

Verwaltungskosten

Die Welle rollt langsamer

Die administrative Last der Unternehmen sank seit dem Jahr 2006 um mehr als zehn Milliarden Euro. Dennoch spüren Chefs in der Praxis wenig davon. ProFirma begab sich auf die Spuren des Bürokratieabbaus. VON MONIKA HOFMANN

DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

Trotz Bürokratieabbau der Bundesregierung beklagen Firmenchefs **weiterhin wild wuchernde Vorschriften**.

Ein wichtiger Grund: Der Bürokratieabbau des Bundes **beschränkt sich vor allem auf die Informationspflichten**.

Es gibt aber Lichtblicke. Immer mehr Städte und Kreise beschleunigen ihre Verwaltungsprozesse und gestalten sie kundenorientiert.

Er lacht, aber trotz aller Herzlichkeit schwingt ein wenig Ärger mit. Nein, den Bürokratieabbau spüre er kaum, versichert er. Leider. Hajo Schörle kennt die Kämpfe nur allzu gut, die gerade Kleinunternehmer immer wieder gegen die Bürokratie ausfechten müssen. Er führt im schwäbischen Nagold drei kleine Firmen. Im Buch und Bild Verlag verwirklicht er Buchprojekte, organisiert Lesungen und Präsentationen. Seine zweite Firma ist die Werbeagentur W&D, deren Palette von Printprodukten bis zu Internet-Auftritten reicht. Mit seinem dritten Unternehmen entwickelt er Webshops. Besonders uferlos erschien Schörle die Bürokratie, als er vor Jahren eine eingeschossige kleine Halle im Gewerbegebiet errichten wollte. „Wichtig

war uns, genug Platz für Rollstuhlfahrer zu schaffen“, erzählt er. Zwar sahen seine Pläne breite Gänge und große Räume vor, doch ließen sie sich nicht mit den Bauvorschriften vereinbaren, die stattdessen mehr Platz für den Sozialraum der Mitarbeiter verlangten. „Es gab deshalb ein ziemliches Hickhack mit den Behörden, weil wir unsere Lösung für besser hielten, zumal wir fast nur mit externen Mitarbeitern zusammenarbeiten“, erklärt der Firmenchef. Hinzu kam: Für die Lagerung der Druckfarben sollte er einen separaten, speziell entlüftbaren Raum bauen. „All diese Anforderungen waren einfach überdimensioniert“, ärgert er sich heute noch. „Oft fehlt solchen Vorgaben der Realitätsbezug.“

Langwierige Verfahren

Seit dieser Erfahrung würde Hajo Schörle Bürokratieburden am liebsten komplett vermeiden. „Das lässt sich aber nicht umsetzen“, bedauert er mit einem Augenzwinkern. Beispiel Statistik: Regelmäßig muss er die seitenlangen Formulare für die Statistikämter ausfüllen. „Gefühlt 50-mal, tatsächlich ein- bis zweimal pro Monat.“ Von einer Entlastung jedenfalls keine Spur. Beispiel Allgemeine Geschäftsbedingungen (AGB): Die Anforderungen an Impresen und AGB von Internet-Seiten und Webshops nehmen massiv zu, vor allem die steuerrechtlichen und vertragsrechtlichen Hintergründe werden



Die Arztpraxen sind nach den Kreditinstituten die Branche mit den höchsten Bürokratiekosten.

immer komplexer. „Wer hier Fallstricke vermeiden will, braucht einen Rechtsbeistand, was sich allerdings die wenigsten Kleinbetriebe leisten können“, kritisiert der Mittelständler. Nur einen Bereich kann er bislang erkennen, in dem die Prozesse schneller und die Vorgaben einfacher geworden sind: „Auf kommunaler Ebene hat sich einiges ge-

tan, Behördengänge gehen inzwischen reibungslos und rasch über die Bühne.“ Welcher Bürokratieabbau? Diese Gegenfrage kommt oft, wenn Firmenchefs gefragt werden, ob sie inzwischen Entlastungen spüren. Die Bürokratie wuchert auf allen Ebenen weiter: Zum einen bremsen in vielen Städten, Gemeinden und Kreisen langwierige Genehmigungsverfahren oder Verwaltungsprozesse die Firmen aus. Auf Bundes- und Landesebene kommen fast täglich neue Gesetze und Vorgaben dazu. Geht es um Verbraucherschutz oder Umweltfragen, verursacht vor allem die EU-Kommission in Brüssel zusätzliche administrative Bürden. Angesichts dieser Bilanz können viele Mittelständler kaum glauben,



dass bereits Politiker aller Ebenen erste Schritte unternommen haben, um Bürokratie abzubauen. Gerade Städte, Gemeinden und Kreise verschreiben sich zunehmend diesem Ziel. Zugleich versucht die Bundesregierung, die Bürokratielasten zu mindern. Schon vor sechs Jahren führte sie den Nationalen Normenkontrollrat (NKR) ein, der die Entstehung neuer Gesetze und den Abbau bestehender Bürokratie überwacht. Sogar die EU rief vor einigen Jahren mit der High Level Group ein Gremium ins Leben, das auf schlankere Regeln in Eu-

ropa zielt. Mit welchen Erfolgen? ProFirma begab sich auf Spurensuche. Zunächst zu den Kommunen: Städte wie Nagold oder Hückeswagen, Kreise wie Borken, Dithmarschen oder Paderborn zählen zu den Vorreitern. Hier spüren Firmenchefs den Bürokratieabbau stärker als anderswo. Denn diese Kommunen haben sich schon zum dritten Mal für ihre Entbürokratisierung zertifizieren lassen. Sie und weitere 44 Mitglieder gehören zur RAL Gütegemeinschaft mittelstandsorientierte Kommunalverwaltungen in Paderborn, die im April 2006 gegründet wurde. „Die Resonanz ist sehr groß, wir verzeichnen immer mehr Anfragen“, berichtet erfreut Sabrina Koch, stellvertretende Ge-

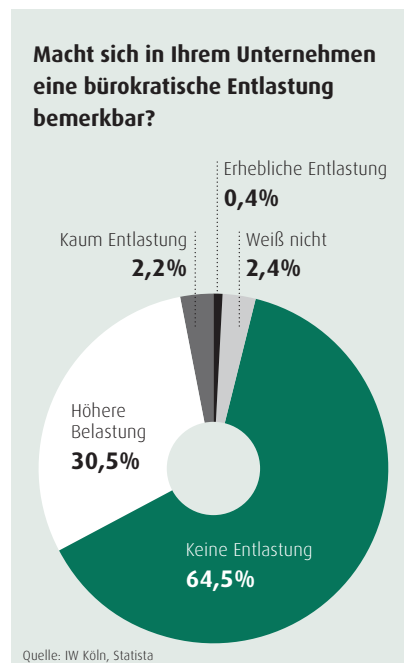
Kriterien erfüllt. Nach zwei Jahren läuft das Zertifikat aus und es wird eine neue Bewerbung fällig.

Für Firmen werden damit Genehmigungsprozesse und Behördengänge kalkulierbar. In einer Kommune mit dem Gütezeichen wissen Unternehmer beispielsweise, dass sie auf eine Baugenehmigung maximal 40 Arbeitstage warten müssen. Innerhalb von sieben Arbeitstagen erfahren sie, welche Unterlagen sie noch nachreichen oder welche Anforderungen erfüllen müssen. Sie haben feste Ansprechpartner und können auf einen kommunalen Lotsendienst durch den Bürokratiendschungel zurückgreifen. „Das Gütezeichen macht die Dienstleistungsqualität der einzelnen Verwaltungen vergleichbar, was den Unternehmern auch ihre Standortentscheidungen erleichtert“, resümiert Sabrina Koch.

Kommunen in der Klemme

Wenn Kommunen ihre Bürokratielasten reduzieren, verschaffen sie sich damit einen besonderen Standortvorteil. Denn bei den Mittelständlern fließt die Bürokratie als wichtiger Faktor in die Investitionsentscheidung mit ein, argumentiert Professor Volker Wittberg. Er leitet das Institut für den Mittelstand in Lippe (IML) und das Nationale Zentrum für Bürokratieabbau an der Fachhochschule des Mittelstands in Detmold. „Allerdings stecken Kommunen in der Bürokratieklemme“, gibt er zu bedenken. Wittberg erforschte, wie Städte, Gemeinden und Kreise mit den administrativen Lasten umgehen. „Sie erzeugen zwar selbst kaum Bürokratie, müssen aber die Gesetze der Länder und des Bundes vollziehen“, beschreibt er ihr Dilemma. Daher ist es für sie eine echte Herausforderung, die Verwaltungsprozesse zu vereinfachen.

Beim Bürokratieabbau sind deshalb in erster Linie Bund und Länder gefordert. Während sich bei den Ländern die Schritte sehr unterschiedlich gestalten, lassen sich auf Bundesebene klare Fortschritte erkennen: Seit dem Jahr 2006 lässt Bundeskanzlerin Angela Merkel den Aufwand messen, den Gesetze über Informations- und Dokumentations-



schäftsführerin der Gütegemeinschaft. Diese Gemeinschaft legt die inzwischen 14 Kriterien für die Zertifizierung bundeseinheitlich fest, unterstützt die Kommunen bei ihren Vorbereitungen und zeichnet diejenigen aus, die diese Anforderungen erfüllen. „Mit dem Gütezeichen wollen die Kommunen vor allem erreichen, dass sie ihre Leistungen stärker auf die Mittelständler zuschneiden und die Firmen als Kunden verstehen“, erläutert Koch. Externe Institutionen wie die TÜV Nord Cert GmbH prüfen dabei, ob die jeweilige Kommune die

pflichten in den Betrieben verursachen. Damit will sie solche Vorschriften identifizieren, die besonders hohe Kosten verursachen. Ein unabhängiges Gremium, der Normenkontrollrat, berät und kontrolliert die Bundesregierung. Er wacht über die Kostenmessung und darüber, dass die Bürokratiekosten bestehender und geplanter Gesetze nicht ausufern. Weitere Abbauschritte folgten mit den Mittelstandsentlastungsgesetzen MEG I, II und III.

Warum klafft dennoch eine Lücke zwischen gefühltem und tatsächlichem Bürokratieabbau? Die Entlastung passiere schleichend, argumentiert Wittberg. „Fallen von zehn Formularen schrittweise zwei bis drei weg, bemerken Betroffene das selten.“ Dagegen spürt jeder genau, wenn neue Lasten hinzukommen. Immerhin zählt Deutschland beim Bürokratieabbau sogar zu den führenden Staaten, unterstreicht

der Experte. Im ersten Schritt kündigte die Bundesregierung vor sechs Jahren an, 25 Prozent der Informations- und Dokumentationspflichten abzubauen. „Dieses ehrgeizige Ziel hat sie nun fast erreicht“, urteilt Wittberg.

Im zweiten Schritt nimmt sie den Erfüllungsaufwand ins Visier; darunter versteht sie die Kosten, die Unternehmern und Bürgern dadurch entstehen, dass sie gesetzlichen Anforderungen nachkommen müssen. „Im Umweltbereich etwa beinhalten zahlreiche Gesetze nicht nur Informations-, sondern auch Erfüllungspflichten“, weiß der Experte. So müssen Unternehmer darauf achten, dass sie bei Emissionen bestimmte Grenzwerte einhalten – und Filteranlagen oder Produktionsprozesse anpassen. Um solche Kosten zu erfassen, erweiterte die Regierung im Frühjahr das Mandat des Normenkontrollrats. Er kümmert sich jetzt auch um diese Variante der Bürokratie-

kiekosten. „Ein wichtiger und notwendiger Schritt“, kommentiert Wittberg. Dennoch greift der Bürokratieabbau der Bundesregierung zu kurz, kritisiert Klaus-Heiner Röhl, zuständig für Mittelstandsthemen und Regionalpolitik beim Institut der deutschen Wirtschaft Köln (IW). Zwar erreichte sie ihr erstes Etappenziel. Doch hat sie sich bislang nur solche Ziele gesetzt, die sich relativ einfach umsetzen lassen. „Als Bürokratiekosten betrachtete die Regierung zunächst nur den Aufwand aus Informations- und Dokumentationspflichten“, moniert der Wissenschaftler. „Das ist viel zu eng gefasst – kein Wunder, dass kaum ein Firmenchef diese Entlastung bemerkt. Nun nimmt sie die Folgekosten von Gesetzen ins Visier, aber sie bleibt sehr vage – und nennt keine konkreten Abbauziele.“

Direkte Folgekosten entstehen vor allem durch die Umwelt- und Le-

Unternehmensbeispiel: Hillkom Entsorgungs-GmbH

Verbesserungen nur auf kommunaler Ebene

Die Idee war gut und einfach, doch die Umsetzung zog sich angesichts langwieriger Genehmigungsverfahren mehr als vier Jahre hin.



Dr. Friedrich-Wilhelm Hillbrand

Dr. Friedrich-Wilhelm Hillbrand, Geschäftsführer der Hillkom-Entsorgungs GmbH im nordrhein-westfälischen Porta Westfalica, wollte im Jahr 1999 auf einem alten Kasernengelände einen Gewerbepark gründen. „Zehn aufwendige Genehmigungsprozesse waren nötig, dabei ging es etwa um Nutzungsänderungen oder um wasser- und umweltrechtliche Vorschriften“, erzählt der Mit-

telständler. Obwohl beispielsweise die ehemalige Kasernenküche wieder als Küche genutzt werden sollte, war dafür ein Nutzungsänderungsantrag erforderlich. Um außerdem den vorbeifließenden Bach zu schützen, musste Hillbrand zwei Jahre lang regelmäßig die Temperatur des Gewässers messen. „Sagte eine Behörde zu, kam ein anderes Amt mit einer neuen Auflage – das kostete Zeit, Geld und Nerven“, resümiert Dr. Hillbrand.

Daher freut er sich umso mehr, dass heute ein neuer Wind in den kommunalen Behörden weht. Viele ostwestfälische Städte, Gemeinden und Kreise haben ihre Genehmigungsverfahren deutlich beschleunigt. „Denn sie wollen die Unternehmen nicht mehr mit zu viel Bürokratie strangulieren“, weiß der Firmenchef. Allerdings kann er auf

Bundes- und EU-Ebene keine ähnlich erfreuliche Entwicklung erkennen. „Dieser Pilz wuchert leider weiter.“ Hillbrand muss zum Beispiel nicht nur für die Statistikbehörden, sondern auch fürs Güterkraftverkehrsamt seitenweise Formulare ausfüllen, etwa zu den einzelnen Fahrten. „Diese Daten ließen sich doch einfacher über das Mautsystem erheben“, wundert er sich. Dazu kommt ein zunehmend komplizierteres Steuerrecht. Zugleich belasten neue EU-Vorschriften wie Reach gerade kleine und mittlere Firmen. Dahinter verbirgt sich ein komplizierter Melde- und Prüfprozess für Unternehmer, die chemische Stoffe herstellen, importieren oder verwenden. „Von Bürokratieabbau kann in all diesen Bereichen keine Rede sein, da bleibt noch sehr viel zu tun.“

bensmittelgesetze. „Sie ergeben sich aus den unmittelbaren gesetzlichen Pflichten, die Unternehmer erfüllen müssen“, erläutert der Forscher. Indirekte Folgekosten entstehen zum Beispiel aus dem Allgemeinen Gleichbehandlungsgesetz (AGG): Um sich vor Klagen zu schützen, dokumentieren heute die meisten Firmen freiwillig ihre Personalentscheidungen. Und das verursacht hohe Kosten. „Auch solcher Aufwand muss beim Bürokratieabbau berücksichtigt

werden“, fordert Röhl. Außerdem kommt die Deregulierung gerade dort zu kurz, wo der Großteil der Bürokratie in den Unternehmen entsteht: „Vor allem im Steuerrecht müssten Regeln gestrichen und vereinfacht werden.“

Neue Vorschriften aus Brüssel

Üppig sprudeln die Gesetzesquellen auch auf der EU-Ebene weiter. Um Verbraucher und Umwelt stärker zu schützen, erlässt die EU-Kommission immer

wieder Richtlinien, die die Mitgliedsländer binnen einiger Jahre umsetzen müssen. Mehr als die Hälfte der deutschen Gesetze haben weiterhin ihren Ursprung in Brüssel. Hans-Hubert Rottmann, Inhaber einer gleichnamigen Metzgerei und des Wirtshauses „Zum Schiff“ in Garstadt bei Schweinfurt, und seine Frau Zilma kennen die europäische und deutsche Regulierungswut im Lebensmittelbereich zur Genüge. Um ihr zumindest ein Stück weit zu entkommen, investierte der Firmenchef in eine moderne Küche aus Edelstahl. „Wir hatten gehofft, dass uns dies eini-

ge Dokumentationsarbeiten erspart“, erzählt er. Doch

nach wie vor muss der Mittelständler beispielsweise täglich die Temperatur in den Kühltheken und -anlagen der Küche per Hand messen und in Formularen dokumentieren. „Und das, obwohl alle Kühlgeräte technologisch auf dem aktuellen Stand sind und eigene elektronische Temperatursensoren besitzen.“ Von einer Entlastung spürt der Firmenchef nichts: Seine Abende verbringt Rottmann oft damit, Formulare auszufüllen. Er muss Prozessanalysen für die Wurstherstellung erarbeiten, seine Arbeitsschritte dokumentieren, Hygieneauflagen erfüllen und dies wiederum dokumentieren. „Für Großbetriebe mag das sinnvoll sein, aber für eine kleine Firma sind diese Vorgaben übertrieben“, empört er sich. Zumal der Firmenchef bereits einen hohen Qualitätsanspruch hat. Er setzt auf Qualität aus eigener Mast und aus der Region. „In der Metzgerei und im Wirtshaus bieten wir das an, was vor allem von unserer eigenen Landwirtschaft stammt“, erklärt der Metzgermeister. So kann er für die Qualität auf jeder Stufe der Verarbeitung garantieren. „In Kleinbetrieben wie unseren arbeitet ohnehin die Unternehmerfamilie selbst mit – und bürgt mit ihrem Namen für die Qualität.“

TOP 10 DER BÜROKRATIEKOSTEN

Die Branchen mit den höchsten branchenspezifischen Bürokratiekosten im Jahr 2009 waren die Kreditinstitute und die Arztpraxen. Angaben in Millionen Euro.

Kreditinstitute*	1.555
Arztpraxen	980
Sonstige Versicherungen	940
Finanzierungsinstitutionen	690
Apotheken	590
Zahnarztpraxen	440
Gesundheitswesen	440
Herstellung pharmazeutischer Spezialitäten	440
Lebensversicherungen	340
Abfüll- und Abpackungsgewerbe	280

Quelle: Nationaler Normenkontrollrat, Statista. *Ohne Spezialkreditinstitute.

ENTLASTUNG DER UNTERNEHMEN VON BÜROKRATIE

Welche Einzelmaßnahmen werden für Entlastung von Bürokratie sorgen? Meinung der Befragten.

Kommunikation mit Finanzamt	51,8%
Aufbewahrung elektronischer Rechnungen	48,4%
Rechnungslegung für Umsatzsteuer	43,2%
Zeitnahe Betriebsprüfungen	11,9%

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln, Statista

➔ **Weiterführende Links:** www.normenkontrollrat.bund.de Einen umfassenden Überblick über den Stand des Bürokratieabbaus bietet die Homepage des Nationalen Normenkontrollrats (NKR). Er überwacht und berät die Bundesregierung bei ihren Bürokratieabbauprojekten. www.nzba.de Auf der Homepage des Nationalen Zentrums für Bürokratieabbau (NZBA), das den Bürokratieabbau wissenschaftlich unterstützt, finden Unternehmer detaillierte Informationen zur Deregulierung auf allen Ebenen. Vor allem bieten diese Internetseiten auch interessante Studien, etwa zur Bürokratie auf kommunaler Ebene. www.gmkeiv.de Hier finden Firmenchefs Wissenswertes zur RAL Gütegemeinschaft mittelstandsorientierte Kommunalverwaltungen und zu ihren Bürokratieabbauprojekten. 44 Städte, Gemeinden und Kreise tragen bereits das Gütesiegel dieser Gemeinschaft – insbesondere für ihre schnellen, kundenorientierten Verwaltungsprozesse. <https://www.skm.destatis.de/webskm/online> Die Datenbank des Statistischen Bundesamts listet die Informations- und Dokumentationspflichten deutscher Unternehmer auf. Sie zeigt auch, welche bereits wegfielen.

INTERVIEW

„Wachhund und Impulsgeber“

Der Normenkontrollrat prüft seit dem Jahr 2006, welche Bürokratielasten bestehende und neue Gesetze bringen. Dr. Dominik Böllhoff, Sekretariatsleiter des Rates, skizziert die ersten Erfolge.

DAS GESPRÄCH FÜHRTE MONIKA HOFMANN



Herr Dr. Böllhoff, zwischen gefühltem und tatsächlichem Bürokratieabbau klafft eine Lücke: Trotz Normenkontrollrat und Mittelstandsentlastungsgesetzen spüren die meisten Firmen kaum eine Verbesserung. Woran liegt das?

Böllhoff: Der Normenkontrollrat arbeitet eher im Verborgenen: Er berät und unterstützt als unabhängiges Gremium die Bundesregierung, wenn sie ihre Vorhaben zum Bürokratieabbau und zur besseren Rechtsetzung verwirklicht. Dabei prüft der Rat bereits bei Gesetzesvorlagen, ob die Regierung die Informationspflichten und den Erfüllungsaufwand der geplanten Regeln für Bürger, Unternehmen und Verwaltung richtig einschätzt. Ebenso kontrolliert er, ob sie die weiteren Kosten vor allem auch für Mittelständler zutreffend beurteilt. Und er gibt Empfehlungen für weiteren Bürokratieabbau. All diese Aufgaben sind diffizil und facettenreich – und nicht einfach an ein Publikum zu vermitteln.

Und die anderen Gründe?

Böllhoff: Generell spürt es wohl jeder stärker, wenn neue Belastungen dazukommen, als wenn alte Bürden wegfallen. Zudem sorgt die Umsetzung von Gesetzen in Ländern und Kommunen oft für zusätzliche bürokratische Lasten. Die Bundesregierung sollte sich deshalb in den Bund-Länder-Gremien mit Nachdruck für einen bürokratiearmen Vollzug der Vorschriften einsetzen.

Wo sehen Sie die wichtigsten Erfolge?

Böllhoff: Zum ersten Mal gelang es jetzt, die bürokratischen Lasten in den Unternehmen zu messen und zu senken.

Vor sechs Jahren noch mussten die Firmen hierzulande jährlich etwa 50 Milliarden Euro für Informations- und Dokumentationspflichten aufbringen. Zu solchen Pflichten zählt beispielsweise das Ausfüllen von Statistiken und Formularen oder das Archivieren von Rechnungen. Heute kostet das rund elf Milliarden Euro weniger. Damit hat die Regierung ihr selbst gesetztes 25-Prozent-Ziel fast erreicht.

Das betrifft allerdings nur die Informationspflichten ...

Böllhoff: Richtig. Doch das Mandat des Normenkontrollrats wurde im Sommer 2011 erweitert. Im ersten Schritt nur die Informations- und Dokumentationspflichten zu betrachten, war richtig. Denn die neuen Prozesse des Messens und Prüfens

Unternehmen auslösen, gibt es vielfältige Handlungsmöglichkeiten, wenn neue Vorschriften erfüllt werden sollen. Denken Sie an den Umweltbereich: Wenn hier beispielsweise Grenzwerte für Emissionen vorgeschrieben werden, kann der Unternehmer entsprechende Filter einbauen oder seine Produktionsanlagen modernisieren. Daher muss beim Erfüllungsaufwand von Fall zu Fall geprüft werden, welche Schritte eine Firma unternimmt, um die neue Pflicht zu erfüllen. Zudem lässt sich dies nicht immer abgrenzen von Investitionen, die sie vor allem aus betriebswirtschaftlichen Motiven realisiert.

Inwieweit befassen Sie sich auch mit bereits bestehender Bürokratie?

„Jeder spürt wohl stärker, wenn neue Belastungen hinzukommen, als wenn alte Bürden wegfallen.“

der Bürokratiekosten mussten erst aufgebaut werden. Inzwischen haben sich die Ministerien daran gewöhnt, bei ihren Entwürfen konkret die Folgen für Firmen und Bürger abzuschätzen. Nun im zweiten Schritt den Erfüllungsaufwand einzubeziehen, ist konsequent, zugleich aber eine komplexe Aufgabe. Denn die Ermittlung dieser Erfüllungskosten erweist sich als deutlich schwieriger als die der Kosten aus Informationspflichten.

Aus welchen Gründen?

Böllhoff: Während Informationspflichten eher immer dieselben Prozesse in den

Böllhoff: Wir erstellen immer wieder Studien, um überflüssige Bürokratie aufzudecken. Bisher befassten wir uns mit dem Elterngeld, dem Wohngeld, dem BAföG und vor allem auch der Einreise ausländischer Fach- und Führungskräfte. Für unsere Einreisestudie erarbeiteten wir mit Unternehmen und Behörden des Bundes, der Länder und der Kommunen neue Vorschläge, wie die Verwaltungsprozesse deutlich verkürzt werden können. Dies zeigt, dass der Normenkontrollrat seine Rolle als Impulsgeber für die Vereinfachung von Recht und Verwaltungsvollzug aktiv wahrnimmt.