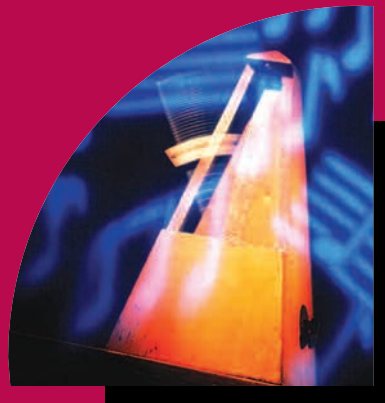


IMPULS



Bürokratiekosten von
Unternehmen aus dem
Maschinen- und
Anlagenbau

Stiftung für den Maschinenbau,
den Anlagenbau und die Informationstechnik



Bürokratiekosten von Unternehmen aus dem Maschinen- und Anlagenbau

Eine Studie für die IMPULS-Stiftung durchgeführt vom
Institut für Mittelstandsforschung (IfM) Bonn

Annette Icks, Rebecca Weicht

Impressum

Herausgeber

Institut für Mittelstandsforschung Bonn
Maximilianstr. 20, 53111 Bonn

Telefon +49/(0)228 / 72997 - 0
Telefax +49/(0)228 / 72997 - 34

www.ifm-bonn.org

Ansprechpartnerin

Annette Icks

Bonn, 15.11.2022

Das IfM Bonn ist eine Stiftung des privaten Rechts.

Gefördert durch:



Bundesministerium
für Wirtschaft
und Klimaschutz

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Ministerium für Wirtschaft,
Industrie, Klimaschutz und Energie
des Landes Nordrhein-Westfalen



Bürokratiekosten von Unternehmen aus dem Maschinen- und Anlagenbau

Bureaucracy costs of companies in the mechanical and plant engineering industries

Annette Icks, Rebecca Weicht

Zusammenfassung

Diese Studie untersucht die konkreten Bürokratiekosten, die in drei ausgewählten Unternehmen des Maschinen- und Anlagenbaus im betrieblichen Alltag anfallen. Hierbei konzentrierte sich die Erfassung und Messung des bürokratischen Aufwandes auf die bürokratischen Pflichten, die der Bund vorgibt. Es zeigt sich, dass sich bei den drei Beispielunternehmen, obwohl sie nicht nur aus der gleichen Branche, sondern auch alle international aktiv wie auch innovativ sind, die bürokratischen Aufwendungen sehr stark unterscheiden: Sie schwanken zwischen einem Prozent im größten Unternehmen und gut drei Prozent im kleinsten Unternehmen – gemessen am jeweiligen Umsatz. Vergleichbar ist hingegen die Gewichtung der Bürokratiebereiche. Insbesondere Vorgaben für Steuern, Zoll und Normen, aber auch der Arbeits- und Umweltschutz erfordern einen hohen finanziellen und personellen Ressourcenaufwand.

Schlagwörter: *Bürokratiepflichten, Erfüllungsaufwand*

Abstract

This study examines the specific bureaucratic costs that arise in the everyday operations of three selected companies in the mechanical and plant engineering sector. The recording and measurement of the bureaucratic effort concentrated on the bureaucratic duties specified by the German federal government. It shows that while the three companies operate in the same industry and are all internationally active and innovative, their costs stemming from bureaucracy differ greatly - they fluctuate between one percent in the largest company and over three percent in the smallest company, based on the respective turnover. The weighting of the different areas of bureaucracy is comparable. In particular, specifications for taxes, customs and standards, but also rules regulating work and environmental protection, require high financial and human resources.

Keywords: bureaucracy, compliance costs

JEL: K2, L5, L26

Hiermit möchten wir uns sehr herzlich bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der teilnehmenden Unternehmen bedanken. Trotz der hohen Arbeitsbelastung waren sie bereit, die zahlreichen bürokratischen Pflichten im Unternehmen zu identifizieren und uns die benötigten Daten zu liefern. Vielen Dank auch an die teilnehmenden Unternehmer, die uns ebenfalls wertvolle Hintergrundinformationen geliefert haben und die die Datensammlung im Unternehmen erst ermöglichen. Dies ist keine Selbstverständlichkeit in Zeiten, wo zusätzliche Ressourcen für krisenbedingte Aufgaben eingesetzt werden müssen.

Inhalt

Kurzfassung	II
1 Einleitung	1
2 Anlage der Studie	4
2.1 Bürokratieverständnis	4
2.2 Eingrenzung der untersuchten Bürokratiepflichten	5
2.3 Verwendete Mess- und Berechnungsmethode	6
2.4 Ablauf der Untersuchung	7
3 Bürokratische Belastungen in den Fallstudien-Unternehmen	9
3.1 Unternehmen A	9
3.2 Unternehmen B	11
3.3 Unternehmen C	12
4 Weitere Erkenntnisse aus den geführten Gesprächen in den Beispielunternehmen	15
5 Fazit	19
Literatur	21

Kurzfassung

Die Unternehmen berichten zunehmend über den überbordenden Bürokratieaufwand. Tatsächlich erleben sie den Aufwand in ihrem Alltag jedoch durchaus unterschiedlich: Während sie beispielsweise Statistikpflichten als erheblich aufwändig empfinden, stellen andere Bürokratiepflichten eine weniger große Belastung für sie dar. Ursächlich für diese Wahrnehmung ist offenkundig, für wie sinnvoll sie die jeweiligen Bürokratiepflichten ansehen: So stellen beispielsweise die als belastend empfundenen Statistikpflichten tatsächlich nur einen Bruchteil aller im Unternehmen anfallenden Bürokratiepflichten dar.

Kostenbelastung für kleinere Unternehmen besonders hoch

In nahezu allen Unternehmensbereichen müssen Bürokratiepflichten umgesetzt werden. Dies bindet finanzielle und personelle Ressourcen. Da der Aufwand zur Erfüllung bürokratischer Erfordernisse oftmals Fixkostencharakter hat, ist die (relative) Kostenbelastung naturgemäß bei kleineren Unternehmen höher, weil sie auf geringere Produktionsmengen verteilt werden müssen.

Unsicherheit bezüglich der zu erfüllenden Pflichten

Ist eine Vorschrift relevant für das eigene Unternehmen? Wenn ja, in welchem Umfang müssen die Forderungen erfüllt werden? In vielen Unternehmen herrscht nicht nur Unsicherheit, sondern auch Sorge vor Strafe, wenn einzelne Vorschriften falsch, unzureichend oder unvollständig umgesetzt werden. Größere Transparenz und Verständlichkeit der Normen könnten daher dazu beitragen, dass Bürokratie aus Sicht der Unternehmen positiver und als beherrschbarer wahrgenommen wird.

E-Government hilft kostenintensive Bürokratie zu senken

Die Nutzung von elektronischen Abwicklungsverfahren (eGovernment), elektronische Kommunikation und Datenübermittlung z. B. über das Onlinezugangsgesetz (OZG) sollen die Erfüllung bürokratischer Pflichten erleichtern und enormes zeitliche und finanzielle Einsparungspotenzial für die Unternehmen bergen. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass die eGovernment-Verfahren funktionieren, einfach zu handhaben, bundesweit einheitlich und die Formulare verständlich formuliert sind. Auch sollte die Datenübertragung über hierfür geeignete Software-Programme angeboten werden.

Offene Kommunikation hilft Bürokratieverdruss abzubauen

Die Studie belegt, nicht jede Bürokratiepflicht wird als Belastung wahrgenommen. Gleichwohl sind kleinere Unternehmen aufgrund ihrer knapperen Ressourcen stärker belastet als größere Unternehmen. Die Wirtschaftspolitik sollte daher sowohl die Vorteile des deutschen Rechts- und Verwaltungssystems kommunizieren als auch den Unternehmen vermitteln, dass ihr die jeweilige Belastungssituation bewusst ist. Hilfreich wäre es zudem, wenn sie die Einschätzungen von Unternehmensvertreterinnen und Vertretern im Gesetzgebungsprozess berücksichtigt, um die Realitätsnähe und Verhältnismäßigkeit der bürokratischen Erfordernisse zu erhöhen (zum Beispiel über die im Koalitionsvertrag angekündigten themenbezogenen Praxischecks).

1 Einleitung

Bereits seit fast zwei Jahrzehnten gibt es politische Bemühungen, die bürokratische Kostenbelastung für Unternehmen – insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) – zu senken. Zu nennen sind Programme wie der "Masterplan Bürokratieabbau" (2003), die Einrichtung des Nationalen Normenkontrollrates (2006) oder „Bessere Rechtsetzung“ (2012). Starke Impulse in Sachen Bürokratieentlastung gingen in der jüngeren Vergangenheit u. a. von drei Bürokratieentlastungsgesetzen (BEG I, II, III) aus, wobei einzelne Bestimmungen des BEG III erst im Januar 2022 in Kraft getreten sind sowie von der Einführung der „One In One Out“-Regelung im Jahr 2015 auf Bundesebene („Bürokratiebremse“).

Diese politischen Maßnahmen zeigen Wirkung, wie sowohl am im Jahr 2012 eingerichtete Bürokratiekostenindex¹ als auch am Belastungsindex², der seit 2006 in der amtlichen Statistik ausgewiesen wird, abzulesen ist. Beide Indikatoren sind seit 2019 respektive 2016 rückläufig. Dagegen entwickelt sich aktuell ein weiterer statistischer Indikator entgegengesetzt: die jährliche Veränderung des gesamtwirtschaftlichen Erfüllungsaufwands³. So stieg dieser im Jahr 2020 im Vergleich zu 2019 insgesamt um 343 Millionen Euro an. Auch wenn zu vermuten ist, dass der Anstieg des Erfüllungsaufwandes vor allem mit den zu erfüllenden Hygienebestimmungen im Zuge der Corona-Pandemie zu erklären ist, zeigt die langfristige Entwicklung des Erfüllungsaufwandes keine Entlastung der Unternehmen. Im Gegenteil, vielmehr verdoppelte sich der regelmäßig anfallende Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft im Jahr 2020 im Vergleich zum Jahr 2012 auf über vier Milliarden Euro (vgl. Normenkontrollrat 2021, S. 11). Ebenfalls deutlich erhöht hat sich der einmalige Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft. Dieser betrug in der Berichtsperiode 2020/2021 über 5,84 Milliarden Euro und hat damit den mit Abstand größten Einmalaufwand seit Beginn der Messung verursacht (vgl. Normenkontrollrat 2021, S.14).

1 Vgl. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/Tabellen/buerokratie-kostenindex.html>, abgerufen am 13.10.2022.

2 Vgl. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/Tabellen/belastungsbarometer-recht-aenderungen.html>, abgerufen am 13.10.2022.

3 Der Erfüllungsaufwand geht über die Dokumentations- und Informationspflichten hinaus und umfasst zusätzlich die gesamten Kosten sowie den gesamten messbaren Zeitaufwand, die durch die Befolgung einer rechtlichen Vorschrift des Bundes entstehen (vgl. § 2 Absatz 1 NKRG, Statistisches Bundesamt 2018).

Insofern erstaunt es nicht, dass Bürokratie von den Unternehmen in erster Linie als Belastung wahrgenommen wird (vgl. Holz et al. 2019).⁴ Denn die Erfüllung bürokratischer Erfordernisse bindet umfangreiche Ressourcen, die den Unternehmen für ihre eigentliche (Wertschöpfung generierende) Tätigkeit nicht mehr zur Verfügung stehen.

Diese Situation führt zwangsläufig zur Frage, wie groß die tatsächliche Bürokratiebelastung für ein einzelnes Unternehmen ist. Eine Antwort hierzu gibt es bislang nicht, weil alle Indikatoren zur Messung der Bürokratiebelastung keinerlei Rückschlüsse auf die Erfüllungskosten von einzelnen Unternehmen zulassen. Die bisherigen Forschungsarbeiten hatten nur selten zum Ziel, den gesamten Kostenaufwand für einzelne Unternehmen zu quantifizieren. Tatsächlich wurden in den bisherigen Untersuchungen entweder einzelne ausgewählte Bürokratiepflichten untersucht (vgl. Clemens et al. 2004, Icks 2006)⁵ und/oder Branchen (vgl. Bex et al. 2020, Deloitte 2021) bzw. es handelte sich um eine näherungsweise Abschätzung bürokratischer Lasten eines idealtypischen Unternehmens (Bex et al. 2020).⁶ Die Studie von Deloitte (2021) untersuchte ebenfalls u. a. die Bürokratiekosten im Maschinen- und Anlagenbau. Ein Vergleich der Ergebnisse

4 Die positiven Effekte von Bürokratie wie die Rechts- und Planungssicherheit (vgl. z. B. Kitching 2006) und die Tatsache, dass ohne (adäquate) Vorschriften und Gesetze hochkomplexe Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme nicht funktionieren können (vgl. De Jong/Van Witteloostuijn 2015; Kitching et al. 2015), tritt dagegen im Bewusstsein der Unternehmerinnen und Unternehmer häufig in den Hintergrund.

5 So untersuchte z. B. die erste größere (Pionier-)Untersuchung zur Bürokratiebelastung in mittelständischen Unternehmen Bürokratiebelastung in ausgewählten (Rechts-) Bereichen und nimmt eine Schätzung des Zeit- und Kostenaufwands vor (vgl. Clemens et al. 1995). In der Folgezeit analysieren empirische Studien häufiger das Ausmaß und die Entwicklung der bürokratischen Belastungen, mitunter ebenfalls durch Schätzung bzw. Ermittlung des bürokratischen Zeit- und Kostenaufwands ausgewählter Bescheinigungen, Meldungen und Statistikpflichten in einzelnen Unternehmen (vgl. Clemens et al. 2004; Icks et al. 2006).

6 Darüber hinaus behandeln Studien oftmals einzelne Sonderthemen wie z. B. die Reaktion von Unternehmen auf hohe Bürokratiebelastungen (vgl. Sage 2015), die Bewertung von erfolgten Bürokratieentlastungen (vgl. Hofmann 2008) oder die Differenzierung zwischen internen und externen Bürokratiekosten (vgl. Clemens et al. 2004; Clemens et al. 1995; Kayser/Wallau 2004). Auch einzelne Unternehmensbereiche und Lebenslagen (vgl. Clemens et al. 2004; Hofmann 2008; Icks et al. 2006; Smallbone/Welter 2001; Statistisches Bundesamt 2017; van Stel et al. 2007) und/oder spezifische Unternehmensgrößen (vgl. Chittenden et al. 2002; Clemens et al. 2004; DIHK 2011; Kayser/Wallau 2004; Mallett et al. 2018) waren Gegenstand der Bürokratieforschung.

ist aufgrund des unterschiedlichen Erhebungsdesigns und der Bezugsgrößen nicht möglich.⁷

Die exakte und umfassende Erfassung des Aufwands und der Kosten, die mit der Erfüllung nahezu aller bürokratischen Pflichten in einem Unternehmen entstehen, wurde bislang nicht durchgeführt. Eine solche ganzheitliche Erfassung ist jedoch zentral, um ein individuelles Bild der Bürokratiebelastung aufzeigen zu können. Schließlich ist es anzunehmen, dass die Belastung in den einzelnen Unternehmen je nach Branche, Größe und Häufigkeit der bürokratischen Pflichten sehr stark variieren kann.

Hier setzt diese Studie an und nimmt eine spezifische Branche in den Blick, den Maschinen- und Anlagenbau. Dieser ist mit über 6.600 Unternehmen und einem Gesamtumsatz von 221 Milliarden Euro im Jahr 2021 eine führende Export- und Innovationsbranche in Deutschland. Ziel der Studie war es, die Bürokratiekosten anhand von drei Beispielunternehmen zu veranschaulichen. Für die drei ausgewählten Beispielunternehmen wird jeweils der individuelle zeitliche und finanzielle Aufwand zur Erfüllung von Bürokratiepflichten ermittelt.

Die Studie gliedert sich wie folgt: In Kapitel 2 wird das Untersuchungsdesign und die Messmethode dargelegt. Die Darstellung der Beispielunternehmen und ihrer Erfüllungskosten erfolgt in Kapitel 3. In Kapitel 4 werden weitere Erkenntnisse zur Bürokratiewahrnehmung in den Beispielunternehmen präsentiert. Die Studie schließt mit einem Fazit und Handlungsempfehlungen in Kapitel 5.

⁷ Die Studie von Deloitte ermittelte einen bürokratischen Aufwand im Maschinen- und Anlagenbau in Höhe von 4 % als Anteil jährlicher regulatorisch bedingter Personal- und Sachkosten an den jährlichen Gesamtaufwänden.

2 Anlage der Studie

2.1 Bürokratieverständnis

Aus politischer Perspektive ist der Bürokratie-Begriff eindeutig definiert: Bürokratie sind Informationspflichten und damit „(...) auf Grund von Gesetz, Rechtsverordnung, Satzung oder Verwaltungsvorschrift bestehende Verpflichtungen, Daten und sonstige Informationen für Behörden oder Dritte zu beschaffen, verfügbar zu halten oder zu übermitteln.“ (§ 2 Absatz 2 NKRG – Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates). Dieser nach unserem Verständnis „enge Bürokratie-Begriff“ (vgl. hierzu auch Holz et al. 2019) umfasst beispielsweise das Ausfüllen von Anträgen und Formularen, das Mitwirken an amtlichen Erhebungen, Nachweis- und Dokumentationspflichten und das Berechnen von Lohn- und Umsatzsteuer sowie der Sozialabgaben.

Für die Berechnung des bürokratischen Aufwands in der vorliegenden Studie erscheint uns der „enge Bürokratiebegriff“ nicht aussagekräftig genug, da er nicht den gesamten Aufwand berücksichtigt, der mit der Erfüllung der bürokratischen Vorgaben verbunden ist. Das IfM Bonn folgt daher Holz et al. (2019) und nutzt den „erweiterten Bürokratie-Begriff“, der auch den Erfüllungsaufwand umfasst. Der Erfüllungsaufwand geht über die reinen Dokumentations- und Informationspflichten hinaus und umfasst zusätzlich die gesamten Kosten sowie den gesamten messbaren Zeitaufwand, die durch die Befolgung einer rechtlichen Vorschrift des Bundes entstehen (§ 2 Absatz 1 NKRG). Werden also neue Gesetze, Verordnungen und Anordnungen eingeführt und durch Verwaltungsvorschriften umgesetzt, werden auch die daraus für die Unternehmen entstehenden Folgekosten miteinbezogen. Hierbei werden auch noch die einmaligen und wiederkehrenden Sachkosten des Erfüllungsaufwandes unterschieden: Einmaliger Aufwand entsteht z. B. bei neuen gesetzlichen Auflagen (z. B. EU-Datenschutzgrundverordnung, die Änderungen beim Mindestlohn oder die Anschaffung einer Software für die Umsetzung der Bürokratiepflicht). Beispiele für wiederkehrende anfallende Kosten sind die regelmäßige oder anlassbezogene Wartung von Anlagen nach Erreichen einer bestimmten Betriebsstundenzahl oder das Stilllegen und Ersetzen veralteter Technik aufgrund neuer gesetzlicher Grenzwerte, aber auch Schulungen sowie die Ermittlung und Weitergabe von Informationen (vgl. Statistisches Bundesamt 2018).

2.2 Eingrenzung der untersuchten Bürokratiepflichten

Aufgrund der zahlreichen bürokratischen Pflichten von Unternehmen wurden zum einen diejenigen Pflichten in die Untersuchung einbezogen, die auf Bundesebene induziert waren. EU-Richtlinien, die in bundesdeutsches Recht umgesetzt wurden, wurden ebenso berücksichtigt wie die EU-Verordnung der Datenschutzgrundverordnung. Alle anderen Bürokratiepflichten, die von der EU oder den Ländern oder Kommunen vorgegeben werden, wurden nicht in die Untersuchung einbezogen. Die Erfassung dieser Pflichten hätte die Untersuchung sehr unübersichtlich gemacht, zum einen wegen der zu erfassenden Pflichten, zum anderen aber, weil die bürokratischen Pflichten nicht einheitlich, sondern je nach Bundesland unterschiedlich gestalten sein können.

Um die Vielzahl der Meldungen, Bescheinigungen und Statistiken zu systematisieren, wurde eine grobe Gliederung nach Themenfeldern vorgenommen. D. h. alle Meldungen und Bescheinigungen ordneten wir folgenden sechs Bereichen zu:

Übersicht 1: Systematik der untersuchten Bürokratiepflichten

Bereich	Beispiele
Personal	Mitteilungen an Krankenkasse, An-/Abmeldung von Beschäftigten, Arbeitnehmer-Entsendung
Arbeits- und Umweltschutz	Mitteilungen von Unfällen und Schadensfällen, Gefährdungsbeurteilung, Unterweisung der Mitarbeitenden Vorgaben zur Beseitigung gefährlicher Stoffe, Beachtung von Vorgaben zu Lärmemission
Steuern, Zoll und Normen	Umsatzsteuer, Zollerklärungen, Überprüfung von DIN-Normen, Maschinenrichtlinie
Datenschutz	Datenschutzgrundverordnung (DSGVO)
Compliance ⁸	Korruptionsprävention, Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG), nachhaltige Berichterstattung, Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz
Statistiken	Kostenstrukturerhebung, Intrahandelsstatistik

© IfM Bonn

Quelle: Eigene Darstellung.

⁸ In dieser Studie werden dem Bereich Compliance nur die in der Tabelle genannten bürokratischen Pflichten zugeordnet. Weitere Bürokratiepflichten, die ebenfalls dem Bereich zugeordnet werden könnten, wurden gesondert erfasst, wie z. B. die Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) oder Maßnahmen aus dem Arbeits- und Umweltschutz.

Innerhalb dieser Themenfelder wurde eine Feingliederung nach Meldungen, Bescheinigungen und Statistiken durchgeführt. So wurde z. B. die Lohnsteuer dem Rechtsbereich „Steuern, Zoll und Normen“, Mitteilungen von Unfällen und Schadensfällen dem „Arbeitsschutz“ oder die Anmeldung eines Beschäftigten dem Bereich „Personal“ zugeordnet. Diese differenzierte Vorgehensweise verschaffte uns einen detaillierten Überblick über die konkreten Berichtspflichten. Zusätzlich hatten die Verantwortlichen in den von uns untersuchten Unternehmen die Möglichkeit, Ergänzungen in den einzelnen Themenfeldern und darüber hinaus vorzunehmen (vgl. Ausführungen Untersuchungsablauf). Auf diese Weise konnten über 375 verschiedene Meldungen, Bescheinigungen und Statistiken in den sechs Bereichen identifiziert und untersucht werden.

2.3 Verwendete Mess- und Berechnungsmethode

In den bisherigen Forschungsarbeiten wurden verschiedene Herangehensweisen genutzt, um die Bürokratiekosten und den Erfüllungsaufwand auf Unternehmensebene zu messen.⁹ Ein bewährtes Verfahren ist das Standardkostenverfahren¹⁰ (vgl. Chlumsky et al. 2006). Gemäß dem Standardkostenmodell werden die Belastungen der Wirtschaft, der Bürger und der Verwaltung gemessen, die auf gesetzlich vorgeschriebenen Informations- und Berichtspflichten (Anträgen, Formularen, Statistiken, Nachweisen usw.) beruhen. Dem Modell liegt eine einfache „Preis-mal-Menge-Betrachtung“ zugrunde. Die einmalige Erfüllung einer Informationspflicht durch das Unternehmen wird monetär bewertet und mit der Übermittlungshäufigkeit multipliziert. Letztere gibt an, wie oft die Informationspflicht von dem Unternehmen jährlich erfüllt werden muss. Wie der Name Standardkosten-Modell schon beinhaltet, werden bürokratische Prozesse sowie Verwaltungshandeln und -kosten standardisiert, indem von „normalen“ bzw. durchschnittlichen Verhaltensweisen ausgegangen wird.

Die hier angewendete Berechnungsmethode lehnt sich zwar am Standardkostenmodell an, das IfM Bonn weicht jedoch davon insoweit ab, als dass es zum einen die tatsächlichen Kosten eines einzelnen Unternehmens zur Erfüllung einer Informationspflicht ermittelt und zum anderen auch Kosten der Anschaffung

⁹ So z. B. das Stoppuhrmodell (vgl. Icks et al 2006).

¹⁰ Zum Standardkostenmodell (vgl. Chlumsky et al 2006). https://www.destatis.de/DE/Methoden/WISTA-Wirtschaft-und-Statistik/2006/10/standardkostenmodell-anwendung-bundesebene-102006.pdf?__blob=publicationFile&v=3, abgerufen am 6.10.2022.

von Sachmitteln berücksichtigt, die für die Erfüllung der Bürokratiepflicht erforderlich sind.

Das bedeutet konkret: Der Erfüllungsaufwand ergibt sich in unserem Verfahren aus dem Aufwand der Unternehmen für eine Verpflichtung durch Multiplikation von Zeitaufwand und Bruttostundenlohn (inkl. Sozialabgaben und Arbeitgeberanteile) des mit der Umsetzung betrauten Mitarbeiters bzw. der Mitarbeiterin und der Häufigkeit pro Jahr. Die einmaligen und wiederkehrenden Sachkosten für die Umsetzung der eigentlichen bürokratischen Pflicht werden ebenfalls erhoben und als Sachkosten addiert. Werden für die Umsetzung der Bürokratiepflicht externe Dienstleister beauftragt, wie z. B. ein Steuerberater oder eine Steuerberaterin, fließt dies ebenfalls als Sachaufwand in die Berechnung mit ein. Die Kosten aller Verpflichtungen quantifizieren den gesamten Aufwand eines Unternehmens pro Jahr.

2.4 Ablauf der Untersuchung

Die Untersuchung der tatsächlichen bürokratischen Belastungen folgte in den drei Beispielunternehmen einem standardisierten Ablauf. Grundlage für die Berechnung der Bürokratiekosten sind die Angaben der befragten Unternehmen.

In einem *ersten Schritt* wurde den teilnehmenden Unternehmen eine Liste von bürokratischen Pflichten vorgelegt. Die Unternehmen identifizierten die für sie relevanten Pflichten – zugleich konnten sie Pflichten ergänzen, die noch nicht in der Liste erfasst waren.

In einem *zweiten Schritt* wurde für jede bürokratische Vorgabe geprüft, wer im Unternehmen für die Umsetzung verantwortlich ist und wie die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter diese in der Praxis der täglichen Betriebsführung nachweislich erfüllen.

Nach dieser Vorbereitung wurden in einem *dritten Schritt* die zuständige Mitarbeiterin oder der zuständige Mitarbeiter zunächst nach dem Zeitaufwand für die Umsetzung der einzelnen Vorschrift, der Häufigkeit und nach der hierfür benötigten zusätzlichen Expertise (z. B. durch Steuerberater oder Steuerberaterin) gefragt.

Entsprechend des erweiterten Erfüllungsaufwandes wurde im *vierten Schritt* geprüft, ob und inwieweit bei den Unternehmen ein einmaliger Aufwand und wiederkehrend anfallende zusätzliche Sachkosten anfallen.

Aus der Berechnung aller ermittelten Daten wurden in einem *fünften Schritt* die Bürokratiekosten ermittelt und in Relation zum Umsatz gesetzt.

Schließlich führte das IfM Bonn in einem *sechsten Schritt* mit Unternehmern, Geschäftsführern sowie mit einigen Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen Gespräche über die Bürokratiebelastung und wie sie diese wahrnehmen und bewerten. Diese Einschätzungen sind ebenfalls in diesen Bericht eingeflossen.

3 Bürokratische Belastungen in den Fallstudien-Unternehmen

Die Messung der individuellen bürokratischen Belastungen erfolgte exemplarisch in drei Fallstudien-Unternehmen.¹¹ Bei den ausgewählten Unternehmen handelt es sich jeweils um zwei Unternehmen mittlerer Größe sowie ein großes Unternehmen gemäß der KMU-Definition des IfM Bonn.¹²

Um die bürokratischen Belastungen in den drei Unternehmen vergleichen zu können, war es wichtig, dass sich alle Beteiligten – Geschäftsführer und Geschäftsführerinnen wie auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die für die jeweiligen Meldungen und Bescheinigungen zuständig sind – mit der Erfassungsmethode vertraut machten. Dafür legte das IfM Bonn allen Beteiligten eine Auflistung der zahlreichen Bürokratiepflichten grobgegliedert nach den sechs Themenbereichen vor (vgl. Ausführungen in Kapitel 2.2). Diese Auflistung veranschaulichte nicht nur, wie umfassend die bürokratischen Pflichten und wie viele Unternehmensbereiche tatsächlich betroffen sind, sondern machte den Beteiligten nochmal deutlich, was als Bürokratie und was als tägliche Arbeit einzuordnen war.

3.1 Unternehmen A

Unternehmen A ist ein in dritter Generation inhabergeführtes Familienunternehmen. Für das Unternehmen arbeiten mehr als 3.500 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter weltweit. Damit handelt es sich um das größte der hier betrachteten Unternehmen.

Für die Berechnung der Bürokratiekosten konzentrierten wir uns auf den Hauptsitz des Unternehmens sowie ein weiteres wirtschaftlich und verwaltungstechnisch eng verbundenes Tochterunternehmen. Andere Produktionsstätten im In- und Ausland sind nicht Teil der Studie, da sie in ihrer Verwaltung autonom agieren. Der Umsatz der beiden Werke betrug 239,5 Millionen Euro im Jahr 2021.

Auf Basis der Angaben der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter konnte ein Bürokratieaufwand von insgesamt 2,48 Millionen Euro für die beiden Werke ermittelt werden. Dies entspricht 1,04 % des Umsatzes (2021). Rechnet man diesen

¹¹ Wir möchten uns ausdrücklich bei allen Gesprächspartnerinnen und -partnern bedanken, die uns interessante und vielschichtige Einsichten in ihre betriebliche Praxis gegeben haben.

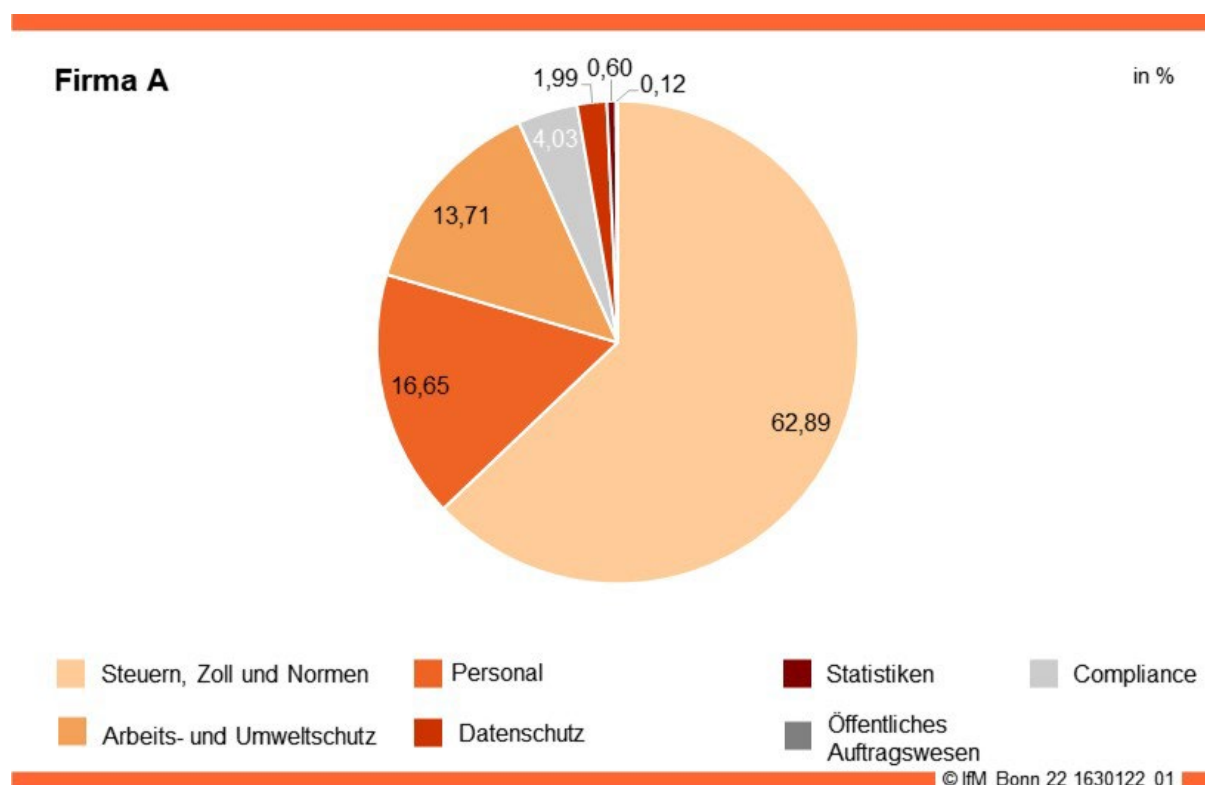
¹² Vgl. <https://www.ifm-bonn.org/definitionen-/kmu-definition-des-ifm-bonn>, abgerufen am 13.10.2022.

Wert auf Vollzeitäquivalent um, ergeben sich für den gesamten Bürokratieaufwand knapp 40 Vollzeitäquivalente.¹³ Wie mit Blick auf Abbildung 1 ersichtlich wird, entfallen absolut und anteilig davon die meisten Kosten auf den Bereich Steuern, Zoll und Normen (62,89 %). Aufgrund der internationalen und innovativen Ausrichtung der Geschäftstätigkeit von Firma A überrascht dies nicht. Auch Bürokratiekosten in Folge von Normung sind in diesem Unternehmen sehr hoch, weil neue Produkte einen hohen Überprüfungsaufwand hinsichtlich der Risiko- beurteilung erfordern. Diese Überprüfung hat laut Aussage der zuständigen Mitarbeiter im Bereich „Funktionale Sicherheit“ bei dem Unternehmen einen großen Stellenwert.

Mit deutlichem Abstand folgen Bürokratiekosten im Bereich Personal (16,65 %) sowie im Arbeits- und Umweltschutz (13,71 %). Die wenigsten bürokratischen Kosten fallen im Unternehmen A anteilig und absolut im Bereich Compliance (4,03 %), Datenschutz (1,99 %) und Statistiken (0,12 %) an. Dagegen wies die Firma als einzige Kosten im Bereich des öffentlichen Auftragswesens aus: Diese machen allerdings lediglich 0,60 % aller Bürokratiekosten in diesem Unternehmen aus und sind durch Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen entstanden, weil das Unternehmen Nachweise über sich und die Arbeitsbedingungen erbringen musste.

¹³ Berechnungsgrundlage ist der durchschnittliche Bruttojahresverdienst vollzeitbeschäftigter Arbeitnehmer im Maschinenbau, der im Jahr 2021 bei 62.934 Euro liegt. (Vgl. Statistisches Bundesamt 2022, S.101) https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Verdienste-Verdienstunterschiede/Publikationen/Downloads-Verdienste-und-Verdienstunterschiede/arbeitnehmerverdienste-lange-reihe-pdf-2160240.pdf?__blob=publicationFile

Abbildung 1: Bürokratieaufwand des Unternehmens A (in %) nach Themenbereichen



Quelle: Eigene Erhebung.

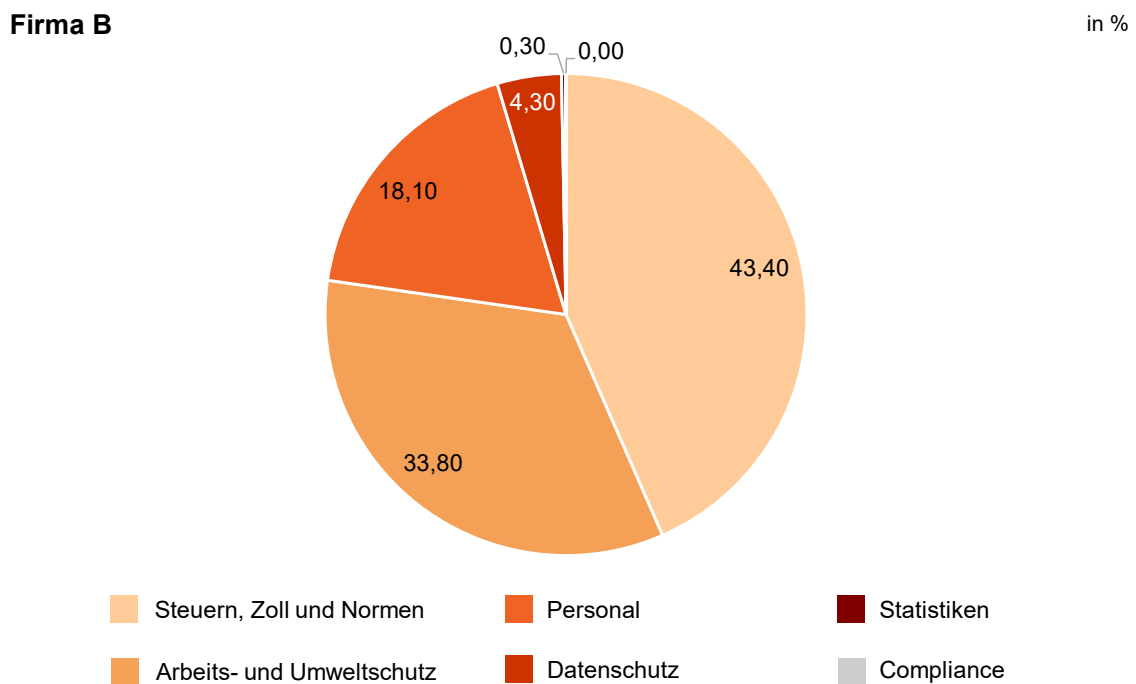
3.2 Unternehmen B

Bei Unternehmen B handelt es sich um ein Unternehmen mit 450 Beschäftigten am Stammsitz und damit um ein Unternehmen mittlerer Größe. Es unterhält mehrere Produktionsstandorte in Deutschland und im Ausland mit insgesamt 800 Beschäftigten weltweit. Im Jahr 2021 erwirtschaftete Unternehmen B einen Umsatz von 150 Millionen Euro. Bei der ersten Berechnung der Bürokratiekosten ergab sich ein deutlich von den anderen Unternehmen abweichender Wert. Ein Vergleich des bürokratisch bedingten Sachaufwands des Unternehmens B mit dem der beiden anderen Unternehmen zeigt deutlich geringere Sachaufwendungen. Es war zu vermuten, dass in diesem Beispielunternehmen eine Untererfassung der Sachkosten vorliegt. Um eine annähernde Vergleichbarkeit zu erhalten, wurden die Sachkosten auf Basis der Vergleichsunternehmen geschätzt. Auf dieser Grundlage konnte ein am Umsatz anteiliger Bürokratieaufwand von 0,91 % ermittelt werden.

Der größte Teil der Bürokratiekosten entfiel – ähnlich wie bei Unternehmen A – auf den Bereich Steuern, Zoll und Normen (43,4 %), gefolgt von den Bereichen Arbeits- und Umweltschutz (33,8 %) sowie Bürokratiekosten im Bereich

Personal (18,1 %). Damit sind die drei größten Kostenblöcke in den zwei Unternehmen gleich. Die Bürokratiekosten im Bereich Datenschutz (4,3 %) und Statistiken (0,3 %) entsprechen ebenfalls in etwa den Werten des Unternehmens A. Der Bereich Compliance fällt jedoch mit 0,004 % im Vergleich deutlich geringer aus.

Abbildung 2: Bürokratieaufwand der Firma B (in %) nach Themenbereichen



© IfM Bonn 22 1630122 02

Quelle: Eigene Erhebung.

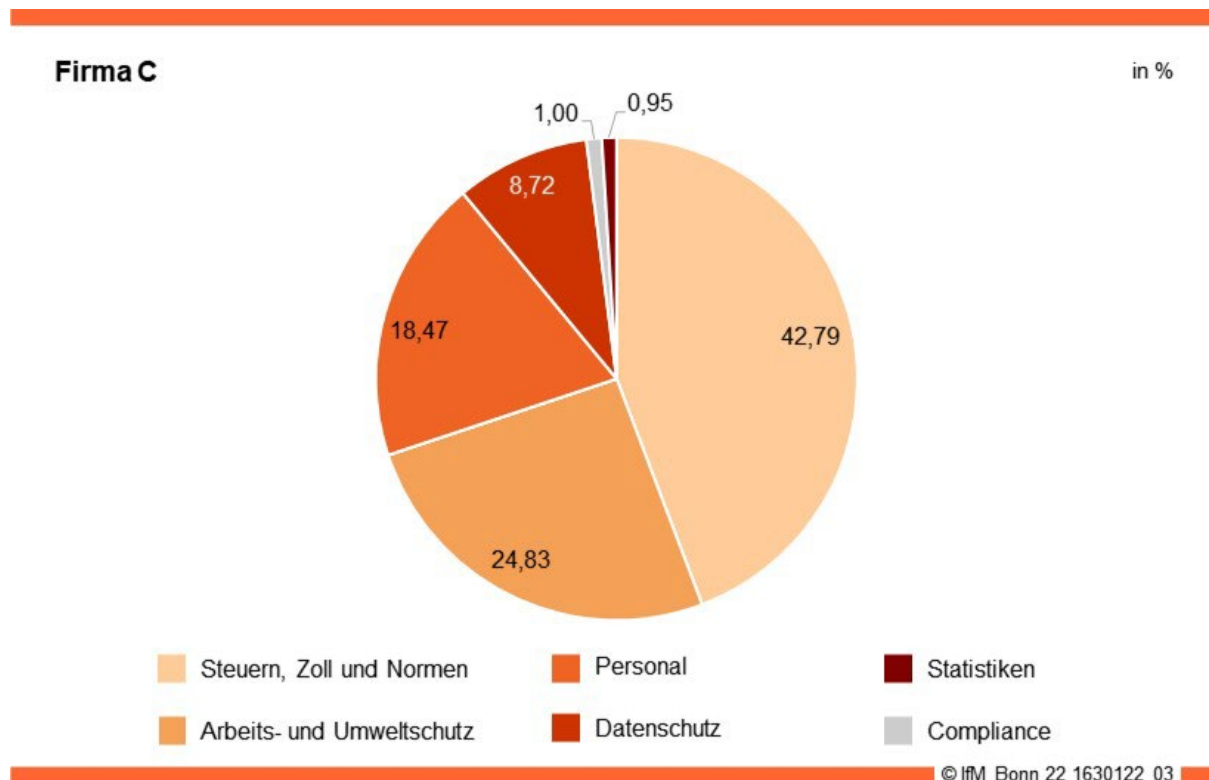
3.3 Unternehmen C

Bei Unternehmen C handelt es sich um das kleinste der drei Fallstudienunternehmen. Auch hier handelt es sich um ein inhabergeführtes, international agierendes Unternehmen. Es erzielte mit 125 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern einen Umsatz von 23,5 Millionen Euro im Jahr 2021.

Der Bürokratieaufwand von Unternehmen C gemessen am Umsatz betrug 3,16 % – damit hat es von den drei Beispielunternehmen die höchste Bürokratiebelastung. Nimmt man wiederum die Vollzeitäquivalente als Vergleichsbasis so zeigt sich, dass der gesamte Bürokratieaufwand etwa 10 Vollzeitäquivalenten entspricht. 42,79 % der Bürokratiekosten entfielen auf den Bereich Steuern, Zoll und Normen, 24,83 % auf den Bereich Arbeits- und Umweltschutz sowie 18,47 % auf Bürokratiekosten im Bereich Personal. Damit sind auch in diesem

Unternehmen diese drei Bereiche die stärksten Treiber für die Bürokratiekosten. Anders als in den beiden anderen Unternehmen hat in Unternehmen C der Bereich Datenschutz mit 8,72 % noch einen im Vergleich hohen Anteil an den Bürokratiekosten. Dagegen sind sie im Bereich Compliance (1,00 %) und im Bereich Statistiken (0,95 %) eher nachrangig.¹⁴

Abbildung 3: Bürokratieaufwand des Unternehmens C (in %) nach Themenbereichen



Quelle: Eigene Erhebung.

Ein Vergleich der Bürokratiekosten zwischen dem kleinsten und dem größten Beispielunternehmen zeigt ein paar interessante Zusammenhänge, die in der Bürokratieforschung bereits gut belegt sind. So lassen sich zum einen die Wirkung von Skaleneffekten sehr gut aufzeigen, die bei der bürokratischen Belastung eine wesentliche Rolle spielen (vgl. Sage 2015). Diese Effekte führen dazu, dass die größeren Unternehmen relativ gesehen geringere Bürokratiekosten haben als die kleineren Unternehmen. Dies zeigt sich bei unseren Beispielunternehmen im Bereich Personal, die sowohl beim großen Unternehmen A als auch beim kleinen Unternehmen C mit 16,65 % bzw. 18,47 % ähnlich hoch ausfallen.

¹⁴ Das Unternehmen gab weiteren bürokratischen Aufwand an, der in der Abbildung nicht berücksichtigt wurde, da es sich um bürokratische Pflichten handelt, die das Unternehmen aufgrund der Gesetzeslage (noch) nicht hätte erfüllen müssen.

Zwar fallen in größeren Unternehmen allein aufgrund ihrer Beschäftigtengröße absolut mehr persönliche Meldungen und Bescheinigungen, wie z. B. Urlaubsbescheinigungen, Krankmeldungen oder ähnliches an. Die Häufigkeit der Umsetzung dieser Aufgaben führt aber zu einer Routine, die die Aufgabenerfüllung erleichtern kann.

Ein anderer Effekt, der auch häufig bei der bürokratischen Belastung eine Rolle spielt, sind die Schwellenwerte, die in Verordnungen angegeben werden. D. h. es gibt Bürokratiepflichten, von denen kleinere Unternehmen ausgenommen sind und die nur in größeren Unternehmen zu leisten sind. Ein Beispiel hierfür sind einige Compliance-Auflagen wie z. B. die Non-Financial Reporting Direktive (NFRD) oder die Anforderungen im Rahmen des Lieferkettensorgfaltspflichten-gesetz. Andere Regulierungen, die in den Bereich Compliance eingeordnet wurden, gelten hingegen für alle Unternehmen unabhängig ihrer Größe, wie z. B. das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (AGG). Diese Vorgaben sollen kleinere Unternehmen entlasten.¹⁵ Sie scheinen auch tatsächlich so in KMU zu wirken, denn die Bürokratiekosten im Bereich Compliance haben in dem größten Unternehmen A mit gut 4 % einen deutlich höheren Anteil als in dem kleinsten Unternehmen C, wo lediglich 1 % der Bürokratiekosten auf den Bereich Compliance entfallen.

Gleichwohl führt der Fixkostencharakter von Bürokratiepflichten, der kleine Unternehmen relativ stärker belastet als größere Unternehmen trotz der existierenden Ausnahmen dazu, dass die Bürokratiekosten in kleineren Unternehmen höher ausfallen. Am Fallbeispiel Unternehmen C zeigt sich, dass die Bürokratiekosten in Unternehmen C relativ gesehen deutlich höher sind als in Unternehmen A.

¹⁵ Z. B. Maßnahmen im Steuerrecht (vgl. dazu Deutscher Bundestag 2016).

4 Weitere Erkenntnisse aus den geführten Gesprächen in den Beispielunternehmen

Unsere Studie hat neben der reinen Messung der bürokratischen Lasten weitere Erkenntnisse hervorgebracht, die helfen, die von den Unternehmen beklagten hohen bürokratischen Lasten besser zu verstehen.

Generell zeigten sich alle teilnehmenden Unternehmen erstaunt über den Umfang der betrieblichen Bürokratiepflichten. Es gibt kaum einen Unternehmensbereich, in dem keine gesetzlich vorgegebenen Regulierungen umgesetzt werden müssen. Allein im Bereich Arbeits- und Umweltschutz konnten 250 Bürokratieverordnungen identifiziert werden.

*„Ich hatte nicht den Blick wie breit dieses Thema [Bürokratie] eigentlich ist, wenn ich ehrlich bin. Mich hat die Breite und 'inhaltliche Schwere', so will ich das mal formulieren, echt überrascht. [...] Wenn ich ganz ehrlich bin, kenne ich einen Teil der Anforderungen als Geschäftsführer gar nicht. Das ist schon echt ein Monstrum.“
(Geschäftsführer, Unternehmen B)*

Gleichzeitig sensibilisierte der Datensamlungsprozess die Unternehmer für das Ausmaß der Ressourcen, die in ihren Unternehmen gebunden werden, um die Bürokratieanforderungen zu erfüllen. Finanzielle und personelle Ressourcen, die für die Umsetzung der bürokratischen Erfordernisse erforderlich sind, stehen den Unternehmen für die eigentliche Unternehmenstätigkeit nicht (mehr) zur Verfügung. Die personelle Bindung für die Erfüllung der Bürokratiepflichten fällt insbesondere vor dem Hintergrund des Fachkräftemangels stark ins Gewicht.

„Wir haben auf Jahresbasis im Schnitt zwischen 15 und 20 Personen dauerhaft in diesem Thema gebunden. Das müssen Sie sich erstmal leisten können. Und wenn Sie dann auf der anderen Seite sehen, dass die Wirtschaft unter Druck gerät, [...] und Personalkosten immer noch ein Thema sind, und Sie dann den Fachkräftemangel sehen und wissen: Sie haben die Leute gar nicht und Sie müssen die für Dinge einsetzen, wo Sie nicht wissen, was daraus wird, dann wird einem nach so einer Aufnahme bewusst, wie viele Kapazitäten eigentlich verloren gehen.“ (Geschäftsführer, Unternehmen B)

Aus eigenen Forschungen in diesem Feld zeigte das IfM Bonn bereits, dass neben den tatsächlichen Bürokratiekosten vor allem deren Wahrnehmung zentral für die von den Unternehmerinnen und Unternehmer empfundene Bürokratiebelastung ist (vgl. Holz et al. 2019). Dies zeigt sich auch in unseren Beispielunternehmen sehr deutlich. So wird die Erfüllung der Statistikpflichten – die nur einen vergleichsweise geringen Bürokratiekostenanteil ausmachen (Anteilswerte schwanken zwischen 0,13 % und 0,95 % in den Unternehmen) – als ein erheblicher Aufwand empfunden.

„Das Einzige, was richtig nervt, sind Statistiken.“ (Head of Finance & Accounting/Controlling, Unternehmen A)

Regulierungen in anderen Bereichen, die einen höheren Bürokratiekostenanteil verursachen, werden hingegen als weniger belastend wahrgenommen. Ursächlich kann somit nicht der eigentliche Aufwand sein, der mit der Umsetzung verbunden ist. Eine Erklärung könnte stattdessen in der fehlenden Sinnhaftigkeit der Statistikpflichten und in der Doppelerfassung begründet liegen, die mit einigen Statistiken einhergehen. So berichtete Unternehmen A, dass sowohl vom Bund als auch den Ländern ähnliche Informationen zur Strukturerhebung abgefragt werden.

Dass der fehlende Sinn einer Bürokratielast nicht zu vernachlässigen ist, zeigt auch die Wahrnehmung der bürokratischen Pflichten im Bereich Steuern, Zoll und Normen. Denn obwohl dieser Bereich in allen drei Unternehmen die höchsten Bürokratiekosten verursacht, wird dieser zwar auch als Bürokratie wahrgenommen, allerdings als weniger schwerwiegend. Denn diese bürokratischen Pflichten im Bereich der Normung schützt das Unternehmen letztlich vor möglichen Schadensersatzansprüchen, so dass deren Erfüllung auch im Interesse der Unternehmerinnen und Unternehmer liegt.

„Mit Normen kauft man sich Verlässlichkeit.“ (Leitung Zentrales Qualitätsmanagement, Unternehmen A)

Ein weiterer wichtiger Punkt, der zu Unmut auf Seiten der Unternehmer führt, sind Unklarheit und Unsicherheiten bezüglich der zu erfüllenden Pflichten. Dies erschwert die Umsetzung der Bürokratiepflichten und erhöht den damit verbundenen Aufwand. Die Unsicherheiten beziehen sich dabei vor allem darauf, ob die Vorschrift das eigene Unternehmen betrifft und in welchem Umfang die Forderungen zu erfüllen sind. Diese Wahrnehmung wird teilweise auch noch dadurch erhöht, dass die Regelungen häufig Änderungen unterworfen sind, was

für die Unternehmen aber nur schwer nachzuhalten ist. Dies führt nicht nur zu Angst vor Strafe bei falscher, unzureichender oder fehlender Umsetzung, sondern es erhöht auch die Transaktionskosten im Unternehmen.

„Das heißt, die [für die Bürokratie verantwortlichen Beschäftigten] spielen die ganzen Informationen in eine Blackbox und sie kriegen keine Information zurück, was daraus geworden ist. Und wenn sie dann mal was falsch gemacht haben – ein Beispiel kam bei uns aus dem Zollbereich speziell – dann kriegen sie einen auf die Finger. Ich will damit sagen, dass die Breite, Schwere und Tiefe unfassbar schwer in Teilbereichen zu verstehen ist, sich sehr häufig ändert und sie möglichst à jour bleiben müssen mit ihrem Wissen. Sie können das aber gar nicht, weil diese vielen Themen nicht beherrschbar sind. Und wenn dann irgendwas nicht funktioniert, werden Sie dann bestraft, da Sie nicht à jour bleiben.“ (Geschäftsführer, Unternehmen B)

In Bereichen, in denen die Gesetzgebung klare Vorgaben gibt, wird der bürokratische Aufwand als weniger belastend empfunden:

„Im Steuerbereich handelt es sich um sehr enge Vorgaben und Standards, die wenig Spielraum lassen, und damit aber gleichzeitig auch mögliche Unsicherheiten in der Umsetzung verringern. Deswegen habe ich insgesamt ein entspanntes Verhältnis zur Bürokratie.“ (Mitarbeiter Bereich Steuern, Unternehmen A)

Zu Frustrationen führen auch Ineffizienzen in der Bearbeitung vieler bürokratischer Anforderungen, weil diese nach wie vor analog bearbeitet werden müssen. Eine digitale Umsetzung der Regulierungen ist abgesehen von einigen Ausnahmen (wie z. B. Elster, der digitalen Erfassung der statistischen Daten sowie der ab 2023 elektronischen Krankenkassenmeldung) in vielen Bereichen (noch) nicht möglich:

„Was mich generell auch gewundert hat: dass wir gar nicht so viel digital machen. Wir machen relativ viel noch händisch. Da würde ich mir sehr wünschen, dass man einfach einen Standard definiert, den man dann wiederkehrend immer wieder einsetzt. Was machen wir? Wir fangen an, die Formulare immer wieder auszufüllen.“ (Geschäftsführer, Unternehmen B)

Neben den direkten Bürokratieanforderungen für Wirtschaftsunternehmen sind vor allem kleine und mittlere Unternehmen auch indirekt von bürokratischen Regulierungen betroffen – was gleichfalls den Unmut seitens der Unternehmerinnen und Unternehmer fördert. Ein Beispiel ist das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz: Obwohl das Gesetz derzeit die KMU (noch) nicht betrifft, werden Informationsanforderungen durch Forderungen ihrer Kunden an das Unternehmen herangetragen. "Also durch die Hintertür", kommentiert ein Unternehmer. Durch das Gesetz, das nur für Unternehmen mit einer Beschäftigtengrößenklasse ab 3.000 Beschäftigte ab 2023 diese Dokumentationspflicht vorschreibt, werden auch kleinere Unternehmen als Zulieferer in die Pflicht genommen. Zum Nachweis der menschenrechtlichen und umweltbezogenen Sorgfaltspflichten müssen damit auch die Unternehmen, die nicht direkt von dem Gesetz betroffen sind, über Kundenaudits und -assessments, ihrer Nachweispflicht nachkommen. Diese Dokumentation ist sehr zeit- und arbeitsintensiv:

„Uns liegen zurzeit fünf Aufforderungen nach mehrtägigen Kundenaudits vor. [...] Insbesondere die umfangreichen Forderungen nach gesellschaftlicher Verantwortung und Nachhaltigkeit mit für kleinere Unternehmen nicht leistbaren Nachweispflichten führen zu einem sehr hohen Zeitaufwand, der sicherlich bei einem Zeitaufwand von ca. 1.000 Stunden liegt.“ (Geschäftsführer, Unternehmen C)

5 Fazit

Um die Bürokratiebelastungen von Unternehmerinnen und Unternehmern besser zu verstehen, bedarf es einer besseren Datenlage, die auch Erkenntnisse zu individuellen Bürokratiekosten ermöglicht. Diesen Ansatz hat diese Studie gewählt. Am Beispiel von drei Unternehmen aus dem Maschinen- und Anlagenbau haben wir die tatsächlichen Bürokratiekosten in allen Unternehmensbereichen berechnet und auch die Sachkosten miteinbezogen. Es zeigt sich, dass sich die bürokratischen Aufwendungen in den betrachteten Unternehmen, obwohl sie sowohl aus der gleichen Branche als auch alle international aktiv und innovativ sind, sehr stark unterscheiden: Der Aufwand schwankt – gemessen am jeweiligen Umsatz – zwischen einem Prozent oder 40 Vollzeitäquivalenten im größten Unternehmen und gut drei Prozent bzw. 10 Vollzeitäquivalenten im kleinsten Unternehmen. Die tatsächliche Belastung ist de facto jedoch noch höher, weil wir bei der Erfassung der Berichtspflichten die rechtlichen Vorgaben auf Landes- und kommunaler Ebene sowie teilweise auf EU-Ebene nicht mitberücksichtigt haben.

Der Befund zeigt zugleich, dass die Höhe der Bürokratiekosten stark von der Größe der Unternehmen abhängt. Hier kommt der Fixkostencharakter der Bürokratiekosten zum Tragen. Dieser führt dazu, dass kleinere Unternehmen ihre Fixkosten lediglich auf geringere Produktionsmengen verteilen können, so dass ihre (relative) Kostenbelastung höher ist. Daher sollten die Bemühungen seitens der Politik vor allem auf den Bürokratieabbau in den KMU verstärkt werden.

Generell zeigen die Datenauswertung und die Äußerungen der Unternehmer aber auch, dass die Bürokratiebelastung nicht nur von den tatsächlichen Aufwendungen bestimmt werden. Sie ist auch abhängig von der wahrgenommenen Sinnhaftigkeit der Bürokratiepflichten, der Verständlichkeit, der Einfachheit der Umsetzung und der Beständigkeit der Vorgaben.

Gerade die (häufig negative) Bürokratiewahrnehmung eröffnet einige Ansatzpunkte seitens der Politik, die empfundenen Belastungen auf Seiten der Unternehmerinnen und Unternehmer zu reduzieren: Größere Transparenz und Verständlichkeit der Normen können dazu beitragen, dass Bürokratie als überschaubarer und beherrschbarer wahrgenommen wird. Damit werden nicht nur das Gefühl, überfordert zu sein, und die Sorgen bezüglich nicht beachteter Vorschriften reduziert, sondern auch die Selbstbestimmtheit und Sicherheit der Unternehmen im Umgang mit Bürokratie gestärkt. Eine wesentliche Entlastungswirkung dürfte auch von einem intelligent umgesetzten eGovernment ausgehen.

Elektronische Kommunikation und Datenübermittlung z. B. über das Onlinezugangsgesetz (OZG) können nicht nur die Erfüllung bürokratischer Pflichten erleichtern, sondern sie bergen auch ein enormes Einsparungspotenzial sowohl für die Unternehmen als auch für den Staat.

Gleichwohl dürfen auch nicht die indirekten Bürokratiebelastungen vergessen werden. Die Auswirkungen vieler Gesetze müssen jedoch stärker in die Betrachtung einbezogen werden. Dazu gehören auch die auf EU-Ebene angedachten Regulierungen, wie z. B. die CSRD-Richtlinie (Corporate Sustainability Reporting Directive) oder die Berichtspflicht bezüglich der EU-Taxonomie. In diesem Zusammenhang bieten sich zum Beispiel, die im Koalitionsvertrag angekündigten themenbezogenen Praxischecks an, mit denen potenzielle Bürokratiekosten ermittelt werden können.

Literatur

Bex, P.; Wittberg, V. Treurniet, A. (2020): Bürokratiebelastung für Unternehmen bremsen - eine Studie am Beispiel Gastgewerbe; in: DIHK (Hrsg.), Berlin.

Chittenden, F.; Kauser, S.; Poutziouris, P. (2002): Regulatory burdens of small business: A literature review, Manchester.

Chlumsky, J.; Schmidt, B.; Vorgrimler, D.; Waldeck, H.-P. (2006): Das Standardkostenmodell und seine Anwendung auf Bundesebene, in: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Wirtschaft und Statistik 10/2006, Wiesbaden. https://www.destatis.de/DE/Methoden/WISTA-Wirtschaft-und-Statistik/2006/10/standardkostenmodell-anwendung-bundesebene-102006.pdf?__blob=publicationFile&v=3. Abgerufen am 6.10.2022.

Clemens, R.; Kokalj, L.; Hauser, H.-E. (1995): Bürokratie – ein Kostenfaktor, Stuttgart.

Clemens, R.; Schorn, M.; Wolter, H.-J. (2004): Bürokratiekosten kleiner und mittlerer Unternehmen – Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, in: Institut für Mittelstandsforschung (IfM) Bonn (Hrsg.): Schriften zur Mittelstandsforschung, Bonn.

De Jong, G.; Van Witteloostuijn, A. (2015): Regulatory Red Tape and Private Firm Performance, Public Administration, 93 (1), S. 34-51.

Deloitte (Hrsg.) (2021): Kostenbarometer Regulatorik Regulatorische Aufwände für Unternehmen der Versicherungsbranche und des Maschinenbaus, Düsseldorf.

Deutscher Bundestag (Hrsg.) (2016): kleine und mittlere Unternehmen im Steuerrecht – Verfahrenserleichterung, Bürokratieausnahmen und vereinfachte Vorschriften. <https://www.bundestag.de/resource/blob/437642/b534ea1c9bdf8bffe1e1bc7f435be3b2/WD-4-070-16-pdf-data.pdf>. Abgerufen am 24.10.2022.

DIHK (2011): Wirtschaftliche Selbstverwaltung – Messung der Bürokratiekosten bei hoheitlichen Aufgaben der IHKs, Berlin/Wiesbaden.

Hofmann, M. (2008): Bürokratie im Mittelstand. Umfang und Auswirkungen staatlicher Bürokratie im Mittelstand, Freiburg.

Holz, M.; Schlepphorst, S.; Brink, S.; Icks, A.; Welter, F. (2019): Bürokratiewahrnehmung von Unternehmen, IfM Bonn: IfM-Materialien Nr. 274, Bonn.

Icks, A.; Wallau, F.; Fischer-Steege, H.; Richter, M.; Schorn, M. (2006): Ermittlung bürokratischer Kostenbelastungen in ausgewählten Bereichen: Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, Institut für Mittelstandsforschung (IfM) Bonn: IfM-Materialien Nr. 166, Bonn.

Kayser, G.; Wallau, F. (2004): Die Belastung des Handwerks mit Bürokratie, in: Institut für Mittelstandsforschung (IfM) Bonn (Hrsg.): Jahrbuch zur Mittelstandsforschung, Bonn, S. 1-29.

Kitching, J. (2006): A Burden on Business? Reviewing the Evidence Base on Regulation and Small-Business Performance, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 24 (6), S. 799-814.

Kitching, J.; Hart, M.; Wilson, N. (2015): Burden or benefit? Regulation as a dynamic influence on small business performance, *International Small Business Journal* 33 (2), S. 130-147.

Mallett, O.; Wapshott, R.; Vorley, T. (2018): How Do Regulations Affect SMEs? A Review of the Qualitative Evidence and a Research Agenda, *International Journal of Management Reviews*, S. 1-23.

Nationaler Normenkontrollrat (2021): Zukunftsfester Staat – weniger Bürokratie, praxistaugliche Gesetze und leistungsfähige Verwaltung, Jahresbericht 2021, Berlin.

Sage (2015): Bürokratie im deutschen Mittelstand, Frankfurt.

Smallbone, D.; Welter, F. (2001): The Role of Government in SME Development in Transition Economies, *International Small Business Journal*, 19 (4), S. 63-77.

Statistisches Bundesamt (2017): Zufriedenheit der Unternehmen mit behördlichen Dienstleistungen, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2018): Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2022): Indizes des Arbeitnehmerverdienste – lange Reihen – Fachserie 16 Reihe 2.2 - 4. Vierteljahr 2021 <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Verdienste->

[Verdienstunterschiede/Publikationen/Downloads-Verdienste-und-Verdienstunterschiede/arbeitnehmerverdienste-lange-reihe-pdf-2160240.pdf?__blob=publicationFile](#). Abgerufen am 13.12.2022.

van Stel, A.; Storey, D. J.; Thurik, A. R. (2007): The Effect of Business Regulations on Nascent and Young Business Entrepreneurship, *Small Business Economics*, 28 (2), S. 171-186.

IMPULS -
STIFTUNG

Dr. Johannes Gernandt
Geschäftsführender Vorstand

Stefan Röger
Geschäftsführender Vorstand

IMPULS-Stiftung
für den Maschinenbau,
den Anlagenbau und
die Informationstechnik

Lyoner Straße 18
60528 Frankfurt

Telefon +49 69 6603 1462

Fax +49 69 6603 2462

Internet www.impuls-stiftung.de

E-Mail info@impuls-stiftung.de