

1. Bürokratie – Belastung ohne Ende?

Im Oktober 1957 startete die Sowjetunion den ersten ‚Sputnik‘ und leitete damit das ‚Weltraum-Zeitalter‘ ein. Sie gewann damals den Wettlauf gegen die USA, denen es erst einige Monate später gelang, einen Satelliten in den Weltraum zu schicken. „Wie war es möglich, dass die Russen die Amerikaner überholt haben?“ wurde der Leiter der amerikanischen Raketenforschung gefragt. Seine Antwort: „Bei der Eroberung des Weltraums sind zwei Probleme zu lösen: die Schwerkraft und der Papierkrieg. Mit der Schwerkraft wären wir fertig geworden, mit dem Papierkrieg nicht.“²

Diese Antwort macht zweierlei deutlich: zum einen, dass Bürokratie im wahrsten Sinn des Wortes ins Gewicht fällt, zum andern, dass dieses Gewicht in bestimmten Situationen den Ausschlag geben, also von entscheidender Bedeutung sein kann. Was ist also zu tun? Kann Bürokratie wirksam reduziert oder sogar ganz beseitigt werden? Franz Müntefering, damals Vizekanzler in der Bundesregierung, brachte es in der ersten NKR-Zwischenbilanz-Veranstaltung am 11. Mai 2009 auf den Punkt: „Demokratie braucht Bürokratie“³. Anders ausgedrückt: In einer Demokratie gibt es Regeln, die in Verfassung und Gesetzen festgelegt sind. Diese Regeln müssen transparent, mit klar erkennbaren Verantwortlichkeiten umgesetzt und nachvollziehbar angewandt werden. Dafür bedarf es geeigneter Verfahren, die von engagierten, verantwortungsvollen Menschen mit einem Minimum an Aufwand und Papier, eben mit ‚schlanker Bürokratie‘, vollzogen werden. Deswegen Münteferings Schlussfolgerung mit einer Anleihe bei Max Weber: „Bürokratie ist die rationale Form der legalen Herrschaft.“⁴ Der Bürokratiebegriff dürfe also nicht per se negativ belegt sein. Ziel müsse es vielmehr sein, die Verfahren zur Umsetzung gesetzlicher, d.h. von den demokratisch legitimierten Mitgliedern des Parlaments verabschiedeter Regeln so effizient wie möglich zu gestalten und damit unnötige Bürokratie zu vermeiden bzw. abzubauen. Vermeidbare Bürokratie und die Akzeptanz demokratischer Entscheidungsstrukturen – beide hängen eng zusammen. Wird dieser Zusammenhang übersehen oder erhält er zu geringe politische Aufmerksamkeit, ist Gefahr im Verzug. Denn Vertrauen und Akzeptanz sind das lebensnotwendige Grundkapital demokratischer Systeme. Dieses Grundkapital kann nicht per Gesetz hergestellt werden, es muss im wahrsten

2 Zitiert nach: Nationaler Normenkontrollrat (Hrsg.), Jahresbericht 2009, Juli 2009, Seite 5.

3 Zitiert nach: Nationaler Normenkontrollrat (Hrsg.), Jahresbericht 2009, Juli 2009, Seite 58.

4 Ebenda.

Sinn des Wortes jeden Tag neu erwirtschaftet werden - ein unverzichtbarer Eckpfeiler für eine freiheitliche Gesellschaft.

Welche Bürokratie ist also notwendig und welche ist entbehrlich? Auf diese einfache Frage gibt es leider keine ähnlich einfache Antwort, weil der Blick auf diese Frage sehr stark von der jeweiligen Erfahrungs- und Interessenlage beeinflusst wird. Aber sie beschreibt die Herausforderung, vor der die Verantwortlichen stehen – also diejenigen, die in Parlamenten und Regierungen immer wieder entscheiden, ob bestimmte politische Zielsetzungen verbindlich werden, damit Gesetzeskraft erlangen, und in welcher Weise sie umzusetzen sind.

*

Eine weitere Schwierigkeit kommt hinzu: die Dimension dessen, was unter Bürokratie verstanden wird⁵. Das Institut für Mittelstandsforschung Bonn hat 2019 in einer Studie zur ‚Bürokratiewahrnehmung von Unternehmen‘⁶ sehr anschaulich herausgearbeitet, wie weit oder wie eng – je nach Blickwinkel – die Vorstellung von Bürokratie und dem, was hierunter subsumiert wird, gehen bzw. ausfallen kann:

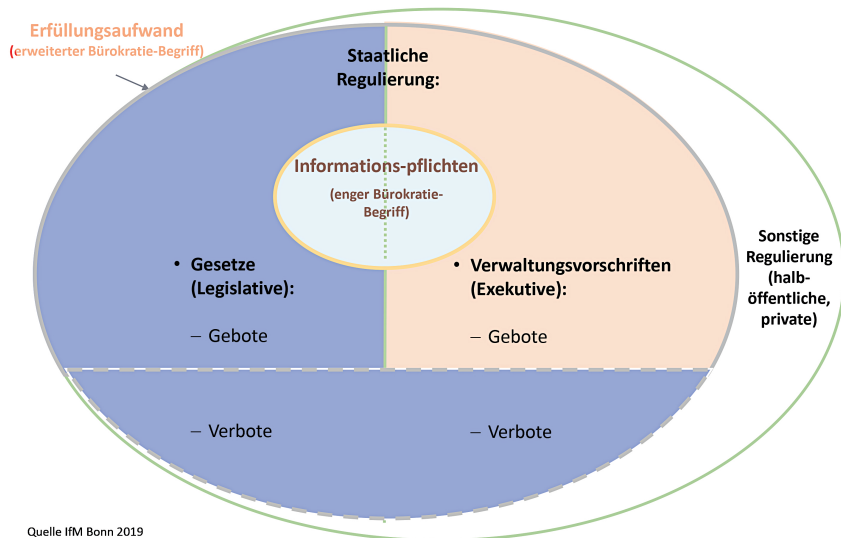
Im Zentrum des Begriffs Bürokratie (Abbildung 1) stehen Informationspflichten, die sich für Bürger und Unternehmen aus gesetzlichen Auflagen ergeben. Jeder Bürger und jedes Unternehmen müssen staatlichen Stellen ihren Wohnort bzw. ihren Unternehmenssitz ebenso mitteilen wie ihre Einkünfte, Umsätze und Gewinne. Für manche Tatbestände wie die Ausstellung des Personalausweises muss man sich sogar persönlich zur zuständigen staatlichen Stelle begeben, damit diese dort registriert werden. Ohne solche Informationen gäbe es keine amtlichen Statistiken, die wiederum als Grundlage für viele staatliche und auch private Entscheidungen unverzichtbar sind. So erinnere ich mich, dass bei einer der vielen Bürokratie-Abbaurunden der Bundesregierung der Vorschlag gemacht wurde, den jährlichen Agrarbericht der Bundesregierung abzuschaffen. Der umgehende energische Protest des Bauernverbandes und anderer landwirtschaftlicher Interessenten machte sehr schnell klar, dass Bürokratieabbau auch von nicht-staatlichen Organisationen natürlich gefordert wird, aber doch bitte

5 Vgl. hierzu auch Werner Jann, Bürokratieabbau: Über einige Missverständnisse der aktuellen Debatte, in: Wirtschaftsdienst 85(10), 2005, S. 627-631; hier werden Begrifflichkeit und Differenziertheit von Bürokratie, Bürokratieabbau und Besserer Rechtsetzung klar und nachvollziehbar herausgearbeitet.

6 Michael Holz, Susanne Schlepphorst, Siegrun Brink, Annette Icks, Friederike Welter, Bürokratiewahrnehmung von Unternehmen, IfM-Materialien Nr. 274, Institut für Mittelstandsforschung Bonn (HRSG.), Juni 2019.

nicht an dieser Stelle. Die Erfahrung des ‚Wasch mir den Pelz, aber mach mich nicht nass‘ ist etwas, das auch zum selbstverständlichen Inventar aller Bürokratieabbau Diskussionen gehört, die ich in den letzten 30 Jahren erlebt habe.

Abbildung 1: Die Dimension des Bürokratiebegriffs



Quelle IfM Bonn 2019

Relevant bleibt aber die Frage, welche Kosten sich eigentlich für die betroffenen Bürger oder Unternehmen ergeben, wenn man alle gesetzlichen Informationsverpflichtungen zusammen betrachtet. Sie stand unvermittelt auf der politischen Tagesordnung, als die Bundesregierung mit der Verabschiedung des Normenkontrollrat-Gesetzes 2006 auch ein konkretes Ziel für den Bürokratieabbau festlegte – und zwar eine Verringerung der Kosten, die durch staatlich auferlegte Informationsverpflichtungen für Unternehmen entstehen, um 25%. Um bestimmen zu können, welches genaue Einsparvolumen diesen 25% entspricht, musste erst einmal die Gesamtheit der Kosten aus Informationsverpflichtungen der Unternehmen gegenüber dem Staat ermittelt werden. Ergebnis nach etwa dreijähriger intensiver Arbeit des Statistischen Bundesamtes zusammen mit Bundesministerien, Vertretern der Wirtschaft und dem Normenkontrollrat: knapp 10.000 gesetzliche Infor-

mationsverpflichtungen mit einer Gesamtbelastung der Unternehmen in Deutschland von knapp 50 Milliarden Euro⁷.

Die Wahrnehmung von Bürokratie geht aber weit über Informationspflichten hinaus. Wie die obige Graphik zeigt, werden alle Verpflichtungen, die sich aus gesetzlichen Regelungen und deren praktischer Umsetzung ergeben, von den betroffenen Bürgern und Unternehmen als Bürokratie wahrgenommen. Dabei handelt es sich neben den Informationspflichten vor allem um umfangreiche ‚materielle‘ Verpflichtungen, also Auflagen, die nicht nur die Übermittlung von Informationen verlangen, sondern darüber hinaus staatliche Vorgaben für Produkte, Dienstleistungen sowie deren Herstellung bzw. Bereitstellung festlegen. Dazu gehören beispielsweise die Verringerung von Emissionen aus Industrieanlagen und Autos, die mit zusätzlichen technischen Vorkehrungen und Investitionen erfüllt werden müssen, ebenso wie Vorschriften zum Schutz der Gesundheit von Arbeitnehmern in industriellen Arbeitsprozessen oder zum Schutz landwirtschaftlicher Böden und Reinheitsstandards in Gewässern und Grundwasser. Dies führt zu einer Vielzahl staatlicher Ge- und Verbote, von Rahmenbedingungen und Förderprogrammen, die heute für alle Bereiche von Wirtschaft und Gesellschaft eine wichtige, mitgestaltende Rolle spielen. Es liegt auf der Hand, dass diese ‚materiellen‘ Verpflichtungen eine wesentlich größere Wirkung entfalten als die reinen Informationspflichten. Erfahrungen aus der Prüftätigkeit des Nationalen Normenkontrollrats zeigen, dass die jährlichen Kosten der Unternehmen für die Erfüllung von Informationsverpflichtungen nur 15 bis 20%⁸ betragen im Vergleich zu den weitergehenden ‚materiellen‘ Verpflichtungen, letztere also den wesentlich gewichtigeren Kostenfaktor darstellen. Für die mit der Umsetzung aller Verpflichtungen aus gesetzlichen Regelungen – also Informationspflichten und ‚materielle‘ Verpflichtungen zusammengekommen - verbundenen Kosten hat das Normenkontrollrat-Gesetz den Begriff ‚Erfüllungsaufwand‘ (‚compliance cost‘) eingeführt.

Man könnte denken, dass mit diesem erweiterten Bürokratiebegriff, der ja alle Folgebelastungen für Bürger und Unternehmen aus gesetzlichen Regelungen einbezieht, alles abgedeckt wird, was unter Bürokratie verstanden und – noch wichtiger - im Alltag wahrgenommen wird. Die Befragungen des Instituts für Mittelstandsforschung zeigen aber, dass dem nicht so ist. Weitere Vorgaben, auch wenn diese nicht von staatlichen Stellen kommen, können im Unternehmensalltag gleichwohl eine wichtige Rolle spielen – etwa Verpflichtungen aus Kunden-Lieferanten-Beziehungen, Vorschriften

7 Siehe dazu auch Kapitel 2, Seite 26 Fußnote 29.

8 Vgl. Nationaler Normenkontrollrat (Hrsg.), Jahresbericht 2014, Seite 7; abrufbar unter: www.normenkontrollrat.bund.de.

von Selbstverwaltungsorganisationen der Wirtschaft (Kammern), Berufsgenossenschaften und Normungsinstituten. Auch diese Verpflichtungen durch halb-staatliche und private Einrichtungen und Verträge werden von den Betroffenen vielfach als Bürokratie angesehen und führen daher bei nicht wenigen Akteuren zu einer weit gefassten Wahrnehmung von Bürokratie.

Wenn von Bürokratie die Rede ist, dann sind die dargestellten Begriffe, Abgrenzungen und Definitionen eine wichtige Hilfe, um Konzepte zur Begrenzung oder Verringerung der damit verbundenen Belastungen für Bürger und Unternehmen zu entwickeln. Dabei sollte man aber etwas Anderes nicht vergessen – und zwar die Frage, wie diese Belastungen von den Betroffenen erlebt werden, d.h. wie Umfang und Intensität von Vorgaben und Kontrollinformationen im Einzelfall wahrgenommen werden. Dies wiederum hängt naturgemäß von den jeweiligen Personen, den betroffenen Unternehmen und deren Umfeld ab: Handelt es sich um ein großes oder kleines Unternehmen? Wird Bürokratie weiter oder enger definiert? Welche Ressourcen stehen zur Bearbeitung staatlicher Vorgaben zur Verfügung? Haben die handelnden Personen viel oder wenig Erfahrung im Umgang mit bürokratischen Anforderungen? Werden alle für das Unternehmen relevanten Gesetze und Verordnungen erkannt? Wie werden sie bewertet und interpretiert? Je nach Antwort auf diese und ähnliche Fragen kann die Wahrnehmung von Bürokratie und die Reaktion auf entsprechende Belastungen sehr unterschiedlich ausfallen.

Diese Unterschiedlichkeit im Einzelfall gilt sicher auch für die interessante Frage, wie hoch denn eigentlich die Belastung eines typischen Unternehmens in Deutschland mit Bürokratie, also mit staatlichen Informationspflichten, Vorgaben, Ge- und Verboten, etc. in der Praxis ausfällt. Interessanterweise gibt es dazu sehr wenige konkrete Untersuchungen und Informationen – wahrscheinlich, weil es eben stark auf den Einzelfall ankommt. Der Normenkontrollrat ist dieser Frage dennoch in vier Fällen nachgegangen: ein Handwerksbetrieb⁹, ein mittelständischer Automobilzulieferer¹⁰, eine Studie zum Gastgewerbe¹¹ sowie eine Studie von Deloitte zu den beiden Branchen Maschinenbau und Versicherungen¹². In allen Fällen wurde ermittelt, in welchem Umfang staatliche Vorschriften und Auflagen die jeweiligen Unternehmen betreffen und welche Kosten („Erfüllungsauf-

9 Siehe dazu Nationaler Normenkontrollrat (Hrsg.), Jahresbericht 2019, Seite 38.

10 Siehe dazu Nationaler Normenkontrollrat (Hrsg.), Jahresbericht 2016, Seite 54.

11 DIHK – Deutscher Industrie- und Handelskammertag (Hrsg.), Bürokratiebelastung für Unternehmen bremsen, Eine Studie am Beispiel Gastgewerbe, Berlin, März 2020.

12 Siehe hierzu A. Becker und D. Coppi, Studie Kostenbarometer Regulatorik (KostBar), Deloitte (Hrsg.), 2021; abrufbar unter www.normenkontrollrat.bund.de.

wand¹³) durch die Erfüllung dieser Verpflichtungen verursacht werden. Das Verblüffende war, dass sich in den ersten drei Fällen – obwohl Branche, Größe, Örtlichkeit, Umfeld und Zeitpunkt der Untersuchung durchaus unterschiedlich waren – eine Größenordnung dieser Kosten im Verhältnis zum Umsatz von etwa 3% ergab¹³; im vierten Fall, bei dem methodisch etwas anders vorgegangen wurde, waren es 7% vom Gesamtaufwand; in allen Fällen damit eine Größenordnung, die auf den ersten Blick nicht unbedingt spektakulär erscheint. Wenn man aber bedenkt, dass eine Umsatzrendite von 3% im Allgemeinen schon ein ordentliches Unternehmensergebnis bedeutet – und ähnliches dürfte analog auch für 7% vom Gesamtaufwand gelten –, dass also die Folgekosten gesetzlicher Vorschriften am Ende des Tages den Unterschied ausmachen können zwischen einem Gewinn, der die weitere Existenz des Unternehmens sichert, und einem Verlust, der die Zukunft des Unternehmens möglicherweise in Frage stellt, dann wird deutlich, dass Anstrengungen zur Begrenzung von Bürokratie (in welcher Abgrenzung und Definition auch immer) auf das unbedingt Notwendige durchaus Sinn machen, ja für den Staat als Verursacher mehr als geboten erscheinen.

Dieses Gebot der Kostenbegrenzung gilt um so mehr, wenn man die Dynamik von Gesetzgebung und die damit verbundenen Folgekosten in Rechnung stellt. Jedes Jahr werden dem Normenkontrollrat von den Bundesressorts etwa 350 bis 400 Entwürfe für Gesetze und Verordnungen zusammen mit den Schätzungen der damit verbundenen Folgekosten für Bürger, Unternehmen und Verwaltung vorgelegt. Auch wenn viele dieser Vorschläge Änderungen bereits bestehender gesetzlicher Regelung zum Gegenstand haben, sich also zusätzliche Kosten bzw. Entlastungen nur aus einem Teil von ihnen ergeben, so erhöht sich damit doch der Bestand an staatlichen Regulierungen mehr oder weniger kontinuierlich. Dass dies relevante Folgekosten für Bürger, Wirtschaft und Verwaltung mit sich bringt, ist sicher keine Überraschung. Diese Kosten für die Entscheidungsträger in Kabinett und Parlament so transparent zu machen, dass Minister und Abgeordnete wissen, was sie eigentlich entscheiden, genauer: welche Kosten sie mit ihren Entscheidungen tatsächlich auslösen und welche Verantwortung sie damit für ganz konkrete Kostenbelastungen von Bürgern und Unternehmen übernehmen – darum geht es, wenn von Bürokratieabbau und Besserer Rechtsetzung die Rede ist.

13 Beim Gastgewerbe waren 14 Unternehmen Teil der Studie, bei denen sich eine Spannbreite von 1,2 bis 6% des Umsatzes ergab.