

Unternehmertum im Fokus

Förderkreis Gründungs-Forschung e.V. (FGF) und IfM Bonn

Ausgabe 03/2024

Paradigmenwechsel für spürbaren Bürokratieabbau

Michael Holz, Annette Icks

Zusammenfassung

Unternehmen nehmen eine deutlich gestiegene Bürokratiebelastung wahr, bei der auch psychologische Kosten, Opportunitätskosten und indirekte Folgekosten hohe Relevanz haben. Bürokratieabbau und Regulierung sollten daher in Deutschland stärker ganzheitlich, strategisch und im Sinne eines Paradigmenwechsels – weg vom Kontrollgedanken und hin zu mehr Praxistauglichkeit, Sinnhaftigkeit und Verhältnismäßigkeit der Rechtsvorschriften – gedacht werden.

Hochkomplexe Volkswirtschaften und Gesellschaften benötigen zur Sicherstellung ihrer Funktionsfähigkeit regulatorische Vorgaben. Bürokratie – verstanden als staatliche Regulierung inkl. der Informationspflichten („Papierkram“) – soll ferner Rechts- und Planungssicherheit gewährleisten und Korruption verhindern. Seit vielen Jahren jedoch geben wissenschaftliche Studien und Umfragen Hinweise darauf, dass das – empirisch schwer zu bestimmende – „optimale“ Ausmaß von Bürokratie weit überschritten ist. Eine kürzlich erschienene Studie des IfM Bonn (Holz/Icks/Nielen 2023) analysiert Ursachen, Ausmaß und Folgen der Bürokratiebelastung. Basierend auf den Ergebnissen einer repräsentativen Unternehmensbefragung, einer Literaturanalyse und eines internationalen Good-Practice Vergleichs wird zudem ein (phasenspezifischer) Aktionsplan entwickelt, der aufzeigt, wie ein spürbarer Bürokratieabbau systematisch und ganzheitlich erreicht werden kann.

Belastungsfaktor Bürokratie

Wenngleich die Politik seit 2006 ein relativ umfangreiches Instrumentarium an Institutionen, Maßnahmen und Verfahren zum Bürokratieabbau aufgebaut hat, nehmen nahezu alle Unternehmen einen Anstieg der Bürokratiebelastung wahr. Die große Mehrheit der Unternehmen sieht sich übermäßig vom Gesetzgeber kontrolliert und wünscht sich mehr Vertrauen und Gestaltungsfreiräume. Darüber hinaus kritisieren die Unternehmen oftmals die mangelnde Verhältnismäßigkeit, Sinnhaftigkeit und Praxistauglichkeit vieler Regelungsinhalte. Ein beträchtlicher Teil der Unternehmen praktiziert „autonomen Bürokratieabbau“ (Holz et al. 2019) und befolgt einzelne Vorschriften bewusst nicht.

Umfang der Bürokratiebelastung deutlich höher als der statistisch ausgewiesene

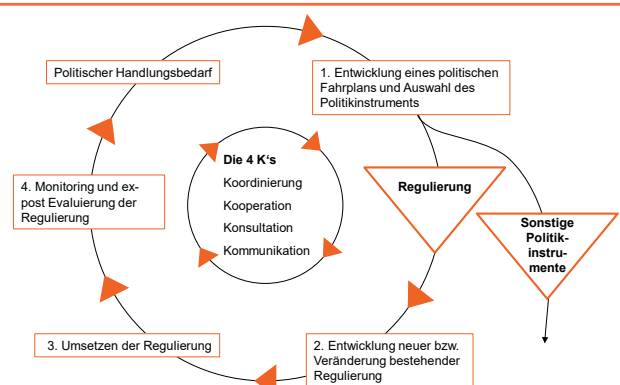
Die Belastungswirkungen der Bürokratie gehen aus Sicht der Unternehmen deutlich über den (vom Statistischen Bundesamt gemessenen) Zeit- und Kostenaufwand hinaus. Mindestens gleiche, wenn nicht sogar höhere Bedeutung kommt verschiedenen Faktoren wie den psychologischen Kosten, den Opportunitätskosten und den Folgewirkungen auf Investitionen und Wettbewerbsfähigkeit zu. Bei mehr als der Hälfte der Unternehmen hat Bürokratie die Umsetzung von Projekten –

etwa durch langwierige Planungs- und Genehmigungsverfahren – erschwert und verzögert. Mehr als vier von zehn Unternehmen haben auf Investitionen in Deutschland verzichtet. Zukünftig erwartet fast die Hälfte aller Unternehmen eine Beeinträchtigung ihrer Wettbewerbsfähigkeit durch Bürokratie. Rund 18 % – und damit dreimal so viele wie in den vergangenen fünf Jahren – erwägen Investitionen vermehrt im Ausland vorzunehmen. Besonders bedenklich ist es, dass mehr als drei Viertel der Unternehmerinnen und Unternehmer durch die Bürokratiebelastung ihre Freude an der unternehmerischen Tätigkeit verlieren. Wird dieser Negativentwicklung nicht mit wirksamen Maßnahmen begegnet, besteht die Gefahr, dass die realwirtschaftlichen und „atmosphärischen“ Auswirkungen nicht nur auf individueller Unternehmensebene, sondern auch gesamtwirtschaftlich zunehmend spürbar werden – etwa im Hinblick auf die Beschäftigungs-, Innovations- und Investitionsentwicklung oder auch die Gründungsdynamik.

Bürokratie ganzheitlich abbauen

Wie kann nun aber eine Trendumkehr und eine spürbare Entlastung für die Unternehmen erzielt werden? Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung sind komplexe, ganzheitliche Aufgaben, bei denen eine Vielzahl von Staats- und Verwaltungsebenen, Institutionen und Akteuren in allen Phasen des Regulierungskreislaufs und unter der Nebenbedingung eines raschen Wandels der Umweltfaktoren zusammenarbeiten müssen.

Bürokratieabbau im Regulierungskreislauf



Um eine spürbare Reduzierung der Bürokratiebelastung für die Unternehmen zu erreichen und einen Rechtsrahmen bereitzustellen, der Innovation, Wachstum und gesellschaftlichen Wohlstand ermöglicht, reicht es nicht aus, punktuell und auf ad-hoc Basis einzelne Verbesserungen zu erzielen. Vielmehr müssen im Sinne eines Paradigmenwechsels im gesamten Regulierungskreislauf systematisch die Voraussetzungen dafür geschaffen und Maßnahmen umgesetzt werden, so dass übermäßige Bürokratie gar nicht erst entsteht bzw. gezielt abgebaut wird.

Zu den spezifischen – im Aktionsplan von Holz et al. (2023) näher beschriebenen – Maßnahmen gehört es, z. B. den Optionenspielraum zu Anfang des Regulierungskreislaufs nicht frühzeitig zu verengen. Die Fachministerien sollten verpflichtet werden, verschiedene Handlungsalternativen in Kooperation mit relevanten Stakeholdern zu entwickeln und zu prüfen. In den Niederlanden haben sich ferner sog. KMU-Tests (kurze Online-Meetings mit ausgewählten Unternehmen) bewährt, die die Praxistauglichkeit und Verhältnismäßigkeit neuer Gesetzesvorhaben gewährleisten. Für Gesetze, bei denen nach Inkrafttreten Umsetzungsschwierigkeiten auftreten, sollte unter Beteiligung von Unternehmen, Verbänden und Behörden ein "Quick Scan" durchgeführt werden, um die Bürokratiebelastung zeitnah zu verringern. Die Bürokratiebelastung durch länger bestehende Gesetze könnte dadurch spürbar reduziert werden, dass in Kooperation mit KMU aus verschiedenen Branchen diejenigen Gesetze identifiziert und vereinfacht werden, die die größten Kosten- und Umsetzungsbelastungen hervorrufen.

Kulturwandel erforderlich

Der Erfolg eines spürbaren Bürokratieabbaus hängt wesentlich von dem zielgerichteten und vertrauensvollen Zusammenwirken der verschiedenen staatlichen Akteure sowie der relevanten Stakeholder ab. Hier spielen kulturelle (Interaktions-) Aspekte eine zentrale Rolle. Dieser in Großbritannien explizit als Kulturwandel bezeichnete Prozess sollte darauf abzielen, im gesamten Regulierungssystem eine offene Kultur des Wissens- und Erfahrungsaustauschs mit regelmäßigen (auch informellen) Treffen und klaren Kommunikationswegen zu etablieren sowie die entsprechenden Kompetenzen durch Schulungen und Beratungsangebote aufzubauen. Unternehmen und Verbände sollten explizit als Mitgestalter bezeichnet und aktiv mit tatsächlichen Lösungsbeiträgen eingebunden werden.

Durch engen Kontakt und informellen Austausch sollen alle Beteiligten so auf das gemeinsame Ziel des Bürokratieabbaus und der wachstums- und innovationsfördernden Regulierung "verpflichtet" werden. Zur Zielerreichung ist schließlich auch eine passende Fehler- bzw. Lernkultur erforderlich. Die bestehenden, aber insbesondere auch die neuen Instrumente müssen nicht notwendigerweise "perfekt" sein, sondern sollten in der gemeinsamen Arbeit und anschließenden Evalu-

ierung kontinuierlich verbessert werden. Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung sind somit iterative Prozesse, die kontinuierlich an die wechselnden Umweltbedingungen angepasst und optimiert werden müssen.

Bürokratie(abbau) neu und weiterdenken

Nicht zuletzt infolge des technologischen und gesellschaftlichen Wandels sollten Bürokratie und Regulierung in Teilbereichen neu gedacht (und umgesetzt) werden. Im Zentrum des wirtschaftspolitischen Diskurs in Großbritannien steht z. B. weniger die kleinteilige Bürokratie mitsamt der statischen Kategorien des Zeit- und Kostenaufwands, sondern vielmehr die Bedeutung des Regulierungssystems als dynamischer Wettbewerbsfaktor im internationalen Standort- und Innovationswettbewerb. Auch in Deutschland sollte der Regulierungsansatz so neugestaltet werden, dass er zum Wohle der Gesellschaft und der Gesamtwirtschaft Unternehmertum und Innovationen fördert und stimuliert. Eine so interpretierte Regulierung würde weniger traditionellen Überwachungs- und Kontrollzwecken dienen, sondern könnte eher im Sinne von "regulation as a service" aufgefasst werden, da sie eine wesentliche Rahmenbedingung darstellt, die Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit ermöglicht.

Einzelne Länder wie Großbritannien gehen zunehmend von herkömmlichen "command and control" hin zu risikobasierten "enable and motivate"-Ansätzen über. Dabei unterstützen Behörden und Unternehmen – risikobasiert – gemeinsame Anstrengungen, um wichtige Schutzziele partnerschaftlich und im vertrauensvollen Informations- und Erfahrungsaustausch zu erreichen, wobei sogenannte "schwarze Schafe" natürlich entsprechend sanktioniert werden müssen. Dieses Vorgehen verbessert nicht nur die effektive Zielerreichung, sondern baut zugleich Bürokratie ab und entspricht zudem eher den Vorstellungen, wie Staat, Unternehmen sowie Bürgerinnen und Bürger im 21. Jahrhundert interagieren und kooperieren sollten.

Michael Holz ist als wissenschaftlicher Mitarbeiter am IfM Bonn tätig, Dr. Annette Icks ist dort Projektleiterin.

Weiterführende Studien:

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

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

Impressum

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

Hrsg.: **Prof. Dr. 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),
Ulrich Knaup (FGF e.V.)

Websites: www.ifm-bonn.org

www.fgf-ev.de