

Die Belastung des Handwerks mit Bürokratiekosten

von

Gunter Kayser und Frank Wallau

Auszug aus: "Jahrbuch zur Mittelstandsforschung 2/2004"
Schriften zur Mittelstandsforschung Nr. 107 NF,
Deutscher Universitätsverlag, Wiesbaden

Die Belastung des Handwerks mit Bürokratie

von Gunter Kayser und Frank Wallau

Inhalt

1. Einleitung	3
2. Allgemeine Charakterisierung der befragten Handwerksunternehmen	4
3. Einschätzung und Entwicklung der bürokratischen Belastung im Handwerk	5
3.1 Einschätzung der derzeitigen bürokratischen Belastung	5
3.2 Veränderung der bürokratischen Belastung in den letzten fünf Jahren	6
3.3 Das Ausmaß der Belastung in einzelnen Bürokratiefeldern	8
3.3.1 Belastungen in Verbindung mit dem Sozialversicherungswesen	8
3.3.2 Belastungen in Verbindung mit dem Arbeitsrecht/-schutz	13
3.3.3 Belastungen in Verbindung mit der Ermittlung und Abführung von Steuern und Abgaben	15
3.3.4 Belastungen in Verbindung mit den Statistiken	17
3.3.5 Belastungen in Verbindung mit dem Umweltschutz	18
3.4 Erfahrungen der Handwerksunternehmen mit Behörden und Institutionen	19
4. Die zeitliche und finanzielle Belastung der Handwerksunternehmen durch überwälzte Bürokratie	20
4.1 Die zeitliche Belastung des einzelnen Unternehmens	20
4.2 Die finanzielle Belastung des einzelnen Unternehmens	23
4.3 Die Gesamtbelastung des Handwerks mit bürokratiebedingten Kosten	26
5. Auswirkung der überwälzten Bürokratie auf die Handwerksunternehmen	27
6. Literaturverzeichnis	29

1. Einleitung

Im Jahr 1994 führte das Institut für Mittelstandsforschung Bonn erstmalig eine empirische Studie über die gesamtwirtschaftliche Höhe der Bürokratiekosten differenziert nach Unternehmensgrößenklassen und Belastungsbereichen durch (CLEMENS/KOKALJ 1995). Die Studie, die damals großes Aufsehen erregte, wurde im Jahre 2003 im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit ein zweites Mal durchgeführt (KAYSER et al. 2004). Untersucht wurde u.a. auch, ob die Belastung der deutschen Wirtschaft durch bürokratische Kosten, d.h. Kosten, die mit dem Vollzug von Gesetzen, Verordnungen, dem Ausstellen von Bescheinigungen, der Durchführung von An- und Abmeldungen für verschiedene Zwecke, dem Nachsuchen von Genehmigungen, der Beschäftigung von Arbeitnehmern, dem Zahlen von diversen Steuern, der Einhaltung der Umweltschutzbestimmungen und dem Erfüllen statistischer Verpflichtungen entstehen (RICHTER/SCHORN 2004, S. 3 ff.), sich verändert haben und wie die Veränderungen von den Unternehmen eingeschätzt werden.

Die Unternehmen wurden per postalisch übermitteltem Fragebogen befragt (KAYSER et al. 2004, S. 47 ff.). Die Angaben der Unternehmen zur Entwicklung der bürokratiebedingten Belastungen insgesamt und in den einzelnen Belastungsfeldern sowie der in der Studie ermittelte zeitliche und finanzielle Aufwand, der durch die unentgeltliche Erfüllung gesetzlich vorgeschriebener Verpflichtungen in den Unternehmen anfällt, basiert auf der Selbsteinschätzung bzw. -ermittlung der Respondenten. Die Auswertungsergebnisse wurden vermittlels vertiefender telefonischer Interviews auf Richtigkeit und Plausibilität überprüft.

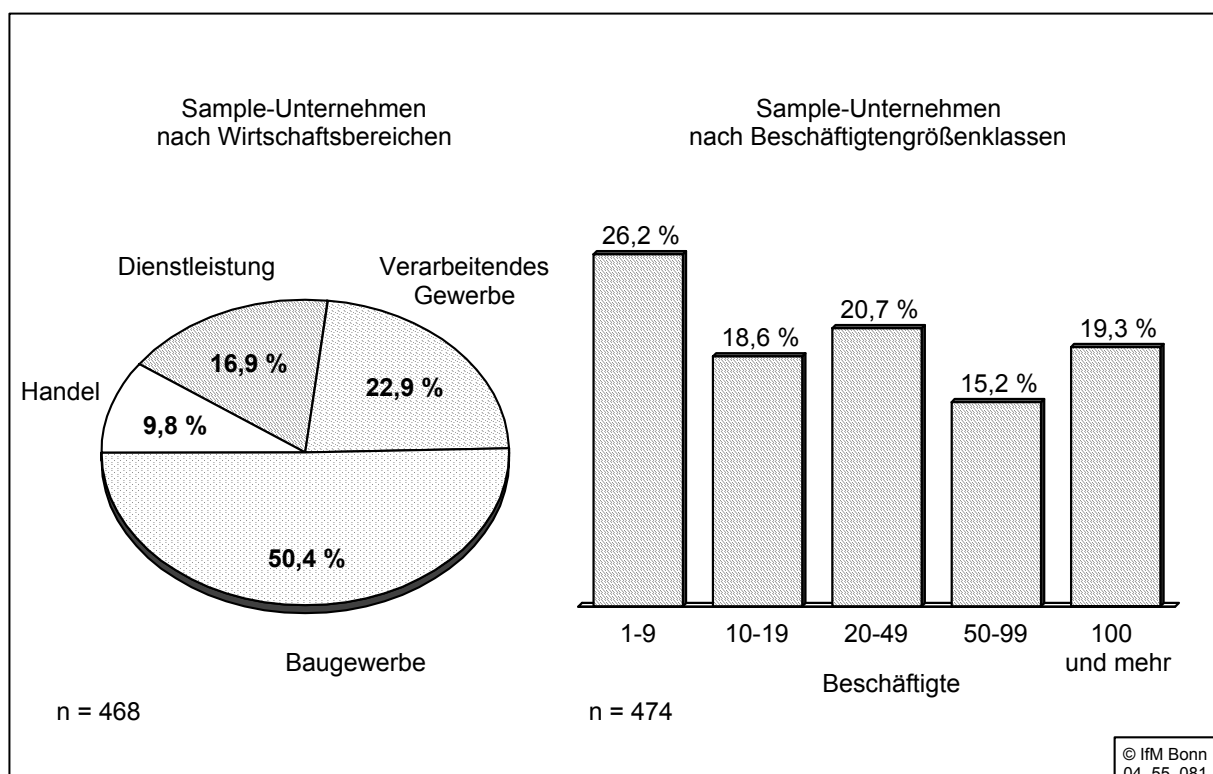
Mit dem Fragebogen wurden den Unternehmen auch unternehmensdemographische Fragen übermittelt; hierzu gehörte auch die Frage nach der Branchenzugehörigkeit und nach dem Eintrag in die Handwerksrolle bzw. der Tätigkeit in einem handwerksähnlichen Gewerbe. Insgesamt 1.193 Unternehmen haben Angaben zur Wirtschaftsbereichszugehörigkeit gemacht, 462 Unternehmen oder 38,7 % aller erfassten Unternehmen gehören zum Handwerk, d.h. zum Vollhandwerk oder handwerksähnlichen Gewerbe. Durch diesen hohen Absolut- und Anteilswert ist eine hinreichend große Zellenbesetzung gewährleistet, so dass eine Sonderauswertung der Ergebnisse nach dem Merkmal "Zugehörigkeit zum Handwerk" möglich war.

2. Allgemeine Charakterisierung der befragten Handwerksunternehmen

Gut die Hälfte aller erfassten 462 Handwerksunternehmen gehören zur Bauwirtschaft, knapp 23 % zum verarbeitenden Gewerbe, ungefähr jedes zehnte zum Handel und knapp 17 % zur handwerklichen Dienstleistungswirtschaft (vgl. Abbildung 1). Fast jedes dritte Handwerksunternehmen hat seinen Unternehmenssitz in den neuen Bundesländern.

Entgegen der Gesamttendenz in der Gesamtstichprobe dominieren beim Handwerk - nicht unerwartet - kleine Unternehmen mit weniger als 10 Beschäftigten. Auf sie entfallen mehr als 26 % der Sample-Unternehmen. Handwerksunternehmen mit 10 bis 19 Beschäftigten repräsentieren fast 19 % der Stichprobe und Handwerksunternehmen mit 20 bis 49 Beschäftigten sind mit fast 21 % aller Handwerksunternehmen im Sample repräsentiert. Jedes sechste Handwerksunternehmen im Sample hat 50 bis 99 und knapp jedes fünfte 100 und mehr Beschäftigte. Anzumerken ist an dieser Stelle, dass die gezogene Stichprobe der Gesamtuntersuchung so angelegt war, dass eine ausreichende Fallzahl von antwortenden Unternehmen sowohl in allen Branchen als auch in allen Unternehmensgrößenklassen für Auswertungen zur Verfügung stand (KAYSER et al. 2004, S. 47 f.).

Abbildung 1: Sample-Unternehmen nach Wirtschaftsbereichen und Unternehmensgrößenklassen



Bezüglich der Verteilung der Umsätze ergab sich folgendes Bild. Rund 30 % der Handwerksunternehmen erwirtschafteten im Jahr 2003 einen Umsatz von unter 1 Mio. €, ein Drittel zwischen 1 und 5 Mio. €, die restlichen Unternehmen über 5 Mio. €.

Insgesamt wurde das Handwerk in einem - gemessen am gesamten Befragungsdurchschnitt - eher beschäftigungsschwachen Jahr befragt. Von den mit dieser Frage erfassten 440 Unternehmen verzeichneten 44,3 % - insbesondere im Baugewerbe - Rückgänge der Beschäftigtenzahlen, jedes dritte Unternehmen hatte wenigstens eine stabile Beschäftigung und nur gut jedes fünfte konnte eine Zunahme der Beschäftigung nachweisen. Schließlich und endlich ist das Sample der Handwerksunternehmen eher durch ältere Unternehmen gekennzeichnet. Nur gut 28 % aller Unternehmen sind jünger als 10 Jahre, 24 % aller befragten Unternehmen gibt es schon zwischen 10 und 20 Jahre, knapp 23 % existieren seit 20 bis unter 50 Jahren und 24,6 % sogar seit mehr als 50 Jahren.

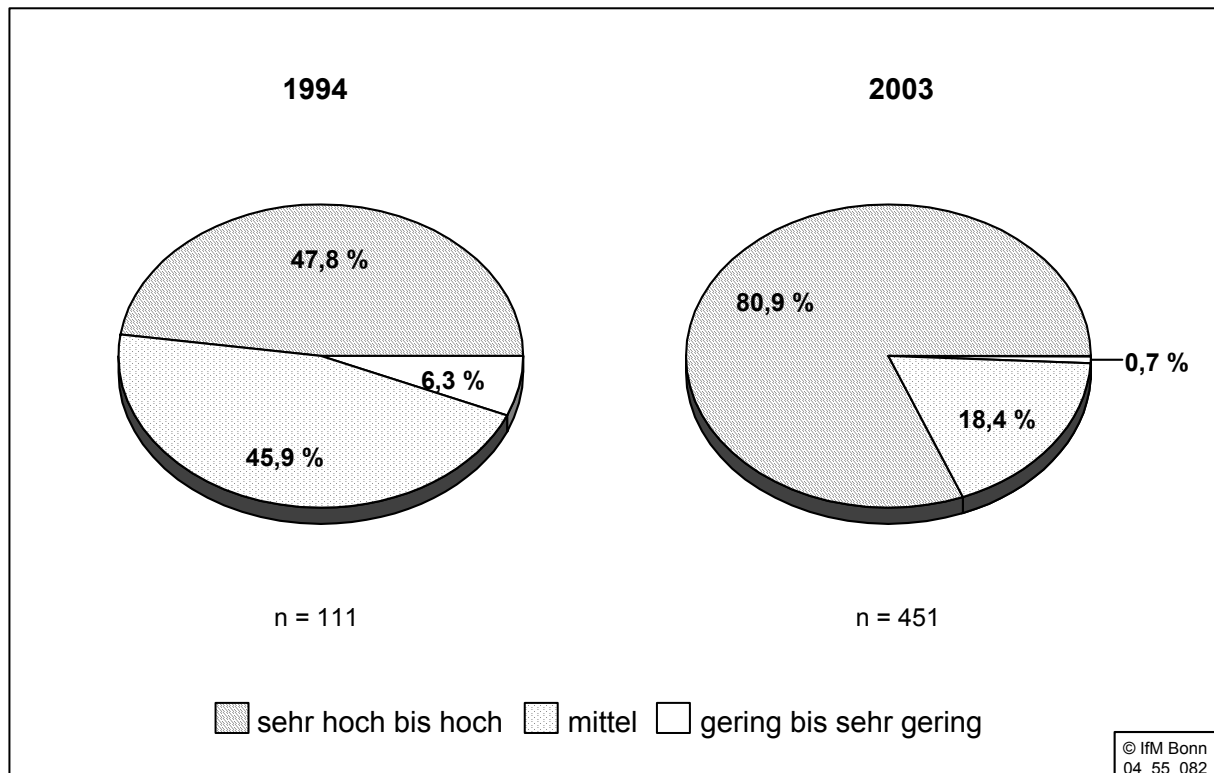
3. Einschätzung und Entwicklung der bürokratischen Belastung im Handwerk

3.1 Einschätzung der derzeitigen bürokratischen Belastung

Knapp 37 % der Handwerker und deutlich mehr als im Durchschnitt der gesamten Befragung, empfinden die vom Staat auferlegten bürokratiebedingten Verpflichtungen als sehr hoch, etwa 44 % als hoch und nur gut 18 % als mittel. Der Anteil derjenigen, die die Belastung als gering bzw. sehr gering betrachten, ist mit weniger als 1 % verschwindend gering. Die empfundene Bürokratiebelastung ist bei den Handwerksunternehmen leicht höher als bei den anderen befragten Unternehmen.

Auch wenn sich der Vergleich mit den Ergebnissen aus der Studie von 1994 nur eingeschränkt durchführen lässt (KAYSER et al. 2004, S. 60 f.), so kann doch festgestellt werden, dass von den damals befragten 111 Handwerksunternehmen insgesamt weniger die Bürokratiebelastung als hoch empfanden (vgl. Abbildung 2).

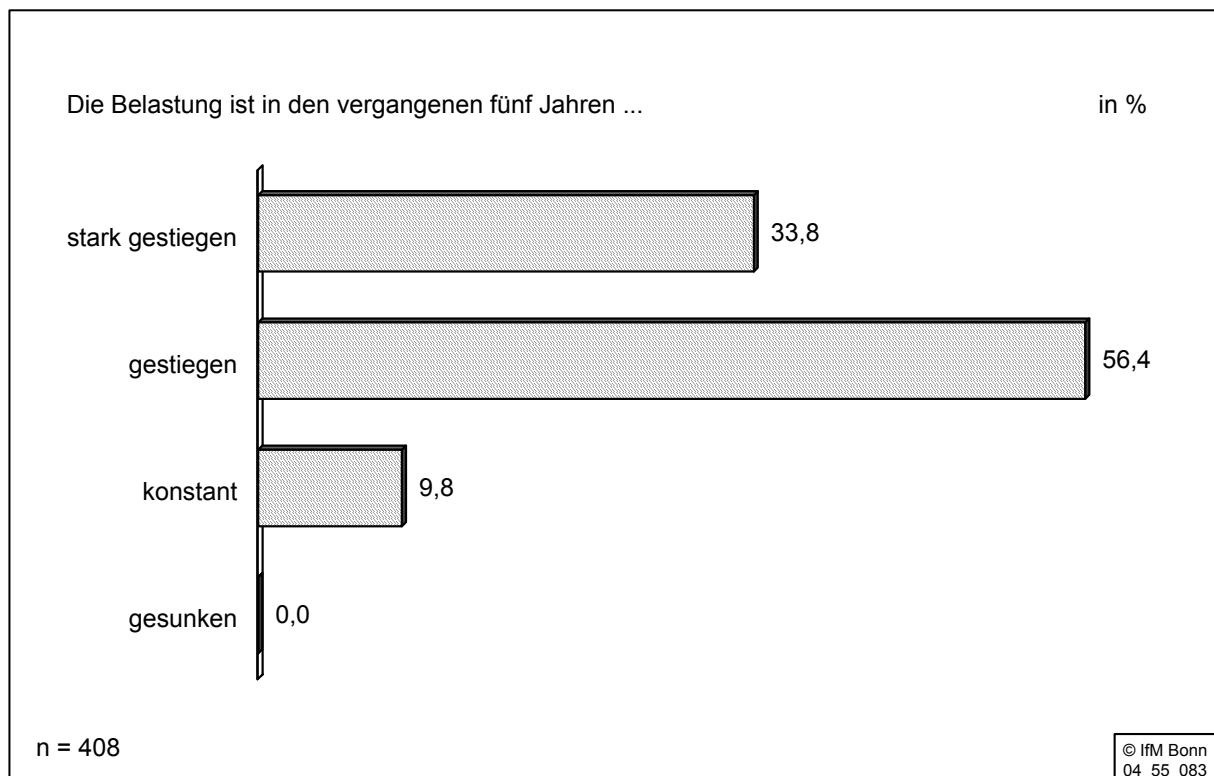
Abbildung 2: Belastung durch die Bürokratie im Handwerk 1994/2003



3.2 Veränderung der bürokratischen Belastung in den letzten fünf Jahren

Der Befund, dass gegenüber 1994 heute mehr Unternehmen die bürokratischen Belastungen als hoch bis sehr hoch bezeichnen, lässt vermuten, dass die bürokratischen Belastungen aus Sicht der Unternehmen in den letzten Jahren gestiegen sind. Diese Vermutung bestätigt sich anhand der Befragungsergebnisse. Für gut jedes dritte Handwerksunternehmen ist die bürokratiebedingte Belastung in den zurückliegenden fünf Jahren sehr stark, für weitere gut 56 % immerhin gestiegen (vgl. Abbildung 3). Weniger als jedes zehnte Handwerksunternehmen betrachtet die Belastung als konstant, einen Rückgang der Belastung registrierte keines der befragten Handwerksunternehmen.

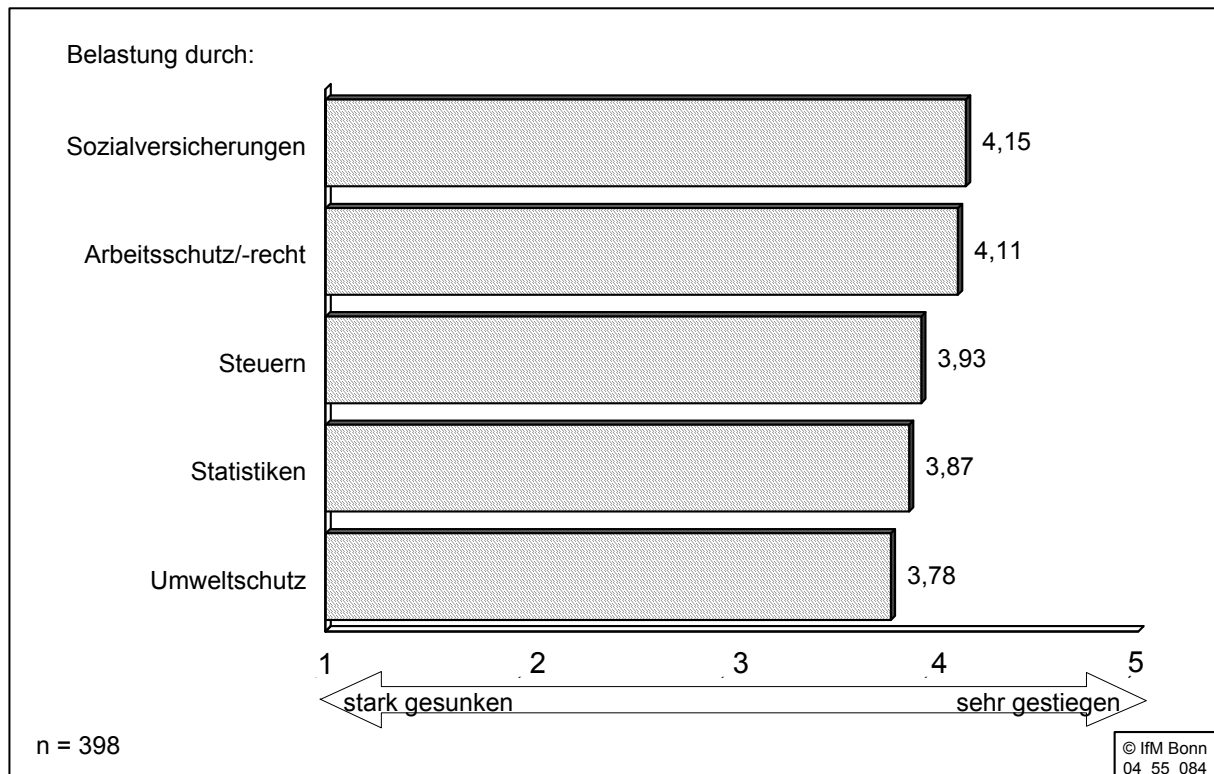
Abbildung 3: Veränderung der bürokratischen Belastung 1994/2003 im Handwerk



Verdichtet man die Befragungsergebnisse zu Kennzahlen von 1 bis 5, so lässt sich ermitteln, welche Bürokratiefelder vor allem dafür verantwortlich sind, dass man im Handwerk mehrheitlich eine überwiegend sehr starke bis starke Zunahme der bürokratiebedingten Belastungen registriert. Die Ursachen für den Aufwuchs der Belastungen ergeben sich aus dem nachstehenden Diagramm (vgl. Abbildung 4).

Mit einer Beurteilungskennziffer von 4,15 trägt der Bereich "Sozialversicherungen" in überdurchschnittlichem Ausmaß zum insgesamt hohen Belastungsempfinden bei. Es folgt mit einer Kennziffer von 4,11 der Bereich Arbeitsrecht/-schutz. Der Bereich Steuern verursacht mit einer Kennziffer von 3,93 ebenfalls große, aber nicht so häufig sehr große Belastungen, gleiches gilt für die Statistik mit 3,87 und die umweltschutzrechtlichen Regelungen mit einer Kennziffer von 3,78.

Abbildung 4: Ursachen für die Belastungszunahme nach Bürokratiebereichen (nach Kennziffern)



3.3 Das Ausmaß der Belastung in einzelnen Bürokratiefeldern

3.3.1 Belastungen in Verbindung mit dem Sozialversicherungswesen

Der Bereich Sozialversicherungen ist - wie oben ausgeführt - in überdurchschnittlichem Ausmaß für die Zunahme der Belastungen im Handwerk verantwortlich. Insgesamt ist für über 80 % der Handwerksunternehmen der mit dem Sozialversicherungswesen verbundene bürokratische Aufwand in den letzten fünf Jahren sehr stark oder stark gestiegen.

Wie nachstehende Abbildung 5 sichtbar macht, stellen bis auf einige Ausnahmen die Einzelkomponenten des Sozialversicherungswesens für knapp bis gut jedes dritte Handwerksunternehmen eine sehr hohe Belastung dar. Besonders groß, und damit besonders belastend, ist der bürokratische Aufwand bei Einstellungen und Kündigungen. Fast vier von 10 Handwerksunternehmen halten in diesem Aktionsfeld die Belastung für sehr hoch, knapp jedes dritte hält sie zumindest für hoch. Bis zur Neuregelung im Jahre 2003 stand an zweiter Stelle der zum Sozialversicherungsbereich gehörenden Belastungen der bürokratische Aufwand für geringfügig Beschäftigte. Wie die Befunde zeigen, hat diese Reform relativ schnell gewirkt. Nur noch 29,2 % der Handwerksunternehm-

men empfinden die derzeit gültige Regelung als sehr hoch belastend. Das Ausstellen von Bescheinigungen bringt ebenfalls eine sehr hohe (31,2 %) bzw. hohe (38,1 %) Belastung für Handwerksunternehmen mit sich. Der bürokratische Aufwand, den ein Unternehmen zu bewältigen hat, wenn bei einem Mitarbeiter Teile des Lohns gepfändet werden müssen, stellt für 34,1 % der Handwerksunternehmen eine sehr hohe, für 33,6 % eine hohe Belastung dar. Hierbei ist anzumerken, dass von diesen Regelungen deutlich weniger Handwerksunternehmen betroffen sind, was die niedrige Zahl an Antworten belegt, als von den bisher kommentierten Bürokratiebereichen. Gleiches gilt auch für den bürokratischen Aufwand bei der Beschäftigung Schwerbehinderter, von ausländischen Mitarbeitern und den Vorschriften, die in Zusammenhang mit der sogenannten Scheinselbstständigkeit zu beachten sind. Es kommt also - so der Schluss aus den Befunden - in allen bürokratiebedingten Regelungen zu großen Belastungen. In Einzelfällen treffen diese zwar nur auf eine relativ geringe Zahl an Unternehmen zu, aber wenn sie greifen, werden sie von den betroffenen Unternehmen auch als sehr große bzw. große Belastung empfunden.

In Abbildung 6 ist die Belastung zu Kennziffern verdichtet dargestellt. Die Kennziffer für die einzelnen auf sozialversicherungsrechtliche Pflichten zurückgehenden Belastungen liegen recht eng beieinander. Die differenzierte Darstellung in Handwerks- und Nicht-Handwerksunternehmen offenbart nur geringfügige, in den seltensten Fällen signifikante, Unterschiede. Diese Aussage gilt auch für alle nachfolgend dargestellten Belastungsbereiche.

Weitere Details über die einzelnen Arbeitsschritte und konkreten jeweiligen Inhalte der als belastend empfundenen Gesetze, Vorschriften und Regelungen konnten zwar nicht erhoben werden. Da jedoch nach den bisherigen Erfahrungen ein Teil der Belastungen der Unternehmen auf mangelhafte Kommunikation, Verständlichkeit, Kontinuität der Vorschriften etc. zurückzuführen ist, wurde der Beitrag dieser Faktoren zur bürokratiebedingten Gesamtbelastung erhoben.

Abbildung 5: Belastung des Handwerks im Bereich Sozialversicherungen

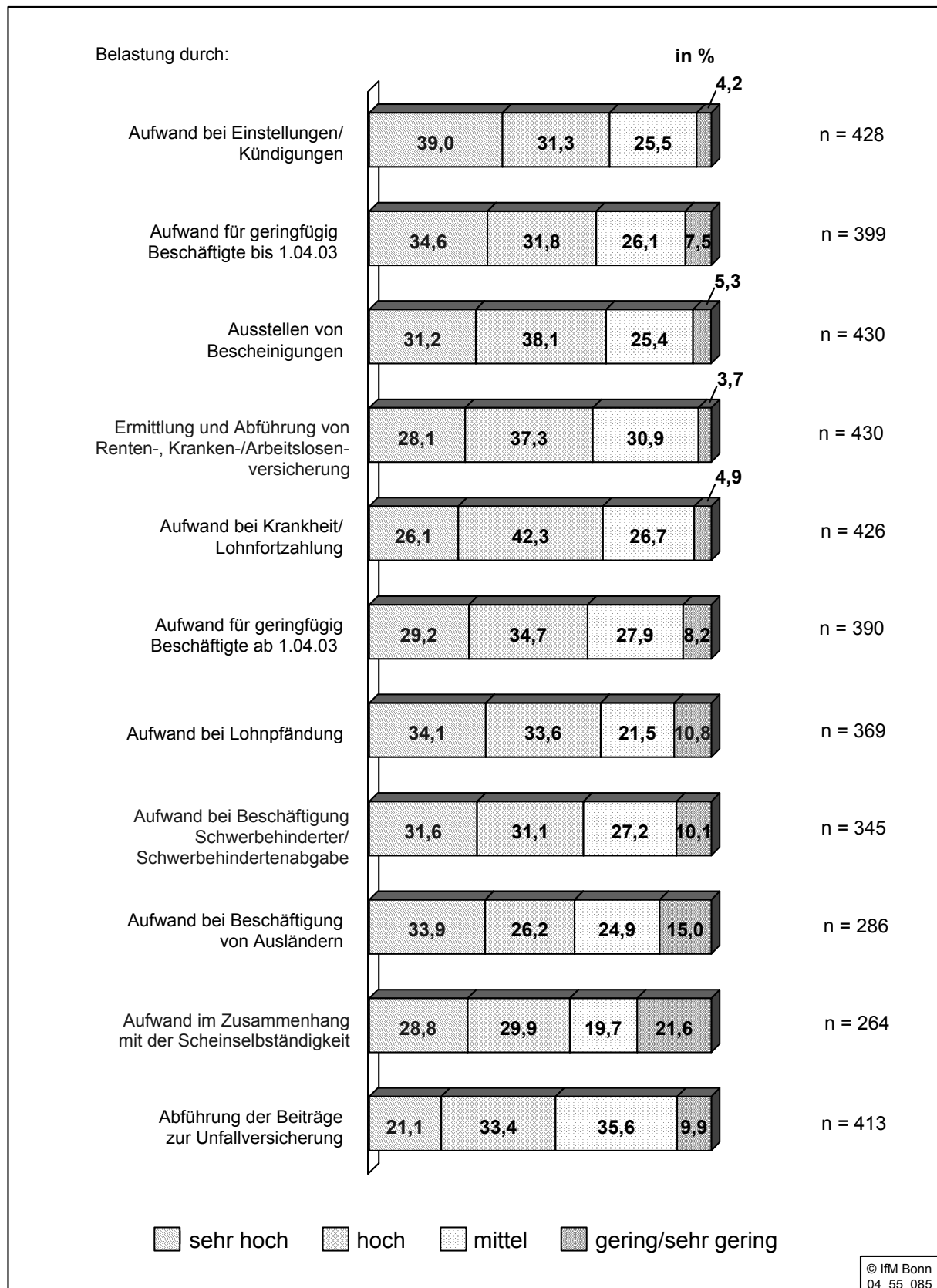
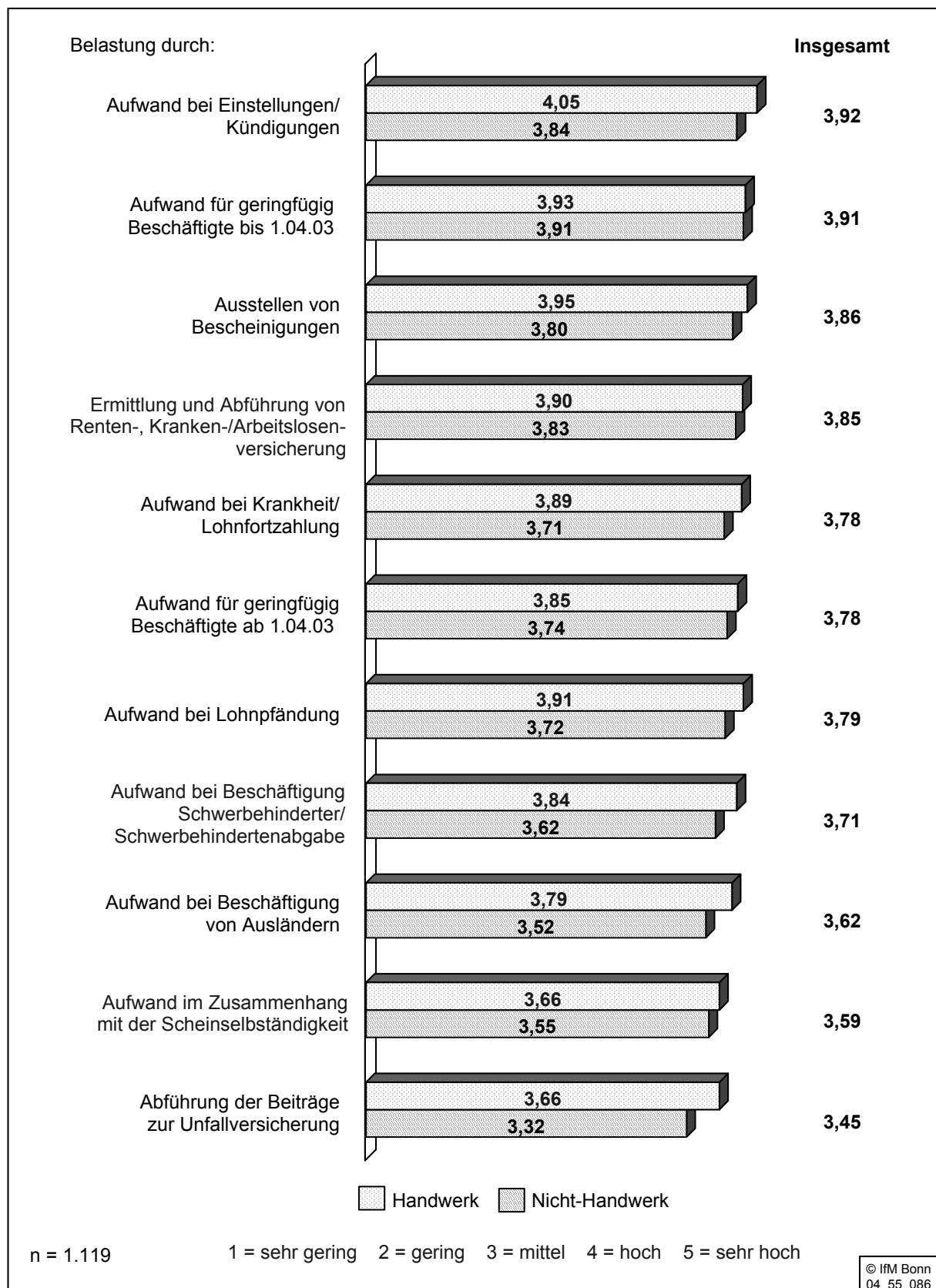
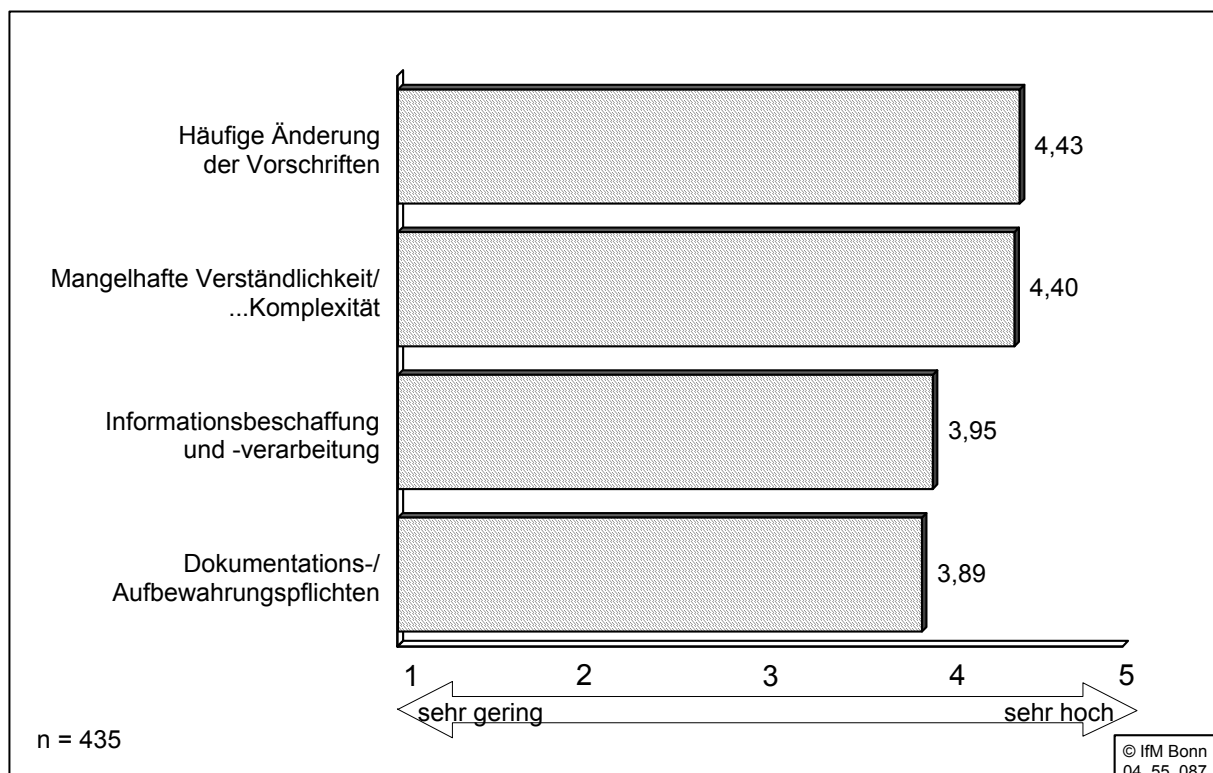


Abbildung 6: Belastung des Handwerks im Bereich Sozialversicherungen
(nach Kennziffern)



Es zeigt sich, dass der höchste Wert auf einer fünfstufigen Bewertungsskala auf den Faktor "Lebensdauer" von Gesetzen, Verordnungen und Verpflichtungen fällt. Die Häufigkeit der Änderungen von Gesetzen und Erlassen sowie unklare Durchführungsbestimmungen stellen mit einer Bewertungskennziffer von 4,43 die Hauptursache für Belastungen der Handwerksunternehmen im Bereich der Sozialversicherungen dar (vgl. Abbildung 7). Es folgt mit einer Bewertungskennziffer von 4,40 die Verständlichkeit der den jeweiligen Vorschriften zugrunde liegenden Texte sowie die immer größer werdende Komplexität der einzelnen Regelwerke als erhebliche Mitverursachende für die hohe Belastung. Mit einer Kennziffer von 3,95 folgt auf dem dritten Rang der Ursachen für die Belastungen im Bereich Sozialrecht das Problem der Informationsbeschaffung und -verarbeitung, gefolgt von zu umfangreichen und sich über zu große Zeiträume erstreckende Dokumentations- und Aufbewahrungspflichten mit einer Bewertungskennzahl von 3,89.

Abbildung 7: Belastungsursachen im Bereich Sozialversicherungen (nach Kennziffern)



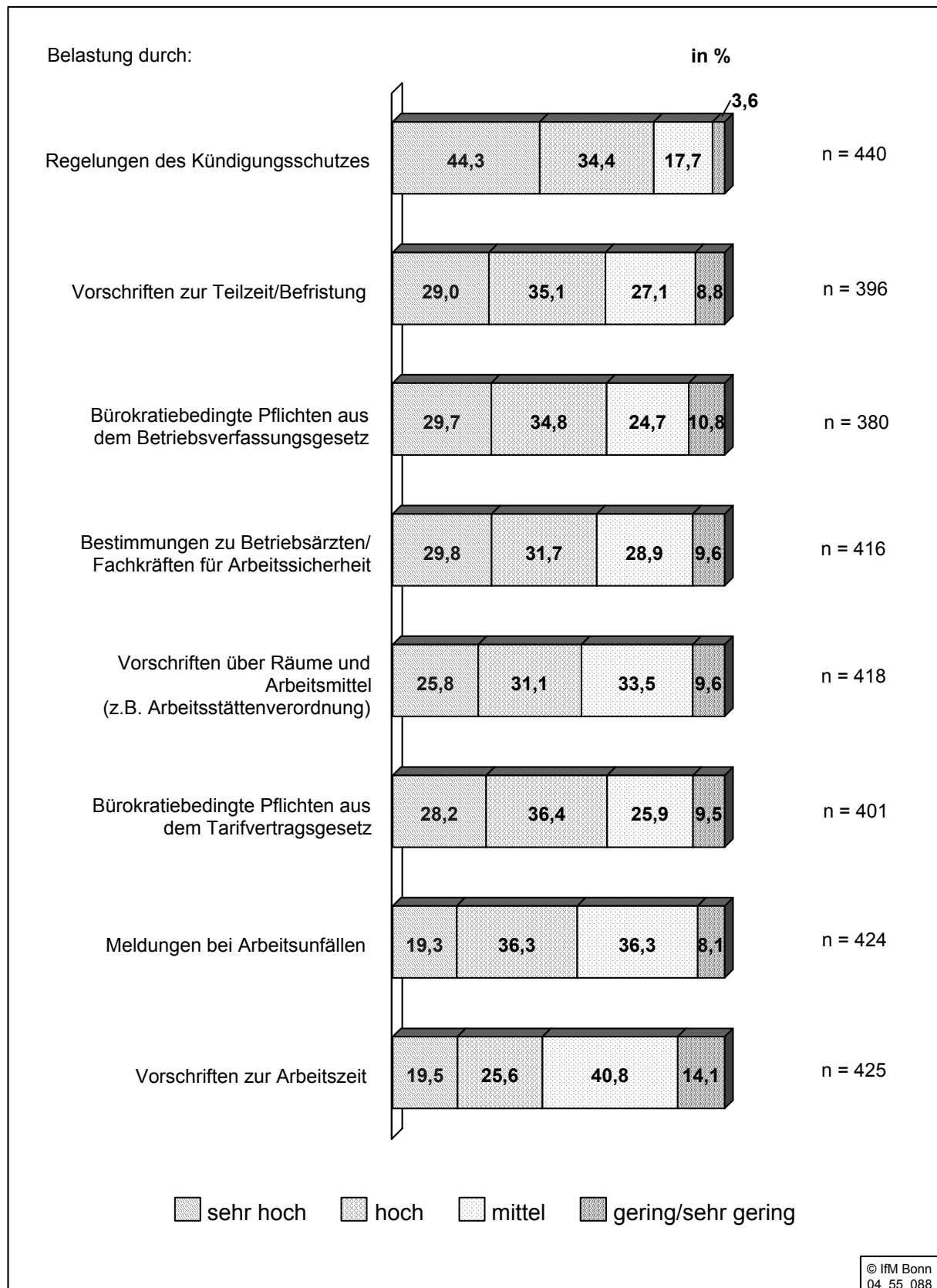
3.3.2 Belastungen in Verbindung mit dem Arbeitsrecht/-schutz

Den zweiten als überdurchschnittlich bewerteten Belastungsbereich stellen das Arbeitsrecht, der Arbeitsschutz dar. Insgesamt bemerkten mehr als drei Viertel aller Handwerksunternehmen in diesem Bürokratiebereich eine sehr starke bzw. starke Zunahme der Belastungen in den letzten fünf Jahren.

Geht man von denjenigen belastungsverursachenden Komponenten des Gesamtbereiches Arbeitsrecht/-schutz aus, die eine sehr hohe Belastung verursachen, dann steht die Regelung des Kündigungsschutzes an erster Stelle als Belastungsfaktor im Handwerk überhaupt. 44,3 % der Handwerksunternehmen attestieren diesem Aspekt eine besonders hohe Belastung (vgl. Abbildung 8). Keine andere Komponente des Gesamtbelastungsbereiches Arbeitsrecht/-schutz erreicht diesen Spitzenwert. Die Vorschriften zur Teilzeit/Befristung von Arbeitsverhältnissen, die Pflichten aus dem Betriebsverfassungsgesetz, die Bestimmungen zu Betriebsärzten und Fachkräften für Arbeitssicherheit sowie die bürokratierlevanten Pflichten aus dem Tarifvertragsgesetz sind für das Handwerk zwar auch belastend, aber sie werden nicht mit solcher Eindeutigkeit als sehr große Belastung empfunden, wie die bürokratischen Auflagen, die mit der Kündigungsschutzgesetzgebung verbunden sind. Die Arbeitszeitsvorschriften und die Meldepflichten bei Berufsunfällen treten als Belastungskomponenten deutlich hinter die oben genannten zurück.

Die Befunde zu den Ursachen entsprechen den zum Bereich Sozialversicherungen dokumentierten Belastungsursachen. Besonders belastungsverstärkend wirken sich die mangelhafte Verständlichkeit und zu große Komplexität der Gesetzes- und sonstigen Regelwerke aus (Bewertungskennziffer 4,08). Die Änderungsgeschwindigkeit vergrößert den bürokratischen Aufwand und hat daher ebenfalls noch einen relativ hohen Einfluss auf die Belastung (Bewertungskennziffer 3,91). Die Informationsbeschaffung und -verarbeitung (Bewertungskennziffer 3,68) und die Aufbewahrungs- und Dokumentationspflichten (Bewertungskennziffer 3,62) treten hingegen aus Sicht des Handwerks als Belastungsursachen etwas in den Hintergrund.

Abbildung 8: Belastung des Handwerks im Bereich Arbeitsschutz/-recht

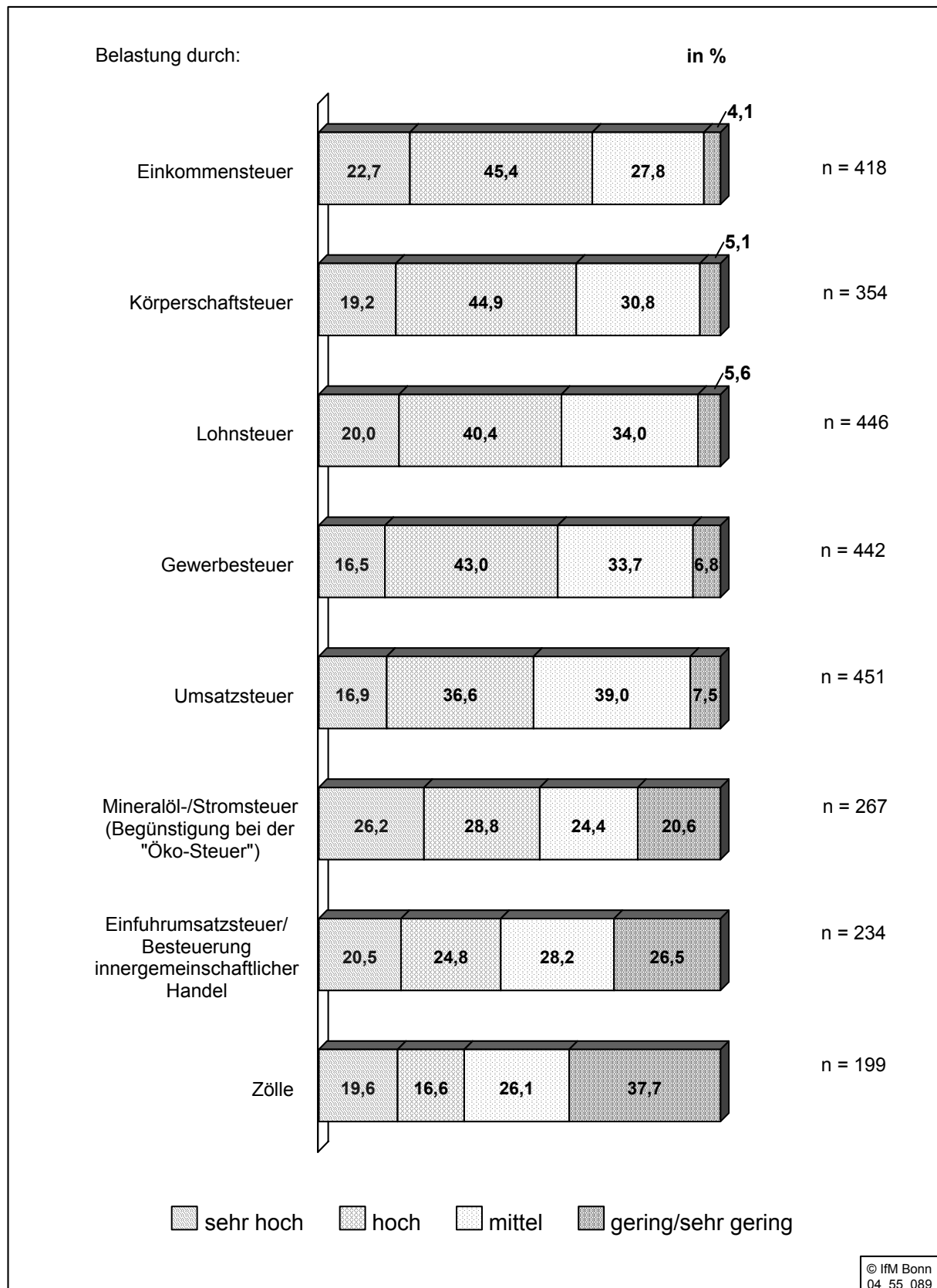


3.3.3 Belastungen in Verbindung mit der Ermittlung und Abführung von Steuern und Abgaben

Für etwa 72 % aller Handwerksunternehmen ist die bürokratische Belastung, die in direktem Zusammenhang zur Ermittlung und Abführung von Steuern und Abgaben steht, stark bzw. sehr stark gestiegen. Insgesamt sind das etwas weniger Unternehmen als in den zuvor aufgeführten Bürokratiebereichen. Unter den Steuerarten und Zöllen ist es vor allen anderen die Einkommensteuer, die besondere Belastungen bei Erhebung und Abführung verursacht (vgl. Abbildung 9).

Wie die nachstehende Abbildung 9 zeigt, stellt der bürokratische Aufwand, der mit der Ermittlung bzw. Zahlung von Steuern verbunden ist, für das Handwerk zwar mehrheitlich eine hohe, aber keine sehr hohe bürokratische Belastung dar. Außerdem legen die Befragungsergebnisse den Schluss nahe, dass ein deutlicher Belastungsunterschied besteht zwischen den allgemein und von allen Unternehmen zu entrichtenden Steuern und den besonderen Steuern, die nur Unternehmen eines speziellen Zuschnitts betreffen. So wird die Belastung durch das Abführen der Lohnsteuer bei hoher Responsrate der Befragten von 20 % der Unternehmen als sehr hoch bezeichnet. Das bürokratische Prozedere bei Ermittlung und Abführung der Mineralöl-, Strom- oder Ökosteuer empfinden hingegen, bei relativ niedriger Responsrate, 26,2 % der Unternehmen als sehr hoch belastend.

Abbildung 9: Belastung des Handwerks im Bereich Steuern und Abgaben

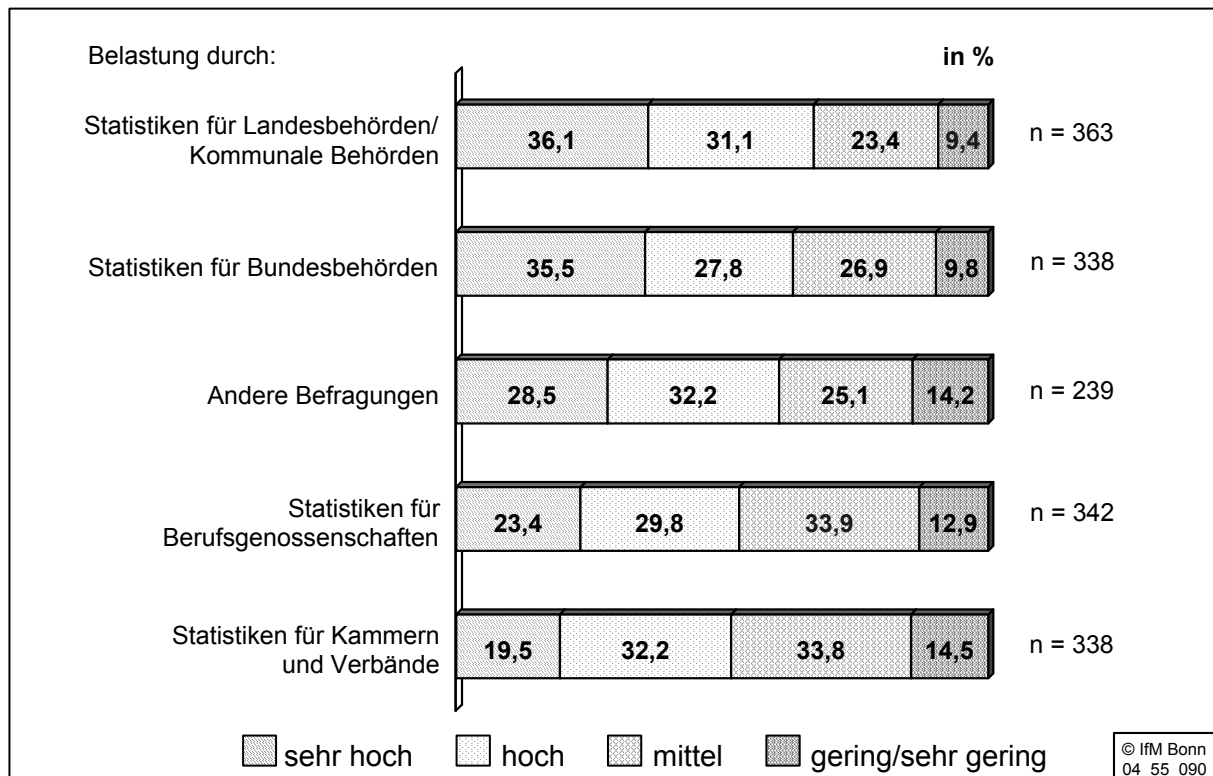


In wesentlich stärkerem Ausmaß als bei den zuvor kommentierten Belastungsursachen trägt im Belastungsbereich Steuern die "Änderungswut" der Gesetz- und Vorschriftengeber zur bürokratischen Belastung bei. Mit einer auf einer fünfstufigen Bewertungsskala ermittelten Kennzahl von 4,59 trägt die Häufigkeit der Änderungen und die mangelnde Transparenz der Anwendungsvorschriften im Steuerrecht in deutlich höherem Maße zur Belastung der Unternehmen mit Bürokratiekosten bei, wie in allen übrigen Bürokratiefeldern. Die Unverständlichkeit der Sprache, in der Steuergesetze und -regeln formuliert werden, erreicht als Ursache für die hohe Belastung der Unternehmen noch eine Bewertungsziffer von 4,50 und trägt damit ebenfalls in hohem Maße zur Bürokratiebelastung durch Steuern bei. Der Meldeaufwand erreicht eine Belastungskennzahl von 3,95 und ist, ähnlich wie die Dokumentations- und Aufbewahrungspflichten sowie die Informationsbeschaffung (beide mit einer Kennziffer von 3,94), nicht mehr ganz so relevant wie das Ausmaß der bürokratischen Belastungen wie die zuvor kommentierten Faktoren. Die steuerlichen Bewertungsmethoden (Kennziffer 3,87) und die Unterschiede im Steuer- und Handelsrecht (Kennziffer 3,84) sind als Belastungsursachen eher von mittlerer Bedeutung.

3.3.4 Belastungen in Verbindung mit den Statistiken

Die Berichtspflicht der Unternehmen gegenüber Statistischen Ämtern und sonstigen Institutionen (Berufsgenossenschaft, Kammern, Verbände) galt lange Zeit als eine der Hauptursachen für die Belastung der Wirtschaft durch unentgeltlich zu erbringende Leistungen und den allgemeinen Bürokratieverdross. Die Befragungsergebnisse zeigen jedoch ein anderes Bild. Der Bereich Statistik rangiert in seiner Bedeutung als Belastungsfaktor deutlich hinter den bisher dokumentierten bürokratiebedingten Kostenfaktoren. Das zeigt sich zunächst einmal darin, dass auf die entsprechenden Fragen der Umfrage nur zwischen 239 und knapp 370 von insgesamt 462 erfassten Handwerksunternehmen geantwortet haben. Zahlreiche der in der Erhebung repräsentierten Handwerksunternehmen haben offenbar mit der Statistik jedweder Form und Zielrichtung wenig Probleme. Natürlich hat auch dieser Befund eine Kehrseite. Offenbar werden nicht alle Handwerksbetriebe von den statistischen Anforderungen von Ämtern, Verbänden, Berufsgenossenschaften etc. getroffen. Doch wenn es sie trifft, dann entstehen hierdurch hohe bis sehr hohe bürokratische Belastungen, wie die nachstehende Abbildung 10 zeigt.

Abbildung 10: Belastung des Handwerks im Bereich Statistik



Auch die Tatsache, dass die Anforderungen der Statistik jedweder Form und Herkunft nur einen bestimmten Kreis von Handwerksunternehmen treffen, ist auch dafür verantwortlich, dass dem Gesamtblock Statistik als Belastungsfaktor relativ moderate Bewertungen zuteil werden. Die Statistik kann somit nicht als Hauptbelastungselement angeführt werden, was nicht heißt, dass in Einzelfällen statistische Anforderungen an die Unternehmen einen erheblichen Beitrag zum individuellen Bürokratieverdross leisten.

3.3.5 Belastungen in Verbindung mit dem Umweltschutz

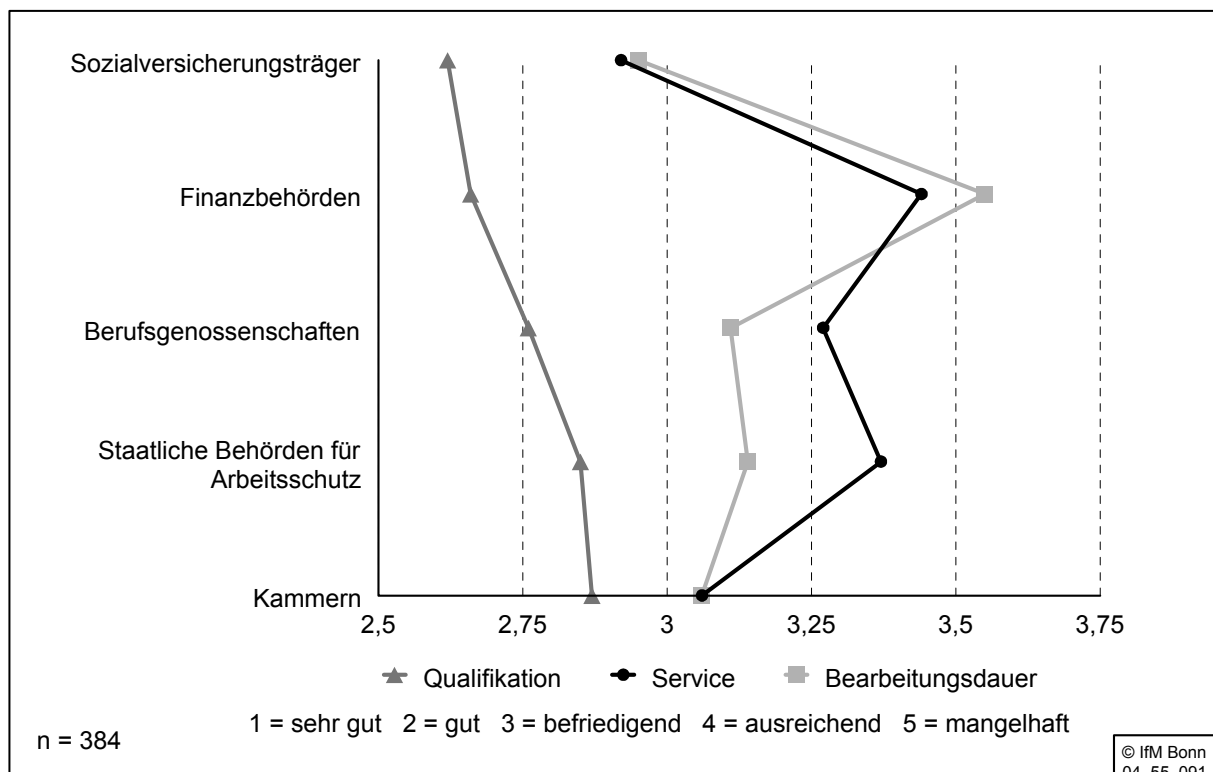
Der Umweltschutz galt lange Zeit in den Augen der Öffentlichkeit als äußerst bürokratieintensiv und damit besonders verantwortlich für die Höhe der Bürokratiekosten. Wie die Befragungsergebnisse zeigen, tritt diese Annahme weder für die Wirtschaft insgesamt noch für das Handwerk zu. Über die Hälfte der 475 erfassten Handwerksunternehmen waren nach eigenen Angaben keinen bürokratischen Belastungen durch die Umweltschutzgesetzgebung ausgesetzt. Aber auch dieses Ergebnis muss kommentiert werden. In der Tat sind weniger Unternehmen, auch im Handwerk, vom Bürokratiebereich Umweltschutz betroffen, als bisher vermutet; doch wenn die Umweltschutzgesetze auf Unternehmensebene greifen, dann führen sie zu einer großen, zum Teil sogar sehr großen Belastung.

Von 218 Handwerksunternehmen, die durch ihr Marktverhalten Betroffenheit durch Umweltschutzgesetze und -verordnungen signalisieren, sind gut 40 % sehr hoch und 33,5 % noch hoch durch bürokratiebedingte Pflichten belastet. Insgesamt verursacht also der Umweltschutz in einem verhältnismäßig geringen Teil der Unternehmen hohe bürokratische Belastungen. Dies gilt sowohl für die verschiedenen Vorschriften, als auch - in etwas geringerem Ausmaß - für die Vielzahl der meist kurzfristigen Änderungen in den entsprechenden Regelwerken.

3.4 Erfahrungen der Handwerksunternehmen mit Behörden und Institutionen

Ein Teil der Belastung bzw. des Belastungsempfindens hängt auch von der Qualität der Kontakte mit Behörden und Institutionen ab. Zwar attestieren die befragten Unternehmen den Finanzbehörden, Sozialversicherungsträgern, Berufsgenossenschaften, staatlichen Behörden für Arbeitsschutz und Kammern mehrheitlich eine hohe Qualifikation ihrer Mitarbeiter. Bei Merkmalen wie Serviceorientierung oder Zeitbedarf für die Bearbeitung von Vorgängen schneiden die gleichen Institutionen jedoch weniger gut ab (vgl. Abbildung 11).

Abbildung 11: Qualifikation, Serviceorientierung und Bearbeitungsdauer der Behörden/Institution (nach Kennziffern)



4. Die zeitliche und finanzielle Belastung der Handwerksunternehmen durch überwältigte Bürokratie

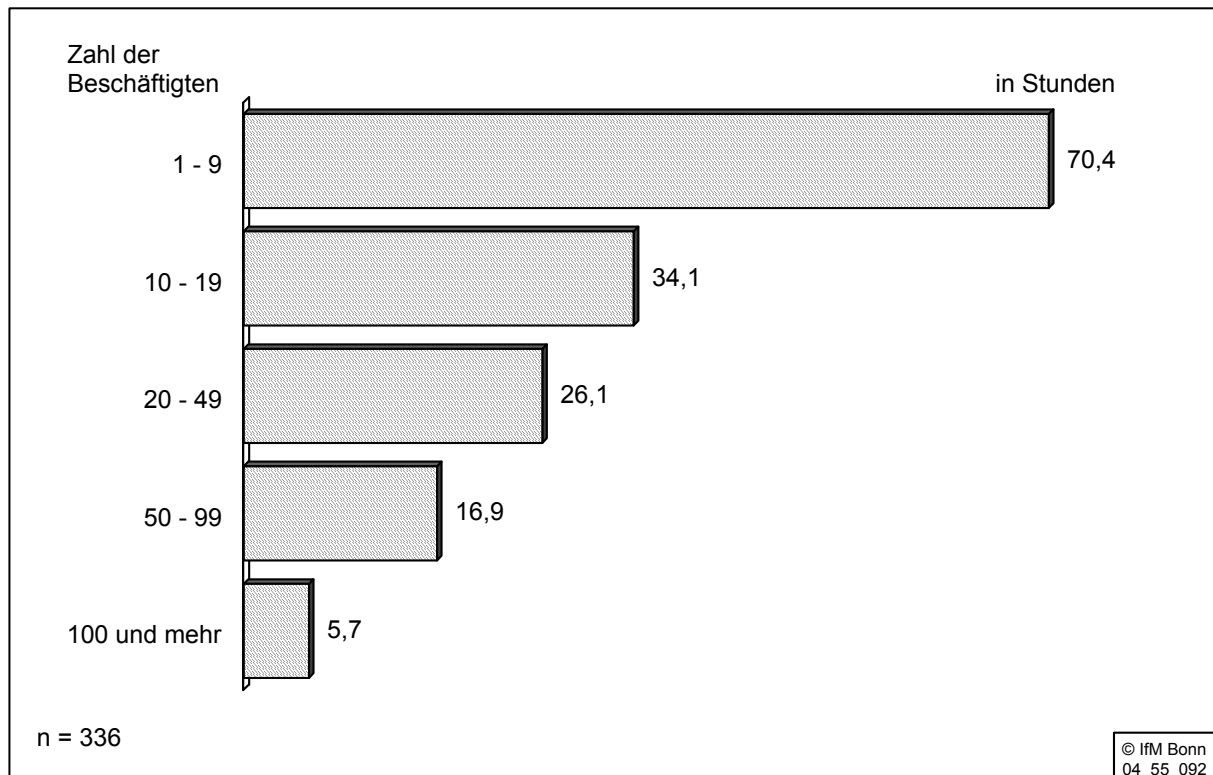
4.1 Die zeitliche Belastung des einzelnen Unternehmens

Die Bewältigung der bürokratiebedingten Pflichten verbraucht zunächst einmal Zeit, nämlich die Zeit des Unternehmers, der Unternehmerin und seiner/ihrer Mitarbeiter/innen.

Ein direkter Vergleich der in Absolutzahlen ausgedrückten Arbeitszeiten wäre jedoch wenig zielführend, da Unternehmen mit einer größeren Belegschaft absolut gesehen i.d.R. zeitlich und finanziell stärker belastet sind, aber die administrativen Leistungen „auf mehrere Schultern“ verteilen können. Entscheidend ist daher die relative Belastung, d.h. die Stundenzahl je Beschäftigten, die im Handwerksunternehmen durchschnittlich pro Jahr zur Bewältigung dieser administrativ bedingten Arbeiten erbracht werden muss. Wegen der besonderen Beziehungen zwischen bürokratiebedingtem Aufwand und dem Erhebungsmerkmal "Unternehmensgröße" werden im weiteren Verlauf die Unternehmensergebnisse mit der Variablen "Zahl der Beschäftigten" gekreuzt.

Wie erwähnt, die Bürokratie verschlingt Zeit, die Zeit des Unternehmers, seiner Mitarbeiter und externer Dienstleister. In Stunden umgerechnet bindet die Bürokratie umso mehr Arbeitszeit, je kleiner das Unternehmen ist. In Unternehmen mit 1 bis 9 Beschäftigten, im Handwerk fast der Regelfall, hat jeder Beschäftigte einschließlich Unternehmer per anno 70,4 Stunden mit der Erledigung bürokratiebedingter Tätigkeiten zu tun. Je größer die Unternehmen, auf desto mehr Schultern können die bürokratischen Belastungen verteilt werden. Dies führt dazu, dass in Handwerksunternehmen mit mehr als 100 Beschäftigten jeder Mitarbeiter plus Unternehmer "nur" noch bürokratiebedingte Leistungen im Wert von rund 5,7 Stunden pro Jahr zu erbringen hat. Wie sich der bürokratiebedingte Zeitaufwand über die Unternehmensgrößen verteilt, zeigt die nachstehende Abbildung 12.

Abbildung 12: Durchschnittlicher jährlicher Zeitaufwand für bürokratiebedingte Leistungen je Beschäftigten 2003 (in Arbeitsstunden) im Handwerk



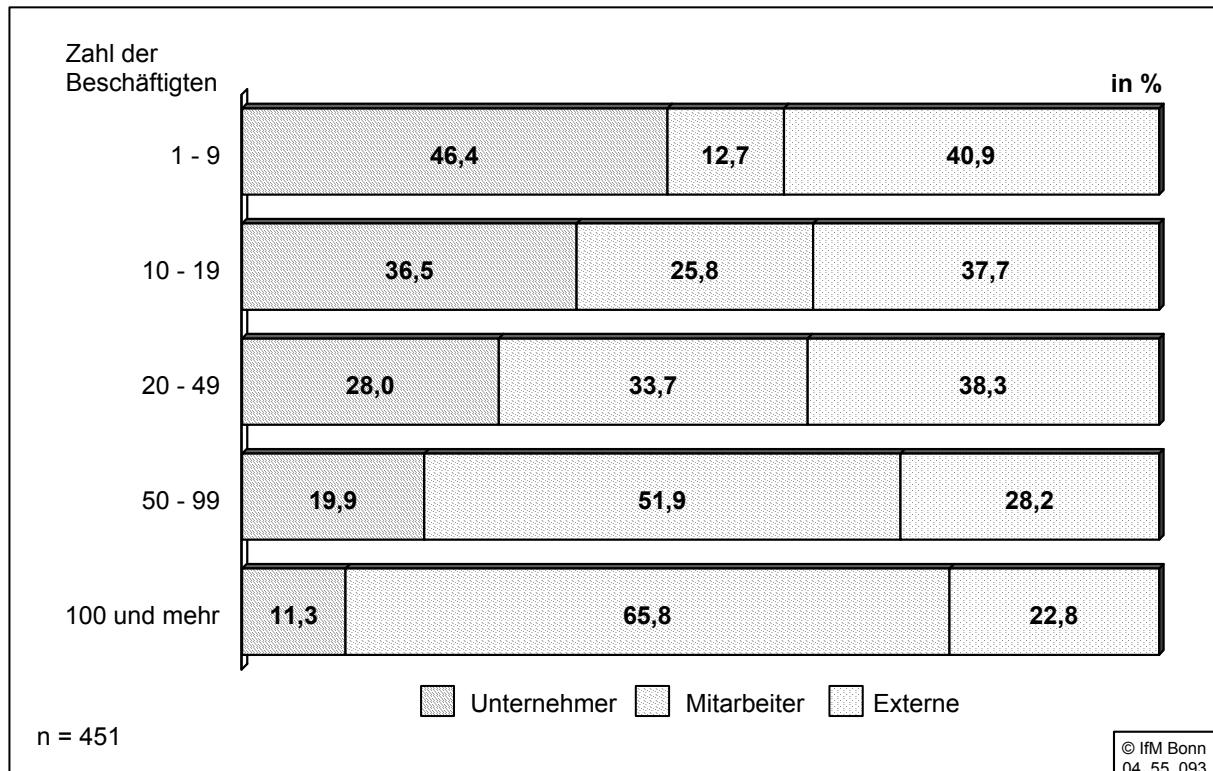
Die Bürokratie raubt vor allem den kleinen Unternehmen unverhältnismäßig viel Zeit, die produktiver verwendet werden könnte. Gerade in Kleinunternehmen ist aber die Personaldecke so dünn, dass die Zeit der Mitarbeiter nur in relativ geringem Ausmaß zur Erledigung bürokratiebedingter Arbeiten herangezogen werden kann. Als Konsequenz hieraus häuft sich die bürokratiebedingte Arbeit in Kleinunternehmen vor allem auf dem Schreibtisch des Unternehmers, der Unternehmerin oder dem des Steuerberaters. Dieser Zusammenhang ist in der nachstehenden Abbildung 13 belegt.

Gerade im für das Handwerk so typischen Kleinunternehmen mit weniger als zehn Beschäftigten entfällt der größte Teil des bürokratieverursachten Zeitaufwands auf den Unternehmer. Mehr als 46 % des gesamten für bürokratiebedingte Tätigkeiten verbrauchten Zeitbudgets gehen zu seinen Lasten; knapp 41 % der Gesamtzeit wendet der Steuerberater auf; knapp 13 % der erforderlichen Zeit geht zu Lasten der eigentlich für produktive Tätigkeiten vorgesehene Arbeitszeit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.

Wie das im konkreten Fall aussieht, sei an einem einfachen Rechenbeispiel erläutert. Unterstellt, ein Handwerksunternehmen habe sieben Beschäftigte.

Zuzüglich Eigentümer wird der bürokratisch verursachte Zeitaufwand also auf 8 Personen verteilt.

Abbildung 13: Verteilung der administrationsbedingten Arbeiten auf Unternehmer, Personal und Externe nach Beschäftigtengrößenklassen



In Unternehmen mit weniger als 10 Beschäftigten müssen jahresdurchschnittlich pro Person 70,4 Stunden für die Erledigung bürokratiebedingter Pflichten geleistet werden. In unserem Beispiel (8 Personen) müssen somit pro Jahr 563,2 Stunden für bürokratiebedingte Leistungen aufgebracht werden. Die größte Belastung hat der Unternehmer. Er opfert insgesamt 261 Stunden pro Jahr (46,4 % der 563,2 Stunden) oder 5 Stunden pro Woche, um bürokratieverursachte Arbeiten zu erledigen. Externe, wie z.B. der Steuerberater, verbrauchen wegen der gleichen oder ähnlichen Vorgängen noch einmal 230 Stunden pro Jahr (4,4 Stunden/Woche), und jeder Beschäftigte hat in diesem Kleinunternehmen rein rechnerisch jahresdurchschnittlich 67 bis 68 Stunden (1,3 Stunden pro Woche) mit der Bewältigung des bürokratischen Aufwandes und nicht mit der Erfüllung seiner eigentlichen Aufgaben zu tun. Je größer das Unternehmen, desto höher der Zeitanteil, der auf die Mitarbeiter zur Erledigung bürokratischer Aufgaben entfällt. Mit wachsender Unternehmensgröße wächst die Wahrscheinlichkeit, dass spezielle Verwaltungsstellen eingerichtet werden, die - bei entsprechender Organisation - auch andere als die reinen

bürokratiebedingten Tätigkeiten ausüben können. Im Kleinunternehmen ist das nur selten der Fall, weswegen das Bürokratieproblem gleichzeitig ein besonderes Problem für kleine Unternehmen ist. Maßnahmen zur Entbürokratisierung sollten deshalb dort ansetzen, wo die relative bürokratische Belastung am höchsten ist, nämlich bei kleinen Unternehmen mit weniger als 10 resp. 20 Beschäftigten. Hier stiften Vereinfachungen in den bürokratischen Abläufen auch den höchsten Nutzen, schaffen die größte Entlastung.

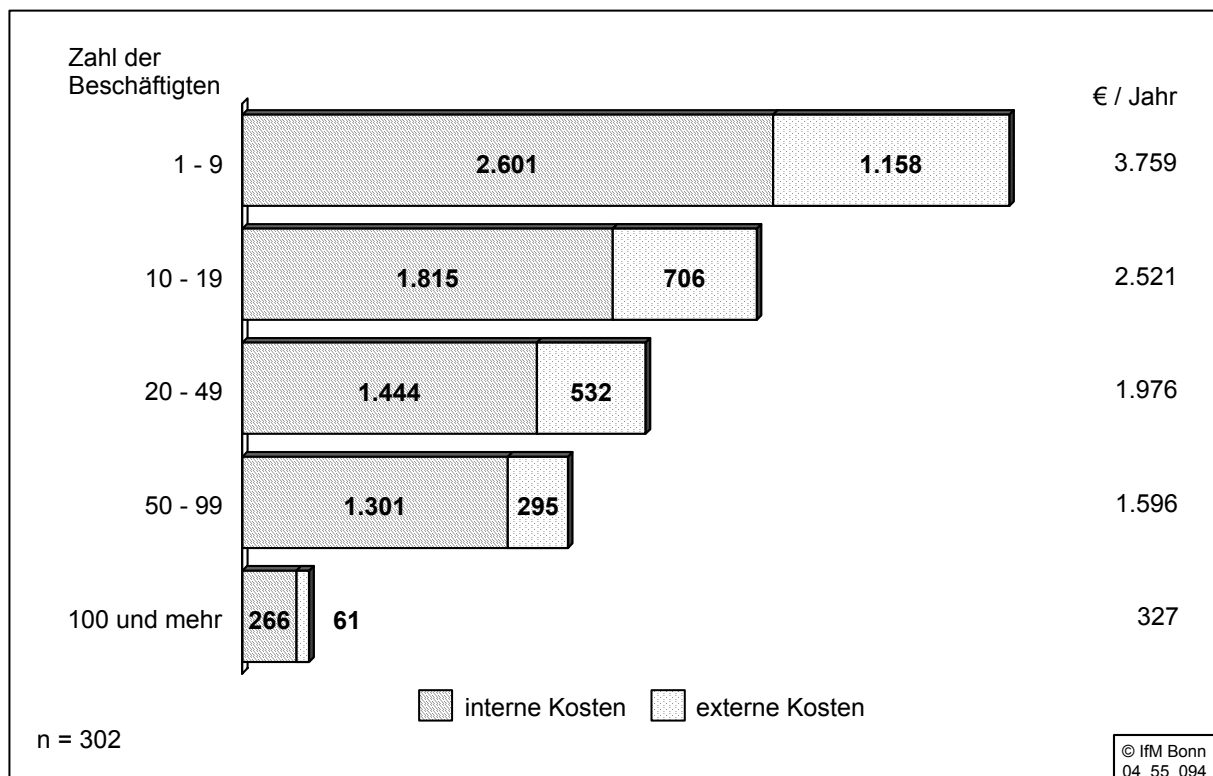
4.2 Die finanzielle Belastung des einzelnen Unternehmens

Bekanntlich ist Zeit Geld und die Identifikation der zeitlichen Belastungen der Unternehmen durch bürokratische Verfahren, Auflagen etc. liefert die Grundlagen für die Ermittlung der Bürokratiekosten je Beschäftigten in Unternehmen unterschiedlicher Größenordnungen.

Die nachstehend dokumentierten und erläuterten Ergebnisse basieren abermals auf den Selbstauskünften und Schätzungen der befragten Unternehmen. Unter - oder Überschätzungen der Unternehmen wurden durch Plausibilitätsüberlegungen eliminiert. Die Befunde wurden im Rahmen von telefonischen Interviews überprüft. Dies war insbesondere auch deshalb erforderlich, weil alle Kosten, also auch die Sachkosten (z.B. für den Kauf neuer Software), die Kosten für den Steuerberater und die internen (Unternehmer, Mitarbeiter) Kosten erfasst werden sollten. Bewertet werden die Arbeitsstunden von Unternehmern und Mitarbeitern, die anteiligen Honorare z.B. für Steuerberater und die Kosten für die Anschaffung von Sachmitteln.

Ausgewiesen werden die durchschnittlichen Gesamtkosten je Beschäftigten, d.h. der in Euro bewertete Zeitaufwand und die Kosten, die durch die Hinzuziehung externer Sachverständiger verursacht werden. Wie beim Zeitaufwand, so zeigen sich auch bei der Kostenbelastung die erwarteten unternehmensgrößenspezifischen Zusammenhänge. Je kleiner das Unternehmen, desto höher die Bürokratiekosten je Mitarbeiter (vgl. Abbildung 14).

Abbildung 14: Durchschnittliche Gesamtkosten je Beschäftigten im Handwerk in €/Jahr

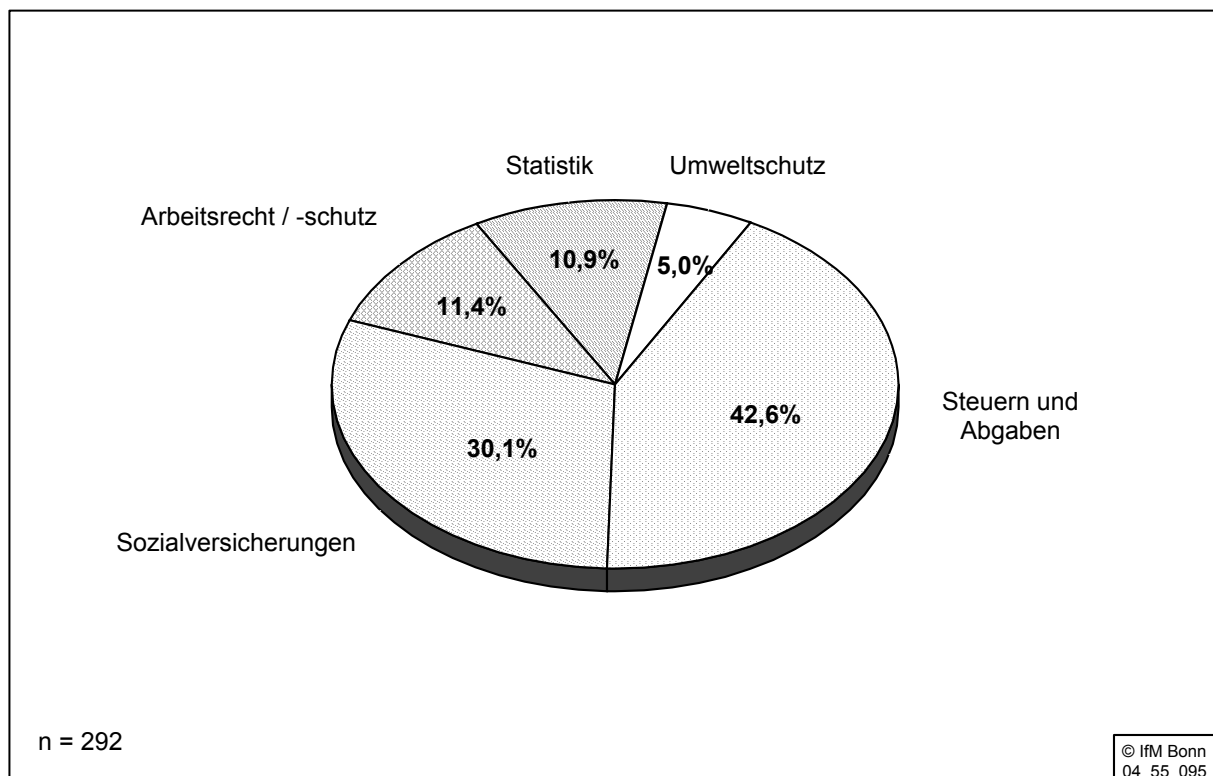


Ein kleines Handwerksunternehmen mit weniger als 10 Beschäftigten hat also pro Mitarbeiter Bürokratiekosten zu verkraften, die doppelt so hoch sind wie in Unternehmen mit 20 bis 49 Beschäftigten. Betrachtet man nur die externen Kosten z.B. für den Steuerberater, liegen diese - umgerechnet auf den einzelnen Mitarbeiter - um das siebenfache über dem, was in einem mittelgroßen Handwerksunternehmen pro Mitarbeiter zu verkraften ist.

Auch das sei an einem Beispiel verdeutlicht. Abermals gehen wir von acht Personen (7 Beschäftigte zzgl. Inhaber) aus. Ein solches Unternehmen hat rein rechnerisch pro Jahr 20.808 € interne Bürokratiekosten, die sich aus dem zeitlichen Aufwand des Unternehmers und der Mitarbeiter ergeben und zusätzlich noch einmal 9.264 € externe Kosten. Insgesamt kostet die Bürokratie ein solches Unternehmen rund 30.000 € per anno oder 2.500 € monatlich.

Trotz besonders starker Zunahme und hoher Belastungswirkungen des Bürokratiefeldes Sozialversicherungen und Arbeitsrecht/-schutz (vgl. Kapitel 3.2) ist der gesamte Steuerbereich aus Sicht der befragten Handwerksunternehmen immer noch Hauptverursacher des bürokratiebedingten Zeitaufwandes und der entsprechenden Kosten (vgl. Abbildung 15).

Abbildung 15: Verteilung der Bürokratiekosten auf bürokratische Belastungsbereiche im Handwerk



Nun könnte man, vorausgesetzt die Belastung hielte sich in Grenzen, der Bürokratie durchaus auch positive Seiten abgewinnen. Sie zwingt die Unternehmen dazu, ihr Berichtswesen in Ordnung zu halten. Ein Teil der dem bürokratiebedingten Aufwand zugeschriebenen Leistungen würden somit - zumindest in den gut geführten Unternehmen - ohnehin erbracht werden müssen, eben um das Unternehmen zeitnah zu steuern und zu kontrollieren. Insgesamt schätzen die Handwerksunternehmen den Anteil der bürokratiebedingten Kosten, der in Form von Kontroll-, Überwachungs- und Planungskosten ohnehin anfallen würde, auf knapp 13 % der gesamten Bürokratiekosten, wobei der höchste Informations- und Steuerungsaufwand auf den Bereich Steuern und Abgaben entfällt. Hier würden gut 19 % der gesamten auf diesen Belastungsbereich entfallenden Kosten auch ohne Bürokratie entstehen. Bei Sozialrecht/Sozialversicherungen beträgt der Anteil der auch ohne Bürokratie entstehenden Kosten 14,2 % der entsprechenden Gesamtkosten; beim Belastungsbereich Arbeitsschutz/-recht entstehen auch ohne Bürokratie interne Kosten in Höhe von 11 % der entsprechenden gesamten Bürokratiekosten, im Bereich Statistik und im Bereich Umweltschutz jeweils 8,5 %. Fairerweise müssten die Anteilswerte dessen, was die Unternehmen auch ohne Bürokratie auf Grund einer ordnungsgemäßen Unternehmensführung zu erbringen ha-

ben, von den jeweiligen Gesamtkosten abgezogen werden. Da jedoch auch in diesem Bereich mit den jeweiligen Unternehmensgrößen variierende Angaben erzielt wurden und zudem nicht alle Unternehmen entsprechende Angaben gemacht haben, ergeben sich Schwierigkeiten durch nicht ausreichende Besetzung einzelner Antwortzellen. Im Klartext: Ein Unternehmen mit zwischen 1 und 19 Beschäftigten, das zwar die Höhe der Bürokratieaufwendungen nach den verschiedenen Bürokratiefeldern unterteilt beziffert hat, hat nicht notwendigerweise auch Auskünfte über die ohne bürokratische Verpflichtungen in diesem Feld anfallenden unternehmensinternen Kosten machen können. Deshalb musste auf die statistische Zusammenführung dieser beiden Erhebungsergebnisse verzichtet werden.

4.3 Die Gesamtbelastung des Handwerks mit bürokratiebedingten Kosten

Aus den Angaben der Unternehmen sollen nun die Gesamtkosten der "überwälzten Bürokratie" für einen Wirtschaftsbereich, nämlich das Handwerk, berechnet werden. Dieses Vorhaben ist nicht unproblematisch. In den beiden wirtschaftsbereichsübergreifenden Studien zu den Bürokratiekosten im Mittelstand (CLEMENS/KOKALJ 1995, KAYSER et al. 2004, S. 135 ff.) haben die Verfasser auf die Probleme hingewiesen, die mit der Hochrechnung der Erhebungsergebnisse auf die Gesamtwirtschaft verbunden sind. Ohne ins Detail zu gehen, besteht eines der Hauptprobleme in der Stichprobengröße und daraus resultierenden Durchschnittsfehlern bei heterogener Zellenbesetzung (im Gegensatz zur homogenen Zellenbesetzung). Hiervon unabhängig ist die Tatsache zu werten, dass die ermittelten Zeit- und Kostengrößen auf den Angaben der befragten Unternehmen beruhen, die zwar in Einzelfällen durch persönliche und/oder telefonische Interviews überprüft, nicht aber "nachgewiesen" werden konnten. Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass zur Berechnung der Gesamtbelastung der Wirtschaft durch bürokratiebedingte Kosten die Umsatzsteuerstatistik des Statistischen Bundesamtes als Basis für die Hochrechnung herangezogen werden muss.

Projiziert man die aus den Angaben aller befragten Unternehmen, d.h. sowohl Handwerks- als auch Nichthandwerksunternehmen ermittelten bürokratiebedingten Kosten auf die Gesamtwirtschaft, so ergibt sich ein Betrag von 46 Mrd. €. Von dieser Summe entfallen 38,6 Mrd. € oder 84 % auf mittelständische Unternehmen.

Für eine Hochrechnung der Bürokratiekosten des Handwerks ist nicht nur die Gesamtzahl der Handwerksunternehmen, deren Umsätze und Beschäftigtenzahlen notwendig, sondern es wird auch die Verteilung der Handwerksunternehmen auf die einzelnen Unternehmensgrößenklassen benötigt. Da die Umsatzsteuerstatistik des Statistischen Bundesamtes aber das Handwerk nicht explizit ausweist, bietet diese amtliche Statistik nicht die Möglichkeit, das Handwerk auf einzelne Unternehmensgrößenklassen zu verteilen. Letztmalig wurde eine solche Verteilung des Handwerks und der handwerksähnlichen Gewerbe 1995 bzw. 1996 im Rahmen der Handwerkszählung erhoben und veröffentlicht. In der Zwischenzeit veränderte sich aber die Struktur der Handwerksunternehmen. So reduzierte sich die Zahl der Beschäftigten im Handwerk und handwerksähnlichen Gewerbe von rund 6,6 Mio. im Jahre 1994/95 auf rund 5,1 Mio. Beschäftigte (4,77 Mio. Beschäftigte im Vollhandwerk; 0,33 Mio. Beschäftigte in handwerksähnlichen Gewerbe) zum Jahresende 2003; gleichzeitig gingen die erzielten Umsätze im Handwerk und handwerksähnlichen Gewerbe von rund 512 Mrd. € in 1994/95 auf rund 469 Mrd. € im Jahr 2003 zurück (ZDH 2004, S. 1). Mangels besserer, detaillierter Strukturdaten wird für die Hochrechnung der Bürokratiebelastung des Handwerks die Verteilung aus dem Jahr 1995/1996 zugrunde gelegt, proportional gekürzt um obige Veränderungen der vergangenen Jahre.

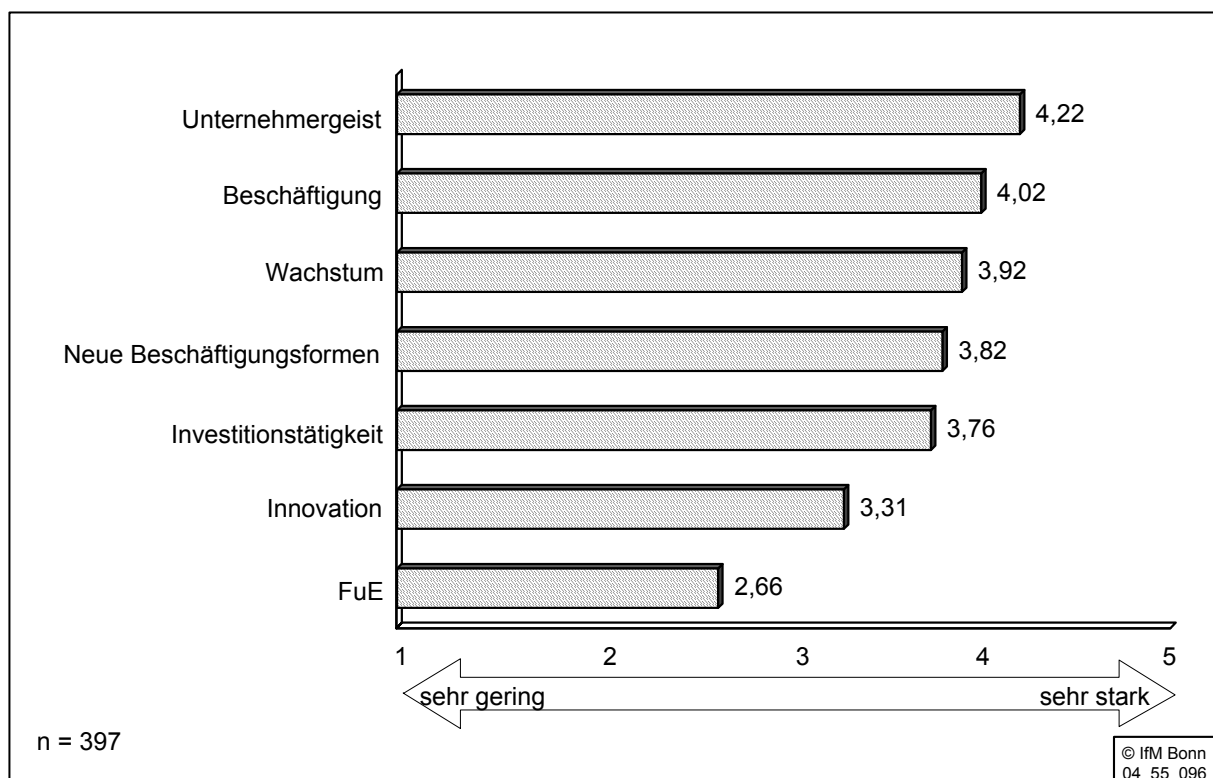
In die Hochrechnung gehen die Antworten von 302 Handwerksunternehmen aus der Unternehmensbefragung 2003 ein. Aufgrund der Stichprobengröße sowie der erwähnten Probleme mit der amtlichen Statistik, fallen die generellen Unsicherheiten einer Hochrechnung hier stärker ins Gewicht als dies bei Ermittlung des Gesamtwertes für alle Wirtschaftsbereiche der Fall war. Insgesamt, so schätzt das IfM Bonn, entfallen auf das Handwerk und handwerksähnlichen Gewerbe Bürokratiekosten in Höhe von 6 bis 7 Mrd. € pro Jahr.

5. Auswirkung der überwälzten Bürokratie auf die Handwerksunternehmen

Die Belastung der Unternehmen durch die Bürokratie ist - wie gezeigt - hoch und zwar nicht nur in Währungseinheiten, sondern sie wird von den Unternehmen auch als solche empfunden, d.h. sie beeinflusst das unternehmerische Empfinden und Verhalten negativ. Dies lässt sich auch empirisch belegen, denn auch hierzu liefert die Umfrage Informationen. Wie die Ergebnisse zeigen, sind die negativen psychologischen Auswirkungen der Bürokratie noch stärker als ihre Auswirkungen auf Unternehmensentscheidungen und Unter-

nehmensentwicklungen. Am stärksten in Mitleidenschaft gezogen von einer überbordenden Bürokratie wird der Unternehmergeist (entrepreneurial spirit) in Deutschland (vgl. Abbildung 16). Auch zwischen der Schaffung bzw. dem Erhalt von Arbeitsplätzen und der Bürokratie besteht aus Sicht des Handwerks ein besonders negativer Zusammenhang. Die Bürokratie be- oder verhindert das Unternehmenswachstum und die Erprobung neuer Beschäftigungsformen (Teilzeit, variable Arbeitszeiten) im Handwerk und beschränkt die Investitionstätigkeit. Innovationen und FuE werden im Handwerk - im Gegensatz zur Industrie - durch bürokratische Verfahren hingegen nicht so sehr behindert, was vor allem darauf zurückzuführen ist, dass die meisten Handwerksunternehmen keine eigenen FuE-Abteilungen besitzen.

Abbildung 16: Grad der Auswirkungen der Bürokratie auf Unternehmergeist und unternehmerische Aktivitäten im Handwerk (nach Kennziffern)



6. Literaturverzeichnis

CLEMENS, R.; KOKALJ, L. (1995): Bürokratie ein Kostenfaktor - Eine Belastungsuntersuchung bei mittelständischen Unternehmen, Schriften zur Mittelstandsforschung Nr. 66 NF, Stuttgart

KAYSER, G.; CLEMENS, R.; SCHORN, M.; WOLTER, H.-J. (2004): Bürokratiekosten kleiner und mittlerer Unternehmen, Schriften zur Mittelstandsforschung Nr. 106 NF, Wiesbaden

RICHTER, M.; SCHORN, M. (2004): Eine Definition des Bürokratiekostenbegriffs für Politik und Forschung, Köln

ZDH (2004): Daten & Fakten 2004, Berlin