



KMU-Netzwerk der GGG: Blick in die Forschung

Der Einfluss der Akteure auf die Bürokratiekostenhöhe und die Determinanten ihres Verhaltens

Zur Dissertation von Dr. Michael Schorn, erschienen im Verlag IWP Schorn & Partner, 2012, erhältlich als E-Book bei libreka (<http://www.libreka.de/9783938168097>)

Welche Bedeutung haben die jeweils zuständigen Behörden für die Bürokratiekosten von Unternehmen? Inwieweit beeinflussen Unternehmen die Höhe dieser Kosten selbst? Unter welchen Umständen verursacht ein Gesetz höhere Kosten oder geringere Kosten?

Ergebnisse in Kürze

Die Erfüllung gesetzlicher Anforderungen legt Unternehmen in der Regel Kosten auf, die zum Teil nicht dem eigentlichen Kern des betreffenden Gesetzes, sondern lediglich der Verwaltung dieses Gesetzes geschuldet sind. Diese umgangssprachlich unter dem Begriff Bürokratiekosten zusammengefassten Belastungen lassen sich nicht immer ohne weiteres nur aus der Lektüre des Gesetzes erkennen. Oftmals entscheiden erst die zuständigen Behörden im Rahmen ihres Ermessensspielraums über die konkrete Umsetzung einer Rechtsnorm. Außerdem bleiben auch den Unternehmen selbst mitunter verschiedene Optionen, wie sie den Anforderungen gerecht werden. Michael Schorn weist in seiner Doktorarbeit bei Prof. Bizer an der Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Göttingen nach, dass die Nutzung dieser Spielräume, die den beteiligten Akteuren bei der Erfüllung offenstehen, einen signifikanten Einfluss auf die Höhe der durch die Unternehmen wahrgenommenen Bürokratiekosten besitzen und zeigt die Bedeutung der Beziehung von Politik und Verwaltung für das Entstehen dieser Belastungen auf.

Relevanz für KMU

Bürokratiekosten stellen grundsätzlich für alle Unternehmen eine Belastung dar. Für KMU aber spielt die Frage nach dem Bestimmungsgründen und den Umständen für mehr oder weniger hohe Kosten gleich aus zwei Gründen eine besondere Rolle.

Erstens ist die Berücksichtigung der Belange der KMU in einer Folgenabschätzung gemäß der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien zwar formal vorgesehen, tatsächlich gestaltet sich die Einschätzung der Bürokratiekosten explizit kleiner Unternehmen im politischen Alltag schwierig. Zum einen besitzen einzelne betroffene KMU infolge der Heterogenität des Mittelstands nur selten die Möglichkeiten, politischen Druck auf die Entscheider auszuüben, eventuelle nicht auf den ersten Blick ersichtliche Belastungen zu ermitteln und auszuweisen. Zum anderen steht den Beamten in den Ministerien bislang kein einfach anzuwendendes Instrument zur Verfügung, das sie auf solche Belastungen, die eben erst durch Zuhilfenahme von Verhaltensmodellen identifizierbar sind, im Vorfeld einer Gesetzgebung hinweist.

Zweitens werden KMU durch Bürokratiekosten im Vergleich zu größeren Unternehmen stärker belastet. Zwar nehmen die Kosten – wie die eigenen Auswertungen, aber auch eine Vielzahl anderer Studien zeigt – mit Größe des Unternehmens absolut zu, im Verhältnis zur Mitarbeiterzahl oder zum Umsatz sinkt die Belastung jedoch. Somit bleibt kleineren Unternehmen im Vergleich zu ihren größeren Konkurrenten nur

ein geringerer Anteil der zur Verfügung stehenden Mittel für Investitionen. Daher ist es für KMU von besonderer Wichtigkeit, dass die Kostentreiber, die zu einer Benachteiligung kleinerer Unternehmen führen können, frühzeitig im Gesetzgebungsprozess Beachtung finden.

Fragestellung, Vorgehen und Ergebnisse im Einzelnen

Die Motivation der insgesamt vier eigenständigen Artikel resultiert aus der Erkenntnis, dass Bürokratiekosten nur unzureichend in den Gesetzesfolgenabschätzungen abgebildet werden, was nicht zuletzt in den mangelnden Kenntnissen über die Determinanten dieser Kosten begründet ist. Insbesondere fand die Bedeutung des Verhaltens der an der Umsetzung eines Gesetzes beteiligten Behörden und Unternehmen bislang kaum Berücksichtigung in den Folgenabschätzungen. Die Dissertationsarbeit fragt daher zum einen nach dem tatsächlichen Einfluss der den Akteuren zur Verfügung stehenden Spielräume auf die Höhe der Bürokratiekosten und zum anderen nach den Determinanten für die Entscheidung, einen Spielraum mehr oder weniger kostenintensiv zu nutzen.

Der erste Artikel schafft die Grundlage für die weiteren Arbeiten in Form eines wissenschaftlich fundierten Konzepts der Bürokratiekosten und stellt dabei auch die Verantwortung fest, die Behörden für das Ausmaß bürokratischer Belastungen haben.

Der zweite Artikel widmet sich dem Einfluss der vom Unternehmen gewählten Bearbeitungsstrategie bürokratischer Anforderungen im Steuer- und Sozialversicherungsrecht. Die Auswertung einer Erhebung im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums kommt zu dem vor allem für KMU bedeutsamen Ergebnis, dass weder die Wahl der Einnahme-Überschuss-Rechnung zur Gewinnermittlung noch die Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien allein die Belastung signifikant senken können. Hingegen lassen sich gerade bei kleinen Unternehmen deutliche geringere Kosten feststellen, wenn das Unternehmen einen höheren Anteil der Arbeiten an externe Dienstleister delegiert.

Der dritte Artikel knüpft an den ersten Artikel an, indem dieser nach dem tatsächlich empirisch belegbaren Einfluss der Behörden auf die Bürokratiekostenhöhe fragt. Die Analyse eines regionalen Datensatzes, für den alle Unternehmen des Landkreises Emsland angeschrieben wurden, zeigt, dass Behörden vor allem im Zusammenhang mit Genehmigungsanträgen und ähnlichen Verfahren von den Unternehmen für Belastungen verantwortlich gemacht werden. Eine geringere Bedeutung kommt Behörden hingegen für die Kosten im täglichen Geschäft zu. Da die Analyse sowohl die zu Grunde liegenden Vorschriften als auch deren Umsetzung durch die Behörde berücksichtigt, konnte so zum ersten Mal nachgewiesen werden, dass Behörden einen signifikanten und von den jeweiligen Vorschriften separierbaren Einfluss auf die Bürokratiekosten nehmen. Des Weiteren greift der Artikel nochmals auf die bereits schon zuvor genutzte Erhebung zu den Kosten des Steuer- und Sozialversicherungsrechts zurück, um den Einfluss der Behörden auch quantitativ einschätzen zu können. Für kleine Unternehmen mit schlechten Erfahrungen zur Qualität der Finanzbehörden ergeben sich danach 36 % höhere Kosten als für vergleichbare Unternehmen. Im Gegensatz dazu sinkt die Belastung um 35 %, wenn das Unternehmen über einen guten Service der Finanzbehörde zu berichten wusste.

Die im dritten Artikel gefundene empirische Evidenz unterstützt zusammenfassend die These, dass das Verwaltungshandeln einen erheblichen Einfluss auf die Kosten einzelner Unternehmen wie auch der Volkswirtschaft besitzt. Die Gründe jedoch, warum eine Behörde mehr oder weniger kostenintensive Entscheidungen trifft, sind bisher noch weitgehend unerforscht. So untersucht der vierte Artikel die Gründe für die Entscheidung einer Behörde, ob sie eine Verwaltungsvorschrift für die Unternehmen mehr oder weniger kostenintensiv ausgestaltet. Dabei interessieren den Autor allerdings nicht alle denkbaren Gründe, sondern ausschließlich diejenigen, die in der Beziehung zwischen Politik und Verwaltung liegen. Die

modelltheoretische Analyse zeigt, dass eine risikoaverse Behörde mit zunehmender Unsicherheit den Unternehmen höhere Kosten auferlegt. Diese Kosten fallen außerdem umso höher aus, je weniger sich die betroffenen Unternehmen Gehör verschaffen können, was insbesondere für kleine Unternehmen in Nischenmärkten zutrifft. So lange die Behörde dabei der Politik die Notwendigkeit der Kosten glaubwürdig vermitteln kann, sind unter bestimmten politischen Konstellationen selbst unverhältnismäßig hohe Kosten dauerhaft möglich. In der Schlussfolgerung empfiehlt der Autor daher den politischen Entscheidern, wenn sie denn zu hohe Kosten vermeiden wollen, die Unsicherheit in der Umsetzung eines Gesetzes zu minimieren und die Behörde stärker zu kontrollieren oder, wenn beides nicht möglich ist, den Spielraum der Behörde a priori zu beschränken.

KMU-Netzwerk der Göttinger Graduiertenschule Gesellschaftswissenschaften (GGG):

Das KMU-Netzwerk verfolgt das Ziel, Kontakte zwischen Promovierenden und regionalen Unternehmen herzustellen. Kooperationen im Rahmen einer Masterarbeit oder Promotion werden vom KMU-Netzwerk als sogenannte PraxisArbeiten bzw. PraxisForscher-Arbeiten finanziell gefördert (siehe hierzu unter www.kmu-netzwerk.uni-goettingen.de). Bei Interesse oder Fragen wenden Sie sich bitte an die Projektkoordinatorinnen des KMU-Netzwerks der GGG: Jaqui Dopfer: Tel. 39-10646 und Christina Qaim: Tel 39-10630 oder per e-Mail unter: kmu-netzwerk@uni-goettingen.de.

Autor: Dr. Michael Schorn, Alumni des Lehrstuhls Prof. Bizer, Professur für Wirtschaftspolitik und Mittelstandsforschung Universität Göttingen, E-Mail: m.schorn@iwp-koeln.org, Web: <http://www.iwp-koeln.org>