

Unternehmertum im Fokus

FGF-Forschungsnetzwerk Entrepreneurship, Innovation und Mittelstand e.V. und IfM Bonn Ausgabe 6/2025

Psychologische Kosten als zentraler Bestandteil der Bürokratiebelastung von Unternehmen

Michael Holz, Annette Icks, Nadine Schlömer-Laufen, Sebastian Schneider, Annika Reiff

Zusammenfassung

Der auf Basis des Zeit- und Kostenaufwands ausgewiesene Erfüllungsaufwand unterschätzt die Bürokratiebelastung der Unternehmen deutlich. Mindestens gleiche, wenn nicht sogar höhere Bedeutung kommt den sogenannten psychologischen Kosten zu, die aus einem weiten Spektrum emotionaler Belastungen im Umgang mit Bürokratiepflichten resultieren und die mitunter gravierende realwirtschaftliche wie auch atmosphärische Folgen auf die Stimmung der Unternehmen haben.

Regulatorische Vorgaben (Bürokratie) sind für die Funktionsfähigkeit von modernen Volkswirtschaften und Gesellschaften unverzichtbar. Ein Großteil der Unternehmen klagt jedoch über eine sehr hohe und stetig steigende Bürokratiebelastung. Für viele Unternehmen ist die Bürokratie mittlerweile ein zentrales Investitions- und Wachstumshemmnis (vgl. Holz et al. 2023; Akalan et al. 2025). Die Bürokratiebelastung wird im Allgemeinen mit Hilfe des Zeit- und Kostenaufwands (sog. monetäre Kosten) abgebildet, der den Unternehmen bei der Erfüllung staatlicher Rechtsvorschriften entsteht. Verschiedene Untersuchungen des IfM Bonn in den vergangenen Jahren zeigen jedoch, dass die Bürokratiebelastung der Unternehmen über die monetären Kosten deutlich hinausgeht und auch emotionale Belastungen (sog. psychologische Kosten) umfasst (vgl. u.a. Holz et al. 2023).

Erstmaliger Auslöser dieser Erkenntnis waren leitfadengestützte Fachgespräche, die das IfM Bonn mit Unternehmerinnen und Unternehmern in Vorbereitung einer quantitativen Unternehmensbefragung (vgl. Holz et al. 2019) geführt hat. Dabei war auffällig, dass die meisten Befragten sehr emotional über ihre Erfahrungen mit Bürokratie berichteten und häufig emotionale Belastungen wie Stress, Wut und Unsicherheit erwähnten. Das IfM Bonn hat diesen Aspekt zwischenzeitlich in mehreren Bürokratiestudien aufgegriffen und so ein tieferes Verständnis dieses Belastungsfaktors entwickelt.

Psychologische Kosten sind bedeutend

Die im Zuge der Erfüllung bürokratischer Pflichten ausgelösten Emotionen umfassen ein weites Spektrum. Gemäß der repräsentativen Befragung von Holz et al. (2023) unter 1.034 Unternehmen löst der Umgang mit Bürokratie bei mehr als der Hälfte der Unternehmen (55 %) Wut, Zorn und Aggression aus. Jeweils mehr als vier von zehn Unternehmen fühlen sich ohnmächtig und alleingelassen, nehmen ein Gefühl der Verwirrung wahr, spüren einen Fluchtinstinkt und wollen die Erledigung am liebsten vermeiden. Einen Autonomieverlust bzw. das Gefühl des Überwältigt-sein empfindet gut jedes vierte Unternehmen. Nur gut 10 % der Unternehmen erfüllen die Bürokratiepflichten (weitgehend) emotionslos. Insbesondere eigentümergeführte Kleinstunternehmen fühlen sich oft alleingelassen und von der Bürokratie überfordert. Hierin spiegeln sich u.a. die geringere Ressourcenverfügbarkeit, die geringere spezialisierte Expertise und die Tatsache, dass Bürokratie in diesen Unternehmen oftmals von

der Unternehmerin bzw. dem Unternehmer selbst neben den originären Unternehmeraufgaben erledigt wird. Großunternehmen nennen demgegenüber häufiger Emotionen im Zusammenhang mit Verwirrung und Autonomieverlust.

Die psychologischen Kosten werden von der großen Mehrheit der Unternehmen (87 %) als mindestens gleich belastend bewertet wie der reine Zeit- und Kostenaufwand. Für mehr als die Hälfte der Unternehmen (53 %) sind sie sogar stärker belastend. Die nur auf Zeit- und Kostenaufwand basierenden statistischen Erhebungen weisen daher die tatsächliche Bürokratiebelastung der Unternehmen deutlich zu gering aus.

Interessant ist in diesem Zusammenhang auch, dass psychologische Kosten nicht zwangsläufig dort auftreten, wo die monetären Kosten (also Zeit- und Kostenaufwand) hoch sind. Im Gegenteil: Wir finden Hinweise, dass es sich bei einigen bürokratischen Vorgaben auch anders verhalten kann (vgl. Icks/Weicht 2023; Schneider et al. 2024). So sind z.B. die monetären Kosten der Umsetzung im Bereich Normung zwar sehr hoch, gleichzeitig schützt eine sorgfältige Erfüllung dieser Vorgaben die Unternehmen aber vor möglichen Schadensersatzansprüchen, so dass dies als sinnvoll erachtet wird. Umgekehrt können hohe psychologische Kosten mit geringen monetären Kosten einhergehen: z.B. beim mehrfachen Zusammenstellen und analogen Einreichen von umfangreichen Nachweisen und Erklärungen im Zuge der Beteiligung an öffentlichen Ausschreibungen oder bei der Erfüllung von Statistikpflichten, deren Sinnhaftigkeit sich den Unternehmen nicht erschließt. Diese Ergebnisse deuten darauf hin, dass die psychologischen Kosten ihre primäre Ursache nicht in den monetären Kosten haben.

Ursachen der psychologischen Kosten

Die Ursachen der psychologischen Kosten liegen auch nicht darin begründet, dass Bürokratie für Unternehmen per se mit negativen Emotionen verbunden ist. Eine Vielzahl an Rechtsvorschriften gibt den Unternehmen Rechts- und Planungssicherheit. Darüber hinaus würden Unternehmen einen Teil der Rechtsnormen auch ohne staatlichen Zwang – wenngleich tendenziell weniger formalisiert – erfüllen, da diese sie in ihrer Geschäftstätigkeit unterstützen ("Sowieso-Kosten"), z.B. Buchführungsvorschriften oder Vorgaben zur Produktsicherheit (vgl. Akalan et al. 2025).

Unsere Untersuchungen deuten vielmehr darauf hin, dass psychologische Kosten primär dadurch entstehen, dass viele Unternehmen die zu beachtenden Bürokratievorschriften oft als praxisfern und unverhältnismäßig wahrnehmen (vgl. Holz et al. 2023; Icks/Weicht 2023; Schneider et al. 2024; Akalan et al. 2025). Beispiele sind die Pflicht zur jährlichen Arbeitsschutzunterweisung bei langjährigen Mitarbeitern oder die Nachweispflichten aus dem Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz. Häufig können die Unternehmen die ursprüngliche Gesetzesintention nachvollziehen, kritisieren aber die Umsetzungsvorschriften als (unnötig) aufwändig und restriktiv. Im Allgemeinen sieht sich der Großteil der Unternehmen übermäßig vom Gesetzgeber kontrolliert und wünscht sich mehr Vertrauen in die unternehmerische Qualifikation und Redlichkeit sowie mehr Gestaltungs- und Handlungsfreiräume bei der Erfüllung von Bürokratiepflichten.

Zu emotionalem Unmut führen auch Schwierigkeiten, die sich aus der hohen Regulierungsdichte und dem Umgang mit den zu beachtenden Vorschriften ergeben. So klagen die Unternehmen häufig über Intransparenz und schwere Auffindbarkeit der Bürokratiennormen sowie über Verständnis- und Anwendungsschwierigkeiten. Unsicherheit und Stress sowie Befürchtungen bezüglich möglicher Strafzahlungen ergeben sich auch infolge häufiger Rechtsänderungen. Nur 40 % der Unternehmen sind sich sicher, die Rechtsnormen vollumfänglich umzusetzen (vgl. Holz et al. 2023). Zu Frustrationen führen zudem auch Ineffizienzen in den Bearbeitungsprozessen (z.B. Mehrfachweitergabe von Daten, analoge Prozesse, mangelnde Rückkopplung) oder wenn sich lange, schwer kalkulierbare Verzögerungen in (Bau-) Genehmigungsverfahren ergeben (vgl. Holz et al. 2025).

Folgen der psychologischen Kosten

Emotionen wie Wut, Frust und Ärger können eine aktivierende Wirkung auf das menschliche Verhalten ausüben. Insofern ist es nicht überraschend, dass die Unternehmen ihr Verhalten ändern, wenn die Bürokratiebelastung eine "Schwelle der Unangemessenheit" überschreitet (vgl. Holz et al. 2019). Bei öffentlichen Vergaben ist dies vergleichsweise einfach: Sind die psychologischen Kosten zu hoch, nehmen die Unternehmen nicht mehr an öffentlichen Ausschreibungen teil (vgl. Schneider et al. 2024). Ähnliches gilt für (Bau-) Genehmigungsverfahren und die Durchführung von Investitionsvorhaben. Nach Holz et al. (2023) verzichten mehr als 40 % der Unternehmen aufgrund der hohen Bürokratiebelastung auf Investitionen in Deutschland. Rund 18 % – und damit dreimal so viele wie in den vergangenen fünf Jahren – erwägen Investitionen vermehrt im Ausland vorzunehmen.

Rechtsvorschriften müssen demgegenüber von den Unternehmen im Allgemeinen verpflichtend umgesetzt werden. Aber auch hier zeigen unsere Studien, dass die Unternehmen ihr Verhalten ändern. So praktiziert mehr als jedes vierte Unternehmen (28 %) "autonomen Bürokratieabbau" und befolgt einzelne Vorschriften bewusst nicht (vgl. Holz et al. 2019). In den meisten Fällen handelt es sich dabei um eine Art "Notwehr", da die Unternehmen keine Möglichkeit sehen,

mit ihren angespannten Ressourcen alle Vorschriften umzusetzen. Besonders bedenklich ist zudem, dass aufgrund der Bürokratiebelastung mehr als drei Viertel der Unternehmerinnen und Unternehmer ihre Freude an der unternehmerischen Tätigkeit verlieren (vgl. Holz et al. 2023).

Wirtschaftspolitische Empfehlungen

Wird den hohen (psychologischen) Bürokratiekosten nicht effektiv entgegengewirkt, so besteht die Gefahr, dass die Auswirkungen nicht nur auf individueller Unternehmensebene, sondern auch gesamtwirtschaftlich zunehmend spürbar werden. Bürokratieabbau ist in diesem Sinne zugleich Gründungs- und Wirtschaftsförderung und sollte stärkeres Augenmerk auf den Abbau der Ursachen der psychologischen Kosten legen. Der von Holz et al. (2023) entwickelte Aktionsplan für alle Phasen des Regulierungskreislaufs gibt hierzu konkrete Handlungsempfehlungen ebenso wie Schneider et al. (2024) für öffentliche Ausschreibungen und Holz et al. (2025) für gewerbliche Baugenehmigungsverfahren. Kurz skizziert bestehen wichtige Ansatzpunkte in der Vereinfachung und Verstärkung der Rechtsvorschriften, der Reduzierung der Kontroll- und Regulierungsdichte (etwa mittels vertrauensbasierter Regulierung) sowie dem Angebot von effektiven (persönlichen) Beratungs- und Unterstützungsleistungen. Neben der durchgehenden Digitalisierung der Verwaltungsverfahren und der stärkeren Einbeziehung des unternehmerischen Erfahrungswissens in die Gesetzgebung und Evaluation (z.B. mittels Praxischecks) sollte ein besonderer Fokus auf die Schaffung einer "Ermöglichungskultur" in allen Phasen des Regulierungskreislaufs gelegt werden.

Dr. A. Icks und Dr. N. Schlömer-Laufen sind als Projektleiterinnen, M. Holz, Dr. A. Reiff und Dr. S. Schneider als wissenschaftliche Mitarbeiter im IfM Bonn tätig.

Weiterführende Studien

Akalan, R.; Schlepphorst, S.; Icks, A. (2025): Bürokratiekosten von Unternehmen aus dem Maschinen- und Anlagenbau – Folgestudie, im Auftrag der Stiftung für den Maschinenbau, den Anlagenbau und die Informationstechnik, Bonn.

Holz, M.; Icks, A.; Nielen, S. (2023): Analyse zur Bürokratiebelastung in Deutschland – Wie kann ein spürbarer Bürokratieabbau erreicht werden?; im Auftrag der INSM, Bonn.

Icks, A.; Weicht, R. (2023): Bürokratiekosten von Unternehmen aus dem Maschinen- und Anlagenbau, im Auftrag der Impuls-Stiftung für den Maschinenbau, den Anlagenbau und die Informationstechnik, Bonn.

Holz, M.; Butkowski, O.K.; Schneck, S.; Wolter, H.-J. (2025): Politikansätze zur Beschleunigung und Vereinfachung von gewerblichen Baugenehmigungsverfahren, IfM Bonn: IfM-Materialien Nr. 310, Bonn.

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

Schneider, S.; Schlömer-Laufen, N.; Reiff, A. (2024): Bürokratische Belastungen von KMU im Baugewerbe im Zuge ihrer Beteiligung an öffentlichen Ausschreibungen, IfM Bonn: IfM-Materialien Nr. 307, Bonn.

Impressum

Für den Inhalt der einzelnen Artikel sind ausschließlich die jeweiligen Autoren verantwortlich.

Hrsg.: **Prof. Dr. Dr. h.c. Friederike Welter** (IfM Bonn, Universität Siegen)
Prof. Dr. Matthias Baum (FGF e.V., Universität Bayreuth)

V.i.S.d.P.: **Dr. Jutta Gröschl** (IfM Bonn)
Dr. Madlen Schwing (FGF e.V.)

Websites: www.ifm-bonn.org

www.fgf-ev.de