 %), und für nicht einmal jedes fünfte Unternehmen (19,3 %) geht der starke Belastungsanstieg auf den Bereich Umweltschutz zurück.

Die Belastung nach Belastungsursachen

- Besonders viele Unternehmen führen die Steigerung der bürokratischen Belastung in den letzten 5 Jahren auf Bereiche zurück, die in die Zuständigkeit der Sozialversicherungen fallen. In diesem Bereich ist auch heute aus Sicht der Unternehmen die Belastung am höchsten. Spitzenreiter unter den Belastungsursachen bzw. dem Belastungsaufwuchs war (bis zum 1.4.2003) der bürokratische Aufwand für geringfügig Beschäftigte (33,8 % sehr hoher Aufwand). Seit dem 1.4.2003 halten nur noch 26,7 % der Unternehmen den in Verbindung mit geringfügiger Beschäftigung zu bewältigenden bürokratischen Aufwand für sehr hoch. Die bürokratischen Belastungen, die im Zusammenhang mit Einstellungen bzw. Kündigungen entstehen, sind für 32,0 % der Unternehmen sehr hoch, es folgt der Aufwand bei Lohnpfändungen (29,4 %), das Ausstellen von Bescheinigungen und die Bürokratiebelastung, die mit dem Tatbestand der Scheinselbständigkeit einher geht (beide 27,6 %).
- Im Arbeitsrecht, dem Bereich, der aus Sicht der Unternehmen als Ursache für eine starke Belastung an zweiter Stelle steht, ist es der Kündigungsschutz, der zum Befragungszeitpunkt für 37,3 % aller Unternehmen einen sehr hohen bürokratischen Aufwand verursacht. Es folgen als Ursache für eine hohe Belastung mit deutlichem Abstand die Bestimmungen zu Betriebsärzten/Fachkräften für Arbeitssicherheit (26,7 % sehr hohe Belastung) und die bürokratiebedingten Pflichten aus dem Betriebsverfassungsgesetz (26,6 %). Die Vorschriften zur Teilzeitbeschäftigung/Befristung von Arbeits-

verhältnissen stellen nach der Gesetzesnovelle nur noch für jedes vierte Unternehmen eine sehr hohe Belastung dar.

- "Ermitteln und Abführen von Steuern" ist aus Sicht der Befragten der Bereich, der unter den Ursachen für die Zunahme der Belastung in den letzten fünf Jahren an dritter Stelle stand. Überdurchschnittlich viele (23,1 %) Unternehmen kommen zu dem Ergebnis, dass vor allem im Bereich der Mineralöl-, Strom-, "Ökosteuern" die Belastung mit bürokratischen Vorgaben sehr hoch ist. Es folgen als Ursache für sehr hohe Belastungen die Einkommensteuer (22,4 %) und die Körperschaftsteuer (19,6 %). Am Ende der Skala steuerbedingter bürokratischer Belastungen steht die Umsatzsteuer, die noch für 16,1 % aller Unternehmen im Sample sehr hohe bürokratische Belastungen verursacht.
- Der Bereich "Statistik", in der Gesamtschau unter den Belastungsbereichen an letzter Stelle, wird von 27,5 % der Unternehmen wegen des Erstellens von Statistiken für Landes- und kommunale Behörden und von fast 22 % wegen sonstiger Befragungen als sehr hohe Belastung eingestuft.
- Im Bereich Umweltschutz wird von knapp jedem fünften Unternehmen eine stark gestiegene Belastung konstatiert. Die Differenzierung der Befragungsergebnisse macht deutlich, dass diese Frage nur von relativ wenigen Unternehmen beantwortet wurde, vermutlich solchen, die von speziellen umweltrechtlichen Regelungen besonders betroffen sind. Die Befunde sind daher für das gesamte Sample nicht aussagekräftig. Generell kann vermutet werden, dass dort, wo Unternehmen bestimmte Umweltgesetze beachten müssen, die Belastung für zwischen 39 % und 22 % aller Unternehmen, je nach Belastungsursache, sehr hoch ist. Insgesamt sind aber nur rund 33 % aller Sampleunternehmen betroffen.
- Abgesehen von den jeweiligen Belastungsbereichen sind es aus Sicht der Unternehmen vor allem die häufigen Änderungen der entsprechenden Regelwerke, zu hohe Komplexität und mangelhafte Verständlichkeit von Verordnungen, Gesetzen oder Erlassen, eine umständliche und zeitaufwändige Informationsbeschaffung sowie umfangreiche Dokumentations- und Aufbewahrungspflichten, die die bürokratische Belastung verursachen.

Dienstleistungsmentalität von Behörden/Institutionen

- Im Allgemeinen wird davon ausgegangen, dass sich die Belastung durch bürokratische Pflichten bereits durch Professionalisierung und Sensibilisierung der zuständigen Behörden/Verwaltungen beträchtlich senken lässt. Durch zahlreiche Initiativen zur Steigerung der Dienstleistungsbereitschaft von Kommunen, Behörden, Verwaltungen ist diese Möglichkeit zur Reduktion des bürokratischen Aufwands zunehmend in das Zentrum des öffentlichen Interesses gerückt. Deshalb wurde - im Gegensatz zur Befragung von 1994 - auch diesem Aspekt in der Umfrage des Jahres 2003 Rechnung getragen. Aber nur sehr wenige Unternehmen (zwischen 5,4 % und 2,3 %) sprechen den Akteuren aus Wirtschaft und Verwaltung eine sehr gute Qualifikation zu. Immerhin bewerten zwischen 47,0 % und 36,6 % aller antwortenden Unternehmen die Qualifikation der bei den Behörden/Institutionen beschäftigten Ansprechpartner mit „gut“. Jedoch 5,4 % aller Sample-Unternehmen bescheinigen den Sozialversicherungsträgern, 5,4 % den Finanzbehörden, 7,0 % den Berufsgenossenschaften, 9,6 % den Kammern und 6,2 % den Behörden für Arbeitsschutz eine mangelhafte Qualifikation. Im Spektrum der Extremnoten wird somit die Note mangelhaft deutlich häufiger vergeben als die Note sehr gut.
- Noch bedenklicher sind die Urteile der Unternehmen über die Serviceorientierung von Behörden/Institutionen. Zwischen 5,8 % und 1,4 % vergeben hierzu die Note sehr gut. Aber 11,7 % der antwortenden Unternehmen benoten die Serviceorientierung der Sozialversicherungsträger mit mangelhaft, 22,5 % die Serviceorientierung der Finanzbehörden, 15,7 % geben der Dienstleistungsbereitschaft der Berufsgenossenschaften und 15,3 % derjenigen der Kammern das Prädikat mangelhaft. Ebenso schlecht benoten 17,0 % aller Unternehmen die Dienstleistungsbereitschaft der staatlichen Behörden für Arbeitsschutz.
- Was die Bearbeitungsdauer von Anträgen etc. durch Behörden/Institutionen anbetrifft, fallen die Noten der Unternehmen nicht weniger extrem aus. Nur zwischen 5,0 % und 1,3 % der antwortenden Unternehmen erteilen hierbei das Prädikat sehr gut. 9,8 % bezeichnen die Bearbeitungsdauer bei den Sozialversicherungsträgern als „mangelhaft“, 23,8 % der Unternehmen erteilen diese Note den Finanzbehörden, 11,2 % den Berufsgenossenschaften, 12,5 % den Kammern und 12,7 % den Arbeitsschutzbehörden.

- Im Gesamtvotum kommt das Merkmal "Qualifikation" bei den Unternehmen noch am besten weg. Die schlechtesten Noten in puncto Servicebereitschaft und Bearbeitungsdauer erhalten die Finanzbehörden.

Einsatz von IuK zur Senkung von Bürokratielasten

- IuK-Technologien gelten als Instrument zur Reduktion bürokratiebedingten Aufwands. Doch nur relativ wenige Unternehmen (42,5 %) machen zur Zeit von den Möglichkeiten der Datenübermittlung an Behörden/Institutionen Gebrauch. Etwa jedes fünfte Unternehmen regelt seine Beziehungen zur Finanzbehörde online, gut jedes dritte verkehrt mit den Sozialversicherungen "drahtlos" und gut 14 % nutzen die Möglichkeit, Statistiken via e-mail zu übermitteln.
- Die Übermittlung von Daten über IuK-Medien ist bequem, doch nur 11,4 % der befragten Unternehmen verzeichnen hierdurch auch einen Rückgang ihres bürokratiebedingten Aufwands. Fast 60 % der Unternehmen verzichten auf online-Verkehr mit Behörden, da ihnen die erforderlichen Informationen fehlen, die Verfahren aus ihrer Sicht zu kompliziert sind, zu hohe Update-Kosten entstehen, Hard- und Software zu teuer ist oder kompatible und sichere Systeme noch nicht in ausreichendem Maße vorhanden sind.

Zeitliche Belastung und Kosten der Bürokratie

Zeitliche Belastung

- Grundlage für die Berechnung des Zeitaufwands und der Kosten der überwältigten Bürokratie sind die Angaben der Unternehmen. Erhoben wurde der geschätzte Zeitaufwand, den der (antwortende) Unternehmer bzw. seine Mitarbeiter, ausgedrückt in Stunden/Jahr, zur Erledigung bürokratiebedingter Pflichten benötigen, und wer mit der Erfüllung bürokratiebedingter Verpflichtungen betraut wird. Ferner wurden die Befragten gebeten, den finanziellen Jahresaufwand zur Bewältigung bürokratischer Pflichten, ausgedrückt in €, zu ermitteln und auf die Kostenarten Personal, Sachmittel und externe Beratung sowie auf die Belastungsbereiche Steuern und Abgaben, Sozialversicherungen, Arbeitsrecht/-schutz, Statistik und Umweltschutz zu verteilen. Die auf diese Weise erhobenen Daten bilden die Grundlage für die Schätzung der Bürokratiekosten der deutschen Wirtschaft. Analog war das IfM Bonn auch in seiner Untersuchung aus dem Jahre 1994 verfahren.

- Hinsichtlich der zeitlichen Belastung zeigt sich ein starker Bezug zur Unternehmensgröße. In einem Kleinunternehmen mit 1 bis 9 Beschäftigten arbeitet jede Person durchschnittlich jährlich fast 64 Stunden für die Erledigung bürokratiebedingter Aufgaben, bei Unternehmen mit 500 und mehr Beschäftigten 5,6 Stunden. In allen Größenklassen hat der durchschnittliche Zeitaufwand je Mitarbeiter zwischen 1994 und 2003 zugenommen. Am höchsten ist die Zunahme bei Unternehmen mit 20 bis 49 Beschäftigten (+ 5,8 Stunden je Beschäftigtem) und Unternehmen mit 100 bis 499 Beschäftigten (+ 4 Stunden). Die relative Belastung ist aber nach wie vor in den kleinsten Unternehmen am höchsten.
- Die anfallenden Arbeiten teilen sich Unternehmer (27,7 % der Arbeiten), Mitarbeiter (39,4 %) und externe Berater (32,9 %), wobei gegenüber 1994 vor allem der Anteil der Arbeiten, die der Unternehmer selbst erledigt, zurückgegangen ist und die Anteile der von Mitarbeitern bzw. externen Beratern zu erledigenden Arbeiten zugenommen haben.

Finanzielle Belastung

- Den Angaben der Unternehmen zufolge beträgt der finanzielle Aufwand als Folge bürokratischer Belastungen bei Kleinunternehmen mit 1 bis 9 Beschäftigten 4.361 € je Beschäftigtem. Gegenüber 1994, wo er sich auf 3.496 € belief, ist er somit um 24,8 % angestiegen.
- In der nächst höheren Größenklasse mit 10 bis 19 Beschäftigten liegt der Aufwand zur Erledigung bürokratischer Pflichten bei 2.727 € je Beschäftigtem; 1994 betrug er noch 1.558 €, ist also in dieser Größenkategorie innerhalb von gut 8 Jahren um 75 % gestiegen. Dieser Befund setzt sich in den übrigen Größenklassen in etwa fort; je größer die Unternehmen, desto geringer die finanzielle bürokratiebedingte Belastung je Beschäftigtem, aber desto höher die Zunahme gegenüber 1994. Am höchsten ist der Anstieg der Bürokratiekosten in Unternehmen mit 100 bis 499 Beschäftigten, wo er 130,3 % beträgt.
- Nach Wirtschaftsbereichen und Unternehmensgrößen aufbereitet zeigen sich mit dem oben dargelegten Befund vergleichbare Ergebnisse. Allerdings gibt es deutliche Unterschiede im Kleinbetriebsbereich. So liegen hier die durch Bürokratie verursachten Kosten je Beschäftigtem in den sonstigen Wirtschaftsbereichen einschließlich der sonstigen Dienstleistungen bei 6.020 €; bei den unternehmensnahen Dienstleistungen liegen sie im glei-

chen Größensegment bei 5.234 €, im Handel bei 4.487 €, im Baugewerbe bei 3.816 € und im Produzierenden Gewerbe bei 1.755 €, jeweils bezogen auf Unternehmen mit 1 bis 9 Beschäftigten.

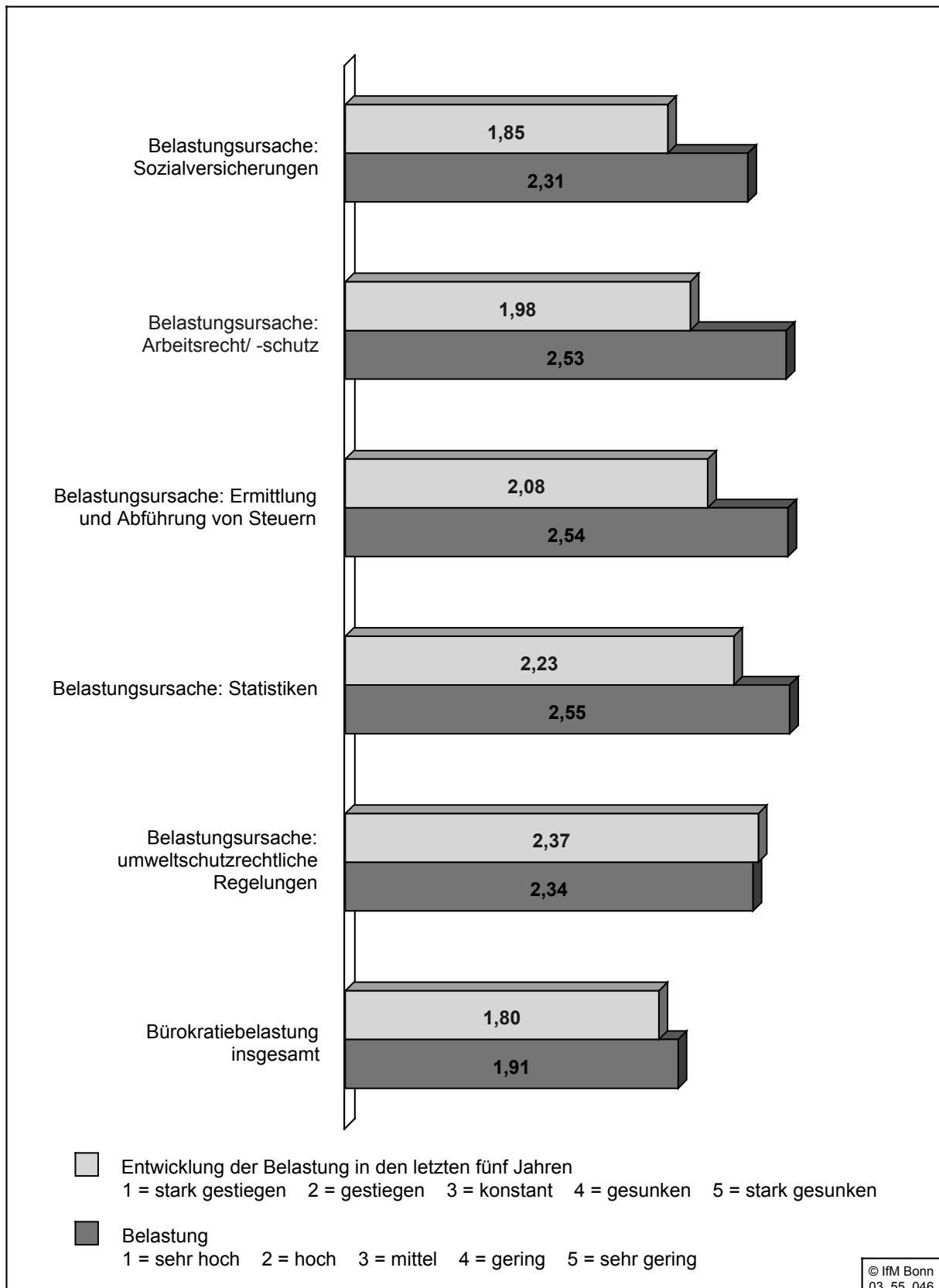
- 43,4 % der Gesamtkosten werden durch den Bereich Steuern/Abgaben verursacht, 29,4 % durch den Bereich Sozialversicherungen und 11,2 % durch den Bereich Arbeitsrecht/-schutz. 11,7 % der Kosten gehen auf den Bereich Statistik und 4,3 % auf den Bereich Umweltschutz zurück. Besonders mittelstandsrelevant ist der Belastungsbereich Steuern und Abgaben. Hier entstehen für Kleinunternehmen mit 1 bis 9 Beschäftigten 57,4 % der Gesamtbelastung, weitere 24,4 % steuert der Bereich Sozialversicherungen bei.
- Bei Ermittlung der bürokratiebedingten Kosten muss natürlich berücksichtigt werden, dass etliche Maßnahmen von den Unternehmen auch ohne bürokratischen Anlass ergriffen werden müssen, z.B. das Aufbereiten von Unterlagen zur Kontrolle der Kosten oder Unternehmensabläufe. Nach Angaben der Unternehmen weisen 15,6 % der Bürokratiekosten diesen "dual-use"-Charakter auf.
- In einem letzten Arbeitsschritt wurden die gesamtwirtschaftlichen Kosten der überwälzten Bürokratie ermittelt. Auf Basis der aktuellen Umsatzsteuerstatistik und gestützt auf die Angaben der Unternehmen ergibt sich eine Gesamtbelastung der Unternehmen durch bürokratiebedingte Kosten 2003 von 46,02 Mrd. €; hiervon entfallen 84 % auf den Mittelstand. Kosten in Höhe von 13,2 Mrd. € hat das Produzierende Gewerbe zu tragen, 11,6 Mrd. € der Handel, 8,2 Mrd. € die unternehmensnahen und 9,4 Mrd. € die sonstigen Dienstleistungen/Wirtschaftsbereiche und 3,7 Mrd. € schließlich das Baugewerbe.
- Nominal sind somit die Bürokratiekosten der Wirtschaft in den Jahren zwischen 1994 und 2003 um rund 50 % angestiegen (1993: knapp 30 Mrd. €), die Steigerung im Mittelstand beläuft sich auf rund 40 %.

Um die reale prozentuale Steigerung der Bürokratiekosten zu ermitteln ist es erforderlich, Preissteigerungen und die Zunahme der Anzahl der Unternehmen aus den Berechnungen zu eliminieren. Dann beträgt der Zuwachs der Bürokratiekosten zwischen 1994 und 2003 noch 25,8 % oder knapp 3 % p.a.

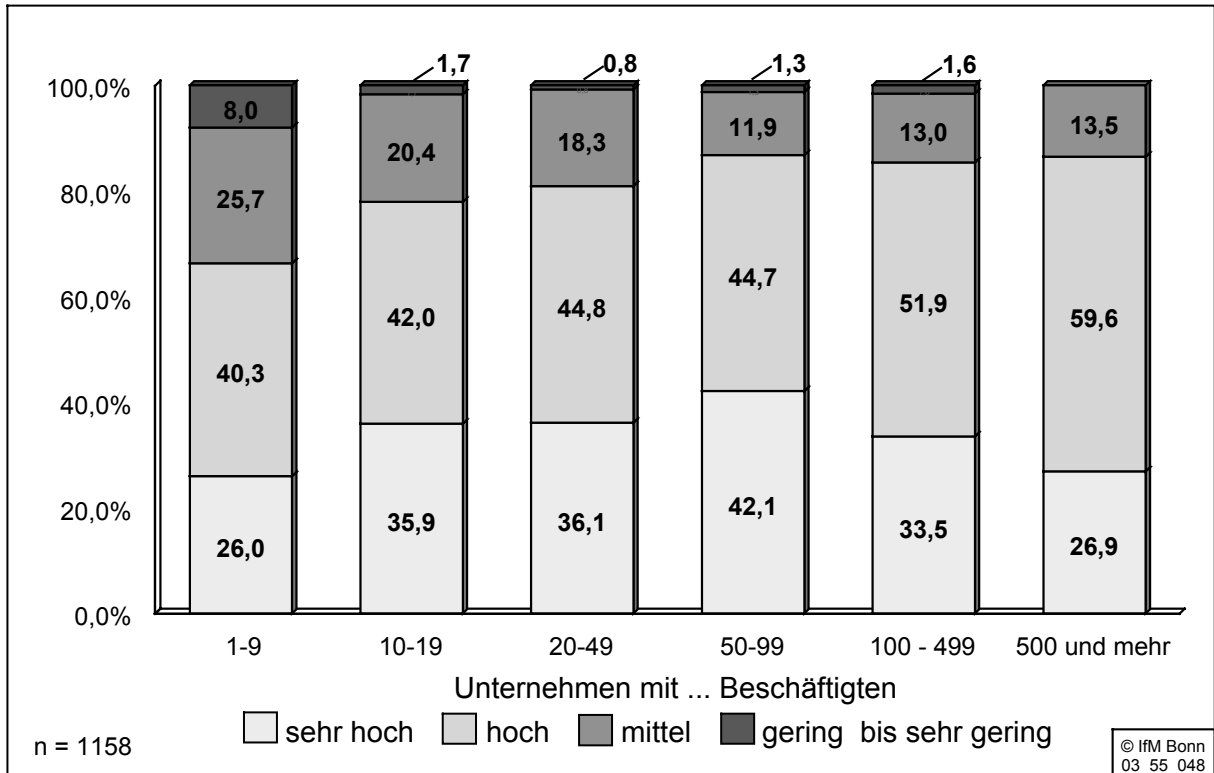
Folgen der Bürokratiekosten

- Schließlich wurden die Unternehmen gebeten, die Folgen darzustellen, die aus ihrer Sicht die bürokratischen Belastungen für die Unternehmen zeitigen. Für 46 % der Befragten besteht ein sehr starker negativer Zusammenhang zwischen überwältigter Bürokratie und Unternehmergeist. Für fast 35 % der antwortenden Unternehmen gilt entsprechendes für die Beschäftigung. Der Übergang zu neuen Beschäftigungsformen (Teilzeit, variable Arbeitszeit etc.) wird nach Meinung etwa jedes dritten Unternehmens durch bürokratische Pflichten sehr stark erschwert; fast 28 % der Unternehmen konstatieren einen sehr starken negativen Zusammenhang zwischen Bürokratie und Unternehmenswachstum, 25 % attestieren der Bürokratie eine sehr starke investitionshemmende Wirkung. Gut jedes sechste antwortende Unternehmen fühlt sich in seiner Innovationstätigkeit sehr stark bürokratisch behindert und sechs von hundert Unternehmen stellen einen derartigen negativen Zusammenhang zwischen FuE-Tätigkeit und bürokratischer Belastung her.

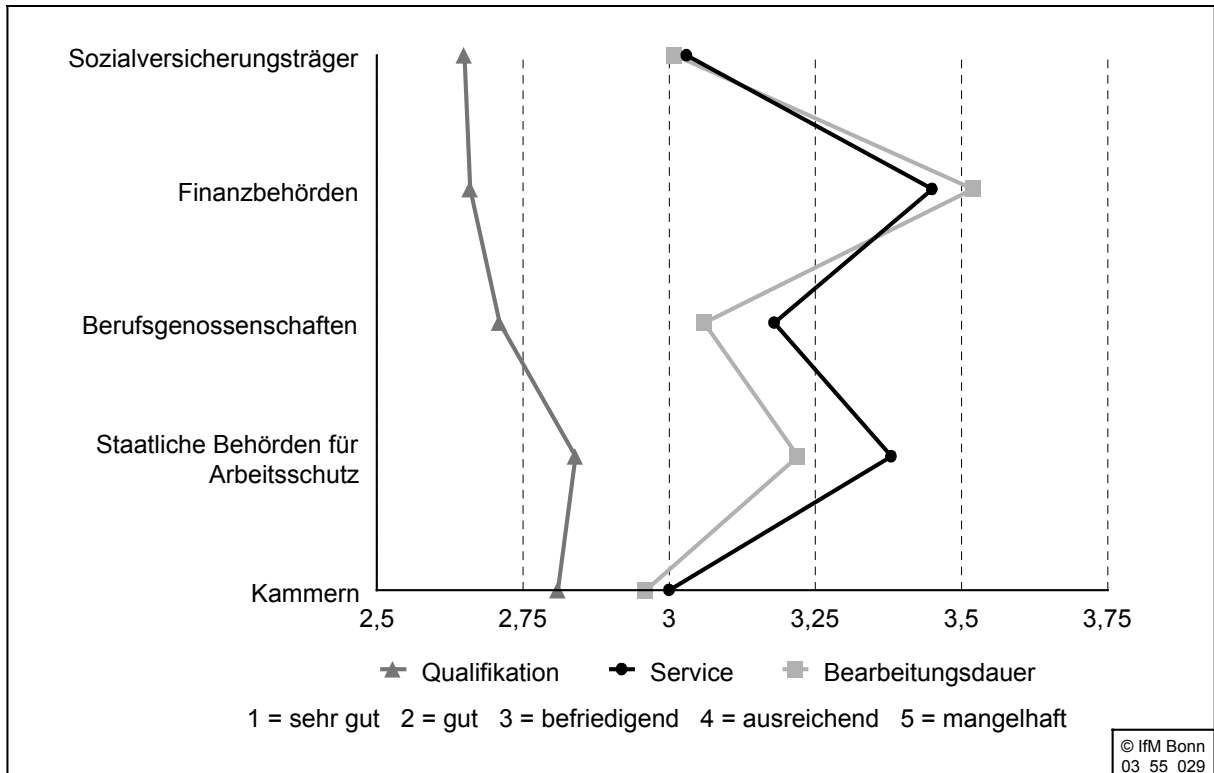
Belastung und Belastungsentwicklung in den letzten fünf Jahren nach Belastungsbereichen (nach Kennziffern)



Bürokratiebelastung und Unternehmensgröße (in %)



Qualifikation, Serviceorientierung und Bearbeitungsdauer der Behörden/Institutionen (nach Kennziffern)



**Durch bürokratiebedingte Leistungen verursachte Kosten
je Beschäftigtem - nach Wirtschaftsbereichen und Größenklassen**

Unternehmen mit ... Beschäftigten	Interne Kosten je Beschäftigtem in €	Externe Kosten je Beschäftigtem in €	Gesamtkosten je Beschäftigtem in €
Produzierendes Ge- werbe (ohne Bau)			
1 - 9	1.001	754	1.755
10 - 19	2.009	773	2.782
20 - 49	1.480	520	2.000
50 - 99	1.378	379	1.757
100 - 499	1.744	153	1.897
500 und mehr	426	75	501
Baugewerbe			
1 - 9	2.639	1.177	3.816
10 - 19	1.899	632	2.531
20 - 49	1.611	420	2.031
50 - 99	853	225	1.079
100 - 499	355	174	529
500 und mehr	83	20	103
Handel			
1 - 9	3.075	1.413	4.487
10 - 19	1.795	779	2.575
20 - 49	952	518	1.469
50 - 99	2.103	401	2.504
100 - 499	406	210	616
500 und mehr	144	44	187
Unternehmensnahe Dienstleistungen			
1 - 9	3.326	1.908	5.234
10 - 19	1.387	871	2.258
20 - 49	1.535	551	2.086
50 - 99	456	350	807
100 - 499	622	169	791
500 und mehr	155	48	204
Sonstige Wirtschafts- bereiche (incl. sonsti- ge Dienstleistungen)			
1 - 9	4.012	2.008	6.020
10 - 19	2.562	874	3.436
20 - 49	1.279	463	1.742
50 - 99	715	248	964
100 - 499	618	215	833
500 und mehr	373	82	455