Institut für Mittelstandsforschung

IfM BONN

www.ifm-bonn.org

IfM-Materialien

Bürokratiewahrnehmung von Unternehmen

Michael Holz, Susanne Schlepphorst, Siegrun Brink,
Annette Icks, Friederike Welter

IfM-Materialien Nr. 274

Impressum

Herausgeber
Institut für Mittelstandsforschung Bonn
Maximilianstr. 20, 53111 Bonn
Telefon +49/(0)228 / 72997 - 0
Telefax +49/(0)228 / 72997 - 34

Ansprechpartner
Michael Holz
Susanne Schlepphorst

IfM-Materialien Nr. 274
ISSN 2193-1852 (Internet)
ISSN 2193-1844 (Print)

Bonn, Juni 2019

Das IfM Bonn ist eine Stiftung des privaten Rechts.

Gefördert durch:

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie

aufgrund eines Beschlusses des Deutschen Bundestages

Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen

Bürokratiewahrnehmung von Unternehmen

Enterprises' Perception of Bureaucracy

Michael Holz, Susanne Schlepphorst, Siegrun Brink, Annette Icks, Friederike Welter

IfM-Materialien Nr. 274

Zusammenfassung

Diese Studie untersucht, wie Unternehmen Bürokratie wahrnehmen. In Abhängigkeit von der Intensität des Belastungsempfindens, des wahrgenommenen Aufwands zur Erfüllung bürokratischer Erfordernisse und der Emotionen, die Bürokratie bei Unternehmen hervorrufen, können drei Wahrnehmungstypen identifiziert werden – der Unbelastete Typ, der Pragmatische Typ und der Verdrossene Typ. Zum Verdrossenen Typ zählt mehr als jedes zweite Unternehmen in Deutschland. Ein erheblicher Anteil der Unternehmen steht dem Nutzen von bürokratischen Regeln und Vorschriften skeptisch gegenüber. Oftmals sind sie kaum in der Lage, alle bürokratischen Erfordernisse vollumfänglich umzusetzen. Ein beträchtlicher Teil baut ganz bewusst Bürokratie autonom ab. Zugleich zeigen die Unternehmen eine hohe Bereitschaft, die Politik im Prozess des Bürokratieabbaus aktiv zu unterstützen.

Schlagwörter: *Bürokratie, Informationspflichten, Erfüllungsaufwand, Bürokratieabbau*

Abstract

This study examines how companies perceive bureaucracy. Three different kinds of enterprises perception types can be identified, depending on the degree of perceived overall burden, the extent of efforts required to fulfil bureaucratic obligations and the degree of emotion caused by bureaucracy – the Unencumbered Type, the Pragmatic Type and the Grumbling Type. More than half of all companies in Germany belong to the Grumbling Type. A considerable proportion of companies are sceptical about the benefits of bureaucratic rules and obligations. In addition, they are often not able to fully implement all bureaucratic requirements. A considerable share of companies consciously practices autonomous bureaucracy reduction. At the same time, companies are very willing to actively support policy makers in the process of bureaucracy reduction.

JEL: K2, L5, L26

Keywords: *Bureaucracy, administrative burdens, compliance costs, reduction of red tape*

Inhalt

Verzeichnis der Abbildungen II
Verzeichnis der Tabellen II
Verzeichnis der Übersichten III
Kurzfassung V
1 Einleitung 1
2 Von der Bürokratiemessung zur Bürokratiewahrnehmung 2
2.1 Stand der Bürokratieforschung 2
2.2 Warum ist Wahrnehmung wichtig? 4
2.3 Welche Faktoren beeinflussen die Wahrnehmung von Bürokratie? 6
2.3.1 Der Umfang von Bürokratie 6
2.3.2 Die Ausgestaltung von Bürokratie 9
2.3.3 Ressourcenausstattung und Bürokratie 10
2.4 Zwischenfazit 12
3 Methodisches Vorgehen 12
3.1 Datengrundlagen 12
3.2 Entwicklung von Wahrnehmungstypen 14
4 Die Unternehmenssicht auf die Bürokratie 18
4.1 Bürokratiewahrnehmung und ihre Einflussfaktoren 18
4.2 Die Folgen der unternehmerischen Bürokratiewahrnehmung 24
4.2.1 Die Bürokratiebewertung 24
4.2.2 Der Bürokratieumgang 30
5 Fazit 32
Literatur 36
Anhang 42

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1:	Dimensionen des Bürokratie-Begriffs	8
Abbildung 2:	Verteilung der Stichprobe nach Branche und Beschäftigten	14
Abbildung 3:	Verteilung der Unternehmen	17
Abbildung 4:	Der Bürokratie-Begriff aus Unternehmenssicht	19
Abbildung 5:	Das Verhältnis von Kontrolle und Vertrauen	21
Abbildung 6:	Erfahrungen mit Bürokratie	22
Abbildung 7:	Vorhandenes Wissen zur Erfüllung bürokratischer Erfordernisse	23
Abbildung 8:	Nutzen des Rechts- und Verwaltungssystems	25
Abbildung 9:	Beurteilung von Bürokratievorschriften	28
Abbildung 10:	Umsetzungsvorschriften als maßgebliche Quelle der bürokratischen Gesamtbeeinträchtigung	29
Abbildung 11:	Erfüllung bürokratischer Erfordernisse	30
Abbildung A1:	Nutzen des deutschen Rechts- und Verwaltungssystems	49

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle A1:	Befragungsstichprobe nach Wirtschaftsbereichen (WZ 2008) und Beschäftigtengrößenklassen	45
Tabelle A2:	Ergebnisse der explorativen Faktorenanalyse	46
Tabelle A3:	Interne Konsistenz und Interkorrelationen der einzelnen Indikatoritems	46
Tabelle A4:	Multinomiale Regressionsergebnisse	48

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1:	Merkmale der drei Wahrnehmungstypen	15
Übersicht 2:	Einflussfaktoren der Bürokratiewahrnehmung	18
Übersicht A1:	Leitfaden für die Experteninterviews	42
Übersicht A2:	Leitfaden für die Unternehmensinterviews	44
Übersicht A3:	Demographie der interviewten Unternehmen	45
Übersicht A4:	Einflussfaktoren der Bürokratiewahrnehmung	47

Kurzfassung

Die Wirtschaftspolitik hat in den vergangenen zwei Jahrzehnten schrittweise ein vielfältiges Instrumentarium aufgebaut, das auf Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung abzielt. Wenngleich die anhand von Zeit- und Kostenaufwand gemessenen Bürokratiekosten tendenziell rückläufig sind, schätzen Unternehmen die Bürokratiebelastung weiterhin als zentrales Wachstumshemmnis ein. Mit der vorliegenden Studie wird erstmalig die Bedeutung der unternehmerischen Wahrnehmung im Hinblick auf Bürokratie untersucht.

Wahrnehmung determiniert Bewertung von und Umgang mit Bürokratie

Bei der Wahrnehmung steht die einzelne Person mit ihren jeweiligen Erfahrungen und Emotionen sowie ihrem (Fach-) Wissen und ihrem spezifischen Umfeld im Zentrum. Auch in Unternehmen beeinflusst die individuelle Wahrnehmung der Unternehmerinnen und Unternehmer Verhaltensweisen und Strategien – mit Wirkung auf ihre Bewertung von und ihren Umgang mit bürokratischen Erfordernissen.

Unter den drei Wahrnehmungstypen dominiert der Verdrossene

In Abhängigkeit von der Intensität des Belastungsempfindens, des wahrgenommenen Aufwands zur Erfüllung bürokratischer Pflichten und der Emotionen, die Bürokratie bei Unternehmen hervorrufen, können drei Wahrnehmungstypen identifiziert werden. Mehr als die Hälfte aller Unternehmen ist dem Verdrossenen, gut ein Drittel dem Pragmatischen und knapp ein Zehntel dem Unbelasteten Typ zuzuordnen.

Unternehmen fassen Bürokratie deutlich weiter als die Politik

Fast alle Unternehmen (97,4 %) fassen den Bürokratie-Begriff deutlich weiter als die Politik. Sie verbinden damit (über den Erfüllungsaufwand hinaus) größtenteils auch die halb-öffentliche oder die privatwirtschaftliche Regulierung. Da der Verdrossene Typ besonders häufig ein weites Bürokratieverständnis hat und mehr Regulierungen unterschiedlichen Ursprungs als Bürokratie wahrnimmt, kann auch dies zu seiner höheren Belastungswahrnehmung beitragen.

Mangelnde Sinnhaftigkeit und hohe Kontrollintensität der Bürokratie

Neben praktischen Schwierigkeiten im Umgang mit bürokratischen Erfordernissen kritisiert ein großer Teil der Unternehmen die mangelnde Sinnhaftigkeit vieler Vorschriften (59,2 %) und Regulierungsdichte (78,4 %). Dies ruft häufig Stress und Unsicherheit hervor und kann die negative Bürokratiewahrnehmung weiter verfestigen. Auch wenn die eigentlichen Ziele von Gesetzen und Vorschriften nachvollziehbar sind, deren Umsetzung aber unverhältnismäßig hohen Aufwand und Ressourcen verlangt, wird die "Schwelle zur Unangemessenheit" überschritten.

Autonomer Bürokratieabbau als Folge negativer Wahrnehmung

Fast die Hälfte aller Unternehmen sieht sich nicht in der Lage, alle bürokratischen Erfordernisse zu erfüllen. Sie erfüllen nur die Vorschriften, die aus ihrer Sicht am wichtigsten sind. Mehr als jedes vierte Unternehmen baut willentlich Bürokratie autonom ab.

Geschwächte Akzeptanz des wirtschaftspolitischen Ordnungsrahmens

Die verbreitet kritische Bürokratiewahrnehmung und die unvollständige Umsetzung der bürokratischen Erfordernisse können als Schwächung der Rechtsstaatlichkeit und der Akzeptanz des wirtschaftspolitischen Ordnungsrahmens interpretiert werden. Diese Tendenz wird noch zusätzlich dadurch verstärkt, dass die Unternehmen (potenzielle) Vorteile der Bürokratie, wie Rechtssicherheit und Gleichbehandlung, oftmals nicht (mehr) wahrnehmen.

Stärkere Einbeziehung der Unternehmen in den Bürokratieabbau

Um die negativ geprägten, langjährigen Erfahrungen vieler Unternehmen mit Bürokratie umzukehren, greifen Bürokratieabbaumaßnahmen und eine Informations- und Kommunikationspolitik, die sich vornehmlich auf die Reduzierung von Informationspflichten - und damit auf Bürokratie im engen Sinne - konzentrieren deutlich zu kurz. Das weite Begriffsverständnis, das die Bürokratiewahrnehmung der Unternehmen prägt, ist von der Wirtschaftspolitik zu berücksichtigen. Eine stärkere Einbindung der Unternehmen und ihrer Expertise in den Prozess des Bürokratieabbaus kann hierbei neue Impulse verleihen. Die Bereitschaft der Unternehmen hierzu ist mehrheitlich vorhanden.

1 Einleitung

Die Belastung von Unternehmen – und insbesondere KMU – durch Bürokratie ist bereits seit langer Zeit ein wichtiges Thema in der wirtschaftspolitischen Diskussion. Der Soziologe Max Weber (1922) bezeichnete Bürokratie einst als den Idealtypus einer legalen und rationalen Herrschaft. Er würdigte damit die mit ihr verbundenen Errungenschaften: Bürokratie ermögliche das Handeln nach allgemeinen und berechenbaren Regeln, frei von Willkür und persönlichen Beziehungen. Heute wird Bürokratie hingegen oftmals als überbordend empfunden und mit mangelnder Sinnhaftigkeit verbunden. Die Erfüllung bürokratischer Erfordernisse bindet umfangreiche Ressourcen, die Unternehmen für ihre eigentliche (Wertschöpfung generierende) Tätigkeit nicht mehr zur Verfügung stehen. Die Bürokratiebelastung wird von Unternehmen und Wirtschaftsverbänden daher als eine zentrale Wachstumsbremse eingeschätzt (z. B. BDI/BDA 2008; VDMA 2019; ZDH 2016).

Bereits seit Jahren ist die Wirtschaftspolitik bemüht, dem entgegenzusteuern und hat seit 2006 schrittweise ein vielfältiges Instrumentarium aufgebaut, das auf den Bürokratieabbau und eine bessere Rechtsetzung abzielt (vgl. Nationaler Normenkontrollrat 2016). Meilensteine auf diesem Weg waren neben der Einrichtung des Normenkontrollrates u. a. die Gesetzesfolgenabschätzung, die periodische Verabschiedung von Arbeitsprogrammen der Bundesregierung zum Bürokratieabbau, die Reduzierung der Bürokratiebelastungen der Wirtschaft um 25 % im Zeitraum von 2006 bis 2011 sowie die Beauftragung des Statistischen Bundesamtes mit der regelmäßigen Messung von Bürokratiekosten und Erfüllungsaufwand. Wichtige Neuerungen in der jüngeren Vergangenheit umfassen u. a. Bürokratieentlastungsgesetze, Lebenslagenbefragungen durch das Statistische Bundesamt und die Einführung der "One In One Out"-Regelung auf Bundesebene ("Bürokratiebremse").

Ein erster Blick auf den im Jahr 2012 eingerichteten Bürokratiekostenindex zeigt positive Wirkungen. Die administrativen Belastungen der Wirtschaft aus der Beschaffung, der Bereitstellung und der Übermittlung von Daten und Informationen sind weiter – wenn auch nur geringfügig – gesunken. Dennoch scheint in der Wahrnehmung der Unternehmen die Bürokratiebelastung unverändert hoch zu sein. Warum dies so ist, dazu lässt die bisherige Forschung keine hinlänglichen Antworten zu, denn ihr Fokus liegt im Wesentlichen auf der Messung von Umfang und Entwicklung bürokratischer Belastungen. Diese Studie untersucht daher, welche Rolle der unternehmerischen Wahrnehmung

für die Bürokratiebelastung zukommt. Folgende Fragen sollen beantwortet werden: Wie nehmen Unternehmen Bürokratie wahr? Welche Faktoren beeinflussen die Bürokratiewahrnehmung? In welcher Weise beeinflusst die Bürokratiewahrnehmung der Unternehmen ihren Umgang mit und ihre Bewertung von bürokratischen Erfordernissen?

Die Beantwortung dieser Fragen erfolgt in mehreren Schritten: In Kapitel 2 wird ein konzeptioneller Rahmen zur Bürokratiewahrnehmung von Unternehmen und deren Einflussfaktoren entwickelt. Das dritte Kapitel stellt das methodische Vorgehen und die Datenbasen (leitfadengestützte Interviews mit Expertinnen und Experten, Unternehmerinnen und Unternehmern sowie strukturierte Unternehmensbefragung) vor, Kapitel 4 die empirischen Ergebnisse. Die Studie schließt mit einem Fazit und Handlungsempfehlungen für die Politik sowie mit einem Ausblick auf weiteren Forschungsbedarf.

2 Von der Bürokratiemessung zur Bürokratiewahrnehmung

2.1 Stand der Bürokratieforschung

Der bisherige Fokus der Bürokratieforschung lag überwiegend darauf, bürokratiebedingte Belastungswirkungen zu systematisieren und der Messung zugänglich zu machen. Als Grundlage dienen greifbare und relativ einfach aufgebaute Indikatoren. So werden zur Erfassung der Unternehmensbelastung i. d. R. Informationspflichten zugrunde gelegt.[1] Auch Forschungsarbeiten basieren ihre Untersuchungen größtenteils auf diesem Begriffsverständnis (vgl. De Jong/Van Witteloostuijn 2015). Als weiterer statistischer Indikator dient der Erfüllungsaufwand, der auf gesamtwirtschaftlicher Ebene anhand der jährlichen Veränderungen ermittelt wird (vgl. Statistisches Bundesamt 2018). Seltener werden bürokratische Belastungen erfasst, die aus nicht-staatlicher Regulierung resultieren (z. B. DIHK 2011). Dies gilt auch für die Quantifizierung der bürokratiebedingten Kosten, die einen "dual-use"-Charakter aufweisen, sogenannte "Sowieso-Kosten" (z. B. Bigler 2011; Clemens et al. 2004).

Die erste größere (Pionier-) Untersuchung zur Bürokratiebelastung in mittelständischen Unternehmen wurde bereits im Jahr 1995 vom IfM Bonn durchgeführt (vgl. Clemens et al. 1995): Sie untersucht die Bürokratiebelastung in ausgewählten (Rechts-) Bereichen und nimmt eine Schätzung des Zeit- und Kos-

---

1 Eine begriffliche Abgrenzung von staatlicher Regulierung (Informationspflichten, Erfüllungsaufwand) und nicht-staatlicher Regulierung erfolgt in Kapitel 2.3.

tenaufwands vor. In der Folgezeit analysieren empirische Studien häufiger Ausmaß und Entwicklung der bürokratischen Belastungen, mitunter ebenfalls durch Schätzung bzw. Ermittlung des bürokratischen Zeit- und Kostenaufwands (vgl. Clemens et al. 2004; Icks et al. 2006). 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), spezifische Unternehmensgrößen (vgl. Chittenden et al. 2002; Clemens et al. 2004; DIHK 2011; Kayser/Wallau 2004; Mallett et al. 2018b) und/oder Unternehmen, die in bestimmten Tätigkeitsbereichen aktiv sind (vgl. Kayser/Wallau 2004), waren Gegenstand der Bürokratieforschung.

Angesichts der Tatsache, dass es nicht *die* Auswirkung von Bürokratie auf Unternehmen gibt, betrachtet insbesondere die internationale Forschung Bürokratie zunehmend differenzierter (vgl. Kitching et al. 2015; Mallett et al. 2018b). Bürokratie ist weniger eine statische Gegebenheit, sondern wird mehr und mehr als ein Prozess verstanden (vgl. Mallett et al. 2018b). Diesem Verständnis nach sind Unternehmen gefordert, die für sie relevanten bürokratischen Erfordernisse zunächst zu identifizieren und zu interpretieren, um anschließend eine Entscheidung zu treffen, ob und wie sie mit diesen bürokratischen Erfordernissen umgehen. Die Reaktion auf bürokratische Pflichten wird u. a. bestimmt durch die im Unternehmen gegebenen Umstände. Werden bspw. neue Arbeitsschutzvorschriften erlassen und hatten Unternehmen zuvor (ohne rechtliche Verpflichtung) bereits entsprechende Maßnahmen ergriffen, so sind keine oder nur wenige zusätzliche Handlungen notwendig. Ferner üben Vorschriften und Gesetze nicht nur einen unmittelbaren Einfluss auf die Handlungen von Unternehmen aus (z. B. die mit der Einführung des Mindestlohns verbundenen Dokumentationspflichten). Sie können auch einen mittelbaren Einfluss haben. Das ist bspw. dann der Fall, wenn infolge der Mindestlohneinführung konkurrierende Unternehmen ihre Arbeitszeiten flexibilisieren und dieses Verhalten das eigene Unternehmen zu Reaktionen veranlasst (vgl. Kitching 2006; Mallett et al. 2018b).

Zugleich rücken auch die positiven Aspekte von Bürokratie verstärkt in das Blickfeld der wissenschaftlichen Diskussion (z. B. De Jong/Van Witteloostuijn

2015; Schlepphorst et al. 2014). Ohne (adäquate) Vorschriften und Gesetze können hochkomplexe Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme nicht funktionieren (vgl. De Jong/Van Witteloostuijn 2015; Kitching et al. 2015). Wenngleich Unternehmen den Nutzen von Gesetzen und Vorschriften oftmals nicht bewusst wahrnehmen und als selbstverständlich erachten, gewährleisten sie Rechts- und Planungssicherheit und schaffen den Raum für (internationale) Wirtschaftstransaktionen (vgl. z. B. Kitching 2006). Auch können verpflichtende Geschäftspraktiken Effizienzsteigerungen mit sich bringen, wenn sie ein strukturiertes Vorgehen forcieren und routinierte Abläufe ermöglichen. Dies kann zum Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen beitragen (vgl. Kitching et al. 2015).

2.2 Warum ist Wahrnehmung wichtig?

In der Bürokratieforschung erfolgt die Operationalisierung der Bürokratiebelastung bislang i. d. R. über den Bürokratiekostenindex, der Informations- und Dokumentationspflichten misst und sie dadurch (teilweise) objektivierbar macht. Es ist jedoch zu vermuten, dass auch der unternehmerischen Wahrnehmung eine bedeutende Rolle für die Belastungswirkung, den Umgang mit und die Bewertung von Bürokratie zukommt, denn Unternehmen nehmen identische Situationen oftmals ganz unterschiedlich wahr. Sie verstehen und bewerten daher (vermeintlich) objektive Tatbestände individuell anders, woraus unterschiedliche Verhaltensweisen resultieren.

Dies hat die Mittelstandsforschung bereits für Wachstumsprozesse oder die Zugehörigkeit zum Mittelstand nachgewiesen. So zeigen Schlepphorst/Schlömer-Laufen (2016), dass die Selbstwahrnehmung der Unternehmerinnen und Unternehmer, ob sie ein schnell wachsendes Unternehmen führen, und die objektive Bewertung anhand von Wachstumsindikatoren deutlich auseinanderfallen. Auch die Studie "Mittelstand zwischen Fakten und Gefühl" weist auf eine Diskrepanz hin – in diesem Fall zwischen der Definition von mittelständischen Unternehmen und der individuellen Wahrnehmung der Zugehörigkeit zum Mittelstand (vgl. Welter et al. 2015). Ebenfalls haben Studien den Zusammenhang zwischen individuell differierender Wahrnehmung sowie Zielen, Motivationen und Ambitionen der Unternehmerinnen und Unternehmer und deren unternehmerischem Handeln nachgewiesen. Beispielsweise zeigte Davidsson (1991), welche große Bedeutung die Wahrnehmung von Führungskräften (z. B. hinsichtlich der Einschätzung ihrer Fähigkeiten oder möglicher Wachstumsbarrieren) für Wachstumsambitionen und die Unterneh-

mensentwicklung spielt. Auch Kor et al. (2007) führen unterschiedliche Unternehmensentwicklungen darauf zurück, dass Unternehmerinnen und Unternehmer die Einsatz- und Kombinationsmöglichkeiten von Ressourcen individuell anders einschätzen. Aus der Gründungsforschung wissen wir, dass die Wahrnehmung einen maßgeblichen Einfluss auf das Erkennen unternehmerischer Gelegenheiten hat (vgl. Edelman/Yli-Renko 2010). Mitunter kann die individuelle Einschätzung der Marktchance für die Gründungsentscheidung sogar von größerer Bedeutung sein als die Bewertung anhand objektiver Kriterien (vgl. Michl et al. 2012). Bekannt ist auch, dass Gründerinnen ihr Umfeld als herausfordernder und ihre Kompetenzen häufiger als unzureichend für eine unternehmerische Tätigkeit wahrnehmen als Gründer. Dieses Empfinden schmälert wiederum ihre Gründungsabsichten (vgl. Shinnar et al. 2012).

In der Bürokratieforschung ist der Einfluss der unternehmerischen Wahrnehmung auf die Bürokratiebelastung bislang noch nicht systematisch untersucht worden. Das ist verständlich: Sie ist komplex und nur schwer messbar. Schließlich zählt Wahrnehmung zu den kognitiven Fähigkeiten der Menschen (vgl. Mitchell et al. 2002), mit denen wir unsere Umwelt erfassen (vgl. Efron 1969; Krueger 2003). Zugleich werden die Eindrücke gefiltert und selektiert, da die Informationsaufnahme der Menschen begrenzt ist (vgl. Davidsson 1991).

Zudem kann die individuelle Wahrnehmung nicht losgelöst vom persönlichen Hintergrund sowie dem sozialen und gesellschaftlichen Umfeld verstanden werden. So wirken auch Erfahrungen und Emotionen auf den Wahrnehmungsprozess ein (vgl. Lazarus 1995; Michl et al. 2012). Nach der Hypothesentheorie der sozialen Wahrnehmung (vgl. Bruner et al. 1951; Lilli/Frey 1993) steht am Beginn eines jeden Wahrnehmungsvorgangs eine Erwartungshypothese, die darüber entscheidet, worauf der Mensch in spezifischen Situationen seine Aufmerksamkeit richtet und wie er faktische Sachverhalte interpretiert (vgl. Betsch et al. 2011; Lilli/Frey 1993). Hinzu kommt, dass Menschen manche Informationen bewusst, andere hingegen unbewusst oder gar nicht wahrnehmen. Möglich sind auch verzerrte Wahrnehmungen, wenn sich eine Erwartungshaltung verfestigt und Menschen versäumen, diese ggf. zu revidieren (vgl. Bruner et al. 1951; Lilli/Frey 1993).

Schließlich wirken sich Wahrnehmungen auch auf unternehmerische Verhaltensweisen und Strategien aus. Die vom Staat, von Intermediären oder anderen Wirtschaftsakteuren vorgeschriebenen Regulierungen, Verbote und Gebote schränken die Unternehmen in ihrer Handlungsfreiheit ein. Auf diese Ein-

schränkung ihrer Freiheitsgrade reagieren Unternehmen unterschiedlich. Während manche Menschen eher aktiv auf ein Ereignis reagieren, bleiben andere wiederum passiv. Gemäß der kognitiven Appraisaltheorie von Lazarus (1995) beruhen diese unterschiedlichen menschlichen Reaktionen auf Emotionen. Demnach rufen Ereignisse beim Menschen Emotionen hervor, deren Art und Intensität davon abhängen, inwiefern die Ereignisse mit persönlichen Zielen und Überzeugungen übereinstimmen (vgl. Michl et al. 2012; Smith/Lazarus 1993). Eine der wenigen Studien, die dies näherungsweise in Bezug auf Bürokratie untersucht hat, legten Chittenden et al. (2002) vor. Sie verweisen darauf, dass Vorschriften und Gesetze neben den objektivierbaren Kosten auch "psychologische Kosten" verursachen. Diese entstehen durch Unsicherheit und Stress, wenn die Anwender verbindliche Regeln nicht vollständig verstehen (vgl. Chittenden et al. 2002). Eine mögliche Reaktion in Bezug auf Bürokratie wäre dann ein "Vogel-Strauß"-Verhalten: Was ich nicht verstehe, vermeide ich oder umgehe es.

Oliver (1991) identifiziert fünf unternehmerische Verhaltensweisen in Bezug auf Ressourcenengpässe und das institutionelle Umfeld, die auf den Umgang mit wahrgenommener Bürokratie übertragen werden können: Sich fügen (Unternehmen beachten die Vorschriften des Staates); Kompromisse aushandeln (Unternehmen überlegen, ob in manchen Situationen eine Vermeidungsstrategie sinnvoller wäre); vermeiden (Unternehmen vermeiden bewusst Regulierungen, sind sich der Regelverstöße aber bewusst); Missachtung (eine aktive Form des Widerstands gegenüber staatlichen Regelungen) oder Manipulation. Welche Strategie die Unternehmen wählen, hängt von einer Vielzahl von Faktoren ab, die wir im nächsten Abschnitt näher betrachten werden.

2.3 Welche Faktoren beeinflussen die Wahrnehmung von Bürokratie?

2.3.1 Der Umfang von Bürokratie

Eine Ursache für die Diskrepanz zwischen der gemessenen und der wahrgenommenen Bürokratiebelastung kann darin begründet sein, dass Politik und Unternehmerinnen und Unternehmer ein unterschiedliches Verständnis von Bürokratie haben. Aus politischer Perspektive ist der Bürokratie-Begriff eindeutig definiert: Bürokratie sind Informationspflichten und damit "(…) auf Grund von Gesetz, Rechts-verordnung, 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

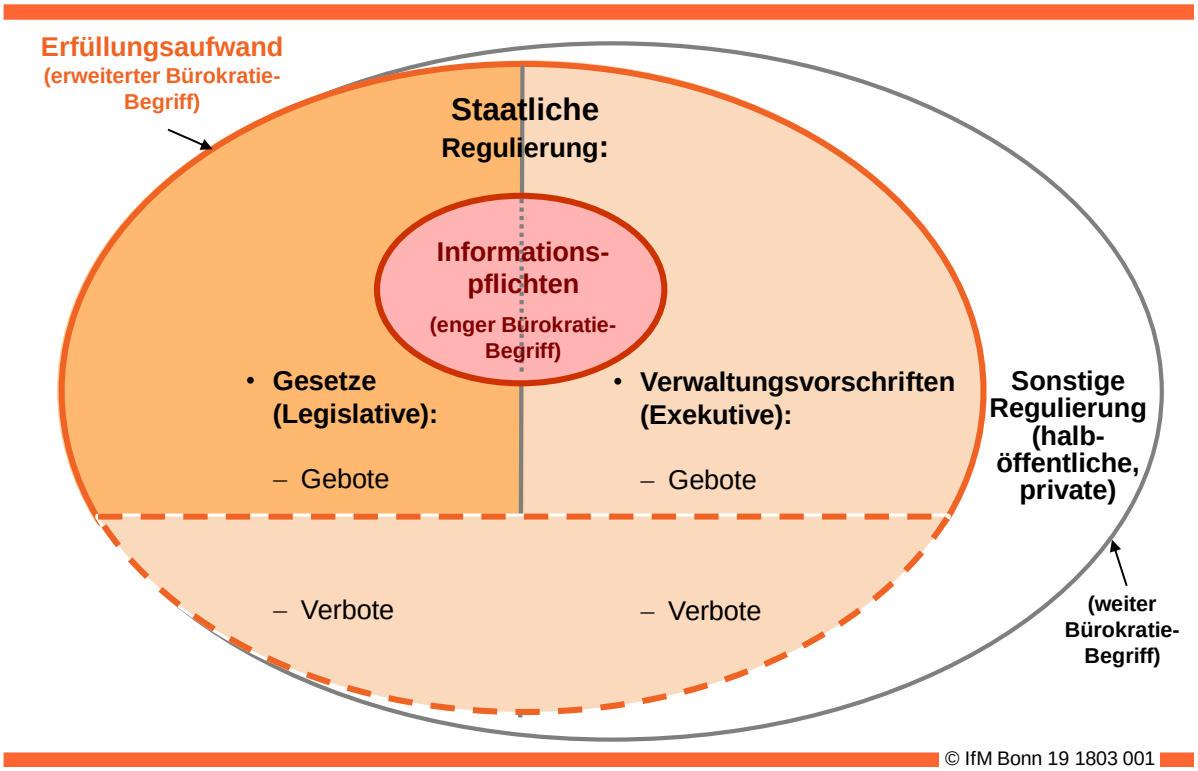
nach unserem Verständnis "enge Bürokratie-Begriff" umfasst beispielsweise das Ausfüllen von Anträgen und Formularen, das Mitwirken an amtlichen Erhebungen, Nachweis- und Dokumentationspflichten und das Berechnen von Lohn- und Umsatzsteuer sowie der Sozialabgaben. Im Sinne dieses Gesetzes sind "(…) Bürokratiekosten solche, die natürlichen oder juristischen Personen durch Informationspflichten entstehen" (§ 2 Absatz 2 NKRG). Auf Basis dieser Definition wird seit 2012 der Bürokratiekostenindex ermittelt und monatlich fortgeschrieben (vgl. Statistisches Bundesamt 2019). Er misst die gesamtwirtschaftliche Belastung der Unternehmen durch die Erfüllung von Dokumentations- und Informationspflichten.

Ein weiterer Indikator ermittelt die jährliche Veränderung des gesamtwirtschaftlichen Erfüllungsaufwands. 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 (§ 2 Absatz 1 NKRG).[2] Dies bezeichnen wir als "erweiterten Bürokratie-Begriff". Werden neue Rechtssätze (Gesetze und Verordnungen) eingeführt (dazu zählen auch Anordnungen, bestimmte Handlungen zu unterlassen) und durch Verwaltungsvorschriften umgesetzt, werden die daraus entstehenden Folgekosten berechnet. Bei den Unternehmen sind dies einmaliger Aufwand und wiederkehrend anfallende zusätzliche Kosten. Beispiele dafür 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 Siehe Statistisches Bundesamt (2018) für nähere Informationen zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands.

Abbildung 1: Dimensionen des Bürokratie-Begriffs



Quelle: IfM Bonn 2019, eigene Darstellung.

Vorgaben von Dritten sind erklärtermaßen weder Informationspflichten noch Erfüllungsaufwand und zählen damit nicht zur staatlichen Regulierung. Sie umfassen z. B. private Vorgaben aus Kunden-Lieferanten-Beziehungen. Sie können jedoch auch mittelbar aus Gesetzesrecht resultieren und daher halb-öffentlicher Natur sein. Das bedeutet, dass der Staat bestimmten Institutionen, wie z. B. Selbstverwaltungsorganisationen der Wirtschaft, Normungsinstituten oder Berufsgenossenschaften, hoheitliche Aufgaben übertragen kann. Die Institutionen sind ebenso berechtigt wie auch verpflichtet, die ihnen übertragenen Aufgaben zu erfüllen. Das kann dann sinnvoll sein, wenn auf diesem Weg Aufgaben mit einem geringeren bürokratischen Aufwand oder mit größerer Sachkenntnis effizienter erfüllbar sind. Beispiele hierfür sind die Eintragung in die Handwerksrolle, die Betreuung von Ausbildungsverhältnissen oder die Vermeidung von arbeitsbedingten Gesundheitsgefahren. Der in dieser Studie definierte "weite Bürokratie-Begriff" umfasst zusätzlich zur staatlichen Regulierung auch die halb-öffentliche und private Regulierung (vgl. Abbildung 1).

Die im Einzelfall von einem Unternehmen zu beachtenden bürokratischen Erfordernisse ergeben sich zwingend aus der geltenden Rechts- und Vertragslage. Insofern wäre jedes Unternehmen theoretisch in der Lage, die zu beachtenden bürokratischen Erfordernisse vollständig zu ermitteln. Die bürokrati-

schen Erfordernisse sind also objektiv gegeben und müssen nur möglichst vollständig identifiziert werden. Aufgrund begrenzter Ressourcen- und Zeitverfügbarkeit sind Unternehmen aber oftmals nicht in der Lage, die zu beachtenden bürokratischen Erfordernisse vollständig zu identifizieren und zu verstehen (vgl. Mallett et al. 2018b). Zum Teil beschränken sie sich auch aus Praktikabilitätsgründen auf die in ihrer Wahrnehmung wichtigsten Vorschriften.

2.3.2 Die Ausgestaltung von Bürokratie

Die bürokratischen Erfordernisse können von den Unternehmen nicht nur hinsichtlich des Begriffsumfangs (enger, erweiterter, weiter Begriff) unterschiedlich verstanden werden, sondern auch im Hinblick auf inhaltliche Parameter. So interpretieren Unternehmen die relevante Regulierung z. B. in unterschiedlichem Ausmaß als sinnhaft, verständlich oder realitätsnah. Für verhaltensbezogene Beziehungen zwischen Wirtschaftsakteuren schreibt die wissenschaftliche Literatur den unterschiedlichen Ausgestaltungsformen von Vertrauen und Kontrolle eine besonders wichtige Rolle zu (vgl. Fukuyama 1995; Luhmann 2000; Welter 2012). Damit nehmen Unternehmen Bürokratie auch dahingehend unterschiedlich wahr, wie stark die Regulierung insgesamt eher durch staatliche Kontrolle bzw. Vertrauen geprägt ist.

Auf Kontrolle der Unternehmertätigkeit setzt der Staat, wenn er das (Schadens-) Risiko eines (potenziellen) Vertrauensmissbrauchs als zu hoch bewertet oder wenn er zur Zielerreichung ein ganz bestimmtes Mittel bzw. Verhalten einfordert, z. B. um wichtige Rechtsgüter wie Leben, Gesundheit oder die Umwelt zu schützen. Vertrauen im Kontext der bürokratischen Erfordernisse kann bedeuten, dass der Gesetzgeber ein bestimmtes Ziel vorgibt und die Wirtschaftsakteure frei sind in der Auswahl der Mittel und Wege zur Zielerreichung, oder dass der Gesetzgeber zwar ein bestimmtes Mittel zur Zielerreichung vorgibt, die Befolgung aber nicht systematisch kontrolliert.

Haben die Unternehmen das Gefühl, dass Vertrauen die staatliche Regulierungspraxis dominiert, beeinflusst dies die Wahrnehmung positiv (vgl. Lane et al. 2001; Paul/McDaniel Jr. 2004). Wahrgenommenes Vertrauen kann so auch negativ geprägte, langjährige Erfahrungen mit Bürokratie (teilweise) neutralisieren.

Ist die staatliche Regulierung stattdessen in der Wahrnehmung der Unternehmen stärker von Kontrolle dominiert, so erhöht dies die Transaktionskosten der Unternehmen, z. B. durch höhere Kosten im Zusammenhang mit der Suche,

dem Verstehen und der Anwendung der Vorschriften (vgl. Höhmann/Welter 2005; Welter/Smallbone 2006). Zugleich verringern sich die Freiheitsgrade der Unternehmen bei der Suche nach (effizienteren) Lösungen zur Zielerreichung. Zudem ist zu vermuten, dass Unternehmen die von ihnen als hoch wahrgenommene staatliche Kontrolle besonders negativ bewerten, wenn sie die bürokratischen Erfordernisse zugleich als wenig effektiv und effizient, d. h. als ungeeignet, unverhältnismäßig und wenig sinnhaft, wahrnehmen.

Die Bürokratiewahrnehmung der Unternehmen wird auch dadurch beeinflusst, ob die staatliche Kontrolle sehr rigide oder eher reaktiv (anlassbezogen) ist. Diese Kriterien fließen letztlich in die Entscheidung des Unternehmens ein, sich den administrativen Erfordernissen zu fügen oder aber die Vorschriften (zum Teil) zu missachten und möglicherweise nur einige Vorschriften zu erfüllen. Diese Entscheidung hängt natürlich auch in starkem Maß davon ab, wie hoch z. B. die Wahrscheinlichkeit der Aufdeckung ist, wie hoch die Strafe für Nicht-Erfüllung ausfällt und wie hoch der Nutzen aus der Missachtung ist (vgl. Becker 1968). Diese Strategie ist bei Vorschriften vorstellbar, die nur selten überprüft werden, wie beispielsweise bei dem Gebot, Gefährdungsbeurteilungen im Unternehmen durchzuführen und zu dokumentieren.

2.3.3 Ressourcenausstattung und Bürokratie

Die Wahrnehmung von Bürokratie hängt nicht nur von dem individuellen Begriffsverständnis und der individuellen Bewertung inhaltlicher Parameter ab, sondern wird auch von personen- und unternehmensbezogenen Faktoren beeinflusst. So sind beispielsweise der persönliche Hintergrund und das Erfahrungswissen der Unternehmerpersonen wichtige Einflussgrößen. Je länger die Unternehmen am Markt sind, desto eher verfügen sie über Erfahrungswissen, Routine und Lerneffekte im Umgang mit bürokratischen Erfordernissen (vgl. Kitching/Smallbone 2010). Deshalb nehmen sie Bürokratie ggf. nicht (mehr) als belastend wahr. Andererseits haben ältere Unternehmen u. U. über einen längeren Zeitraum schlechte Erfahrungen mit Bürokratie gemacht, die sich verfestigen und eine höhere Belastungswahrnehmung hervorrufen können.

Eine wichtige Rolle spielen darüber hinaus auch mittelbare, d. h. von anderen Personen bzw. Institutionen, kommunizierte Erfahrungen und Informationen, wie z. B. von Führungskräften und Beschäftigten des eigenen Unternehmens, von Unternehmerkollegen, Verbänden, Medien etc. (vgl. Edwards et al. 2003; Kitching 2018; Kitching 2016; Mallett et al. 2018a; Mallett et al. 2018b; Mayson/Barrett 2017). Die Berichterstattung in den Medien, die sich zumeist

auf die Belastungs- und weniger auf die Nutzenaspekte von Bürokratie fokussiert, trägt dazu bei, dass der Bürokratie-Begriff heutzutage überwiegend negativ konnotiert ist und so u. U. auch die Erwartungshaltung und Wahrnehmung der Unternehmen "(vorher-) bestimmt".

Auch die in einem Unternehmen vorherrschende Unternehmenskultur beeinflusst als ein System aus Werten, Normen, Zielen, Verhaltensvorbildern und Umfeldwahrnehmungen (vgl. Schein 2010) das Verhalten und die Realitätsdeutung der einzelnen Unternehmensmitglieder (vgl. Bardmann/Franzpötter 1990).

Ebenso wirkt sich das Ausmaß der verfügbaren Ressourcen (Personal, Finanzmittel, Zeit) auf die Bürokratiewahrnehmung aus (vgl. Kitching/Smallbone 2010). Unternehmen mit einer größeren Ressourcenausstattung verfügen z. B. über spezialisiertes Fachpersonal mit detailliertem Erfahrungswissen oder über hinreichende Finanzmittel zur Anschaffung von Hilfsmitteln und digitalen Technologien bzw. zur Inanspruchnahme externer Unterstützung (vgl. Clemens et al. 2004). Eine zunehmende Ressourcenverfügbarkeit erleichtert grundsätzlich die (innerbetriebliche) Arbeitsteilung sowie die fachliche Spezialisierung und Professionalisierung im Umgang mit Bürokratie im Unternehmen und dürfte demnach mit einer reduzierten Belastungswahrnehmung einhergehen. Je mehr zeitliche Ressourcen verfügbar sind, desto weniger werden Unternehmensinhaberinnen und -inhaber, Führungskräfte und Beschäftigte von ihrer eigentlichen operativen Tätigkeit abgehalten. Entsprechend wird Bürokratie als weniger belastend eingeschätzt (vgl. Peck et al. 2018).

Andererseits stehen die Ressourcen, die zur Erfüllung bürokratischer Erfordernisse eingesetzt werden, den Unternehmen für die eigentliche Unternehmenstätigkeit nicht (mehr) zur Verfügung. Dies fällt vor allem bei kleinen Unternehmen (mit entsprechend geringerem Ressourcenpotenzial) stärker ins Gewicht. Der Aufwand zur Erfüllung bürokratischer Erfordernisse hat oftmals Fixkostencharakter. Bei kleineren Unternehmen werden diese Fixkosten auf geringere Produktionsmengen verteilt, so dass ihre (relative) Kostenbelastung höher ist. Insofern können Unternehmen, die mit Ressourcenbeschränkungen oder gar -engpässen konfrontiert sind, die Erfüllung von bürokratischen Regelungen als stärker belastend empfinden (vgl. Peck et al. 2018).

2.4 Zwischenfazit

Der Wahrnehmungsprozess im Allgemeinen und die Bürokratiewahrnehmung im Speziellen werden von Faktoren beeinflusst, die einerseits in der Beschaffenheit der Bürokratie, andererseits aber auch in der betreffenden Person bzw. in ihrem Umfeld begründet sein können. Die Beschaffenheit der Bürokratie drückt sich beispielsweise darin aus, wie Unternehmen deren Umfang und die Intensität der Kontrolle interpretieren. Das wiederum wird auch von personen- und unternehmensbezogenen Faktoren beeinflusst: Je nachdem, ob ihr Begriffsverständnis eng oder weit ist, ob das Unternehmen groß oder klein ist, ob es erfahrene oder weniger erfahrene Unternehmen sind und ob sich bestimmte (negative) Einstellungen verfestigt haben. Dies kann zur Folge haben, dass Unternehmer und Unternehmerinnen nicht alle für sie relevanten Gesetze und Vorschriften "entdecken", die erkannten Gesetze und Vorschriften unterschiedlich bewerten und interpretieren. Daher können bürokratische Vorgaben auf Unternehmen unterschiedlich wirken und zu unterschiedlichen Verhaltensweisen im Umgang mit bürokratischen Pflichten führen. In den nächsten Kapiteln werden wir dies nun empirisch untersuchen.

3 Methodisches Vorgehen

3.1 Datengrundlagen

Wir haben zwei empirische Herangehensweisen gewählt. In einem ersten Schritt haben wir Interviews mit Unternehmerinnen und Unternehmern sowie Expertinnen und Experten geführt. Diese Gespräche dienten zur Klärung der Frage, wie Unternehmen Bürokratie wahrnehmen, und zur Identifikation von Wahrnehmungstypen. Auf der Grundlage dieser Ergebnisse haben wir in einem zweiten Schritt deutschlandweit Unternehmen befragt. Von besonderem Interesse war es herauszufinden, in welcher Weise die Bürokratiewahrnehmung den Umgang mit Bürokratie sowie die Bewertung von bürokratischen Erfordernissen beeinflusst und welche Faktoren einen Einfluss auf die Bürokratiewahrnehmung ausüben.

Ab dem Frühjahr 2018 haben wir insgesamt 26 leitfadengestützte Interviews geführt,[3] darunter 17 Fachgespräche mit Vertreterinnen und Vertretern von

---

[3] Wir möchten uns ausdrücklich bei allen Gesprächspartnerinnen und -partnern bedanken, die uns interessante und vielschichtige Einsichten in das komplexe Themenfeld "Bürokratie" gegeben haben.

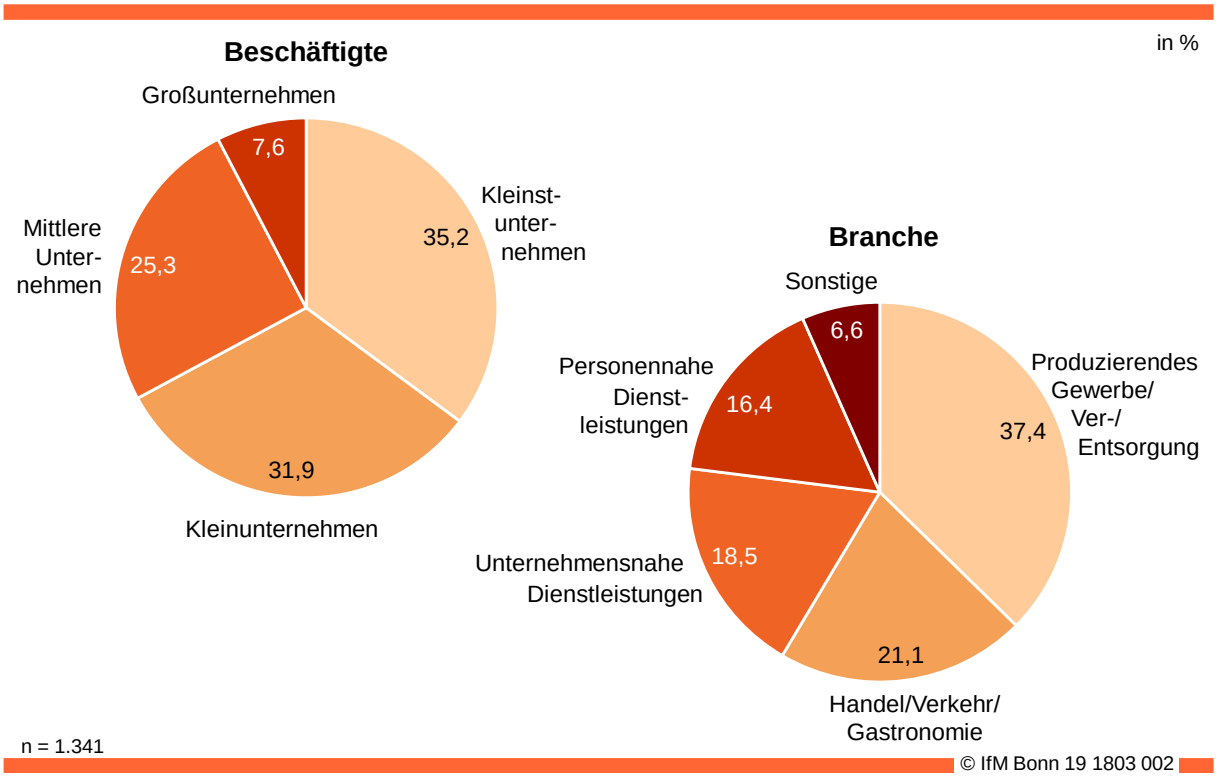
Kammern und Wirtschaftsverbänden, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern sowie mit Expertinnen und Experten, die mit der Erfassung, der Messung und dem Abbau von Bürokratie betraut sind (z. B. Normenkontrollrat). Ebenfalls befragt wurden neun Inhaberinnen und Inhaber von Unternehmen unterschiedlicher Größe, Wirtschaftszweigzugehörigkeit und unterschiedlichen Alters.

Inhaltlich orientierte sich der teilstrukturierte Interviewleitfaden an den in Kapitel 2 dargestellten konzeptionellen Überlegungen. Der Interviewleitfaden wurde den Befragungsgruppen angepasst: Die Unternehmensinhaberinnen und -inhaber wurden zu den Komponenten des Bürokratiebegriffs (A), zur Bürokratie-Wirkung (B) und zu politischen Maßnahmen des Bürokratieabbaus (D) befragt. Die Expertinnen und Experten erhielten darüber hinaus einen Fragenblock zum Thema Information und Kommunikation bürokratischer Anforderungen (C) (vgl. Übersicht A1 und A2 im Anhang).

Die bundesweite Unternehmensbefragung wurde zwischen November und Dezember 2018 als Online-Befragung durchgeführt. Die Auswahl der adressierten Unternehmen erfolgte durch Ziehung einer geschichteten Zufallsstichprobe. Die Grundgesamtheit bildeten alle Unternehmen sowohl mit als auch ohne Beschäftigte, deren Geschäftssitz in Deutschland liegt (vgl. Tabelle A1 im Anhang). Da die Ansprache der Unternehmen per E-Mail erfolgte, fanden nur diejenigen mit verfügbarer E-Mail-Adresse Berücksichtigung. Nach Adressbereinigung wurden 32.573 Unternehmen per E-Mail um Teilnahme an der Online-Befragung gebeten. Insgesamt konnten 29.173 E-Mails zugestellt werden. 855 Unternehmen beteiligten sich an der Befragung. Dies entspricht einer Rücklaufquote von 2,9 %.

Zusätzlich wurde die Befragung von Intermediären und Medienvertreterinnen und Medienvertretern unterstützt, die über verschiedene Kanäle, wie bspw. Newsletter oder Homepages, auf die Umfrage aufmerksam machten. Die Teilnahme erfolgte über einen separaten Link. Insgesamt haben sich 628 Unternehmen auf diesem Weg an der Befragung beteiligt. Damit nahmen insgesamt 1.483 Unternehmen an der Umfrage teil, die sich wie folgt auf verschiedene Größenklassen und Branchen verteilen (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2: Verteilung der Stichprobe nach Branche und Beschäftigten



Quelle: Befragung des IfM Bonn 2018; ungewichtete Werte; eigene Berechnungen.

Die Antworten der teilnehmenden Unternehmen wurden anhand der Beschäftigtengrößenklasse und der Branche auf die Grundgesamtheit aller Unternehmen in Deutschland hochgerechnet, so dass repräsentative Aussagen über alle Unternehmen möglich sind.

3.2 Entwicklung von Wahrnehmungstypen

Aus den Interviews konnten wir sechs konstituierende Merkmale ableiten, die eine unterschiedliche Bürokratiewahrnehmung der Unternehmen zum Ausdruck bringen. Sie reichen von der empfundenen Belastung und dem empfundenen Aufwand zur Erfüllung bürokratischer Erfordernisse, über die Erfahrungen der Unternehmen im Umgang mit Bürokratie, die den Unternehmen zur Verfügung stehenden Ressourcen (Personal, Zeit, Finanzmittel) bis hin zur empfundenen Sicherheit im Umgang mit bürokratischen Erfordernissen und den Emotionen, die das Thema bei den Unternehmen hervorruft. Jedes Merkmal kann unterschiedliche Ausprägungen annehmen, die eine eher neutrale bis stark negative Wahrnehmung begründen.

Durch die Gruppierung gleichgerichteter Merkmalsausprägungen konnten drei Wahrnehmungstypen gebildet werden (vgl. Kelle/Kluge 2010). So weist jeder

Wahrnehmungstyp für sich homogene Merkmale auf, grenzt sich zugleich aber eindeutig von den anderen Typen ab (vgl. Schmidt-Hertha/Tippelt 2011) (vgl. Übersicht 1).

Übersicht 1: Merkmale der drei Wahrnehmungstypen

Konstituierende Merkmale	**Wahrnehmungstyp**		
	Der Unbelastete	**Der Pragmatische**	**Der Verdrossene**
Empfundene Belastung	sehr gering	mittel	sehr hoch
Gefühlte Verhältnismäßigkeit des Aufwands	vertretbar	teilweise vertretbar	unverhältnismäßig
Vorhandenes (Erfahrungs-) Wissen	sehr hoch	mittel	sehr gering
Vorgehaltene Ressourcen	sehr hoch	mittel	sehr gering
Sicherheit im Umgang	sehr hoch	mittel	sehr gering
Grad der Emotionalität des Themas	sehr gering	mittel	sehr hoch

© IfM Bonn

Quelle: IfM Bonn 2019, eigene Darstellung.

Wir bezeichnen diese drei Wahrnehmungstypen als "der Unbelastete", "der Pragmatische" und "der Verdrossene". Der Unbelastete zeichnet sich dadurch aus, dass er Bürokratie weniger stark negativ konnotiert. Er fühlt sich zwar durch bürokratische Anforderungen belastet und realisiert auch einen gewissen Aufwand, der mit der Erfüllung dieser Erfordernisse verbunden ist. Die empfundene Belastung und die Verhältnismäßigkeit des Aufwands werden insgesamt jedoch eher als gering bzw. vertretbar eingestuft.

> *"In Summe über alles bis auf wenige Ausnahmen, die man gerne als Beispiel erwähnt, halte ich die Bürokratie für nicht unangemessen."* (UI1)[4]

Das Thema Bürokratie löst bei diesem Wahrnehmungstyp wenig Emotionen aus. Der Umgang mit Bürokratie ist vielmehr sachbezogen. Das zeigt sich auch daran, dass die mit Bürokratie verbundenen Vorteile durchaus erkannt werden. Darunter fällt beispielsweise die Rechts- und Planungssicherheit, die

---

4 Eine Übersicht zur Demografie der interviewten Unternehmen inklusive der Zuordnung zu den drei Wahrnehmungstypen findet sich im Anhang (Übersicht A3).

durch ein funktionierendes Rechts- und Verwaltungssystem gewährleistet werden.

> *"Sicherlich gibt es Auflagen, über die man sich als einzelner Betroffener teilweise ärgert. Wenn man sie aber neutral betrachtet, sind diese Auflagen in fast allen Fällen richtig."* (UI1)

Ganz im Gegenteil zum Verdrossenen. Die Unternehmen dieses Typs fühlen sich unfair behandelt, so dass sie auf das Thema Bürokratie oftmals sehr emotional reagieren. Bemängelt wird in diesem Zusammenhang häufig das fehlende Vertrauen in sie als redliche Unternehmen.

> *"Wenn das Finanzamt kommt und einen Formfehler findet, kann das zum Anlass genommen werden, mir die ganze Buchhaltung zu verwerfen. Das bedeutet, dass zwischen 5 und 10 % des Jahresumsatzes geschätzt werden können als Steuernachzahlung und das auf drei Jahre. Das bringt Betriebe ganz schön in Ängste."* (UI8)

Zudem fühlt sich der Verdrossene übermäßig stark belastet und schätzt seinen Aufwand zur Erfüllung bürokratischer Vorgaben als unverhältnismäßig hoch ein. So berichtet ein Unternehmer, dass er am Tag vier Stunden, also ein Viertel bis ein Drittel der Arbeitszeit, allein für das Befolgen von Informations- und Dokumentationspflichten verwendet (UI2).

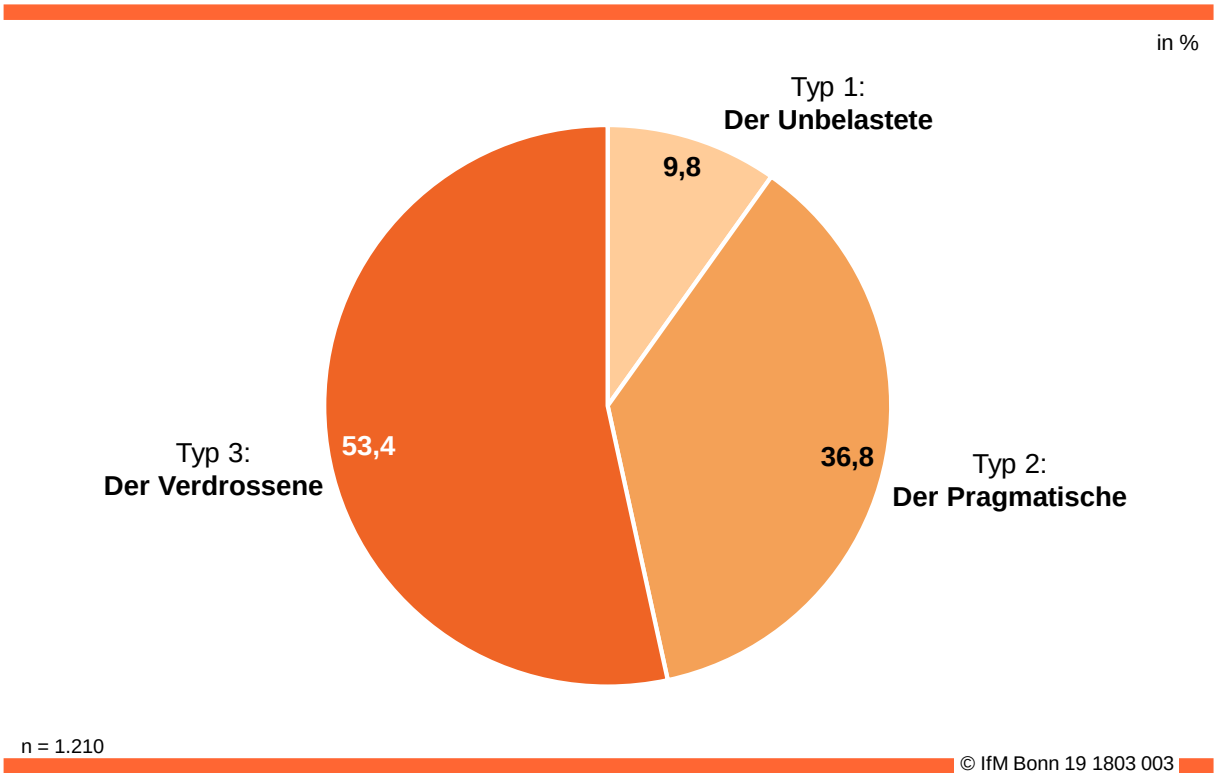
Während diese beiden Typen jeweils das Ende eines Kontinuums markieren, lässt sich der Pragmatische zwischen ihnen verorten. Die sachbezogene Ebene wird teilweise verlassen, was sich in einer stärkeren Emotionalität äußert, die das Thema Bürokratie bei ihm auslöst. Für Unternehmen dieses Typs sind die Belastung und der Aufwand, welche mit der Erfüllung bürokratischer Verpflichtungen verbunden sind, wesentlich deutlicher zu spüren.

> *"Das, was wir machen müssen, belastet uns schon. Das sind knapp 10 % der Arbeitszeit."* (UI3)

Die sechs Merkmale, die die Wahrnehmungstypen kennzeichnen, wurden auch in der Unternehmensbefragung erfasst. Die Befragungsteilnehmer wurden gebeten, jedes Merkmal auf einer Skala von 0 bis 100 zu bewerten. Eine explorative Faktorenanalyse zeigt einen engen statistischen Zusammenhang zwischen drei dieser sechs Merkmale auf. Die empfundene Belastung und der empfundene Aufwand zur Erfüllung bürokratischer Erfordernisse sowie der Grad der Emotionalität, den das Thema Bürokratie hervorruft, bilden den ge-

meinsamen Faktor: die Bürokratiewahrnehmung (vgl. Tabelle A2 im Anhang).[5] Anschließend haben wir die Bewertung der drei Merkmale miteinander kombiniert. Damit erhalten wir einen messbaren Wert für die Bürokratiewahrnehmung. Sind die Werte gering, geben sie den Unbelasteten Typ wieder. Mittlere Werte repräsentieren den Pragmatischen Typ, während hohe Werte für den Verdrossenen Typ stehen. Die Verteilung der Wahrnehmungstypen in der Unternehmenslandschaft verdeutlicht, dass die Mehrheit der Unternehmen zu den Verdrossenen zählt (vgl. Abbildung 3). Demgegenüber stehen lediglich knapp 10 % der Unternehmen, die eher unbelastet sind.

Abbildung 3: Verteilung der Unternehmen



Quelle: Befragung des IfM Bonn 2018; gewichtete Werte; eigene Berechnungen.

Im folgenden Kapitel werden die Ergebnisse der Unternehmensbefragung vorgestellt und auf die drei identifizierten Wahrnehmungstypen bezogen. Ziel ist es, einerseits die Einflussfaktoren der Bürokratiewahrnehmung zu ermitteln, und andererseits die Folgen der Bürokratiewahrnehmung für die Bewertung und den Umgang mit Bürokratie herauszuarbeiten.

---

5 Eine Reliabilitätsanalyse zur Messung der internen Konsistenz ergab einen Cronbach's Alpha von 0,75 und bestätigte damit die Eignung der Indikatoritems zur Messung eines Konstrukts (vgl. Tabelle A3 im Anhang).

4 Die Unternehmenssicht auf die Bürokratie

4.1 Bürokratiewahrnehmung und ihre Einflussfaktoren

Die unternehmerische Wahrnehmung kann nicht losgelöst von personen- und umfeldbezogenen Faktoren betrachtet werden. Doch von welchen Faktoren wird beeinflusst, als wie belastend, aufwändig und emotional Bürokratie wahrgenommen wird? Multinomiale Regressionsverfahren lassen den empirisch nachweisbaren Rückschluss zu, dass das Bürokratieverständnis, das Verhältnis zwischen Vertrauen und Kontrolle, die im Zeitablauf gemachten Erfahrungen mit Bürokratie, das (Erfahrungs-) Wissen im Umgang mit Bürokratie, die erforderlichen Ressourcen und die Branchenzugehörigkeit einen signifikanten Einfluss ausüben (vgl. Übersicht 2).[6] Weiterhin kann gezeigt werden, dass die verschiedenen Wahrnehmungstypen sich durch einzelne dieser Faktoren besonders auszeichnen.[7]

Übersicht 2: Einflussfaktoren der Bürokratiewahrnehmung

Einflussfaktoren	**Wahrnehmungstyp**		
	Der Unbelastete	**Der Pragmatische**	**Der Verdrossene**
Bürokratieverständnis (Ref: Enges Verständnis)			
Erweitertes Bürokratieverständnis			
Weites Bürokratieverständnis			+
Verhältnis Kontrolle und Vertrauen (Ref: Kontrolle)			
Ausgeglichenes Verhältnis	+		
Vertrauen in Unternehmen		+	-
Schlechte Erfahrungen (Ref: Nein)			
Ja	-	-	+
Vorhandenes Wissen	-		+
Vorgehaltene Ressourcen		-	
Branche (Ref: Produzierendes Gewerbe)			
Handel	+		
Unternehmensnahe Dienstleistungen			-
Personennahe Dienstleistungen			
Sonstige			
Beobachtungen	819		
Pseudo-R^2	0,2040***		

© IfM Bonn

Anmerkung: ***p<0,01
Lesehilfe: Ein weites Bürokratieverständnis erhöht im Vergleich zu einem engen Verständnis die Wahrscheinlichkeit signifikant, ein Verdrossener Wahrnehmungstyp zu sein.
Quelle: Befragung des IfM Bonn 2018; gewichtete Werte; eigene Berechnungen.

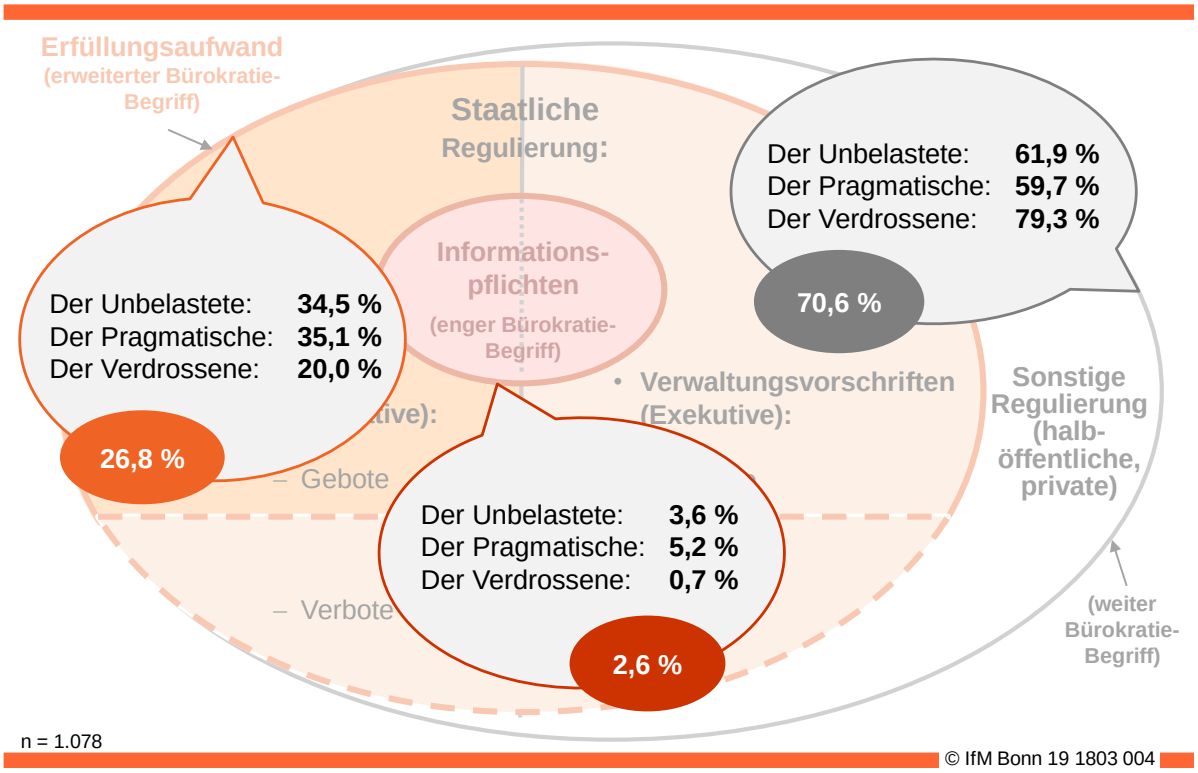
---

6 Eine Übersicht über alle, in das Modell aufgenommenen Einflussfaktoren, und ihre Operationalisierung findet sich im Übersicht A4 im Anhang.

7 Tabelle A4 im Anhang enthält eine vollständige Übersicht der Ergebnisse.

Hierbei zeigt sich, dass die unternehmerische Auffassung und das politische Verständnis von Bürokratie erheblich voneinander abweichen. Unternehmen fassen den Bürokratie-Begriff insgesamt deutlich weiter als die Politik. Lediglich 2,6 % aller Unternehmen haben ein enges Bürokratieverständnis und begrenzen Bürokratie ausschließlich auf Informationspflichten – also auf die Belastungen, die der Bürokratiekostenindex erfasst –, darunter am ehesten noch der Pragmatische Typ (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4: Der Bürokratie-Begriff aus Unternehmenssicht



Quelle: Befragung des IfM Bonn 2018; gewichtete Werte; eigene Berechnungen.

Die übrigen 97,4 % haben hingegen ein davon abweichendes Verständnis von Bürokratie: Ein erweitertes Verständnis haben knapp 27 % aller Unternehmen – darunter vor allem die Unternehmen des Unbelasteten und des Pragmatischen Typs. Diese Unternehmen verbinden mit Bürokratie nicht nur die Informationspflichten, sondern auch den Erfüllungsaufwand. Für die deutliche Mehrheit aller Unternehmen (70,6 %) beinhaltet Bürokratie neben der staatlichen Regulierung jedoch auch halb-öffentliche Vorschriften von Intermediären wie Kammern, Berufsgenossenschaften und Normungsinstituten sowie in geringem Maße durch private Vorgaben von Kunden, Lieferanten oder aus Wert-

schöpfungsketten.[8] Dieses weite Bürokratieverständnis ist mit knapp 80 % besonders häufig bei den Verdrossenen zu finden.

In ihrer Wahrnehmung von bürokratischen Erfordernissen schließen diese Unternehmen mehr Regulierungen unterschiedlichen Ursprungs ein als Unternehmen des Unbelasteten und des Pragmatischen Typs. Entsprechend ist davon auszugehen, dass sie sich in ihrer Handlungsfreiheit durch die (weiter definierte) Bürokratie deutlich eingeschränkter fühlen.

Ein wichtiger Einflussfaktor für die gefühlte Bürokratiebelastung ist der Umstand, ob sich Unternehmen durch den Gesetzgeber eher kontrolliert fühlen, oder ob sie Vertrauen in ihre Qualifikation und unternehmerische Redlichkeit wahrnehmen. Tatsächlich fühlt sich die (große) Mehrheit der Unternehmen eher kontrolliert (vgl. Abbildung 5), wie dieser Unternehmer drastisch formuliert:

> *"Wenn ich natürlich meine ganzen Mitbürger für Halunken und Gauner halte, dann muss ich kontrollieren und regulieren und machen und tun, klar."* (UI3)

Unternehmen des Unbelasteten und des Pragmatischen Typs sind etwas moderater in ihren Einschätzungen.

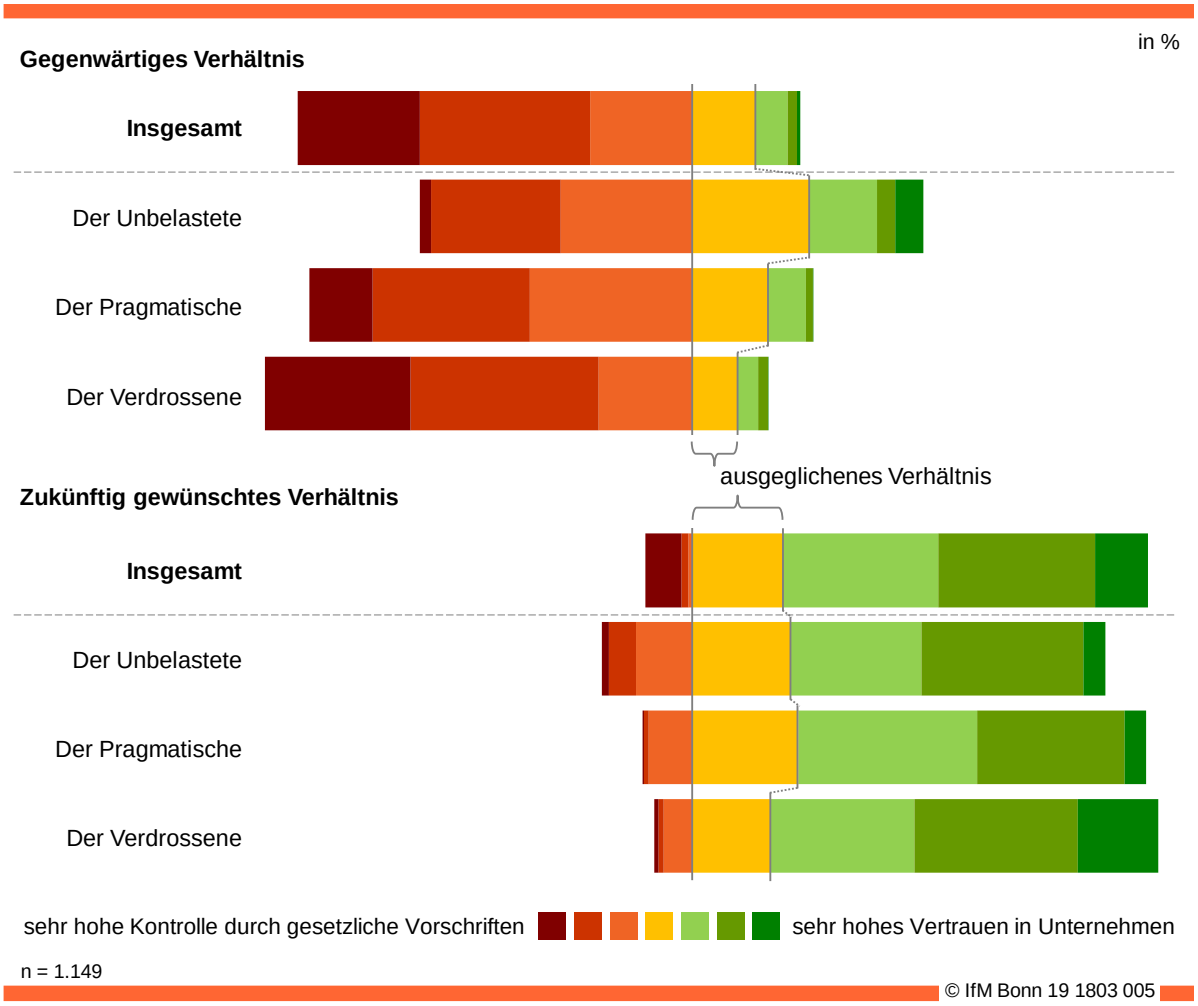
Vergleicht man die gegenwärtige Einschätzung mit dem zukünftig gewünschten Verhältnis, so zeigt sich ein fast spiegelbildliches Ergebnis. Die Unternehmen jedweden Typs, wünschen sich zukünftig eine Grundhaltung des Gesetz- bzw. Normengebers, die stärker von Vertrauen in die Qualifikation und Redlichkeit der Unternehmen dominiert wird. Dieser Forderung pflichtet auch ein Experte in den Interviews bei:

> *"(…) dem Unternehmer (…) glauben, wenn er ankreuzt "Ich bin ein KMU", dass er ein KMU ist und mehr muss er gar nicht sagen. Wenn man dann Zweifel hat, muss man in die Prüfung reingehen, aber ihn nicht erst seitenlange Formulare mit Androhungen ausfüllen lassen. Da muss man ein bisschen mehr auf Vertrauen setzen."* (EI2)

---

8 Dabei ist zu beachten, dass halb-öffentliche Vorschriften von ca. zwei Drittel aller Unternehmen als Bürokratie aufgefasst werden, während lediglich jedes sechste Unternehmen private Regulierung als Bürokratie wahrnimmt.

Abbildung 5: Das Verhältnis von Kontrolle und Vertrauen



Lesehilfe: Die roten Felder links der Mittellinie zeigen die Anteile jener Unternehmen, die sich vonseiten des Gesetzgebers (überwiegend) kontrolliert fühlen. Rechts der Mittellinie finden sich als gelbe bzw. grüne Flächen jene, die das Verhältnis zwischen Vertrauen und Kontrolle als ausgeglichen verorten bzw. bei denen das Gefühl des entgegengebrachten Vertrauens überwiegt.

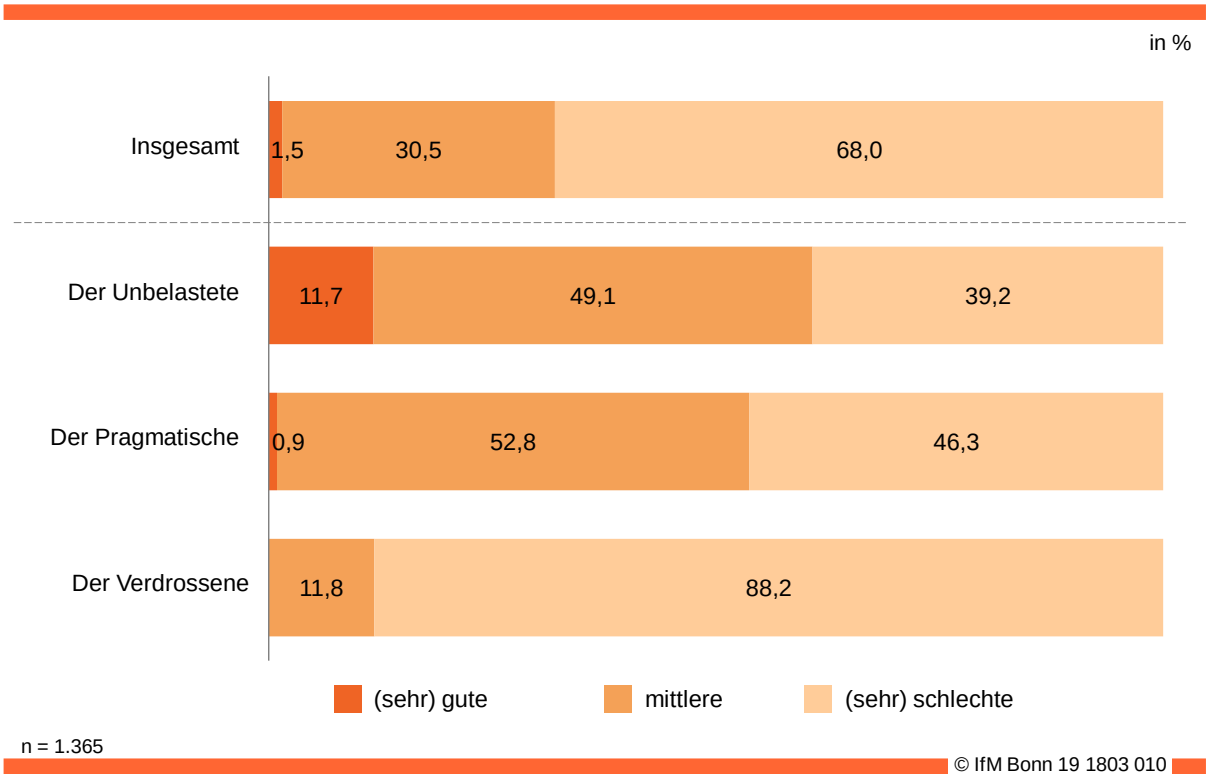
Quelle: Befragung des IfM Bonn 2018; gewichtete Werte; eigene Berechnungen.

Des Weiteren zeigt sich, dass negative Erfahrungen in der Vergangenheit die Bürokratiewahrnehmung nachhaltig prägen können. Während ihrer oftmals langjährigen unternehmerischen Tätigkeit haben die Unternehmen vielerlei Berührungspunkte mit Bürokratie und bauen daher im Laufe der Zeit einen (kumulierten) Erfahrungsschatz auf, der sich aus einer Vielzahl von Einzeleindrücken speist ("Pool of Memory"). Diese Erfahrungen der Unternehmen mit Bürokratie sind allerdings eher negativ geprägt – insbesondere bei den Verdrossenen (vgl. Abbildung 6). Von dieser Gruppe haben fast neun von zehn Unternehmen (sehr) schlechte Erfahrungen mit Bürokratie gemacht.

> *"Es kommen … ja immer wieder neue Gesetze, die immer noch bürokratischer sind, immer noch mehr Arbeit machen, anstatt … Sachen zu vereinfachen."* (UI2)

Sehr gute oder gute Erfahrungen sind die Ausnahme und treten in nennenswertem Umfang nur bei Unternehmen aus der Gruppe der Unbelasteten auf. Tatsächlich zeichnet sich der Verdrossene Typ – so die multivariate Analyse – signifikant häufiger durch einen negativ geprägten "Pool of Memory" aus.

Abbildung 6: Erfahrungen mit Bürokratie



Quelle: Befragung des IfM Bonn 2018; gewichtete Werte; eigene Berechnungen.

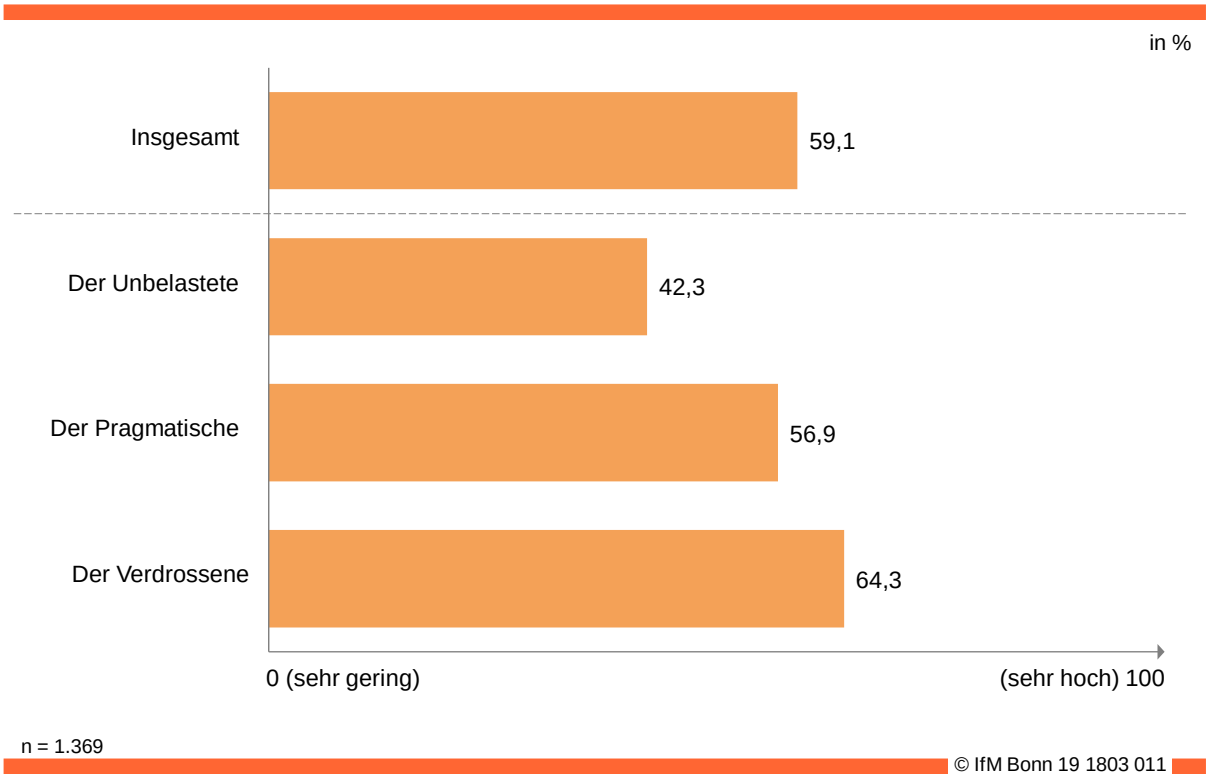
Zugleich setzt der Verdrossene Typ zur Erfüllung bürokratischer Erfordernisse Ressourcen in deutlich größerem Umfang ein als der Unbelastete Typ. Ein Unternehmen berichtete, es bedürfe gar einer eigenen Bürokratieabteilung, um sich in aller Tiefe mit Bürokratie zu befassen. Das könne es nicht leisten (UI5).

Eine besondere Bedeutung kommt dabei dem Wissensaufwand zu: Unternehmen benötigen ein nicht unerhebliches Wissen, um Vorschriften erfüllen zu können (vgl. Abbildung 7). So müssen die Unternehmen die für sie relevanten Vorschriften nicht nur kennen und verstehen, sondern auch korrekt anwenden können. Der Verdrossene zeichnet sich dadurch aus, dass er sein Wissen zur Erfüllung bürokratischer Erfordernisse im Vergleich zu den anderen Typen als

relativ hoch einschätzt. Damit kommt auch die grundsätzliche Bereitschaft zum Ausdruck, sich zu informieren und entsprechendes Wissen aufzubauen. Allerdings steigt gleichzeitig die Frustration, da dies letztendlich nicht ausreicht, um die wahrgenommenen hohen bürokratischen Belastungen zu bewältigen.

Der Unbelastete Typ zeichnet sich zudem durch einen eher sachbezogenen Umgang mit Bürokratie aus. Die geringeren Emotionen, die das Thema Bürokratie bei ihm hervorruft, erzeugen bei ihm u. U. das Gefühl, dass er weniger Wissen einsetzen muss, um sich mit unbekannten oder schwer verständlichen Vorgaben auseinanderzusetzen. Ebenso spielt hier auch der regelmäßige Umgang mit Bürokratie eine Rolle. Dort, wo Unternehmen häufiger in Kontakt mit Behörden oder Gesetzen kommen, sind sie versierter im Verständnis von Amtssprache und Gesetzesfolgen und haben weniger Berührungsängste.

Abbildung 7: Vorhandenes Wissen zur Erfüllung bürokratischer Erfordernisse



Quelle: Befragung des IfM Bonn 2018; gewichtete Werte; eigene Berechnungen.

Interessanterweise übt die Branchenzugehörigkeit einen merklichen Einfluss auf die Verteilung der drei betrachteten Typen aus. Im Vergleich zu Unternehmen des Produzierenden Gewerbes sind Unternehmen der übrigen Wirtschaftszweige, wie z. B. der Handel, eher unbelastet in ihrer Bürokratiewahrnehmung. Erbringen Unternehmen unternehmensnahe Dienstleistungen, zählen sie noch seltener zum Verdrossenen Typ. Möglicherweise kommt hier zum

Tragen, dass Unternehmen dieser Branche von Berufswegen eher mit bürokratischen Erfordernissen vertraut sind, wie z. B. Unternehmens- und Steuerberater, Anwälte oder Buchhalter. Zum anderen agieren diese Unternehmen in einer Umgebung, in der bestimmte Gesetze und Vorschriften, wie z. B. Verbraucherschutz, Arbeitsschutz oder Gefahrstoffverordnungen, weniger bis keine Relevanz besitzen.

Weder Unternehmensgröße, -alter oder Rechtsform noch mögliche Auslandsaktivitäten der Unternehmen haben Einfluss auf die Bürokratiewahrnehmung. Insbesondere im Hinblick auf die Unternehmensgröße und die Auslandsaktivitäten scheinen diese Ergebnisse zunächst überraschend, zeigen andere Studien doch einen Zusammenhang zwischen Unternehmensgröße und Bürokratiebelastung (z. B. Clemens et al. 2004): Mit zunehmender Unternehmensgröße und einer verstärkt heterogenen Beschäftigtenstruktur nehmen auch die bürokratischen Pflichten zu. Dazu zählen beispielsweise Regelungen zum Arbeitsrecht und -schutz, das Mindestlohngesetz oder Informationspflichten an Sozialversicherungsträger. Ein ähnlicher Zusammenhang ist auch zwischen den Aktivitäten eines Unternehmens im Ausland und der Bürokratiebelastung anzunehmen, da mit grenzüberschreitenden Geschäften auch die Auseinandersetzung mit und die Erfüllung von gesonderten bzw. zusätzlichen bürokratischen Erfordernissen, wie z. B. Visa- oder Zollverfahren, einhergehen. In dieser Studie, die die Bürokratiewahrnehmung in den Mittelpunkt rückt, zeigt sich nun, dass die (z. B. mit dem Bürokratiekostenindex) gemessene Belastung und der gemessene Aufwand zur Erfüllung bürokratischer Erfordernisse der Unternehmen nicht unbedingt auch mit der individuellen Wahrnehmung korrespondieren.

4.2 Die Folgen der unternehmerischen Bürokratiewahrnehmung

Im Folgenden untersuchen wir, wie die drei Wahrnehmungstypen die bürokratischen Erfordernisse bewerten und in der Unternehmenspraxis umsetzen.

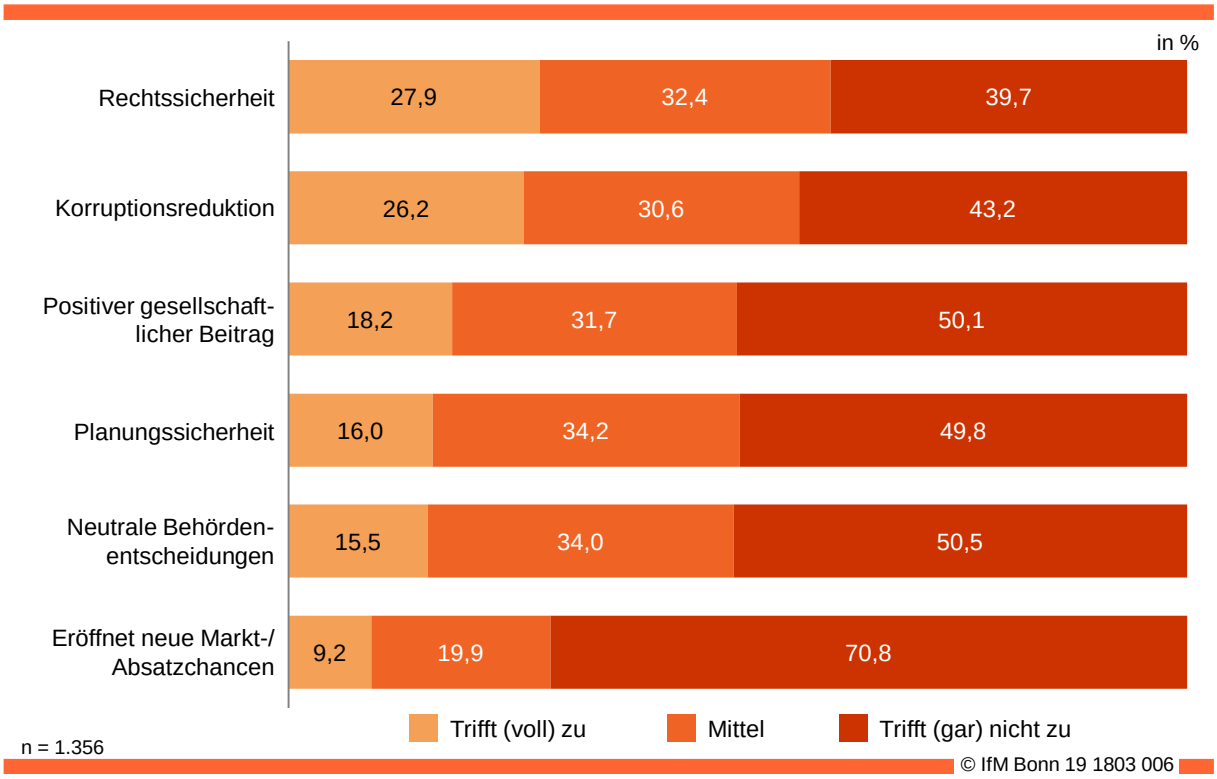
4.2.1 Die Bürokratiebewertung

Angesichts der öffentlichen und wirtschaftspolitischen Diskussion um die Belastungswirkung und den Abbau von Bürokratie kann schnell übersehen werden, dass Bürokratie durchaus ihre Daseinsberechtigung hat. Tatsächlich war der Begriff Bürokratie ursprünglich einmal positiv besetzt. Im Sinne von "Herrschaft der Verwaltung“ war Bürokratie der Gegensatz zur willkürlichen Herrschaft absoluter Herrscher. Bürokratie stellte das Handeln nach allgemeinen

und berechenbaren Regeln, frei von Willkür und persönlichen Beziehungen, sicher.

Auch heute noch besteht eine wesentliche Funktion von Bürokratie – getragen durch das deutsche Rechts- und Verwaltungssystem – darin, neutrale Behördenentscheidungen, Rechtssicherheit und Planungssicherheit zu gewährleisten sowie Korruption zu verhindern. Allerdings stehen Unternehmen diesem Nutzen überwiegend skeptisch gegenüber (vgl. Abbildung 8).

Abbildung 8: Nutzen des Rechts- und Verwaltungssystems



Quelle: Befragung des IfM Bonn 2018; gewichtete Werte; eigene Berechnungen.

Am ehesten Zustimmung finden noch die Aussagen, dass das deutsche Rechts- und Verwaltungssystem den Unternehmen Rechtssicherheit verschafft und Korruption reduziert. Wenngleich sicherlich jedes Unternehmen Genehmigungen beantragt und Behördenkontakt hat, nimmt lediglich jedes sechste Unternehmen Planungssicherheit bzw. neutrale Behördenentscheidungen als für sich zutreffend wahr. Dasselbe gilt auch für die Bewertung des Nutzens des Rechts- und Verwaltungssystems für die Gesellschaft, z. B. durch die verpflichtende Vorgabe von Umweltschutzstandards. Auch wenn vermutet werden kann, dass die Mehrheit der Unternehmen dem Umweltschutz nicht negativ gegenübersteht, so nimmt die Hälfte der Unternehmen nicht wahr, dass Rechtsvorschriften auch einen gesellschaftlichen Beitrag leisten können.

Eine differenzierte Ergebnisanalyse nach Wahrnehmungstypen zeigt, dass die große Skepsis hinsichtlich des Bürokratienutzens besonders deutlich bei dem Verdrossenen Typ ausgeprägt ist: Bei nahezu jedem dargestellten Aspekt wird ein möglicher Nutzen von mehr als jedem zweiten Verdrossenen negiert (vgl. Abbildung A1 im Anhang). Die Unbelasteten und Pragmatischen Typen beurteilen die Vorteile des Rechts- und Verwaltungssystems deutlich positiver. Dies gilt insbesondere für Unternehmen des Unbelasteten Typs. Jedes zweite von ihnen erkennt Nutzenvorteile in der Reduzierung von Korruption; auch Rechts- und Planungssicherheit werden für viele Unternehmen des Unbelasteten Typs durch die Bürokratie gewährleistet.

Unter den zahlreichen bürokratischen Pflichten befinden sich viele Leistungen, die Unternehmen auch ohne gesetzliche Verpflichtung erfüllen (würden), da sie der Unterstützung ihrer unternehmerischen Tätigkeit dienen. Einer Studie aus dem Jahr 2004 zufolge, weisen gut 16 % der bürokratiebedingten Kosten einen solchen "dual-use"-Charakter auf (vgl. Kayser et al. 2004). Dazu zählen beispielsweise die Ermittlung von Umsatz- oder Kostenstrukturen für die Steuererklärung oder die Feststellung von Krankenständen. Die Verpflichtung zu ihrer Erfüllung könnte daher implizit auch die Unternehmensleitung bei dem Controlling ihrer Geschäftstätigkeit unterstützen. Die Zahlen verdeutlichen jedoch, dass der Großteil der Unternehmen (zwischen 70 % der Unbelasteten und 81 % der Verdrossenen) dies nicht als Mehrwert wahrnimmt.

Zudem können bürokratische Erfordernisse Unternehmen durchaus auch Vorteile im internationalen Wettbewerb verschaffen. Das ist bspw. dann der Fall, wenn (Qualitäts-) Standards vorgegeben werden, die deutsche, nicht aber ausländische Unternehmen erfüllen müssen:

> *"Gerade durch diese EU-Verordnung sind wir sehr stark in der Forschung tätig. Ist für uns natürlich auch wieder ein Wettbewerbsvorteil, weil wir relativ früh in die Forschung eingestiegen sind und mittlerweile ein gutes Know-How in dem Bereich haben. (Dann ist aus Regulierung ein Wettbewerbsvorteil geworden?) Richtig!"* (UI5)

In der Unternehmensrealität scheinen derartige Vorteile jedoch eher die Ausnahme zu sein, unabhängig davon, ob ein Unternehmen im Ausland aktiv ist oder nicht. Zwei Drittel der Unternehmen des Unbelasteten Typs und rund 88 % des Verdrossenen Typs sehen statt eines möglichen Wettbewerbsvorteils vielmehr einen Wettbewerbsnachteil. Das ist dann der Fall, wenn sich

konkurrierende Unternehmen nicht an das geltende europäische Recht halten, ohne Konsequenzen zu erfahren:

> *"Man hat (…) Wettbewerbsverzerrung bei der Bürokratie auf EU-Ebene dadurch, dass sie unterschiedlich im Einzelnen gelebt wird. Als Deutsche haben wir somit einen Wettbewerbsnachteil."* (UI1)

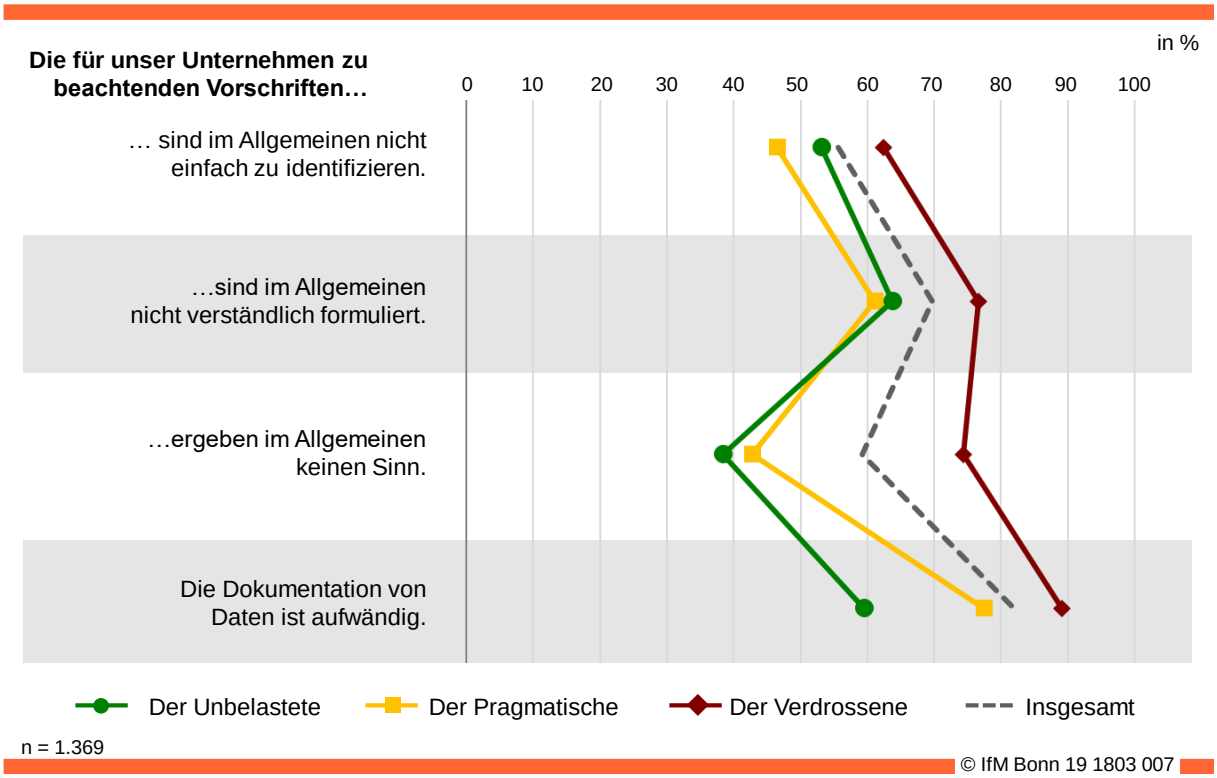
Angesichts dieser Kritik überrascht es nicht, dass die Unternehmen größtenteils die Aussage verneinen, dass das deutsche Rechts- und Verwaltungssystem ihnen Markt- und Absatzchancen eröffne. Lediglich Unternehmen des Pragmatischen Typs scheinen hier eine Ausnahme zu bilden. Immerhin jedes sechste von ihnen stimmt dieser Aussage zu. Es kann vermutet werden, dass die Branchenzugehörigkeit dieses Resultat treibt, denn Unternehmen des Pragmatischen Typs erbringen vergleichsweise häufig unternehmensnahe Dienstleistungen – ein Bereich, in dem Berufsgruppen wie Unternehmens- und Steuerberater sowie Anwälte tätig sind, die ihre (Kunden-) Unternehmen u. a. bei der Umsetzung neuer Rechtsvorschriften beraten, wie zum Beispiel der Datenschutzgrundverordnung oder dem gesetzlichen Mindestlohn.

Eine überwiegend kritische Auseinandersetzung mit Bürokratie wird auch mit Blick auf die allgemeine Bewertung der zu beachtenden Vorschriften deutlich (vgl. Abbildung 9). Mehrheitlich haben die Unternehmen Schwierigkeiten mit der Identifikation (55,7 %), der Verständlichkeit (69,7 %) und der allgemeinen Sinnhaftigkeit der relevanten Vorschriften (59,2 %) sowie mit der Dokumentation von Daten (Informationspflichten) (81,9 %). Bei allen Beurteilungsaspekten äußern Unternehmen des Verdrossenen Typs häufiger Kritik als Unternehmen der beiden anderen Wahrnehmungstypen. Es kann durchaus angenommen werden, dass die Emotionalität des Themas die Beurteilung mitbeeinflusst, indem z. B. die Aufmerksamkeit stark auf die negativen Aspekte bei der Erfüllung bürokratischer Erfordernisse gerichtet wird und die positiven Aspekte ausgeblendet werden. Andererseits können praktische Probleme im Umgang mit der Bürokratie (Ausfindig machen, Verständnis und Sinnhaftigkeit von Vorschriften) Stress und Unsicherheit hervorrufen ("psychologische Kosten") und so die negative Wahrnehmung verfestigen.

Besonders groß sind die Bewertungsunterschiede im Hinblick auf die wahrgenommene Sinnhaftigkeit der zu beachtenden Vorschriften. Während knapp drei Viertel der Unternehmen des Verdrossenen Typs die Sinnhaftigkeit kritisch bewerten, trifft dies jeweils "nur" auf ca. 40 % der Unternehmen der beiden anderen Wahrnehmungstypen zu. Im Vergleich zu den Unbelasteten und

Pragmatischen scheint sich daher die größere Belastungswahrnehmung der Verdrossenen wesentlich stärker aus der inhaltlichen Ausgestaltung und der eingeschränkten Nachvollziehbarkeit und Akzeptanz der zu beachtenden Vorschriften zu speisen (d. h. aus ihrer "Qualität").

Abbildung 9: Beurteilung von Bürokratievorschriften



Quelle: Befragung des IfM Bonn 2018; gewichtete Werte; eigene Berechnungen.

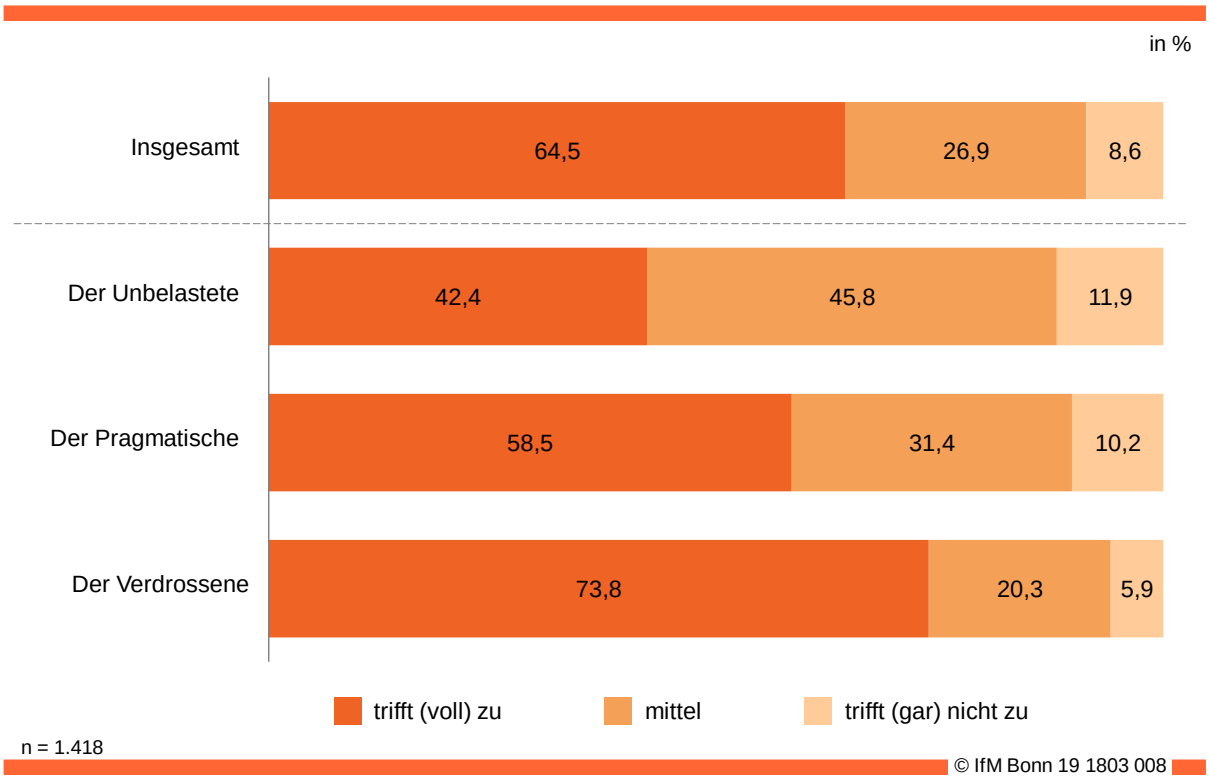
Aussagen der Unternehmen wie beispielsweise, dass mehr Regulierung im Zweifel auch Auswirkungen auf die Gewinnerwartung hat, dies aber bis zu einem gewissen Maße in Ordnung ist (UI4), lassen den Rückschluss zu, dass es bei der Beurteilung der Akzeptanz und Sinnhaftigkeit von bürokratischen Erfordernissen eine "Schwelle zur Unangemessenheit" gibt. Wird diese überschritten, so werden die betreffenden Vorschriften als sinnlos, unangemessen und übermäßig belastend wahrgenommen:

> *"Die Schwelle zur Unangemessenheit wird da überschritten, wo der Schwachsinn zum Prinzip wird."* (UI3)

Wesentliches Kriterium für diese Belastungsschwelle ist die Beurteilung der Ziel-Mittel-Relation der jeweiligen Vorschriften. Das ursprüngliche Ziel eines Gesetzes oder einer Vorschrift können auch Unternehmen des Verdrossenen Typs häufig noch nachvollziehen. Die für die Zielerreichung vorgesehenen Mit-

tel, d. h. die konkreten Umsetzungs- und Verfahrensvorschriften, werden jedoch oftmals als ineffizient und unverhältnismäßig stark belastend eingeschätzt. Dementsprechend ist auch nur eine kleine Minderheit der Unternehmen aller drei Wahrnehmungstypen der Ansicht, dass die bürokratische Gesamtbelastung vorrangig aus den Gesetzen selbst resultiert (vgl. Abbildung 10). Vielmehr wird die Gesamtbeeinträchtigung für fast drei Viertel der Unternehmen des Verdrossenen Typs und annähernd von sechs von zehn des Pragmatischen Typs überwiegend durch Umsetzungsvorschriften und Verwaltungsverfahren verursacht. Diese Einschätzung wird sicherlich auch durch das mehrheitlich weit gefasste Bürokratieverständnis gestützt, das nicht nur die gesetzliche Regulierung, sondern auch die Verfahrensumsetzung in die Betrachtung einbezieht.

Abbildung 10: Umsetzungsvorschriften als maßgebliche Quelle der bürokratischen Gesamtbeeinträchtigung



Quelle: Befragung des IfM Bonn 2018; gewichtete Werte; eigene Berechnungen.

Als wichtige Gründe für das Überschreiten der Schwelle zur Unangemessenheit nannten Unternehmen (sowie Expertinnen und Experten) eine mangelnde Vertrautheit von Politik und Behörden mit der Unternehmensrealität und eine zu geringe Berücksichtigung des unternehmerischen Erfahrungswissens. Ebenfalls häufig genannt wurden u. a. die mangelnde Zielgenauigkeit von Gesetzen, das übermäßige Streben nach Einzelfallgerechtigkeit, die Haftungsver-

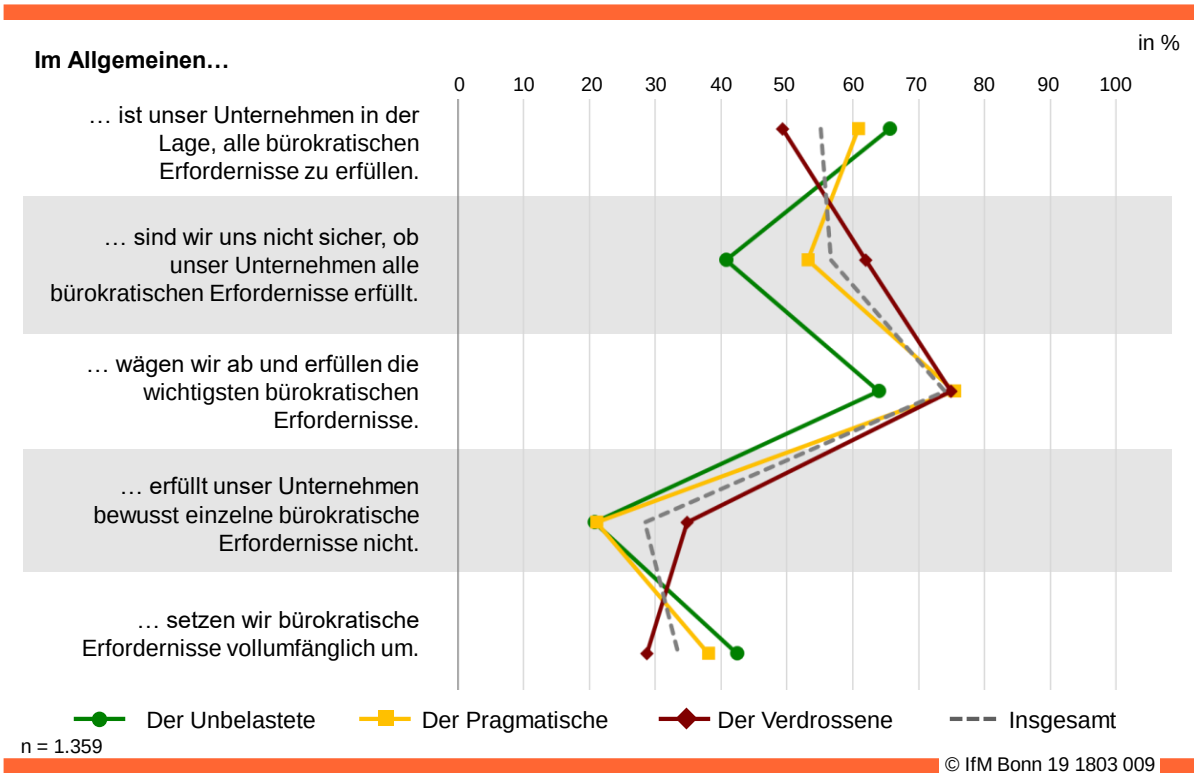
lagerung auf die Normadressaten sowie in Teilbereichen ein negatives Unternehmerbild bzw. ein eher interventionistisches wirtschaftspolitisches Leitbild von Politik und Verwaltung:

> *"Schwarze Schafe und faire Unternehmen werden über einen Kamm geschoren und angenommen, dass jeder das Finanzamt betrügt und Mitarbeiter ausnimmt."* (UI2)

4.2.2 Der Bürokratieumgang

Die Wahrnehmung von Bürokratie wirkt sich auch auf die Art und Weise aus, wie Unternehmen bürokratische Erfordernisse im unternehmerischen Alltag umsetzen (vgl. Abbildung 11).

Abbildung 11: Erfüllung bürokratischer Erfordernisse



Quelle: Befragung des IfM Bonn 2018; gewichtete Werte; eigene Berechnungen.

Nur etwas mehr als jedes zweite Unternehmen sieht sich in der Lage, alle bürokratischen Erfordernisse zu erfüllen. Im Vergleich zu den Unternehmen des Verdrossenen Typs (49,3 %) sehen sich Unternehmen des Pragmatischen (60,8 %) und des Unbelasteten Typs (65,6 %) dazu etwas häufiger imstande. Dies bedeutet aber im Umkehrschluss, dass für einen beträchtlichen Teil der Unternehmen die relevanten Vorschriften in der Gänze nicht umsetzbar sind.

Mit anderen Worten: Sie sind nicht in der Lage, sich rechtskonform zu verhalten, so wie dieser Unternehmer es ausdrückt:

> *"Ich versuche, möglichst genau zu sein und zumindest das Wichtigste (…) zu machen. Im Großen und Ganzen versuchen wir schon, die Dinge so zu gestalten, dass wir da auch Überprüfungen standhalten. Weil da hängen ja auch meistens Strafen dran und das möchte ich natürlich vermeiden."* (UI7)

Diese Haltung wird in zwei Verhaltensweisen deutlich: Zum einen besteht bei vielen Unternehmen Unsicherheit über den Umfang der zu erfüllenden Vorschriften. Das heißt, sie wissen nicht, welche oder wie viele Vorschriften sie konkret erfüllen müssen. Die Unsicherheit hinsichtlich der vollumfänglichen Erfüllung bürokratischer Erfordernisse zeigt sich einmal mehr besonders bei den Verdrossenen. Mehr als 60 % sind sich diesbezüglich unsicher. Aber auch ein nicht unbeträchtlicher Anteil des Pragmatischen (53,2 %) und des Unbelasteten Typs (40,7 %) hat keine vollständige Kenntnis über den Umfang der zu beachtenden Vorschriften. Ursache können Schwierigkeiten im Zusammenhang mit der Identifikation (Intransparenz), dem Verständnis und der Anwendung der bürokratischen Erfordernisse sein.

Zum anderen entscheiden Unternehmen bewusst darüber, welche Vorschriften sie erfüllen und welche nicht (auch in Anbetracht möglicher Sanktionen), wie dieser Unternehmer deutlich herausstellt:

> *"Manche Dinge machen wir an manchen Tagen bewusst nicht. Wir schaffen es einfach nicht. Ich sage nach 18 Stunden Arbeit dann auch irgendwann: So jetzt reicht es!"* (UI2)

Über 70 % der Unternehmen nehmen solch eine Abwägung der bürokratischen Erfordernisse vor und erfüllen lediglich diejenigen, die aus ihrer Sicht am wichtigsten sind. Dies gilt mehrheitlich für alle Wahrnehmungstypen. Mit dieser Abwägung schaffen sie sich einen Ermessenspielraum, der es für sie leichter macht, mit Bürokratie umzugehen.

Dieses Ergebnis wird auch dadurch bestätigt, dass mehr als jedes vierte Unternehmen (28 %) willentlich Bürokratie autonom abbaut, indem es bewusst einzelne bürokratische Erfordernisse nicht erfüllt. Das trifft auf jedes dritte Unternehmen des Verdrossenen Typs und immerhin auch auf ca. jedes fünfte

des Unbelasteten und des Pragmatischen Typs zu. Damit verhalten sich die Unternehmen bewusst nicht rechtskonform.

In der Gesamtschau zeigen die Ergebnisse zur Beurteilung und zum Umgang mit bürokratischen Erfordernissen, dass ein großer Teil der Unternehmen, insbesondere der Verdrossene, sich nicht in der Lage sieht, alle Erfordernisse zu erfüllen und sich nicht sicher ist, diese vollständig zu erfüllen. Sie fühlen sich weitgehend alleingelassen und beurteilen die Verständlichkeit und Sinnhaftigkeit der bürokratischen Erfordernisse (sehr) kritisch. Es ist anzunehmen, dass das Überschreiten der "Schwelle zur Unangemessenheit" ein zentraler Grund dafür ist, dass ein erheblicher Teil der Unternehmen eigenständig Bürokratie abbaut.

Trotz der negativen Bürokratiebewertung und des autonomen Bürokratieabbaus vieler Unternehmen ist deutlich mehr als die Hälfte aller Unternehmen bereit, sich aktiv am Prozess des Bürokratieabbaus zu beteiligen. Interessanterweise bekunden die Verdrossenen die höchste Beteiligungsbereitschaft. Dies kann als ein positives Zeichen gewertet werden. Demnach scheinen auch diese Unternehmen (noch) nicht resigniert zu haben, sondern eine Verringerung der gegenwärtig wahrgenommenen Belastung für möglich (und geboten) zu halten.

5 Fazit

Mit der vorliegenden Studie ist die Bedeutung der unternehmerischen Wahrnehmung für die Bürokratiebelastung erstmalig untersucht worden. Der Fokus auf Wahrnehmungsaspekte ist wichtig, da Unternehmen identische Situationen in Abhängigkeit von personen- und umfeldbezogenen Einflussfaktoren unterschiedlich bewerten und die individuelle Wahrnehmung wiederum Einfluss auf Verhaltensweisen und Strategien der Unternehmen hat. Im Hinblick auf die Wahrnehmung von Bürokratie haben wir drei verschiedene Wahrnehmungstypen identifiziert und empirisch validiert: den Unbelasteten, den Pragmatischen und den Verdrossenen. Die Zuordnung von Unternehmen zu den drei Typen erfolgt in Abhängigkeit von der empfundenen Belastung und dem empfundenen Aufwand zur Erfüllung bürokratischer Erfordernisse sowie dem Grad der Emotionalität, den das Thema Bürokratie hervorruft.

Im Gegensatz zu Studien, die den Zeit- und Kostenaufwand von Bürokratie messen, üben in unserer Studie weder Unternehmensgröße, -alter oder -rechtsform noch mögliche Auslandsaktivitäten der Unternehmen einen

statistisch nachweisbaren Einfluss auf die Bürokratiewahrnehmung aus. Dieses Ergebnis belegt die große Bedeutung der (individuellen) Wahrnehmung von Bürokratiebelastungen. Bei der Wahrnehmung steht die einzelne Person mit ihren jeweiligen Erfahrungen und Emotionen sowie mit ihrem (Fach-) Wissen und ihrem spezifischen Umfeld im Zentrum. Aus diesem Grund kann auch die individuell wahrgenommene von der gemessenen Bürokratiebelastung, die anhand von Zeit- und Kostenaufwand erfasst wird, abweichen.

Die verbreitet kritische Bürokratiewahrnehmung und der (zum Teil bewusste) Verzicht auf die Erfüllung bürokratischer Erfordernisse können als eine Schwächung der Rechtsstaatlichkeit und der Akzeptanz des wirtschaftspolitischen Ordnungsrahmens aufgefasst werden. Hiermit sind zwei Bereiche betroffen, die für das Funktionieren einer hochkomplexen Volkswirtschaft und Gesellschaft von zentraler Bedeutung sind. Wird der wahrgenommenen Bürokratiebelastung der Unternehmen nicht effektiv entgegengewirkt, kann dies den autonomen Bürokratieabbau verstärken, das Vertrauen in die Regelungskompetenz des Staates weiter reduzieren und mithin längerfristig zu Staats- und Demokratieverdrossenheit beitragen.

Ein erster grundlegender Schritt für die wirtschaftspolitischen Akteure besteht darin, den eigenen Politikansatz mit dem weiten unternehmerischen Begriffsverständnis von Bürokratie in Übereinstimmung zu bringen. Bürokratieabbaumaßnahmen und eine Informations- und Kommunikationspolitik, die sich vornehmlich auf die Reduzierung der Informationspflichten – und damit auf Bürokratie im engen Sinne – konzentrieren, greifen deutlich zu kurz. Im Idealfall sollten die wirtschaftspolitischen Akteure nicht nur verstärkte Anstrengungen unternehmen, den bestehenden Erfüllungsaufwand zu untersuchen und zu reduzieren, sondern auch die nicht-staatliche Regulierung, besonders diejenige von halb-öffentlichen Akteuren wie z. B. Kammern, Berufsgenossenschaften und Normungsinstituten, ins Blickfeld nehmen.

Darüber hinaus sollte die Wirtschaftspolitik aber auch den Nutzen und die Vorteile des deutschen Rechts- und Verwaltungssystems, die offensichtlich vielen Unternehmen kaum bewusst sind, verstärkt in den Fokus setzen. Im Idealfall erfolgt dies im Rahmen einer Kommunikation, mit der die Wirtschaftspolitik den Unternehmen das begründete Gefühl vermittelt, dass sie um die Belastungssituation der Unternehmen weiß, sich kümmert und die feste Absicht hat, eine substanzielle Bürokratiereduzierung zu erreichen, die von den Unternehmen auch tatsächlich wahrgenommen wird. Wenn Unternehmen sich von der Politik

ernst- und wahrgenommen fühlen, kann dies dazu beitragen, negative Emotionen abzubauen und schrittweise eine Kultur der Kooperation und des Vertrauens zu schaffen bzw. wiederherzustellen.

Um die wahrgenommene Bürokratiebelastung substanziell zu reduzieren, bedarf es jedoch konkreter Verbesserungen. Größere Transparenz und Verständlichkeit der Normen können dazu beitragen, dass Bürokratie aus Sicht der Unternehmen als überschaubarer und beherrschbarer wahrgenommen wird. Damit werden nicht nur das Gefühl, überfordert zu sein, und Sorgen bezüglich nicht beachteter Vorschriften reduziert, sondern auch die Selbstbestimmtheit und Sicherheit der Unternehmen im Umgang mit Bürokratie gestärkt.

Ein großer Teil der Unternehmen kritisiert besonders die fehlende Sinnhaftigkeit und die hohe Kontrollintensität (Regulierungsdichte) der bürokratischen Erfordernisse. Zwar existieren mit der Gesetzesfolgenabschätzung und dem KMU-Test auf Bundesebene bereits zwei Instrumente, die ausdrücklich die Effektivität und Verhältnismäßigkeit der neu erlassenen Gesetze sicherstellen sollen. Die Kritik der Unternehmen deutet allerdings darauf hin, dass die beiden Instrumente in der Wahrnehmung der Unternehmen ihren Zweck nicht hinreichend erfüllen. Die Politik sollte daher die (inhaltliche) Ausgestaltung und (prozedurale) Funktionsweise der bestehenden Instrumente untersuchen und Verbesserungsvorschläge erarbeiten, u.a. auch hinsichtlich der Berücksichtigung der unternehmerischen Expertise im Gesetzgebungsprozess, um die Realitätsnähe und Verhältnismäßigkeit der bürokratischen Erfordernisse zu erhöhen.

Eng mit der Ausgestaltung des Gesetzgebungsprozesses ist ein weiterer Ansatzpunkt verbunden: Mehr noch als aus den Gesetzen resultiert die bürokratische Gesamtbelastung in der Wahrnehmung der Unternehmen aus den jeweiligen Umsetzungsvorschriften und Verwaltungsverfahren, d. h. den konkreten Mitteln und Verfahren zur Zielerreichung. Dieser Eindruck spricht dafür, bereits innerhalb des Gesetzgebungsverfahrens Aspekte der Gesetzesumsetzung stärker zu berücksichtigen. Entsprechend sollten Gesetzesinhalt und -umsetzung stärker als Einheit verstanden werden. Aufgrund der unterschiedlichen Zuständigkeiten impliziert dies jedoch eine höhere Kooperation zwischen der Bundes-, Landes- und Kommunalebene.

Die erfahrenen Schwierigkeiten im Umgang mit Bürokratie können bei den Unternehmen Stress und Unsicherheit hervorrufen ("psychologische Kosten") und

so die negative Wahrnehmung verfestigen. Da es sich um einen selbstverstärkenden Prozess handelt, der sich zudem auf eine Vielzahl unterschiedlicher Vorschriften und Rechtsbereiche erstreckt, ist eine Revision nicht einfach. Um den langjährigen, negativ geprägten Erfahrungsschatz der Unternehmen umzukehren, bedarf es vielmehr eines "großen Aufbruchs" der Politik mit hoher Glaubwürdigkeit und Durchschlagskraft. Punktuelle, relativ kleinteilige Bürokratieentlastungsmaßnahmen können den Erfahrungspool der Unternehmen nicht umkehren und ihre Wahrnehmung nicht maßgeblich positiv beeinflussen. Zur Realisierung dieses "großen Aufbruchs" bedarf es innovativer Ideen mit konzertierten Maßnahmen. Eine Möglichkeit ist die stärkere Einbeziehung der Unternehmen. Sie können als unmittelbar Betroffene den Bürokratieabbauprozess stärker aktiv mitgestalten und dabei ihre originäre, unternehmerische Lösungskompetenz einbringen. Unsere Studienergebnisse, die eine hohe generelle Beteiligungsbereitschaft der Unternehmen signalisieren, deuten darauf hin, dass für einen solchen Ansatz positive Voraussetzungen in Deutschland bestehen.

Insgesamt ist der Bürokratieabbau ein umfangreicher, komplexer Prozess, der die koordinierte Interaktion vieler beteiligter Institutionen auf unterschiedlichen (staatlichen, halb-öffentlichen und privatwirtschaftlichen) Ebenen erfordert. Ein wesentlicher Beurteilungsmaßstab für den Erfolg dieses Prozesses ist die Frage, ob die ergriffenen Maßnahmen tatsächlich zu wahrnehmbaren Verbesserungen bei den Unternehmen führen. Aus diesem Grund empfehlen wir in regelmäßigen Zeitabständen die Durchführung von Folgeuntersuchungen, die die unternehmerische Wahrnehmung von Bürokratie im Fokus haben und den Stand der erzielten Veränderungen analysieren.

Literatur

Bardmann, T. M.; Franzpötter, R. (1990): Unternehmenskultur. Ein postmodernes Organisationskonzept?, Soziale Welt, S. 424-440.

BDI/BDA (2008): Bürokratie abbauen – Mehr Wertschöpfung und Arbeitsplätze, Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (BDI): BDI-Drucksachen-Nr. 409, Berlin.

Becker, G. S. (1968): Crime and punishment: An economic approach, in: Gary S. Becker; Landes, W. M. (Hrsg.): The economic dimensions of crime, S. 13-68.

Betsch, T.; Funke, J.; Plessner, H. (2011): Allgemeine Psychologie für Bachelor: Denken – Urteilen, Entscheiden, Problemlösen, Berlin Heidelberg.

Bigler, H.-U. (2011): Messung der Regulierungskosten für die KMU, Die Volkswirtschaft: Das Magazin für Wirtschaftspolitik, 84 (9), S. 17-22.

Bruner, J. S.; Postman, L.; Rodrigues, J. (1951): Expectation and the Perception of Color, The American Journal of Psychology, 64 (2), S. 216-227.

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

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 Mittelstandforschung, Bonn.

Davidsson, P. (1991): Continued entrepreneurship: Ability, need, and opportunity as determinants of small firm growth, Journal of Business Venturing, 6 (6), S. 405-429.

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

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

Edelman, L.; Yli-Renko, H. (2010): The Impact of Environment and Entrepreneurial Perceptions on Venture-Creation Efforts: Bridging the Discovery and Creation Views of Entrepreneurship, Entrepreneurship Theory and Practice, 34 (5), S. 833-856.

Edwards, P.; Black, J.; Ram, M. (2003): The impact of employment legislation on small firms: a case study analysis, in: Department of Trade and industry (Hrsg.): Employment Relations Research Series No. 20, London.

Efron, R. (1969): What is Perception?, in: Cohen, R. S.; Wartofsky, M. W. (Hrsg.): Proceedings of the Boston Colloquium for the Philosophy of Science 1966/1968, Dordrecht, S. 137-173.

Fukuyama, F. (1995): Trust: The social virtues and the creation of prosperity, New York.

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

Höhmann, H.-H.; Welter, F. (Hrsg.) (2005): Trust and entrepreneurship: A West-East perspective, Cheltenham.

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

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.

Kelle, U.; Kluge, S. (2010): Vom Einzelfall zum Typus (From individual cases to types), Opladen.

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.; Smallbone, D. (2010): Literature Review for the SME Capability to Manage Regulation project, Kingston.

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.

Kitching, J. (2016): The ubiquitous influence of regulation on entrepreneurial action, International Journal of Entrepreneurial Behavior & Research, 22 (2), S. 215-233.

Kitching, J. (2018): Exploring firm-level effects of regulation: going beyond survey approaches, in: Blackburn, R.; De Clercq, D.; Heinonen, J. (Hrsg.): The SAGE handbook of small business and entrepreneurship, London, S. 391-406.

Kor, Y. Y.; Mahoney, J. T.; Michael, S. C. (2007): Resources, Capabilities and Entrepreneurial Perceptions, Journal of Management Studies, 44 (7), S. 1187-1212.

Krueger, N. F. (2003): The Cognitive Psychology of Entrepreneurship, in: Acs, Z. J.; Audretsch, D. B. (Hrsg.): Handbook of Entrepreneurship Research: An Interdisciplinary Survey and Introduction, Boston, S. 105-140.

Lane, P. J.; Salk, J. E.; Lyles, M. A. (2001): Absorptive capacity, learning, and performance in international joint ventures, Strategic Management Journal, 22 (12), S. 1139-1161.

Lazarus, R. S. (1995): Cognition and emotion from the ret viewpoint, Journal of Rational-Emotive and Cognitive-Behavior Therapy, 13 (1), S. 29-54.

Lilli, W.; Frey, D. (1993): Die Hypothesentheorie der sozialen Wahrnehmung, in: Frey, D.; Irle, M. (Hrsg.): Theorien der Sozialpsychologie Band I: Kognitive Theorien, Bern, S. 49-78.

Luhmann, N. (2000): Die Paradoxie des Entscheidens, in: Balke, F.; Schwering, G.; Stäheli, U. (Hrsg.): Organisation und Entscheidung, Bielefeld, S. 123-151.

Mallett, O.; Wapshott, R.; Vorley, T. (2018a): Understanding the firm-level effects of regulation on the growth of small and medium-sized enterprises, in: Department for Business Energy & Industrial Strategy (Hrsg.): BEIS Research Paper Number 10, London.

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

Mayson, S.; Barrett, R. (2017): A new argument using embeddedness and sensemaking to explain small firms' responses to employment regulation, Human Resource Management Journal, 27 (1), S. 189-202.

Michl, T.; Spörrle, M.; Welpe, I. M.; Grichnik, D.; Picot, A. (2012): Der Einfluss von Kognition und Affekt auf Unternehmensgründungsentscheidungen: Eine vergleichende Analyse von Angestellten und Unternehmern, Zeitschrift für Betriebswirtschaft, 82 (3), S. 275-304.

Mitchell, R. K.; Busenitz, L.; Lant, T.; McDougall, P. P.; Morse, E. A.; Smith, J. B. (2002): Toward a Theory of Entrepreneurial Cognition: Rethinking the People Side of Entrepreneurship Research, Entrepreneurship Theory and Practice, 27 (2), S. 93-104.

Nationaler Normenkontrollrat (2016): 10 Jahre NKR – gute Bilanz bei Bürokratieabbau und Folgekostenbegrenzung – alarmierender Rückstand bei E-Government, Berlin.

Oliver, C. (1991): Strategic responses to institutional processes, Academy of Management Review, 16 (1), S. 145-179.

Paul, D. L.; McDaniel Jr., R. R. (2004): A field study of the effect of interpersonal trust on virtual collaborative relationship performance, MIS Quarterly, 28 (2), S. 183-227.

Peck, F. W.; Mulvey, G. C.; Jackson, K. (2018): Regulation and small business growth: Case studies from North West England, in: Department for Business Energy & Industrial Strategy (Hrsg.): BEIS Research Paper Number 11, Londen.

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

Schein, E. H. (2010): Organizational culture and leadership, San Francisco.

Schlepphorst, S.; Holz, M.; Welter, F. (2014): Measuring the regulatory environment for SMEs – The case of Germany, in: OECD (Hrsg.): Regulatory Environment for Small and Medium-sized Enterprises, S. 55-89.

Schlepphorst, S.; Schlömer-Laufen, N. (2016): Schnell wachsende Unternehmen in Deutschland: Charakteristika und Determinanten ihres Wachstums, in: IfM Bonn (Hrsg.): IfM-Materialien Nr. 246, Bonn.

Schmidt-Hertha, B.; Tippelt, R. (2011): Typologien, Report: Zeitschrift für Weiterbildungsforschung, (1), S. 23-35.

Shinnar, R. S.; Giacomin, O.; Janssen, F. (2012): Entrepreneurial Perceptions and Intentions: The Role of Gender and Culture, Entrepreneurship Theory and Practice, 36 (3), S. 465-493.

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

Smith, C. A.; Lazarus, R. S. (1993): Appraisal components, core relational themes, and the emotions, Cognition & Emotion, 7 (3-4), S. 233-269.

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 (2019): Bürokratiekostenindex, https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/Tabellen/buerokratiekostenindex.html, Abruf am 10.04.2019.

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.

VDMA (2019): Mehr Freiheit, weniger Bürokratie!, Frankfurt am Main.

Weber, M. (1922): Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen.

Welter, F.; Smallbone, D. (2006): Exploring the role of trust in entrepreneurial activity, Entrepreneurship Theory and Practice, 30 (4), S. 465-475.

Welter, F. (2012): All you need is trust? A critical review of the trust and entrepreneurship literature, International Small Business Journal, 30 (3), S. 193-212.

Welter, F.; May-Strobl, E.; Holz, M.; Pahnke, A.; Schlepphorst, S.; Kranzusch, P. (2015): Mittelstand zwischen Fakten und Gefühl, in: IfM Bonn (Hrsg.): IfM-Materialien Nr. 234, Bonn.

ZDH (2016): „Wettbewerbsfähigkeit und Fachkräftesicherung im Handwerk 4.0: Wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen und betriebswirtschaftliche Herausforderungen“, Anhörung der Enquetekommission VI des nordrhein-westfälischen Landtags „Zukunft des Handwerks und Mittelstand in Nordrhein-Westfalen": Anhörung am 11. April 2016 im Landtag in Düsseldorf, Düsseldorf.

Anhang

Übersicht A1: Leitfaden für die Experteninterviews

Leitfaden zur Bürokratiewahrnehmung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU)

IfM BONN

Experte: _____

Datum: _____

A. Komponenten des Bürokratie-Begriffs

1. ***Welche Inhalte/Assoziationen verbinden Sie im Allgemeinen mit dem Begriff "Bürokratie"? Was verbinden Unternehmen Ihrer Einschätzung nach mit dem Begriff "Bürokratie"? Welche Rolle spielt die Regulierung in diesem Zusammenhang?***

2. ***Nach dem Statistischen Bundesamt entstehen bürokratische Belastungen, wenn Unternehmen aufgrund bundesrechtlicher Regelungen "Daten oder sonstige Informationen beschaffen, übermitteln oder verfügbar halten müssen" (umgangssprachlich: "Papierkram").***

   Gibt es im Vergleich hierzu staatliche Vorschriften, Ge- und Verbote sowie Verhaltensweisen und Entscheidungen der Behörden, die Unternehmen (deutlich) mehr belasten und in ihrer Entwicklung stärker beeinträchtigen als der "Papierkram"?

3. ***Wie schätzen Sie die Beeinträchtigung der deutschen Unternehmen durch Bürokratie und Regulierung insgesamt ein (z.B. im Vergleich zu sonstigen (Wachstums-) Hindernissen)?***

4. ***Inwiefern beeinflussen Ihrer Ansicht nach die folgenden Faktoren das Belastungsempfinden der Unternehmen?***

		sehr wenig 1	2	3	4	sehr stark 5
Anzahl und Auffindbarkeit der zu beachtenden Vorschriften	1	☐	☐	☐	☐	☐
Verständlichkeit der Vorschriften	2	☐	☐	☐	☐	☐
Sinnhaftigkeit der Vorschriften	3	☐	☐	☐	☐	☐
Dauer der (Genehmigungs-) Verfahren	4	☐	☐	☐	☐	☐
Kosten der (Genehmigungs-) Verfahren	5	☐	☐	☐	☐	☐
Regelmäßige Daten- u. Informationspflichten (Steuern, SV etc.)	6	☐	☐	☐	☐	☐
Verhalten der Behördenmitarbeiter	7	☐	☐	☐	☐	☐
Verständnis der Behörden für Unternehmenswirklichkeit	8	☐	☐	☐	☐	☐
Verfügbarkeit und Qualität der Information und Beratung	9	☐	☐	☐	☐	☐

5. ***Wie beurteilen Sie in der Gesamtschau die Wirtschaftsfreundlichkeit der Behörden? In welchen Bereichen besteht besonderes Verbesserungspotenzial?***

B. Beurteilung der Bürokratie-Wirkungen

6. ***Welche positiven (Nutzen-) Wirkungen entfalten die Rechtsordnung und das Verwaltungssystem für deutsche Unternehmen?***

7. ***Inwiefern werden Unternehmen in den folgenden Unternehmenssituationen durch Bürokratie und Regulierung besonders beeinträchtigt? Worin besteht die Beeinträchtigung konkret?***

   1 Unternehmensgründung/-nachfolge
   2 Innovations-/Forschungsvorhaben
   3 Bauvorhaben/Nutzungsänderungen
   4 Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen
   5 Außenwirtschaftsaktivitäten
   6 Beschäftigung von Mitarbeitern (In-/Ausland)
   7 Investitionsvorhaben/Unternehmenswachstum
   8 Nutzen von Markt- und Gewinnchancen (neue Produkte)

8. ***Wie hat sich der Umfang der Bürokratie bzw. der zu beachtenden Regulierung für Unternehmen in der Vergangenheit insgesamt entwickelt? Welche neuen Vorschriften und Regelungen haben besonders belastend bzw. entlastend gewirkt? Worin besteht die Be- bzw. Entlastung konkret?***

9. ***Neben Zeit- und Kostenaspekten können mit Bürokratie und Regulierung auch weitere Belastungswirkungen verbunden sein (z.B. Gefühl des überfordert bzw. alleingelassen seins aufgrund der Komplexität und Intransparenz, des ausgeliefert seins an Entscheidungen von Behördenmitarbeitern, des nicht erkennbaren Sinns von Vorschriften etc.). Welche Bedeutung haben Ihrer Ansicht nach diese Faktoren für die Unternehmen?***

10. ***Wie reagieren Ihrer Erfahrung nach Unternehmen, falls sie durch Bürokratie bzw. Regulierung stark beeinträchtigt werden? Wie sollten sie ggf. reagieren?***

11. ***Inwieweit praktizieren Ihrer Einschätzung nach Unternehmen einen "autonomen" Bürokratieabbau, indem sie teils aus Unkenntnis, Überforderung oder auch bewusst Vorschriften nicht befolgen oder umsetzen? Welche Bedeutung hat demgegenüber die "Übererfüllung"?***

C. Information und Kommunikation

12. *Welche Quellen nutzen KMU im Allgemeinen, um sich über bürokratische bzw. regulatorische Erfordernisse zu informieren? Zeichnen sich hier ggf. (technologiebedingte) Änderungen ab?*

13. *Die Information und Kommunikation über bürokratische bzw. regulatorische Anforderungen ist ein komplexer – bislang wenig untersuchter – Prozess. Wie können Wirtschaftspolitik, Intermediäre und Medien hier zu einer Entlastung für Unternehmen beitragen?*

14. *Führt eine bessere Nachvollziehbarkeit der Vorschriften zu einer anderen Wahrnehmung der Bürokratiebelastung? Wie kann dies ggf. erreicht werden?*

D. Politikmaßnahmen zum Bürokratieabbau

15. *Warum kommt es Ihrer Einschätzung nach zu Bürokratie und Rechtsetzung, die Unternehmen unangemessen belasten? Wo wird Ihrer Meinung nach die Schwelle zur Unangemessenheit überschritten?*

16. *Wie beurteilen Sie die Anstrengungen der Wirtschaftspolitik (EU, Bund, Land, Kommunen) zum Bürokratieabbau in den letzten fünf Jahren; u.a. im Hinblick auf Entschlossenheit, Glaubwürdigkeit, Wahrnehmbarkeit und Erfolgswirkung? Bitte unterscheiden Sie dabei ggf. nach den vier staatlichen Ebenen.*

17. *Unternehmen verfügen oftmals über langjährige Erfahrungen mit Bürokratie und Regulierung. Inwiefern sollte die Wirtschaftspolitik dies berücksichtigen, wenn sie einen wahrnehmbaren Bürokratieabbau und eine verbesserte Rechtsetzung erzielen möchte?*

18. *Inwieweit müssten Ihrer Ansicht nach bestehende Gesetzesinhalte (politisch) neu diskutiert und ggf. revidiert werden, um Beeinträchtigungen für den Mittelstand wirksam zu reduzieren? Wie können Ihrer Ansicht nach die Belange des Mittelstands (bereits) im Gesetzgebungsprozess besser berücksichtigt werden?*

19. *Wie können/sollten Unternehmen in den Prozess des Bürokratieabbaus bzw. der besseren Rechtsetzung eingebunden werden?*

20. *Was sollte die Wirtschaftspolitik tun, um Belastungswirkungen für Unternehmen zu reduzieren? Bitte erstellen Sie eine Rangfolge der nachstehenden Maßnahmen.*

	Rang
1 Wirtschaftsfreundlichkeit der Behördenmitarbeiter erhöhen	____
2 Ablauf von Verwaltungsverfahren vereinfachen	____
3 Transparenz und Verständlichkeit der Rechtsvorschriften erhöhen	____
4 Über Rechtsvorschriften informieren und diese erklären	____
5 Anwendbarkeit von Rechtsvorschriften erhöhen	____
6 Individuelle Beratung bereitstellen	____

21. *Wie kann Ihrer Einschätzung nach ein substanzieller Bürokratieabbau und eine verbesserte Rechtsetzung erzielt werden? Nennen Sie bitte konkrete Beispiele. Welche Akteure sind hierbei besonders gefordert?*

22. *Wie erklären Sie sich die Diskrepanz zwischen (a) dem weitgehend konstanten Bürokratiekostenindex und den Anstrengungen der Wirtschaftspolitik zum Bürokratieabbau sowie (b) der oftmals von den Unternehmen wahrgenommenen zunehmenden Bürokratiebelastung?*

Vielen Dank für Ihre Unterstützung!

Quelle: Befragung des IfM Bonn 2018

Übersicht A2: Leitfaden für die Unternehmensinterviews

Leitfaden zur Bürokratiewahrnehmung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU)

A. Komponenten des Bürokratie-Begriffs

1. ***Welche Inhalte/Assoziationen verbinden Sie im Allgemeinen mit dem Begriff "Bürokratie"? Welche Rolle spielt die Regulierung in diesem Zusammenhang?***

2. ***Wie schätzen Sie die Beeinträchtigung Ihres Unternehmens durch Bürokratie und Regulierung ein (z.B. im Vergleich zu sonstigen (Wachstums-) Hindernissen)?***

	sehr niedrig 1	2	3	4	sehr hoch 5
Beeinträchtigung durch Bürokratie und Regulierung 1	☐	☐	☐	☐	☐

3. ***Inwiefern beeinflussen die folgenden Faktoren Ihr konkretes Belastungsempfinden?***

	sehr wenig 1	2	3	4	sehr stark 5
Anzahl und Auffindbarkeit der zu beachtenden Vorschriften 1	☐	☐	☐	☐	☐
Verständlichkeit der Vorschriften 2	☐	☐	☐	☐	☐
Sinnhaftigkeit der Vorschriften..... 3	☐	☐	☐	☐	☐
Dauer der (Genehmigungs-) Verfahren 4	☐	☐	☐	☐	☐
Kosten der (Genehmigungs-) Verfahren..... 5	☐	☐	☐	☐	☐
Regelmäßige Daten- u. Informationspflichten (Steuern, SV etc.)..... 6	☐	☐	☐	☐	☐
Verhalten der Behördenmitarbeiter 7	☐	☐	☐	☐	☐
Verständnis der Behörden für Unternehmenswirklichkeit 8	☐	☐	☐	☐	☐
Verfügbarkeit und Qualität der Information und Beratung..... 9	☐	☐	☐	☐	☐

4. ***Wie beurteilen Sie in der Gesamtschau die Wirtschaftsfreundlichkeit der Behörden? In welchen Bereichen besteht besonderes Verbesserungspotenzial?***

B. Beurteilung der Bürokratie-Wirkungen

5. ***Welche positiven (Nutzen-) Wirkungen entfalten die Rechtsordnung und das Verwaltungssystem für Ihr Unternehmen?***

6. ***Inwiefern wird Ihr Unternehmen in den folgenden Unternehmenssituationen durch Bürokratie und Regulierung besonders beeinträchtigt?***

   1 Unternehmensgründung/-nachfolge
   2 Innovations-/Forschungsvorhaben
   3 Bauvorhaben/Nutzungsänderungen
   4 Teilnahme an öffentlichen Ausschreibungen
   5 Außenwirtschaftsaktivitäten
   6 Beschäftigung von Mitarbeitern (In-/Ausland)
   7 Investitionsvorhaben/Unternehmenswachstum
   8 Nutzen von Markt- und Gewinnchancen (neue Produkte)

7. ***Neben Zeit- und Kostenaspekten können mit Bürokratie und Regulierung auch weitere Belastungswirkungen verbunden sein (z.B. Gefühl des überfordert seins, des ausgeliefert seins an Entscheidungen von Behördenmitarbeitern, des nicht erkennbaren Sinns von Vorschriften etc.). Welche Bedeutung haben diese Faktoren für Ihr Unternehmen?***

8. ***Inwieweit praktizieren Ihrer Einschätzung nach Unternehmen einen "autonomen" Bürokratieabbau, indem sie teils aus Unwissenheit, Überforderung oder auch bewusst Vorschriften nicht umsetzen? Welche Bedeutung hat demgegenüber die "Übererfüllung"?***

C. Politikmaßnahmen zum Bürokratieabbau

9. ***Warum kommt es Ihrer Einschätzung nach zu Bürokratie und Rechtsetzung, die Unternehmen unangemessen belasten? Wo wird Ihrer Meinung nach die Schwelle zur Unangemessenheit überschritten?***

10. ***Wie beurteilen Sie die Anstrengungen der Wirtschaftspolitik zum Bürokratieabbau; u.a. im Hinblick auf Entschlossenheit, Glaubwürdigkeit, Wahrnehmbarkeit und Erfolgswirkung?***

11. ***Welche positiven (belastungsreduzierenden) Erfahrungen haben Sie im Kontext der Themen Bürokratie und Regulierung gemacht, die zur Nachahmung inspirieren?***

12. ***Was sollte Ihrer Einschätzung nach die Wirtschaftspolitik tun, um Unternehmen wirksam von Bürokratie zu entlasten?***

Vielen Dank für Ihre Unterstützung!

Quelle: Befragung des IfM Bonn 2018.

Tabelle A1: Befragungsstichprobe nach Wirtschaftsbereichen (WZ 2008) und Beschäftigtengrößenklassen

Branchen	Anzahl der Unternehmen mit … SV-Beschäftigten				Insgesamt
	bis 9	10-49	50-249	250 u.m.	
Produzierendes Gewerbe (B,C,D,E,F)	2.350	2.350	2.350	2.486	9.536
Distribution (G,H,I,J)	2.350	2.350	2.350	2.486	9.536
Unternehmensnahe Dienstleistungen (K,L,M,N)	2.350	2.350	2.350	2.486	9.536
Sonstige Dienstleistungen (P,Q,R,S)	2.350	2.350	2.350	1.942	8.992
Insgesamt	9.400	9.400	9.400	9.400	37.600

© IfM Bonn

Anmerkung: Aus dem Bereich der sonstigen Dienstleistungen mit 250 und mehr Beschäftigten wurden alle Unternehmen in die Stichprobe aufgenommen. Die Differenz bis zur vollständigen Zellenbesetzung wurde auf Unternehmen derselben Größenklasse umgelegt.

Übersicht A3: Demographie der interviewten Unternehmen

Nr.	Sektor	Größe	Wahrnehmungstyp
UI1	Industrie - Holzwirtschaft	Kleinstunternehmen (0 bis 9 Beschäftigte)	Unbelasteter Typ
UI2	Gastgewerbe/ Gastronomie	Kleinstunternehmen (0 bis 9 Beschäftigte)	Verdrossener Typ
UI3	Dienstleister	Großunternehmen (mehr als 500 Beschäftigte)	Pragmatischer Typ
UI4	Dienstleister/ Unternehmensberatung	Kleinstunternehmen (0 bis 9 Beschäftigte)	Unbelasteter Typ
UI5	Industrie	Mittleres Unternehmen (50 bis 499 Beschäftigte)	Pragmatischer Typ
UI6	Industrie - Metallbau	Kleinunternehmen (10 bis 49 Beschäftigte	Verdrossener Typ
UI7	Industrie - Herstellung von Back- und Teigwaren	Mittleres Unternehmen (50 bis 499 Beschäftigte)	Pragmatischer Typ
UI8	Industrie	Kleinstunternehmen (0 bis 9 Beschäftigte)	Verdrossener Typ
UI9	Industrie	Großunternehmen (mehr als 500 Beschäftigte)	Unbelasteter Typ

© IfM Bonn

Quelle: Befragung des IfM Bonn 2018.

Tabelle A2: Ergebnisse der explorativen Faktorenanalyse

Indikatoritem	F1	F2
Empfundene Belastung bürokratischer Erfordernisse	**0,76**	0,15
Empfundener Aufwand zur Erfüllung bürokratischer Erfordernisse	**0,80**	0,05
Vorhandenes Erfahrungswissen zur Erfüllung bürokratischer Erfordernisse	0,26	**0,63**
Empfundene Sicherheit im Umgang mit bürokratischen Erfordernissen	-0,05	**0,64**
Emotionalität des Themas	**0,54**	-0,06
Eigenwert	*1,57*	*0,83*

© IfM Bonn

Anmerkung: Hauptachsenanalyse, VARIMAX-rotiert, Kaiser-Meyer-Olkin-Kriterium > 0,6.

Quelle: Befragung des IfM Bonn 2018; eigene Berechnungen.

Tabelle A3: Interne Konsistenz und Interkorrelationen der einzelnen Indikatoritems

		1	2	3
1	Empfundene Belastung bürokratischer Erfordernisse	(.63)		
2	Empfundener Aufwand zur Erfüllung bürokratischer Erfordernisse	.70	(.56)	
3	Emotionalität des Themas	.41	.47	(.82)
Cronbach's Alpha		*0,75*		

© IfM Bonn

Anmerkung: Cronbach's Alpha (Diagonale).

Quelle: Befragung des IfM Bonn 2018; eigene Berechnungen.

Übersicht A4: Einflussfaktoren der Bürokratiewahrnehmung

Variablenbezeichnung	Fragestellung/Erläuterung	Variablenwerte/Wertelabels
Bürokratieverständnis	Einordnung des allgemeinen Bürokratieverständnisses anhand vorgegebener Begriffe	1 = enger Begriff 2 = erweiterter Begriff 3 = weiter Begriff
Verhältnis zwischen Vertrauen und Kontrolle	Einordnung des gegenwärtigen und dem zukünftig wünschenswerten Verhältnis zwischen Kontrolle und Vertrauen auf einer Skala von 1 (sehr hohe Kontrolle) bis 7 (sehr hohes Vertrauen)	1 = Kontrolle überwiegt 2 = ausgeglichenes Verhältnis zwischen Vertrauen und Kontrolle 3 = Vertrauen überwiegt
Pool of Memory	Einordnung der gemachten Erfahrungen des Unternehmens im Umgang mit bürokratischen Erfordernissen	Schlechte Erfahrungen 0 = nein 1 = ja
Unternehmenskultur	Einordnung der Unternehmenskultur anhand der Angaben zu bürokratischen Führungsstil auf einer Skala von 1 (unbürokratischer Führungsstil) bis 5 (bürokratischer Führungsstil)	Bürokratischer Führungsstil 1 = (sehr) wenig ausgeprägt 2 = mittelmäßig ausgeprägt 3 = (sehr) stark ausgeprägt
	Einordnung der Unternehmenskultur anhand der Angaben zum Vertrauen der Führungskräfte in die Beschäftigten auf einer Skala von 1 (großes Vertrauen) bis 5 (geringes Vertrauen)	Vertrauen in die Beschäftigten 1 = (sehr) geringes ausgeprägt 2 = mittelmäßig ausgeprägt 3 = (sehr) hohes ausgeprägt
Vorhandenes (Erfahrungs-) Wissen	Einordnung des (Erfahrungs-) Wissen des Unternehmens zur Erfüllung bürokratischer Erfordernisse	Metrisch von 1 bis 100
Vorgehaltene Ressourcen	Einordnung der vorgehaltenen Ressourcen (Personal, Finanzmittel, Zeit) zur Erfüllung bürokratischer Erfordernisse	Metrisch von 1 bis 100
Unternehmensmerkmale	Anzahl sozialversicherungspflichtig Beschäftigter zum 31.12.2017 Jahr	1 = 0 bis 9 Beschäftigte 2 = 10 bis 49 Beschäftigte 3 = 50 bis 249 Beschäftigte 4 = 250 bis 499 Beschäftigte 5 =500 und mehr Beschäftigte
	Jahresumsatz (netto) im Geschäftsjahr 2017	1 = bis unter 250 TSD Euro 2 = 250 TSD bis 1 Mio Euro 3 = 1 bis unter 2 Mio Euro 4 = 2 bis unter 10 Mio Euro 5 =10 Mio Euro und mehr
	Zuordnung der Wirtschaftszweigzugehörigkeit anhand vorgegebener Antwortmöglichkeiten	1 = Produzierendes Gewerbe, Ver-/Entsorgung 2 = Handel/Verkehr/ Gastronomie 3 = Unternehmensnahe Dienstleistungen, IKT, Finanzen 4 = Personennahe Dienstleistungen, Bildung-/Gesundheits-/Sozialwesen, Kunst
	Außenhandelsaktivitäten	0 = nein 1 = ja
	Beurteilung der aktuellen Unternehmenssituation auf einer Skala von 1 (sehr gut) bis 5 (sehr schlecht)	1 = (sehr) gut 2 = befriedigend 3 = (sehr) schlecht
Standortbedingungen	Beurteilung der allgemeinen Standortbedingungen für Unternehmertum in Deutschland auf einer Skala von 1 (sehr gut) bis 5 (sehr schlecht)	1 = (sehr) gut 2 = befriedigend 3 = (sehr) schlecht © IfM Bonn

Quelle: Befragung des IfM Bonn 2018; eigene Berechnungen.

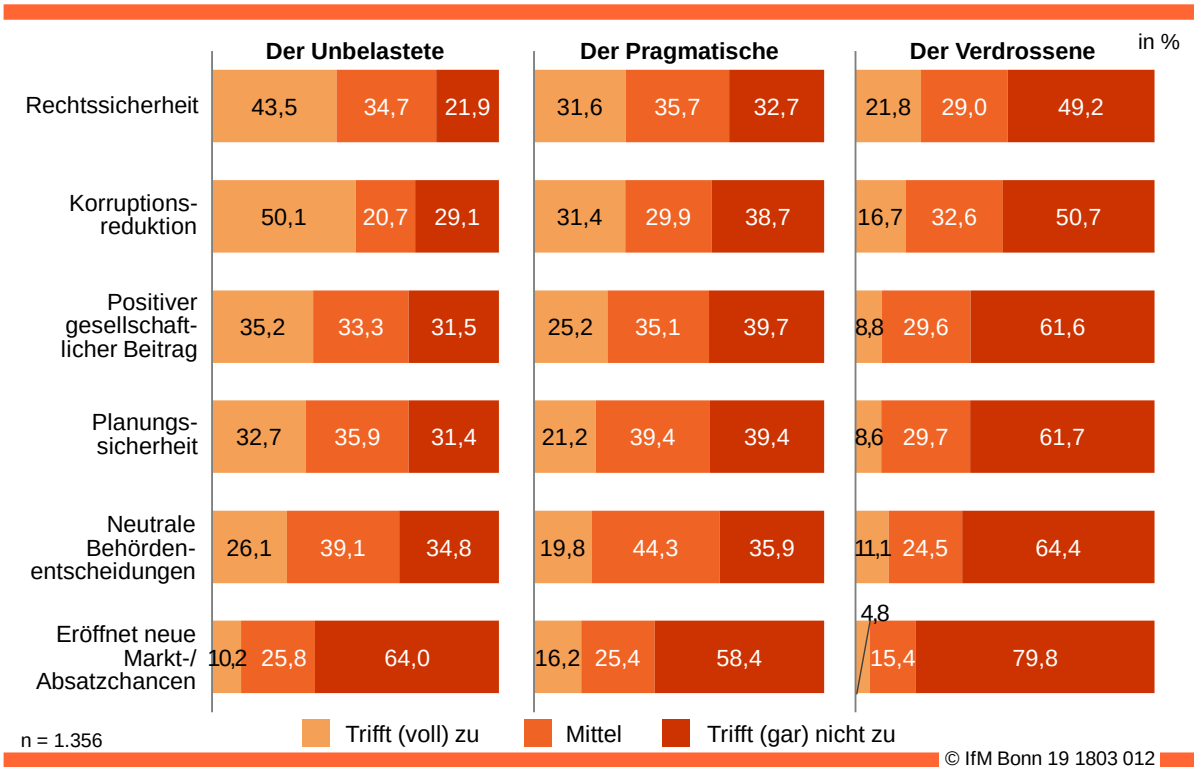
Tabelle A4: Multinomiale Regressionsergebnisse

Variablen	Unbelasteter Typ	Pragmati-scher Typ	Verdrosse-ner Typ
Bürokratieverständnis (Ref: Enges Verständnis)			
Erweitertes Bürokratieverständnis	-0,048	-0,058	0,106
Weites Bürokratieverständnis	-0,065	-0,092	0,157**
Verhältnis Kontrolle und Vertrauen (Ref: Kontrolle)			
Ausgeglichenes Verhältnis	0,062*	0,066	-0,128***
Vertrauen in Unternehmen	0,049	0,154**	-0,203***
Aktuelle Standortbedingungen (Ref: (sehr) gut)			
mittel	-0,005	-0,036	0,041
(sehr) schlecht	0,041	-0,110**	0,069
Aktuelle Unternehmenssituation (Ref: (sehr) gut)			
mittel	0,012	-0,048	0,036
(sehr) schlecht	0,008	0,005	-0,013
Schlechte Erfahrungen (Ref: Nein)			
Ja	-0,125***	-0,313***	0,438***
Vorhandenes (Erfahrungs-)Wissen	-0,001***	-0,000	0,002***
Vorgehaltene Ressourcen	-0,001	-0,001**	0,002***
Bürokratisches Führungsstil (Ref: wenig)			
mittel	-0,047**	0,039	-0,009
stark	0,015	-0,050	0,035
Vertrauensvolle Führung (Ref: groß)			
mittel	-0,013	0,022	-0,009
gering	0,031	-0,010	-0,021
Beschäftigte (Ref: 0 bis 9 Beschäftigte)			
10 bis 49	-0,042	0,103	-0,060
50 bis 249	-0,034	0,106	-0,072
250 bis 499	0,010	0,051	-0,062
500 und mehr	-0,031	0,127	-0,096
Auslandsaktivität (Ref: Nein)			
ja	0,002	0,045	-0,047
Branche (Ref: Produzierendes Gewerbe)			
Handel	0,080***	-0,050	-0,030
Unternehmensnahe DL	0,021	0,070	-0,091*
Personennahe DL	0,023	-0,003	-0,020
Freier Beruf/Handwerk (Ref: Nein)			
ja	0,005	-0,002	-0,004
Rechtsform (Ref: Personengesellschaft)			
Kapitalgesellschaft	-0,007	0,035	-0,028
Unternehmensalter	-0,000	0,001	-0,001
Geschäftsführungsfkt. des Befragten (Ref: nein)			
ja	0,011	-0,025	0,014
Stichprobenursprung (Ref: offener Zugang)			
geschlossene Befragung	-0,016	-0,042	0,058*
Beobachtungen		774	
Pseudo-R^2		0,1962***	

© IfM Bonn

Quelle: Befragung des IfM Bonn 2018; eigene Berechnungen.

Abbildung A1: Nutzen des deutschen Rechts- und Verwaltungssystems



Quelle: Befragung des IfM Bonn 2018; gewichtete Werte; eigene Berechnungen.