

Hochschule Merseburg (FH)
University of Applied Science

Fachbereich Wirtschaftswissenschaften

Masterthesis
zur Erlangung des Grades Master of Arts (M.A.)

Verringerter Bürokratieaufwand
durch effektives Dokumentenmanagement

vorgelegt bei

Prof. Dr. Andre Döring

Zweitprüfer: Prof. Dr. Klaus-Jürgen Heimbrock

eingereicht von:

Marcus Jegszent

Brandvorwerkstraße 4

04275 Leipzig

Tel.: 0173/467 2002

Email: info@jegszent.de

Matrikel: MPM 10

Kennnummer: 18208

Abgabetermin: 09.10.2013

Vorwort

Das Schreiben einer wissenschaftlichen Arbeit dieses Umfangs war für mich eine große Herausforderung, die ich Dank der seelisch-moralischen Unterstützung meiner Familie und Freunde gemeistert habe. Im besonderen möchte ich meiner Partnerin für ihr Verständnis und ihre Geduld danken.

Des Weiteren möchte ich mich auch bei der Fachhochschule Merseburg und meinen Professoren für die schöne Zeit bedanken. Es war nicht immer einfach, aber ich habe viel gelernt und erlebt.

Zusammenfassung

Bürokratie wird als hemmender Faktor in der Öffentlichkeit und von Unternehmen wahrgenommen. Den Bürgern kostet sie wertvolle Freizeit und Unternehmen können ihrer eigentlichen Tätigkeit nicht richtig nachkommen. In den Medien heißt es ständig „die Unternehmen stöhnen unter der Bürokratielast in Deutschland“ und das trotz neuester Abbaumaßnahmen.

Daher soll untersucht werden inwieweit die Abbaumaßnahmen des Bundes bei den Unternehmen ankommen und ob sie durch den Einsatz von Dokumentenmanagementsystemen weniger Aufwand durch Bürokratie erleiden.

Es handelt sich bei der vorliegenden Arbeit um eine reine Literaturarbeit. Dabei sind bereits vorhandene statistische Erhebungen sowie andere wissenschaftliche Veröffentlichungen in die Bearbeitung der Thematik eingeflossen.

Dabei konnte mit Hilfe der Literatur und eines Rechenbeispiels dargelegt werden, inwieweit Unternehmen Bürokratiekosten einsparen können. Für die Maschinenbaubranche konnten im Personalbereich 10-35 % der Kosten eingespart werden. Durch effizienteres Arbeiten konnte somit auch die Bearbeitungszeit von Aufträgen verkürzt werden, was zu weiteren Einsparungen und somit Umsatzsteigerungen führen kann.

Durch die Globalisierung müssen Unternehmen schnell und flexibel am Markt tätig sein. Langwieriger Papierkram hemmt die Wettbewerbsfähigkeit. Daher sollten Unternehmen jede Möglichkeit nutzen um seine Ressourcen so effizient wie möglich einzusetzen. Hierfür ist der Einsatz von DMS zu empfehlen, wobei der Unternehmer einiges beachten sollte.

Erstens, sollte er sich mit den Themen Datenschutz und Datensicherheit auseinandersetzen, da es bei Fehlern schnell zu Restriktionen in Form von Geldzahlungen kommen kann und sensible Daten auch in die falschen Hände geraten könnten.

Zweitens sollte bei der Auswahl des Dokumentenmanagementsystems darauf geachtet werden, dass die Kosten nicht den Nutzen übersteigen. Unter Berücksichtigung dieses Grundsatzes können Unternehmen an Effizienz und somit Wettbewerbsfähigkeit durch schnellere Reaktionszeiten gewinnen.

Alles in allem ist Dokumentenmanagement ein nützliches Werkzeug um der vorherrschenden Bürokratie zeitgemäß und effizient zu begegnen. Es ist sicherlich auch in Zukunft ein weiterer Ausbau von Dokumentenmanagementsystemen zu erwarten, um weitere Effizienzsteigerung zu erzielen.

Abstract

Bureaucracy is seen as a restraining factor by the public as well as enterprises. Citizens have to invest their precious spare time and enterprises cannot properly follow their actual functions. The media constantly says that „the enterprises in Germany groan under the burden of bureaucracy“, despite the fact that measures have been lately implemented in order to reduce bureaucracy.

Therefore, it will be explored to what extent those measures that have been implemented by the state are achieving anything within the enterprises. Furthermore, it will be explored whether these enterprises have been able to reduce the time and effort invested in bureaucracy through the use of document management systems.

This document will be a pure literature review that uses existing data collections as well as other academic publication in order to analyse the topic.

Through the literature review and own calculations based on existing numbers, the author was able to show to what extent enterprises could save bureaucracy costs. For example, the engineering sector could save 10-35 % of labour costs. The more efficient the work is done, the shorter time periods are needed to deal with requests or tasks. This will result in even more savings and consequently in higher turnover.

Globalisation forces enterprises to act in a quick and flexible manner in order to meet market conditions. Red tape restrains competitiveness. Therefore, enterprises should use every possibility to use their resources as efficiently as possible. Therefore, the use of document management systems is recommended, although the entrepreneur should keep a few things in mind.

Firstly, the entrepreneur needs to familiarise himself with the data protection as well as data security, because mistakes in the handling of data can result in restrictions such as monetary penalties. There is also a risk that sensitive data might fall into the wrong hands.

Secondly, when choosing a data management system, it should be considered that costs should not outweigh the benefits. Following this principle, enterprises could increase their efficiency as well as their competitiveness through reduced reaction time.

All in all, document management is a useful tool to face bureaucracy in a timely and efficient way. In the future, the author expects a constant evolvement of data management systems in order to achieve further increase in efficiency.

Inhaltsverzeichnis

Vorwort.....	II
Zusammenfassung.....	III
Abstract.....	IV
Inhaltsverzeichnis.....	V
1. Einleitung	1
2. Bürokratie.....	3
2.1 Definition Bürokratie.....	3
2.2 Vor-und Nachteile von Bürokratie	3
2.3 Kritische Würdigung.....	5
3. Definitionen	6
3.1 Definition Bürokratieaufwand	6
3.2 Definition Erfüllungsaufwand.....	7
3.3 Abgrenzung Bürokratiekosten/Erfüllungsaufwand.....	8
3.4 Bürokratiekosten infolge staatlicher Eingriffe.....	9
3.5 Kritische Würdigung.....	9
4. Standort Deutschland.....	10
4.1. Beispiele für Bürokratie in Deutschland.....	10
4.1.1 Beispiel Seilbahnverordnung.....	10
4.1.2 Beantragung Einstiegsgeld.....	11
4.1.3 Beispiel „Genehmigungshemmnisse Gondolieri“	12
4.2 Ökonomische Folgen	15
4.2.1 Allgemeine ökonomische Folgen	15
4.2.2 Ökonomische Folgen für Deutschland.....	16
4.3 Ursachen für hohe Bürokratisierung in Deutschland	19
4.3.1 Steigende Nachfrage nach staatlicher Sicherheit durch die Gesellschaft.....	19
4.3.2 Die Unvollkommenheit politischer Märkte	19
4.3.3 Rechtssetzung nach einem verfehlten Gerechtigkeitsbild	19

4.3.4 Fehlende institutionelle Bürokratieschranken.....	19
4.3.5 Die EU als weitere Quelle.....	20
4.3.6 Zusammenfassung der Gründe.....	20
4.4 Auswirkungen auf Unternehmen.....	20
4.4.1 Definition KMU's.....	20
4.4.2 Beispiele für Auswirkungen auf Unternehmen in der Gründung.....	21
4.4.3 Operatives Geschäft.....	22
4.5 Kritische Würdigung.....	23
5. Bürokratieabbau der Bundesregierung.....	24
5.1 Kurze historische Betrachtung der Maßnahmen zum Bürokratieabbau.....	24
5.2 Methodik zur Messung des Erfolgs des Bürokratieabbaus.....	24
5.2.1 Standardkostenmodell.....	24
5.2.2 Maßnahmen des Bürokratieabbau.....	25
5.3 Hürden des Bürokratieabbaus.....	26
5.4 Ergebnis der Messung des Erfolgs.....	27
5.4.1 Bürokratiekostenindex.....	27
5.5 Kritische Würdigung.....	28
6. Logische Folgerungen für Unternehmen.....	29
6.1 Möglichkeiten zur Senkung der Bürokratiekosten.....	29
6.1.1 Seitens der Bundesregierung.....	29
6.1.2 Unternehmensseite.....	30
6.2 Kritische Würdigung.....	33
7. Dokumentenmanagement in Unternehmen.....	34
7.1 Definition Dokumentenmanagement.....	34
7.1.1 Definition Dokument.....	34
7.1.2 Dokumentenmanagementsysteme.....	36
7.2. Einsatz von DMS in Unternehmen für Einsparung von Bürokratiekosten.....	37
7.2.1 Die Einsatzmöglichkeiten von DMS.....	38
7.3 Chancen vom von Dokumentenmanagementsystemen.....	39
7.3.1 Monetäre Vorteile von DMS.....	39

7.3.2 Weitere Vorteile von DMS	39
7.3.3 Weitere potentielle Vorteile von DMS	40
7.3.4 Verbreitungsgrad von Dokumentenmanagementsysteme.....	40
7.3.5 Zahlenbeispiel	41
7.4. Risiken von Dokumentenmanagementsystemen.....	43
7.4.1 Datenschutz und Datensicherheit	43
7.5 Kritische Würdigung	45
8. Fazit	47
Literaturverzeichnis	49
Eidesstattliche Erklärung	53

Abbildung 1: Berechnungsschema des Erfüllungsaufwandes.....	8
Abbildung 2: TOP-10-Faktoren der Standortwahl	17
Abbildung 3: Probleme bei Auslandsinvestitionen chinesischer Investoren	17
Abbildung 4: Definition KMU nach EU	21
Abbildung 5: Die größten jährlichen Be- und Entlastungen der Bürokratiekosten 2012 bis 2013.....	26
Abbildung 6: Entwicklung des Bürokratiekostenindex.....	28
Abbildung 7: Branchenübergreifende Informationspflichten in den Top 50	31
Abbildung 8: Relevante Gesetzgebung	32
Abbildung 9: Betroffene Wirtschaftszweige der Top 50.....	33
Abbildung 10: Dokumentenlebenszyklus (eigene Darstellung)	36
Abbildung 11: Einsparwerte durch DMS (eigene Darstellung)	39
Abbildung 12: Typische Einsparung bei Transport und Zugriffszeit bei Papierdokumenten (links) und elektronischen Dokumenten (rechts).....	40
Abbildung 13: Verbreitungsgrad von Dokumentenmanagementsystemen	41
Abbildung 14: Kostenstruktur Maschinenbau.....	42
Abbildung 15: Sparpotential Beispiel Personalkosten Maschinenbau (eigene Darstellung) ..	42
Abbildung 16: Berechnung Umsatzsteigerung durch DMS-Einsatz (eigene Darstellung).....	43
Abbildung 17: Grundbegriffe und Abgrenzung Datensicherheit	44
Abbildung 18: Verlauf des Bürokratiekostenindex.....	47

1. Einleitung

Nicht nur das älteste noch gültige Lebensmittelgesetz der Welt¹ und Bratwurst sind typisch Deutsch, sondern auch das komplizierte deutsche Steuersystem. Nach Reiner Holznagel, Bundesgeschäftsführer beim Bund der Steuerzahler, gilt es nach Betrachtung der Fachliteratur als eines der kompliziertesten Steuersysteme der Welt. Nach seiner Aussage, kommen Zwei Drittel aller weltweiten Veröffentlichungen zum Steuersystem aus Deutschland. Es gibt eine unzählige Anzahl von Anleitungen, Verweisen, Büchern. Niemand hat den kompletten Überblick.² Genauso schnell verliert man diesen auch über die schiere Anzahl der Rechtsverordnungen. In einer Pressemitteilung von der LexXpress GmbH vom 03.02.2011 wird mitgeteilt, dass es 2010 alleine auf Bundesebene 1.905 Gesetze mit 3.437 Verordnungen und 76.612 Artikeln gab.³ Erschwerend zur Menge ist auch die Komplexität der Gesetze. Da ist es nicht weiter verwunderlich, dass man sich „um auf Nummer sicher zu gehen“ einen Experten zur Hilfe nimmt. Das kann ein Wirtschaftsprüfer, der die Bilanz auf Korrektheit überprüft, ein Steuerberater für die jährliche Steuererklärung oder ein Anwalt bei Rechtsfragen sein. Die Zusammenarbeit mit den Experten verursacht nicht nur Kosten sondern kostet auch Zeit. Zeit, die ein Unternehmer und/oder seine Mitarbeiter aufbringen müssen, um zum Beispiel Informationen für verschiedene Anträge zu sammeln. Die dafür entstandenen Belastungen werden als Bürokratiekosten bezeichnet. Eine Messung ergab, dass Ende 2008 die Belastung für die Wirtschaft bei rund 50 Mrd. EUR pro Jahr lag⁴. Daraufhin beschloss die Bundesregierung endlich realistische Maßnahmen einzuleiten, um diesen Umstand zu entschärfen.

In dieser Arbeit wird untersucht wie sich der Bürokratieaufwand auf die Unternehmen auswirkt und inwieweit die Abbaumaßnahmen der Bundesregierung auf die Wirtschaft greifen. Es werden alternative Lösungsansätze, wie z.B. der Einsatz von modernen Informationstechnologien gezeigt. Es werden allerdings nur die Belastungen durch Informationspflichten resultierend aus Gesetzen, Rechtsverordnungen, Satzungen oder Verwaltungsvorschriften betrachtet. Belastungen durch unternehmensinterne Bürokratie finden hierbei keine Berücksichtigung.

Diese Arbeit sollte ursprünglich auf einem Projekt basieren, für welches Fördergelder beantragt wurden. Dabei sollte ein Fragebogen erstellt werden um den direkten Bedarf in KMUs und Behörden nach einer technischen Lösung im OCR-gestützten Applikation zu

¹ Vgl. www.brauer-bund.de/bier-ist-rein/reinheitsgebot.html, abruf 09.09.2013

² Vgl. <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/reiner-holznagel-vom-bund-der-steuerzahler-das-darf-niemand-unterschreiben-1.501519>

³ Vgl. <http://www.openpr.de/news/506955/Weniger-Gesetze-mehr-Paragrafen.html>

⁴ <http://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/Aufgaben/Bestandreduzieren/bestand-reduzieren.html>, abruf 14.08.2013

ermitteln. Die auszuwertenden Daten sollten als Grundlage für die weitere Arbeit am Projekt darstellen. Leider hatte das Projekt die Ausschreibung nicht gewonnen und konnte somit nicht realisiert werden. Da das Thema Bürokratie in Verbindung mit Dokumentenmanagement ein aktuelles und allgegenwärtiges Feld ist, hat der Autor sich für eine reine Literaturarbeit entschieden. Dabei sind bereits vorhandene statistische Erhebungen sowie andere wissenschaftliche Veröffentlichungen in die Bearbeitung der Thematik eingeflossen.

Ziel der Arbeit ist es, aufzuzeigen wie mit dem Einsatz von Dokumentenmanagementsystemen die Belastung durch Bürokratie, also Bürokratiekosten, reduziert werden können. Unternehmen sollen mit der Arbeit einen Anhaltspunkt erhalten wie sie mit der Problematik "Bürokratie" besser umgehen können.

Die Arbeit unterteilt sich in 7 Kapitel, die jeweils mit einer kritischen Würdigung abschließen. In dieser wird der Inhalt des Kapitels reflektiert und es erfolgt eine Bewertung durch den Autor. In den ersten beiden Kapiteln wird der zugrunde liegende Begriff der Bürokratie definiert. Anschließend wird in Kapitel vier der Standort Deutschland näher beleuchtet indem mit verschiedenen Zahlen und Beispielen die Belastung durch Bürokratie dargestellt wird. Kapitel fünf zeigt kurz die Maßnahmen der Bundesregierung auf und inwieweit diese sich auf die Unternehmen auswirken. Kapitel sechs leitet die logischen Maßnahmen für Unternehmen aus dem vorhergehenden Kapitel ab und gibt eine Empfehlung ab wie mit dem Problem der Bürokratiebelastung umgegangen werden sollte. In Kapitel sieben wird diese Empfehlung aufgegriffen und näher untersucht sowie mit Zahlenbeispielen ein Lösungsansatz belegt. Kapitel acht fasst noch einmal die gesamte Arbeit zusammen und es erfolgt eine Empfehlung des Autors.

2. Bürokratie

2.1 Definition Bürokratie

Unter Bürokratie versteht man eine legal-rationale Organisationsform, welche kennzeichnend für moderne Verwaltung im öffentlich-staatlichen Bereich sowie in Unternehmen, Betrieben, Verbänden, Parteien, Kirchen, Militärorganisationen etc. steht. Bürokratie gibt es also in Staat und Wirtschaft.

In Anlehnung an Max Weber lassen sich folgende wesentliche Merkmale dem Begriff Bürokratie zuordnen: Sie ist ein geordnetes System von Regeln beruhend auf der Basis einer Satzung und organisiert in einer hierarchiegegliederten unpersönlichen Ordnung von Positionen. Es gibt eine klare Abgrenzung von Komponenten und eine Zuordnung von Funktionen, Verantwortlichkeiten und Befugnissen. Darüber hinaus erfolgt die Auslese der Funktionsträger nach formalen Qualifikationen. Des Weiteren werden alle Vorgänge schriftlich erfasst und dokumentiert. Unterschiede bei den Antragstellern erfolgen ebenfalls nicht; alle sind vor dem Antrag gleich.⁵

Aus diesen Merkmalen lassen verschiedene Vor- und Nachteile ableiten, welche nachfolgend erläutert werden.

2.2 Vor-und Nachteile von Bürokratie

Die Vorteile ergeben sich im Allgemeinen aus der technischen Überlegenheit gegenüber anderen Organisations- und Herrschaftsformen. Das heißt, dass in bürokratisch orientierten Organisationen alle gewöhnlichen Sachverhalte in Form von Satzungen und Rechtsvorschriften geregelt sind, so dass der Mitarbeiter bei der Bewältigung von Sachverhalten sich an diesen klar orientieren kann. Aus diesen Regelungen ergibt sich auch die klare Abgrenzung der Zuständigkeit, so dass schnell der richtige Ansprechpartner identifiziert werden kann. Diese zuständigen Funktionsträger, genauer die Mitarbeiter, die diese Funktion ausüben, wie zum Beispiel eine Bewilligungsstelle für Existenzgründerzuschuss⁶, verfügen daher über bestimmte funktionsorientierte Kompetenzen. Durch formale Anforderungen an die Qualifikation dieser Mitarbeiter, soll sichergestellt werden, dass nur entsprechend Fachkundigen diese Funktion inne haben.

Was auch als Vorteil erachtet werden kann, ist der Umstand, dass für die überwiegenden bürokratischen Tätigkeiten eine Pflicht zur Dokumentation, z.B. bei der Nachvollziehbarkeit des Bearbeitungszustands von Förderanträgen, besteht. Weiter wird eine klare Zuständigkeit und juristische Absicherung erreicht, falls es zu Abweichungen des angestrebten

⁵ Wirtschaftslexikon 16. Auflage, Gabler Verlag, 2004, S.570

⁶ Subventionsprogramm für Existenzgründer seitens der Agentur für Arbeit, welche Arbeitslosengeld beziehen.

Bearbeitungszustands des Sachverhaltes kommt. Auch soll eine ungerechte Behandlung der Antragsteller durch die Behörde vermieden werden, da jeder die gleiche Behandlung erfahren soll.

Im Folgenden wird nun erläutert warum in den Vorteilen der Bürokratie auch die Nachteile ihren Ursprung haben. Dabei leitet der Autor aus den oben genannten Vorteilen die Nachteile ab.

So gut strukturiert eine bürokratische Organisation auch ist, so schwer fällt es ihr sich an die dynamischen Marktveränderungen anzupassen.⁷ Man spricht auch von dysfunktionalen Effekten und Effizienzeinbußen.⁸ Der Grund dafür liegt, unter anderem, in den festen Abläufen zur Bewältigung einer Aufgabe. Diese beruhen bei Behörden überwiegend auf Rechtsvorschriften und bei Unternehmen auf standardisierten Protokollen bzw. Leitlinien.⁹ Zum Beispiel das Vorgehen des Mitarbeiters bei einer Kundereklamation.

Wenn versucht wird Rechtsvorschriften an den Markt anzupassen, also einzelfallgerecht zu gestalten, wird ein entsprechender Antrag zur größeren Belastung, da immer mehr Details abgefragt werden müssen. Dies lässt sich gut am Beispiel der jährlichen Einkommensteuererklärung zeigen; denn laut einer stichprobenartigen Studie (Dezember 2012) beträgt der Zeitaufwand für den deutschen Bürger dafür durchschnittlich 230 Minuten¹⁰.

Durch die unpersönliche hierarchische Ordnung können Fehler der unteren Ebene bei den Kontrollstellen der oberen Ebene schnell übersehen werden, da eine Kommunikation zwischen diesen Stellen nicht als nötig erachtet wird. Dies ist begründet in der Annahme, dass klare Regelungen ein fehlerfreies Arbeiten garantieren und ein Bürokrat sich regelkonform verhält.

Einzelschicksale mit schwerwiegenden finanziellen Folgen für den Antragsteller können aus Antragsablehnung bzw. Missachtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips resultieren, da alle Antragsteller gleich behandelt werden und Ausnahmen daher, mit Verweis auf die entsprechende Regelung, nicht geduldet werden. Dieser Nachteil lässt sich aktuell bei der Debatte um den strittigen Einsatz von Sanktionen gegenüber Hartz-IV-Beziehern beobachten. Wenn ein Bezieher gegen Forderungen seitens der Behörde verstößt, erhält dieser weniger Sekundäreinkommen¹¹, dabei geht die Staffelung von 10% -60%.¹²

⁷ Vgl. Scherm E., Pietsch G., 2007, S.17

⁸ Vgl. Gmür M., 2004, Sp 118-119

⁹ Vgl. Kieser A., 2002, S.62

¹⁰ Vgl. Projektreihe Bestimmung des Bürokratischen Aufwands und Anlass zur Entlastung 2012, Steuererklärungen, steuerlichen und zollrechtlichen Nachweispflichten, S.21

¹¹ Vgl. § 31 SGB 2 Pflichtverletzungen

Ein weiterer Nachteil ist, dass Unternehmen ihr Personal für die Erfüllung der Aufforderung zur Informationspflicht von leistungswirtschaftlichen Aufgaben eines Unternehmens abziehen müssen. Die Folge ist ein Effizienzverlust in der Wertschöpfung.

2.3 Kritische Würdigung

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass Bürokratie in Organisationen mit immer gleichbleibenden Aufgaben durchaus als sinnvoll erachtet werden kann. Dennoch ist zu beachten, dass der Grundgedanke im rationalen Handeln liegt und bei zu starker Ausprägung dies auf Kosten der Allgemeinheit geht. Wie oben beschrieben, stoßen die starren Regelungen der Bürokratie bei sich verändernden Marktbedingungen immer mehr an ihre Grenzen und benötigen daher eine Anpassung. Diese führen aber oft zur Überregulierung.

¹² Vgl. <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/sanktionen-bei-alg-ii-hartz-iv-empfaenger-werden-seltener-bestraft-a-910177.html>, abruf 13.08.2013

3. Definitionen

3.1 Definition Bürokratieaufwand

Im weiteren Verlauf werden die Begriffe Bürokratiekosten und Bürokratieaufwand synonym verwendet, da eine strikte Trennung für die Bearbeitung der vorliegenden Arbeit nicht von Bedeutung ist. Daher wird die Definition gem. §2 Abs. 2 NKRK verwendet:

„Bürokratiekosten im Sinne dieses Gesetzes sind solche, die natürlichen oder juristischen Personen durch Informationspflichten entstehen. Informationspflichten sind aufgrund von Gesetz, Rechtsverordnung, Satzung oder Verwaltungsvorschrift bestehende Verpflichtungen, Daten und sonstige Informationen für Behörden oder Dritte zu beschaffen, verfügbar zu halten oder zu übermitteln. Andere durch Gesetz, Rechtsverordnung, Satzung oder Verwaltungsvorschrift entstehende Kosten sind nicht umfasst.“¹³

Demnach entstehen Unternehmen, Bürgern und Verwaltungen Kosten für die Erfüllung einer staatlichen Informationsaufforderung.¹⁴ Diese können durch interne bzw. externe Personalaufwendungen oder durch Opportunitätskosten entstehen. Das können Anträge, Statistiken, Formulare sowie Nachweis- und Dokumentationspflichten sein. Allerdings versteht man darunter nicht nur staatliche Pflichten wie Gesetze, Vorschriften und Verordnungen, sondern auch Informationspflichten gegenüber Dritten, z.B. Wirtschaft gegenüber Verbrauchern. Generell lässt sich der Begriff Bürokratiekosten, am ehesten mit der nicht vermeidbaren Informationspflicht und den damit verbundenen Kosten für Bürger, Wirtschaft und Verwaltungen bezeichnen, ohne dass diese gegen staatliche Normvorgaben verstoßen oder etwaige Ansprüche auf finanzielle Mittel, Beihilfen und sonstige beantragte Leistungen verlieren.

Genauer ausgedrückt unterteilt sich der Aufwand für Bürokratie demnach in: Steuer- und abgabenbedingten Aufwand, der durch unternehmensinterne Verwaltungsarbeit in den Bereichen Personal, Boden und Kapital oder als Folge betrieblicher Aktivitäten anfällt; arbeits- und sozialrechtlicher Aufwand, der im Bereich Personal für Bescheinigungen, Meldungen etc. anfällt; statistischer Aufwand, der durch laufende Erhebungen durch statistische Ämter, kommunale Stellen, Kammern, Verbände etc. anfällt.

Bürokratienkosten entstehen auch durch die Beachtung einer Vielzahl von Gesetzen, Verordnungen und Richtlinien. Hierzu gehören letztlich auch die Anträge auf

¹³ Definition „Bürokratiekosten“, gem. §2 Abs. 1 Normenkontrollratgesetz (NKRK)

¹⁴ Vgl. Handbuch der Bundesregierung zur Ermittlung und Reduzierung der durch bundestaatliche Informationspflichten verursachten Bürokratielasten, Destatis, August 2006, S.8

Genehmigungen bei der Gründung oder Erweiterung eines Unternehmens sowie die Komplexität der Zuständigkeit.¹⁵

Die Bürokratiekosten ergeben sich also aus dem Zeitaufwand für die Verrichtung der Informationspflicht verrechnet mit dem Arbeitskostensatz

Neben der Messung der Bürokratiekosten, welche als methodische Grundlage das Standardkosten-Modell nutzen, unterscheidet der Bund noch den Erfüllungsaufwand. Im Folgenden soll der Unterschied verdeutlicht werden.

3.2 Definition Erfüllungsaufwand

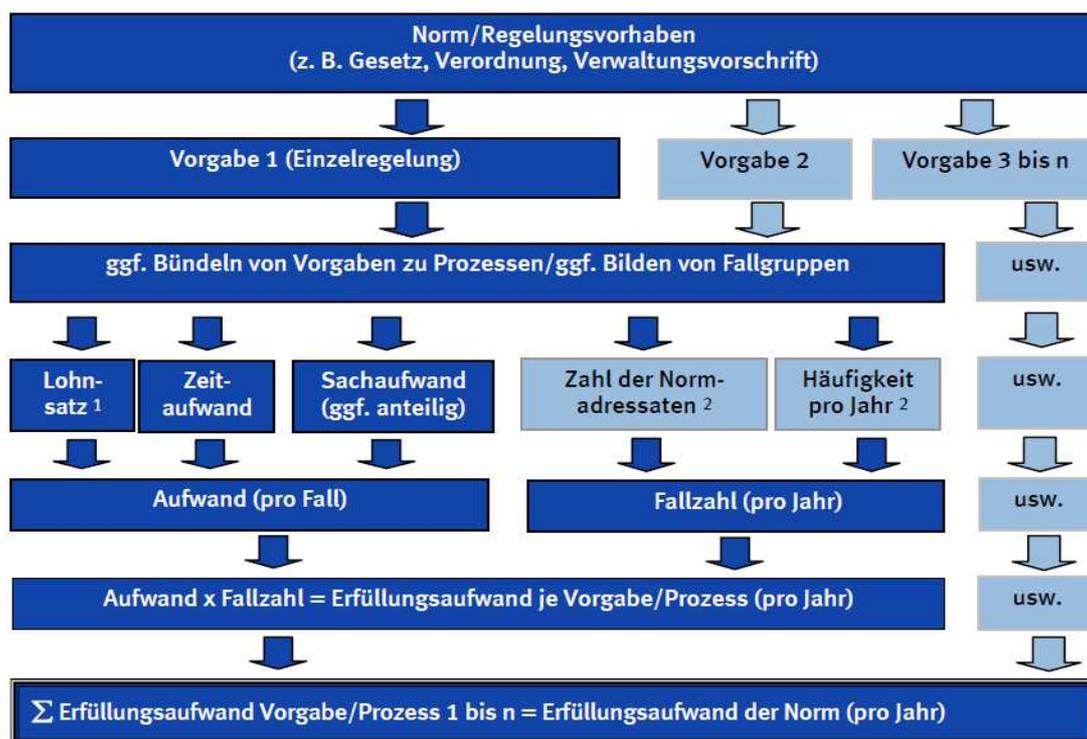
Der Erfüllungsaufwand umfasst den gesamten messbaren Zeitaufwand und die Kosten, die durch die Befolgung einer bundesrechtlichen Vorschrift bei Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft sowie der öffentlichen Verwaltung entstehen.“¹⁶ Seine Basis zur Berechnung beruht auf Checklisten und Interviews die durch das Statistische Bundesamt durchgeführt werden.

Das folgende Schema in der *Abbildung 1* zeigt wie sich der Erfüllungsaufwand für ein Regelungsvorhaben berechnet. Dabei beruht der Aufbau des Schemas auf verschiedenen Pilotprojekten zu dem Thema Bürokratieabbau. Bei der Berechnung werden die einzelnen Aufwendungen pro Fall je Vorgang ermittelt, bestehend aus Lohnsatz, Zeitaufwand plus Sachaufwand. Der resultierende Aufwand wird mit der Fallzahl der Regelungsvorgabe multipliziert. Das Ergebnis der Rechnung ergibt den Erfüllungsaufwand der Norm pro Jahr.

¹⁵ Vgl. Deutsche Ausgleichbank, Gründerbremse Bürokratie, S. 13

¹⁶ gem. § 2 Abs. 1 NKRG

Ermittlungsschema



1 Lohnsatz entfällt bei Bürgerinnen und Bürgern

2 soweit zur Ermittlung der Fallzahl erforderlich

Abbildung 1: Berechnungsschema des Erfüllungsaufwandes¹⁷

Das Ziel des Erfüllungsaufwands ist es, den Entscheidungsträgern und der Öffentlichkeit, mit angemessenem Aufwand, ein realitätsnahes Bild der aus der Perspektive der Normadressaten zu erwartenden Be- und Entlastungen zu geben.

3.3 Abgrenzung Bürokratiekosten/Erfüllungsaufwand

Wie schon erwähnt, versteht man unter dem Erfüllungsaufwand den Zeitaufwand und die Kosten, die den Bürgern und Bürgerinnen, der Wirtschaft und der Verwaltung durch die Befolgung einer gesetzlichen Vorgabe entstehen. Das können Informationspflichten, konkrete Handlungsanweisungen, die Erfüllung von Auflagen oder die Einhaltung von Grenzwerten sein. Dagegen sind die Bürokratiekosten ein Bestandteil des Erfüllungsaufwands. Damit sind die Kosten gemeint, die durch die Erfüllung von Informationspflichten entstehen. Mit Informationspflichten sind der klassische „Papierkram“ gemeint, also Anträge, Meldungen, Statistiken oder Nachweise.

Im weiteren Verlauf dieser Arbeit wird von Bürokratiekosten in der Wirtschaft ausgegangen.

¹⁷Statistisches Bundesamt, 2012 S.7

3.4 Bürokratiekosten infolge staatlicher Eingriffe

Es können in verschiedenen Bereichen im Unternehmen Kosten durch bürokratische Belastung entstehen. Im Folgenden werden kurz einige Beispiele genannt, um darzustellen was unter Bürokratiekosten verstanden wird.

Bürokratiekosten können durch Kosten in der Verwaltung wie z.B. durch die Aufbewahrung von Rechnungen auslöst werden, aber auch durch Such- und Informationskosten (Kosten für das Aufbereiten von Informationen), die aufgrund kommunaler statistischer Erhebungen entstehen. Durch das externe und interne Rechnungswesen entstehen bei der Leistungserstellung bürokratische Kosten, weil z.B. die genaue Menge und der Grund der Materialentnahme dokumentiert werden muss und dieses Dokument wiederum aufbewahrt werden muss. Dadurch, dass Arbeitnehmer mit dem Erfüllen einer Informationspflicht beschäftigt sind, können diese nicht wertschöpfend im Unternehmen tätig sein, so dass Opportunitätskosten entstehen.

3.5 Kritische Würdigung

Es war ein wichtiger Schritt der Bundesregierung eine Grundlage zu schaffen, die die Auswirkung von bürokratischen Belastungen durch ein standardisiertes Verfahren messbar macht. Dadurch lassen sich die kostenträchtigsten Informationspflichten identifizieren und Maßnahmen können gezielter eingeleitet werden.

In Abb. 1 ist zu erkennen, dass ein erheblicher Teil des Erfüllungsaufwands aus Personalkosten besteht. Wenn die Wirtschaft also von sich aus die Belastung durch Bürokratie zu senken versucht, muss diese ihr Personal entlasten bzw. effizienter einsetzen.

4. Standort Deutschland

Dass Bürokratie einen Einfluss auf Unternehmen hat, lässt sich nicht von der Hand weisen. Wie stark der Einfluss ist und wo dieser seine Ursachen hat, soll in dem folgenden Kapitel näher beleuchtet werden.

4.1. Beispiele für Bürokratie in Deutschland

Die folgenden Beispiele verdeutlichen welchen Einfluss die Bürokratie auf den Standort Deutschland und das unternehmerische Handeln haben. Dabei wird weniger auf den rechnerischen Aspekt eingegangen. Vielmehr soll aufgezeigt werden warum Bürokratie als Hemmnis wahrgenommen wird. Da der Fokus der Arbeit auf der Vermeidung bzw. Senkung von Bürokratiekosten zielt, gehen die Beispiele entsprechend darauf ein. Das erste Beispiel, trotz dass es keine Bürokratiekosten der Wirtschaft (sondern Verwaltung) sind, soll aufzeigen wie wichtig Brüssel es sieht, dass Rechtsvorschriften eingehalten werden. Das zweite Beispiel zielt darauf wie viele Anträge ein Existenzgründer stellen muss und welcher Aufwand dahinter steckt, um Subventionen erhalten zu können. Im letzten Beispiel wird dargestellt was passieren kann, wenn keine passenden Regelungen für ein unternehmerisches Vorhaben vorhanden sind. In der Praxis gibt es noch viele weitere Beispiele. Aufgrund der Masse hat sich der Autor auf die drei beschränkt.

4.1.1 Beispiel Seilbahnverordnung

In der Richtlinie 2000/9/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 20. März 2000, auch Seilbahnverordnung genannt, wird der Bau und Betrieb einer Seilbahn für den Personenverkehr reglementiert. In dieser werden die Anforderungen z.B. an die technischen Anlagen und Umweltauswirkungen beschrieben. Als wesentlichen Grund für die Erstellung einer Seilbahnverordnung, welche für alle EU-Mitglieder verbindlich ist, sieht das Parlament die vielen einzelstaatlichen Rechtsvorschriften. Diese zeigen einen zu großen Unterschied hinsichtlich spezifischer Verfahren der nationalen Industrie sowie hinsichtlich regionaler Gepflogenheiten und Kenntnisse für das Betreiben einer Seilbahn im Personenverkehr.¹⁸ Der Anspruch an eine einheitliche Regulierung kann als durchaus begründet erachtet werden, da einheitliche Standards zur Erhöhung der Sicherheit und Wirtschaftlichkeit beitragen¹⁹. Dabei gilt die Verordnung als Mindestanforderung für einzelstaatliche Rechtsvorschriften, denn die EU sieht die Verantwortung für die Zulassung einer Seilbahn bei den Behörden der jeweiligen Mitgliedsstaaten. Dies hat zur Folge, dass die Länder der Bundesrepublik gezwungen sind eine solche Verordnung zu verabschieden.

¹⁸ Vgl. EU-Richtlinie 2000/9/EG 20. März 2000, L 106/21

¹⁹ Vgl. Hartlieb B, Kiehl P., Müller N., 2009, S.2

Betrachtet man die Topographie der europäischen Mitgliedstaaten, so wird klar, dass eine Pflichtverordnung nicht für alle Mitgliedsstaaten, und deren Bundesländer, Kantone, Provinzen oder ähnlichem, einer Rechtfertigung zu Grunde liegen. Beispielsweise gibt es solch eine Verordnung in dem Bundesland Berlin, obwohl dort der höchste Berg²⁰ gerade mal einmal 120,10 Meter hoch ist und keine Seilbahn betrieben wird. Trotzdem musste das Land Berlin eine Seilbahnverordnung erlassen, um einer angedrohten Strafe des europäischen Gerichtshofs in Höhe von 791.000 EUR²¹ zu entgehen.

Um den Forderungen Brüssels gerecht zu werden, sind dem Land Berlin Kosten entstanden, obwohl diese der Logik nach nicht notwendig gewesen wären, da objektiv keine Seilbahn in der Landeshoheit von Berlin vorhanden ist. Warum Brüssel keine Ausnahme für solch einen Sachverhalt in der Richtlinie in Betracht zieht, lässt sich nur erahnen.

4.1.2 Beantragung Einstiegsgeld

Wenn ein Gründer aus der Arbeitslosigkeit heraus Unterstützung in Form von Zuschüssen erhalten möchte, muss er sich erst einigen bürokratischen Hürden stellen. Vor dem Start muss er sich bewusst sein wie er seine Selbständigkeit finanziert. Er kann Kredite aufnehmen, angespartes Kapital nutzen oder auch einen Antrag auf Zuschuss stellen. Was dieser genau beantragen kann, ist in der Onlinedatenbank www.foerderdatenbank.de eingesehenbar oder kann beim zuständigen Berater bei der Agentur für Arbeit erfahren werden.²²

Ist der Gründer im Bezug von Arbeitslosengeld II nach SGB II, kann dieser bei der zuständigen Behörde einen Antrag auf Einstiegsgeld stellen. Der Zuschuss dient zur Unterstützung arbeitsloser Menschen beim Einstieg in die Selbständigkeit. Wesentliche Voraussetzung für den Erhalt ist, dass die Selbständigkeit auf Dauer die Abhängigkeit von Hilfeleistungen beendet und hauptberuflichen Charakter hat. Die Dauer der Förderung ist auf maximal 24 Monate begrenzt und die Höhe der Zuschüsse hängt von der finanziellen Situation der Bedarfsgemeinschaft ab.

Wenn der Gründer den Antrag auf Einstiegsgeld stellt, muss er folgendes dem Antrag beifügen:

- Kurzbeschreibung des Existenzgründungsvorhabens
- Kapitalbedarfs- und Finanzierungsplanung
- Umsatz- und Rentabilitätsvorschau

²⁰ Teufelsberg

²¹ Vgl. <http://www.sueddeutsche.de/panorama/ein-seilbahngesetz-fuer-berlin-berge-bahnen-und-giganten-1.683057>, 27.06.2013, 13:53.

²² http://www.arbeitsagentur.de/nn_549712/zentraler-Content/A07-Geldleistung/A071-Arbeitslosigkeit/Allgemein/Alg-II-Einstiegsgeld.html, abruf 03.09.2013

- Lebenslauf

Bei der Kurzbeschreibung des Existenzgründervorhabens handelt es sich um einen kleinen Businessplan. In diesem wird das Vorhaben des Existenzgründers so genau wie möglich festgehalten und hat einen Umfang von 10- 20 Seiten. Zum Unternehmenskonzept gehören eine Kapitalbedarfs- und Finanzierungsplanung, die eine vorausschauende Planung der Investition voraussetzt. Die Umsatz- und Rentabilitätsvorschau ist eine dreijährige Vorausschau, wobei die ersten 12 Monate detaillierte Angaben zu Ausgaben und Einnahmen aufzeigen sollen, um so die längerfristige Tragfähigkeit eines Unternehmens zu belegen. Dies ist zwar sinnvoll, bringt aber manchen Existenzgründer an seine Grenzen. Daher ist in der Regel ein Existenzgründerberater nötig, der natürlich Kosten verursacht. Allerdings kann der Existenzgründer auch für diese Kosten einen Antrag für Zuschüsse stellen.

4.1.3 Beispiel „Genehmigungshemmnisse Gondolieri“

Das folgende Beispiel zeigt auf, wie störend bzw. verstörend sich Bürokratie auf eine Existenzgründung auswirken kann. Die Messestadt Leipzig bietet für Touristen (2012, 2,48 Millionen Übernachtungen)²³ viele interessante Sehenswürdigkeiten zum Kennenlernen der nordsächsischen Metropole. Da wären zum einen das Völkerschlachtdenkmal, was an den glorreichen Sieg über Napoleon vor 200 Jahren erinnert, der in Goethes Faust erwähnte Auerbachs Keller und vieles mehr. Leipzig verfügt aber auch über ein ausgeprägtes Wasserstraßennetz, welches aus natürlichen (weiße Elster) und künstlichen Wasserläufen (Karl-Heine-Kanal) besteht. Daher hatte ein italienischer Existenzgründer im März 1999 die Idee, dass touristische Angebot der Stadt Leipzig um Gondelfahrten mit original venezianischen Gondeln zu bereichern.

Die Anlegestellen für die Gondeln befindet sich in der Nonnenstraße 11b. Die Leipziger Wasserbehörde²⁴ sitzt in der Nonnenstraße 5c, nur ein paar Hausnummern weiter auf der gleichen Straßenseite, und sie überblickt den Fluss. Da die Anlegestelle in Sichtweite der Behörde liegt, folgte nach zufälliger Sichtung eines Bürokraten eine entsprechende Überprüfung auf Genehmigungen. Nach Überprüfung wurde festgestellt, dass kein Antrag auf Genehmigung für den Bau einer Anlegestelle vorlag. Daraufhin wurde der Betreiber aufgefordert dieses Versäumnis zu korrigieren und darüber hinaus eine Architektenzeichnung des Anlegestegs vorzulegen, mit genauen Abmessungen und einer Beschreibung in zweifacher Ausfertigung. Folglich überprüften die Bürokraten auch, ob der Existenzgründer die Lizenzen für die entgeltliche Beförderung von Personen in Booten vorweisen kann. Er benötigt diese Genehmigungen sowohl für die Gondeln als auch für die

²³ <http://www.l-iz.de/Wirtschaft/Leipzig/2013/03/Leipzig-Tourismus-mit-Wachstum-46728.html>, abruf am 13.08.2013

²⁴ Heute: „Amt für Stadtgrün und Gewässer Wasserwirtschaft/ Flächenmanagement“ mit aktuellen Sitz in der Pragerstraße 118-136 (technisches Rathaus) in Leipzig

Gondelführer, die Gondolieri. Nachweisen konnte er die entsprechende Lizenz nicht. Die Wasserbehörde forderte daher die Beantragung der nötigen Lizenzen.

Als weitere Erschwernis kam hinzu, dass die Bürokraten anmerkten, dass eine Gondel kein normales Boot im eigentlichen Sinne darstellt. Daher bat die sächsische Behörde das Land Brandenburg darum die Gondeln und die Gondelführer zu lizensieren, da die Stadt Leipzig keine eigene Schiffsregisterbehörde hatte. Doch auch Brandenburg hatte keine auf Gondeln zugeschnittene Regelung. Mittlerweile waren drei Monate vergangen und der Unternehmer fragte über seine mittlerweile eingesetzte Anwältin an, „[...] was erforderlich ist, um eine Genehmigung für den Betrieb original venezianischer Gondeln auf den Wasserwegen der neuen Bundesländer zu erhalten“. Jedoch konnten der zuständige Sachbearbeiter der hinzugezogenen Behörde in Brandenburg und ein weiterer des Ordnungsamtes in Leipzig immer noch nicht mitteilen, wann die Gondolieri ihre Prüfung für den Flussführerschein ablegen könnten. Ende August 1999 erhielt der Unternehmer ein fünfseitiges Schreiben der Leipziger Wasserbehörde. In diesem wurde mitgeteilt, dass ihm eine Genehmigung für eine „schwimmende Bootsanlage, 14 Fuß lang, 5 Fuß breit“ erteilt wurde.

Kurz darauf entschieden die Stadt Leipzig und der Sachbearbeiter aus Brandenburg, dass das Sächsische Wassergesetz- damals zuletzt 1987 durch die Behörden der DDR geändert, als rechtliche Grundlage für die Registrierung der Gondeln sei. Daraufhin wurden dem Unternehmer die entsprechenden Formulare zugesandt, die noch das Emblem der Deutschen Demokratischen Republik auf dem Deckblatt hatten. Diese Formulare führten allerdings auch nicht zu der gewünschten Genehmigung. Es fehlte noch immer an einer entsprechenden Regelung.

Das Institut für Freizeit- und Sportforschung in Berlin ist zu dem Ergebnis gekommen, dass die Vorschriften für die Lizenzierung der Ruderer der traditionellen flachen Boote im Spreewald auch auf Gondeln angewendet werden könnten. Daher schlug die Wasserbehörde vor, diese Vorschriften auch zur Anwendung kommen zu lassen. Der Existenzgründer blieb skeptisch, da die Flachboote zwar einiges mit den Gondeln gemeinsam hatten, aber in Bauart und Fortbewegung sich unterschieden. Die Führer der Flachboote stehen in ihren Booten und tauchen die Stangen in das dunkle Wasser der Spree, was die Boote im Spreewald mit den Gondeln Venedigs gemeinsam haben. Aber die Spreewaldboote werden gestakt, während Gondeln gerudert werden. Auch diese Überlegung führte nicht zur gewünschten Genehmigung, da keine passende Regelung zur Anwendung gefunden werden konnte.

Im April 2000, etwa ein Jahr nach Entdeckung des nicht genehmigten Anlegestegs, fuhr der zuständige Beamte der Behörde aus Brandenburg nach Leipzig. Er vermaß die Gondeln von

Bug bis Heck, prüfte die bauliche Qualität der Gondeln und stellte die Bedingung nach Wasserwesten für jeden Passagier. Danach erhielt der Existenzgründer die Registrierung für beide Gondeln.

Jetzt fehlte nur noch die Lizenz zum Führen einer Gondel. Es musste eine theoretisch-praktische Prüfung abgelegt werden, in der verschiedene Schiffsmanöver ausgeführt worden sind. Eine 30-minütige schriftliche Prüfung in dem 148 km entfernten Dahwitz-Hoppegarten musste ebenfalls bestanden werden. Darüber hinaus musste ein medizinischer Test durch einen anerkannten Arzt der Binnenschifffahrt ebenfalls bestanden werden.

Im Mai 2000, nach 14 Monaten und 34 Briefen zwischen der Rechtsanwältin und den verschiedenen Behörden sowie unzähligen Telefonaten, erteilte der zuständige Beamte der Behörde in Brandenburg dem Unternehmer gegen eine Gebühr von 180 € (240 \$) den Fluss-Führerschein.²⁵

Das Beispiel des Gondoliere zeigt exemplarisch was passieren kann, wenn bürokratische Ordnungen auf kreative Ideen stoßen, wie hier dem Einsatz von venezianischen Gondeln in Leipziger Gewässern, und keine entsprechende Regelung Anwendung findet. Dieser bürokratische Akt war in seiner Art und Weise so außergewöhnlich, dass dieser Fall als abschreckendes Beispiel für bürokratische Hürden in der Existenzgründung es auf die Titelseite des Wall Street Journals²⁶ schaffte. Dennoch ist positiv anzumerken, dass im dargestellten Beispiel, nach einer kurzen Orientierungsphase, der zuständige Fachbeamte ermittelt werden konnte. Es lässt sich leider nicht genau beziffern wie hoch der Schaden ist, den der Unternehmer erleiden musste. Opportunitätskosten musste er nicht in besonders hohem Maße leisten, da er seine Gondel auch ohne Genehmigungen betrieb.

²⁵ Vgl. <http://www.da-vito-leipzig.de/gondeln.php>, abruf 13.08.2013

²⁶ Titelseite von Donnerstag, den 28. September 2000

4.2 Ökonomische Folgen

4.2.1 Allgemeine ökonomische Folgen

4.2.1.1 Bürokratie behindert Unternehmen

Durch die zunehmende Globalisierung der Märkte sind Flexibilität und Reaktionsschnelligkeit zwei essentielle Faktoren für erfolgreiches unternehmerisches Handeln geworden. Bürokratische Hürden, wie zum Beispiel das komplexe Deutsche Arbeitsrecht gefährden z.B. beim Anpassen des Personalbedarfs an die jeweiligen Marktbedingungen den unternehmerischen Erfolg. Das können eventuelle Abfindungszahlungen oder eingeklagte Wiedereinstellungen sein. Die Folge ist, dass die Reaktionszeit abnimmt, während die Opportunitätskosten gleichzeitig steigen. Die entgangene Möglichkeit zur Wertschöpfung führt letztendlich zu einem Wettbewerbsnachteil der Unternehmen.

4.2.1.2 Bürokratie abschreckend für Investoren

Laut einer Befragung der „American Chamber of Commerce in Germany“ aus dem Jahr 2004, sehen amerikanische Investoren die größte Schwäche im deutschen Arbeitsmarkt²⁷. Dabei wünschen sich die Investoren: eine Lockerung des Kündigungsschutzes, um flexibler am Markt agieren zu können; dass die Lohnnebenkosten reduziert werden und dass die Gesetzesdichte abnimmt.

Bestätigt wird dies auch durch das Ranking des Index of Economic Freedom aus dem Jahr 2013, in dem Deutschland den 19. Platz belegt. Begründet wird dies auch hier mit der allgemein hohen Regulierungsdichte, wie etwa beim Kündigungsschutz der Arbeitnehmer.²⁸

Unternehmensgründer leiden besonders schwer unter den bürokratischen Hürden. Verschärft wird dieser Umstand, wenn auf Grund der Unternehmensspezifikation besonders viele Informationspflichten auf den Gründer zukommen, z.B. durch das Einstellen von Arbeitnehmern oder das Arbeiten mit besonders gefährlichen Stoffen.

Bürokratie kann auch Innovationen und Fortschritt hemmen, da Mitarbeiter einen Teil ihrer Forschungszeit dem Ausfüllen von Anträgen und Genehmigungen sowie dem Suchen oder Erstellen notwendiger Dokumente opfern müssen. Dies führt dann insgesamt zur Verlangsamung der Forschung.

Auch kann es zu einer Überlastung der Gerichtsbarkeiten durch eine Vielzahl von Anklagen wegen bewussten oder unbewussten Verstößen von Unternehmen gegen Rechtsvorschriften kommen.

²⁷ Klepper

²⁸ <http://www.heritage.org/index/country/germany>

4.2.2 Ökonomische Folgen für Deutschland

Hohe bürokratische Hürden können negative ökonomische Folgen für Deutschland haben. Deren Einfluss soll an ausgesuchten Kennzahlen näher untersucht werden.

4.2.2.1 Direktinvestitionen in Deutschland

Eine rein rechnerische Bewertung der Attraktivität eines Standortes, gemessen an den ausländischen Direktinvestitionen, ist nur bedingt aussagekräftig. Einmaleffekte können eine Statistik verfälschen, wie der aktuelle World Investment Report 2013²⁹ zeigt. Laut Jörg Weber, Leiter der zuständigen UNCTAD-Abteilung (United Nations Conference on Trade and Development), sei in der Bilanz eine verringerte Summe der Kapitalzuflüsse für Deutschland zu verzeichnen, da im Jahr der statistischen Erhebung (2012) ausländische Tochterunternehmen in Deutschland ihren Muttergesellschaften geliehene Gelder zurückgezahlt haben. Somit ist Deutschland 2013 von den Top 20 der attraktivsten Standorte für Direktinvestitionen auf Rang 39 gesunken.³⁰

Desweiteren ist zu beachten, dass jedes Unternehmen Standortfaktoren individuell wertet. Laut einer Unternehmensbefragung des ifo Instituts für den Standort Ostdeutschland³¹ bewerten deutsche und ausländische Muttergesellschaften Standortfaktoren unterschiedlich. So zum Beispiel sind große Diskrepanzen bei der Gewichtung der Standortfaktoren Größe des Absatzmarktes, Arbeitskosten, Verkehrsinfrastruktur und Steuerbelastung zu verzeichnen (*siehe Abb. 2*). Während deutschen Muttergesellschaften der Standortfaktor Arbeitskosten sehr wichtig erscheint (Rang 3), spielt dieser für ausländische Muttergesellschaften eher eine untergeordnete Rolle (Rang 14). Dafür ist ihnen das Thema Korruption umso wichtiger (Rang 3), was für deutsche Muttergesellschaften nur auf Rang 13 landet. Belastung durch Bürokratie findet in der Liste Top 10 Standortfaktoren keine Erwähnung.

²⁹ http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2013_en.pdf, abruf 02.09.2013

³⁰ <http://www.handelsblatt.com/politik/konjunktur/nachrichten/welt-investitionsbericht-auslaendische-unternehmen-meiden-deutschland/8411836.html>, abruf 02.09.2013

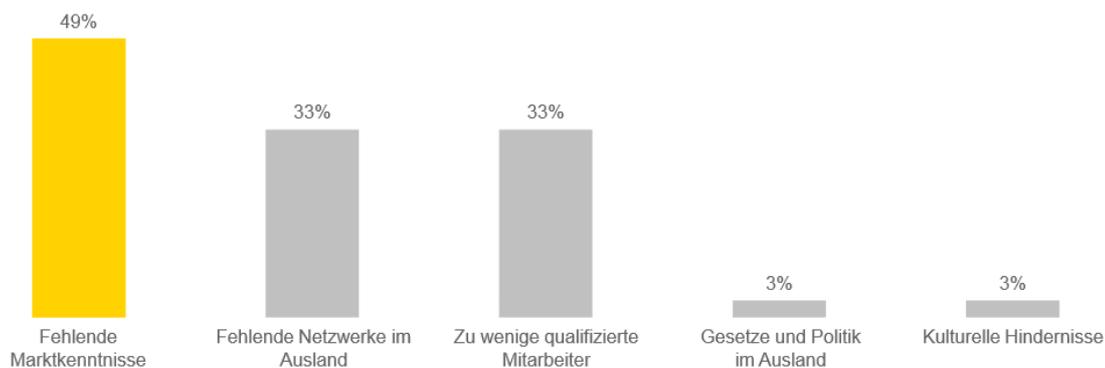
³¹ Grundig, Pohl, Schmalholz, 2008, S. 4

Standortfaktor	Alle Muttergesellschaften	Ausländische Muttergesellschaften	Deutsche Muttergesellschaften
	n = 93	n = 42	n = 51
	Rang		
Rechtssicherheit	1	1	2
Eigentumsverfassung	2	2	4
Größe des Absatzmarktes	3	8	1
Arbeitskosten	4	14	3
Verfügbarkeit Hochqualifizierte	5	6	5
Verkehrsinfrastruktur	6	11	6
Korruption	7	3	13
Persönliche Sicherheit	8	9	9
Steuerbelastung	9	13	7
Verfügbarkeit Facharbeiter	10	10	8

Abbildung 2: TOP-10-Faktoren der Standortwahl³²

Bei einer Befragung chinesischer Investoren, durchgeführt durch Ernst & Young³³ (siehe Abb. 3), wird die Belastung durch Bürokratie bzw. Gesetze und Politik im Ausland weniger problematisch (3%) betrachtet als fehlende Marktkenntnis (49%).

„Was waren die größten Probleme bei Auslandsinvestitionen in der Vergangenheit?“ (Mehrfachnennung möglich)



Basis: Unternehmen, die in den vergangenen fünf Jahren in Europa investiert haben Angaben in Prozent

- Unkenntnis über die Marktverhältnisse erschwert chinesischen Unternehmen das Investieren im Ausland. Helfen könnten internationale Netzwerke und entsprechend qualifizierte Mitarbeiter, die aber häufig noch fehlen. Recht, Politik und Kultur im Ausland sind hingegen selten ein Hindernis.

Abbildung 3: Probleme bei Auslandsinvestitionen chinesischer Investoren³⁴

Daraus lässt sich schließen, dass Bürokratie zwar ein Hemmnis für einzelne Unternehmen darstellt, aber ausländische Direktinvestitionen davon nicht vorrangig betroffen sind.

³² Grundig, Pohl, Schmalholz, 2008, S. 5

³³ Ernst & Young, 2012, S.17

³⁴ Ernst & Young, 2012, S.17

4.2.2.2 Forschung und Entwicklung

Gerade ein so rohstoffarmes Land wie Deutschland ist auf Innovationen und Fortschritt angewiesen. Dabei kommen viele Neuerungen aus den Hochschulen. Die haben allerdings mit immer enger werdenden Budgets zu kämpfen. Das Land Sachsen-Anhalt z.B. zieht Sparmaßnahmen in Erwägung mit der Folge, dass sogar ganze Fachbereiche geschlossen werden könnten³⁵. Hochschulen müssen also einen Weg finden ihre Projekte selber zu finanzieren. Eine Möglichkeit ist es die Finanzierung über einen Projektträger zu realisieren. Dabei veröffentlicht dieser eine Ausschreibung in der man sich um den Erhalt von Fördergeldern bewerben kann. Beispielsweise läuft derzeit ein Programm des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) mit dem Thema „[...]Förderung von Digitalen Medien in der beruflichen Bildung“³⁶. Für die Abwicklung der Fördermaßnahmen schaltet das BMBF das Deutsche Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR)³⁷ als Projektträger ein. Der Projektträger kümmert sich um das Auswahlverfahren und entscheidet wer die Fördergelder des BMBF erhält. Antragsteller, also die Hochschulen, müssen dabei eine Projektskizze einreichen, welche detailliert das zu fördernde Projekt auf einer fest definierten Anzahl von Seiten beschreibt.

Der eigentliche Aufwand liegt dabei in der Erarbeitung der Projektskizze, inklusive dem Sammeln und Bewerten von relevanten Informationen (wie z.B. Marktdaten) sowie dem genauen Bearbeiten der nötigen Anträge aller Projektbeteiligten. Dieser entstandene Aufwand entspricht den Bürokratiekosten; also Zeitaufwand verrechnet mit den Stundensätzen der Projektbeteiligten.

Wie beschrieben ist die Teilnahme an solch einer Ausschreibung sehr aufwendig und kompliziert, zumal nicht garantiert werden kann, dass diese dann auch gewonnen wird. Daher ist zu versuchen alle möglichen Hilfestellungen zu nutzen, um die Bürokratiekosten möglichst gering zu halten, damit der Schaden bei nicht gewonnenen Ausschreibungen nicht zu hoch ausfällt.

³⁵ Vgl. <http://www.mz-web.de/mitteldeutschland/hochschulen-in-sachsen-anhalt-minister-will-einzelne-fachbereiche-schliessen,20641266,24182066.html>, Abruf 12.09.2013

³⁶ Vgl. <http://www.bmbf.de/foerderungen/22611.php>, Abruf 12.09.2013

³⁷ Der Projektträger Deutschen Zentrum für Luft- und Raumfahrt (PT-DLR) setzt Projekte verschiedener Ministerien fachlich und organisatorisch um und ist ein unverzichtbarer Baustein im Projektfördersystem der Ministerien.

4.3 Ursachen für hohe Bürokratisierung in Deutschland

Ursachen für die hohe Belastung durch Bürokratiekosten wird durch die Stiftung Marktwirtschaft³⁸ aus vier Hauptgründe identifiziert die in den folgenden Absätzen näher beschrieben werden.

4.3.1 Steigende Nachfrage nach staatlicher Sicherheit durch die Gesellschaft

Insgesamt nimmt die Risikobereitschaft der Bürger mit der Zeit ab. Sie nehmen aufwendige Verfahren für Genehmigungen, Schutzrechte und soziale Sicherungssysteme in Kauf und werden von der Gesellschaft daher nachgefragt. Mit der Folge, dass die Bürokratie zunimmt.

4.3.2 Die Unvollkommenheit politischer Märkte

Politiker und Gesetzgebung erfüllen gerne die Nachfrage nach Bürokratie, da es den eigenen Zielen nützt. Politiker bzw. deren Wahlprogramme müssen den Wählern gefallen. Des Weiteren werden kleinere Interessengruppen, die sich laut zu Wort melden stärker beachtet als die großen Gruppen, die schwer zu organisieren sind. Im Vordergrund steht daher eine kurzfristige Klientelpolitik. Daher gibt es keine Lobby für Bürokratieabbau, weil die Vermeidung von Bürokratie nur in langfristiger Perspektive Vorteile bringt.

Der Ursache der „Unvollkommenheit politischer Märkte“ ist im Allgemeinen zuzustimmen. Dennoch ist diese Betrachtungsweise hinsichtlich dem Thema Bürokratieabbau mittlerweile obsolet. Die Bundesregierung hat diese in ihr Wahlprogramm 2013 mit aufgenommen³⁹.

4.3.3 Rechtssetzung nach einem verfehlten Gerechtigkeitsbild

„Der Begriff Gerechtigkeit fehlt in keinem Partei- und Regierungsprogramm. Doch muss Gerechtigkeit wirklich erst durch vielfältige Staatseingriffe in die Marktprozesse hergestellt werden? Im Laufe der Zeit wurde immer häufiger zugunsten staatlicher Intervention entschieden und die Soziale Marktwirtschaft schrittweise zum Wohlfahrtsstaat deformiert. „Sozial“ wurde mit „Umverteilung und Einzelfallgerechtigkeit“ gleichgesetzt - ein Prozess, der zu immer detaillierteren Regelungen führen musste, wie auch der Umfang der Steuergesetze zeigt.“⁴⁰ Ob sich diese Entwicklung perspektivisch rückgängig machen lässt, wird wohl nur die Zukunft zeigen, denn bei der entstandenen Komplexität erscheint Bürokratieabbau eher beschwerlich.

4.3.4 Fehlende institutionelle Bürokratieschranken

„Staatliche Bürokratien unterliegen keiner Marktkontrolle. Zwar bietet ein föderaler Staatsaufbau im Ansatz die Möglichkeit, Wettbewerb zwischen den einzelnen

³⁸ Die Stiftung Marktwirtschaft ist eine wirtschaftsliberal orientierte Denkfabrik, der vorrangig liberale Wirtschaftswissenschaftler angehören.

³⁹ Vgl. CDU/CSU.: Regierungsprogramm 2013-2017, 2013, S. 20

⁴⁰ Klepper, C.D.: Ausgabe Nr 91, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Bürokratieabbau in Deutschland, versinkt unsere Zukunft im Regelsumpf?, Stiftung Marktwirtschaft, 2005, S.8

Gebietskörperschaften herzustellen. In Deutschland stehen dieser Chance jedoch starke Kräfte entgegen, so z.B. die Zentralisierung der Gesetzgebungskompetenzen auf Bundesebene, die fehlende Steuerautonomie der Länder, häufig überlappende Zuständigkeiten und Mischfinanzierungen. Hinzu kommen Finanzausgleichsregelungen, die den Anreiz für effizientes staatliches Handeln auf Länderebene zunichtemachen.“⁴¹ Das staatliche Bürokratien keiner Marktkontrolle unterliegen ist nicht mehr aktuell. 2005 wurde der Nationale Normenkontrollrat geschaffen, der die Effizienz und Folgekosten einer Rechtsvorschrift prüft.

4.3.5 Die EU als weitere Quelle

„Auch die Europäische Union muss mittlerweile zu den Quellen für Bürokratie gezählt werden. So erlässt Brüssel stetig neue Vorschriften, ohne jedoch im gleichen Maße andere zurück zunehmen. Die Gesamtanzahl und der Umfang der Vorschriften sind dabei beträchtlich angewachsen: Ende 2002 belief sich der Bestand an Rechtsvorschriften bereits auf 97.000 Amtsblattseiten. Im Jahre 2003 hat die EU-Kommission eine Initiative zur Verschlinkung dieser Vorschriften eingeleitet.“⁴² Im Zuge dieser Verschlinkung und auch als deutliches Zeichen für Bürokratieabbau wurde im Jahre 2009 neben weiteren Verordnungen auch die so genannte EU-Gurkenverordnung ((EWG) Nr. 1677/88) abgeschafft⁴³. Diese Verordnung setzte Qualitätsnormen für Gurken fest, wurde mehrmals geändert (zuletzt 2004) und umfasste am Ende sieben Seiten inklusive Deckblatt und Anhang⁴⁴.

4.3.6 Zusammenfassung der Gründe

Wie von der Stiftung Marktwirtschaft dargestellt liegen Ursachen für die bürokratische Belastung durch den Gesetzgeber nicht allein in seiner Schuld. Die Ursachen sind vielschichtig und über Jahre gewachsen. Sie haben also ihre Wurzeln im Gesamtdeutschen Volk und demokratischen System.

4.4 Auswirkungen auf Unternehmen

An dieser Stelle soll aufgezeigt werden, welche Auswirkungen ein hoher Grad an Bürokratie auf Unternehmen hat.

4.4.1 Definition KMU's

Bei der Definition richtet sich der Autor nach der Richtlinie 2003/361/EG (*siehe Abb. 4*).

⁴¹ Klepper, C.D.: Ausgabe Nr 91, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Bürokratieabbau in Deutschland, versinkt unsere Zukunft im Regelsumpf?, Stiftung Marktwirtschaft, 2005, S.8

⁴² Klepper, C.D.: Ausgabe Nr 91, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Bürokratieabbau in Deutschland, versinkt unsere Zukunft im Regelsumpf?, Stiftung Marktwirtschaft, 2005, S.8

⁴³ <http://www.stern.de/wissen/natur/ende-einer-eu-norm-die-krumme-gurke-ist-wieder-im-handel-705344.html>, Abruf am 09.09.2013.

⁴⁴ Vgl. Verordnung (EWG) Nr. 1677/88

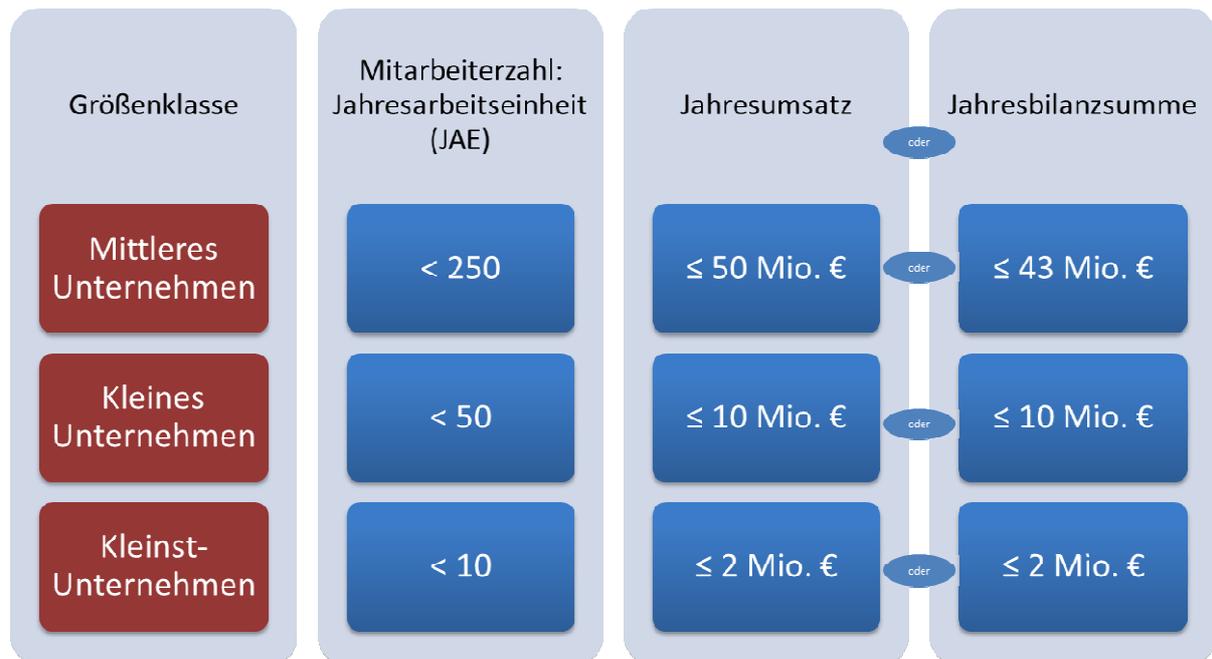


Abbildung 4: Definition KMU nach EU⁴⁵

4.4.2 Beispiele für Auswirkungen auf Unternehmen in der Gründung

Die Auswirkung von Bürokratie auf KMUs macht sich besonders bei Existenzgründungen bemerkbar. Dabei ist die Zahl der Behördengänge ein guter Indikator für den Aufwand, den ein Gründer hat, da diese mit Zeitaufwand, also mit Kosten verbunden sind. Das folgende Beispiel der Eröffnung einer einfachen Eckkneipe soll aufzeigen, welche Behörden am Gründungsvorhaben beteiligt werden müssen.

- **Gewerbeamt**

Jeder Existenzgründer – mit Ausnahme der freien Berufe sowie land- und forstwirtschaftlicher Betriebe – muss sein Gewerbe beim zuständigen Gewerbeamt anmelden und erhält hierfür den so genannten Gewerbeschein.⁴⁶

- **Industrie- und Handelskammer**

Für alle im IHK-Bezirk ansässigen Gewerbetreibenden besteht eine Pflichtmitgliedschaft, gleichgültig, ob es sich um ein großes Unternehmen handelt oder ob lediglich eine nebenberufliche Tätigkeit, wie beispielsweise der Online-Handel, ausgeübt wird. So unterliegen alle Gewerbetreibenden, die zur Gewerbesteuer veranlagt sind der Zwangsmitgliedschaft ihrer ansässigen IHK.⁴⁷

- **Finanzamt**

Jedes gewerbliche Unternehmen und jeder Freiberufler muss das zuständige Finanzamt schriftlich über die Aufnahme der Geschäftstätigkeit informieren. Daraufhin

⁴⁵ Vgl. 2003/361/EG

⁴⁶ Vgl. § 14 Abs. 1 GewO

⁴⁷ Vgl. § 2 Abs. 2 IHKG

erhält der Unternehmer eine Steuernummer und einen „Fragebogen zur Steuerlichen Erfassung“, der ausgefüllt zurück geschickt werden muss.

- **Berufsgenossenschaften**

Es besteht eine Anzeigepflicht für jeden Gewerbebetrieb (auch ohne Arbeitnehmer). Eine Ausnahme bilden die Freien Berufe. Hier handelt es sich um die gesetzliche Unfallversicherung. Entweder wird der Unternehmer pflichtversichert oder lässt sich auf freiwilliger Basis gesetzlich versichern. Die Anmeldung bei der zuständigen Berufsgenossenschaft muss spätestens eine Woche nach der Geschäftsaufnahme erfolgen. Zur Anmeldung gehören eine Kopie der Gewerbeanmeldung sowie ein Fragebogen, der telefonisch bei der jeweiligen Berufsgenossenschaft angefordert werden kann.

- **Agentur für Arbeit**

Jedes Unternehmen, das Arbeitnehmer beschäftigt, muss dies anmelden. Dadurch erhält das Unternehmen eine Betriebsnummer, die in die Versicherungsnachweise der Mitarbeiter eintragen werden müssen.

- **Anmeldung bei Krankenkassen, Renten- und Pflegekasse**

Es besteht eine Pflicht zur Anzeige bei der zuständigen Krankenkasse, dass eine selbstständige Tätigkeit ausgeübt wird. Dabei kann der Unternehmer sich entscheiden, ob dieser gesetzlich freiwillig oder privat krankenversichert sein will. Darüber hinaus muss jedes Unternehmen, das Arbeitnehmer beschäftigt, diese bei der zuständigen Krankenkasse und Rentenversicherung anmelden und erhält ebenfalls eine Betriebsnummer.

- **Gesundheitsamt**

Unternehmer, die ein Hotel- und Gaststättengewerbe ausüben wollen, müssen für sich und für ihre Mitarbeiter ein Gesundheitszeugnis ausstellen lassen.

In der Summe ergeben sich acht Behördengänge wobei jeder seine eigene Komplexität mit sich bringt. Das geht vom einfachen Formular Ausfüllen und Abgeben bis hin zum Besuchen eines Weiterbildungskurses für den Umgang mit Lebensmitteln. Die dabei investierte Zeit geht dem Unternehmer verloren und schlägt sich als Opportunitätskosten nieder was das Unternehmensergebnis in der wichtigen Startphase belastet. Bei Kaufleuten und Gesellschaften besteht des Weiteren die Pflicht zum Handelsregistereintrags.

4.4.3 Operatives Geschäft

In diesem Absatz soll nur kurz aufgezeigt werden, bei welcher Tätigkeit im gewöhnlichen Geschäftsablauf bei den leistungswirtschaftlichen Funktionen (Beschaffung, Produktion und Absatz) dem Unternehmer Bürokratiekosten entstehen können.

Der Unternehmer „produziert“ während des normalen Geschäftsablaufs ständig Belege: beim Einkauf von Werkstoffen für den operativen Geschäftsbetrieb, wenn Materialien aus dem Lager zur Produktion genommen werden und wenn etwas absetzt wird. Sämtliche Belege müssen fortlaufend nummeriert und geordnet aufbewahrt werden⁴⁸. Diese Belege werden im Normalfall zweimal benötigt. Einmal für die monatliche Umsatzsteuervoranmeldung, um die zu zahlende Umsatzsteuer zu ermitteln und beim Jahresabschluss zur Ermittlung des zu versteuernden Gewinns. Danach muss der Unternehmer die Belege für zehn Jahre aufbewahren⁴⁹. Dafür muss er einen Arbeitnehmer extra beschäftigen oder selbst Zeit investieren. Es entstehen ihm also auf der Basis des Handelsgesetzbuchs Bürokratiekosten.

4.5 Kritische Würdigung

In Deutschland ist der Grad der Bürokratiebelastung für jeden spürbar. So hat etwa jeder deutsche Staatsbürger, der seinen Personalausweis verlängern musste, gemerkt wie zeitraubend die Zusammenarbeit mit Bürokraten sein kann. Als Unternehmer nimmt man diese Belastung besonders wahr, da es für fast alles was im Unternehmen stattfindet eine Rechtsverordnung existiert. Sei es wie beschrieben im operativen Geschäft oder in der Ausbildung der Nachwuchsfachkräfte. Zum Beispiel wird im sogenannten Ausbildungsrahmenplan sehr genau reglementiert was einem Auszubildenden beigebracht werden muss, damit er erfolgreich ins Berufsleben starten kann. Es gibt sogar eigens Gesetze zum Thema Ausbildung. Und zwar das Berufsausbildungsgesetz in Verbindung mit dem Jugendschutzgesetz, welche die Rechte und Pflichten der Auszubildenden während ihrer Ausbildung regeln. Auf den ersten Blick scheint auch dies eher den Standort Deutschland zu benachteiligen, dem ist aber nicht so. Die deutsche duale Berufsausbildung ist so erfolgreich, dass sie in anderen europäischen Ländern übernommen werden soll, um das Problem der Jugendarbeitslosigkeit besser bekämpfen zu können⁵⁰. Es gibt also auch positive Beispiele für starke Reglementierung durch den Staat.

Dennoch führt die hohe Belastung der Bürokratie zu hohen Kosten und belastet Deutschland in seiner Wettbewerbsfähigkeit, da die Erfüllung von Informationspflichten die Wertschöpfung von Unternehmen hemmt. Da dieser Umstand auch der mangelnden Risikobereitschaft der Bundesbürger zugrunde liegt und Teils auch im demokratischen System seinen Ursprung hat, wird es seine Zeit dauern bis ein spürbarer Effekt eintritt. Unternehmen müssen also eine intelligente Lösung finden, um die Wettbewerbsfähigkeit zu sichern.

⁴⁸ gem. § 257 Abs. 1 HGB

⁴⁹ gem. § 257 Abs. 4 HGB

⁵⁰ Vgl. <http://www.dw.de/duale-ausbildung-made-in-germany/a-16909753>

5. Bürokratieabbau der Bundesregierung

5.1 Kurze historische Betrachtung der Maßnahmen zum Bürokratieabbau

Dass eine zu hohe Reglementierung eine wachstumshemmende Wirkung auf die Wirtschaft hat, lässt sich nicht von der Hand weisen. Denn ein so rohstoffarmes Land wie Deutschland, dessen Wettbewerbsvorteil auf Innovationen und technischem Fortschritt fußt, kann es sich nicht leisten diese mit einem Übermaß an Bürokratie zu hemmen. Daher hat die Bemühung um Deregulierung und Entbürokratisierung eine lange Tradition. Auf Bundesebene haben verschiedene Kommissionen seit den 80er Jahren (damit ist bis 1990 die BRD vor der Wiedervereinigung gemeint) versucht eine Trendwende zu schaffen⁵¹:

- 1983 – 1998: Unabhängige Kommission für Rechts- und Verwaltungsvereinfachung („Bundesvereinfachungskommission“),
- 1988 – 1990: Unabhängige Expertenkommission zum Abbau marktwidriger Regulierung („Donges-Kommission“),
- 1994 – 1995: Unabhängige Expertenkommission zur Vereinfachung von Planungs- und Genehmigungsverfahren („Schlichter-Kommission“ einschließlich „Ludewig-Arbeitsgruppen“),
- 1995 – 1997: Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ („Scholz-Kommission“),
- 1997 – 1998: „Lenkungsausschuss Verwaltungsorganisation“ des Bundesinnenministerium,
- seit 1999: „Moderner Staat – moderne Verwaltung, Initiative Bürokratieabbau“ der Bundesregierung
- seit 2003: Initiative Bürokratieabbau „Mittelstand fördern -Beschäftigung schaffen - Bürgergesellschaft stärken,,
- seit 2006: „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“⁵²

5.2 Methodik zur Messung des Erfolgs des Bürokratieabbaus

5.2.1 Standardkostenmodell

Um die Nachprüfbarkeit des Bürokratieabbaus der Bundesrepublik Deutschland bestimmen zu können, fehlte es an einer standardisierten Messmethode. Es ist von besonderem Interesse, dass bestehende und neue Regelungen auf ihre induzierten Bürokratiekosten hin überprüft werden können. Erfahrungen in anderen Ländern, mit besonderem Augenmerk auf die Niederlande, Dänemark und Großbritannien zeigen, dass zumindest die systematische

⁵¹ Vgl. Klepper, C.D.: Ausgabe Nr 91, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Bürokratieabbau in Deutschland, versinkt unsere Zukunft im Regelsumpf?, Stiftung Marktwirtschaft, 2005, S.3

⁵² Vgl. Nationaler Normenkontrollrat, 2008, S. 13

Ermittlung einzelner Bürokratiekosten, und hier insbesondere die der Informationspflichten möglich ist. Erst auf Basis einer solchen gesicherten Grundlage wird der Bürokratiekostenabbau in diesen Bereichen nachprüfbar. Daher hat die Bundesregierung mit dem Kabinettsbeschluss vom 25. April 2006 beschlossen, das in mehreren europäischen Ländern bereits etablierte Standardkosten-Modell (SKM) auch in Deutschland einzuführen. Bei diesem Modell handelt es sich um einen methodischen Ansatz, mit dem ein wesentlicher Ausschnitt bestehender bürokratischer Belastungen systematisch ermittelt wird: Gemessen werden die Belastungen der Wirtschaft, der Bürger und der Verwaltung, die auf gesetzlich vorgeschriebenen Informations- und Berichtspflichten (Anträge, Formulare, Statistiken, Nachweise etc.) beruhen, welche durch staatliche Maßnahmen veranlasst worden sind.

Das vorrangige Ziel der Bürokratiekostenmessung auf Grundlage des Standardkostenmodells ist zunächst die Kostenentlastung der Wirtschaft durch die Identifizierung und den Abbau der zeit- und kostenintensiven Verpflichtungen. Sie stellt damit eine Ausgangsbasis dar, um bestehende Dopplungen bei Informationspflichten gezielt zu beseitigen, Pflichten zu vereinfachen und neue Informationspflichten auf das notwendigste zu beschränken. Dennoch sollte beachtet werden, dass das Standardkostenmodell nicht 1:1 von den anderen Ländern übernommen werden kann, da es für eine realistische Darstellung der Bürokratiekosten länderspezifischer Anpassungen bedarf.⁵³

Die Bundesregierung hat das Statistische Bundesamt damit beauftragt, den gesamten Bestand des gültigen Bundesrechts auf seine Bürokratiekosten für die Wirtschaft zu untersuchen. Im Rahmen dieses Prozesses wurden rund 11.000 Informationspflichten für die Wirtschaft identifiziert. Für die 7.000 kostenträchtigsten Informationspflichten wurden bisher Bürokratiekosten von insgesamt rund 30,2 Mrd. Euro (Stand 2008) ermittelt.⁵⁴

5.2.2 Maßnahmen des Bürokratieabbau

5.2.2.1 Programm Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung

„Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ heißt das Programm der Bundesregierung, in dem sie sich verpflichtet die Bürokratiekosten für Unternehmen messbar zu reduzieren und auf das absolut nötige zu reduzieren. Ein weiteres Ziel des Programms, das 2006 verabschiedet wurde, ist es gesetzliche Neuregelungen transparenter zu machen, alternative Lösungen zu fördern und damit die Akzeptanz für staatliche Maßnahmen zu erhöhen. Gesetze und Vorschriften sollen vereinfacht werden, Formulare und Verfahrenswege werden übersichtlicher und Anträge können einfacher, z.B. elektronisch, gestellt werden. Im Rahmen des Programms strebte die Bundesregierung einen spürbaren und zügigen Abbau unnötiger

⁵³ Vgl. Handbuch der Bundesregierung zur Ermittlung und Reduzierung der durch bundestaatliche Informationspflichten verursachten Bürokratielasten, Destatis, August 2006, S.5-6

⁵⁴ Vgl. Nationaler Normenkontrollrat 2008 S.13

Bürokratie für die Wirtschaft an und hat sich als Ziel gesetzt, die Bürokratiekosten bis 2011 um 25 Prozent zu reduzieren⁵⁵.

5.2.2.2 Bürokratiekosten sichtbar machen

Die wichtigste Maßnahme um überhaupt einen erfolgreichen Bürokratieabbau gewährleisten zu können, ist es die Höhe der Bürokratiekosten möglichst genau zu bestimmen. Dabei setzt die Bundesregierung auf das Standardkostenmodell.

5.2.2.3 Selektive Maßnahmen

Der nationale Normenkontrollrat prüft Regelungsvorhaben und bestehende Regelungen auf ihre induzierten Bürokratiekosten und macht diese in ihrem jährlichen Bericht sichtbar. Die zehn Regelungsvorhaben mit den stärksten Auswirkungen auf den Erfüllungsaufwand werden in dem Jahresbericht des Nationalen Normenkontrollrats näher betrachtet. So ist in der *Abbildung 5* zu erkennen, dass der größte positive Einfluss auf die „Abschaffung der Praxisgebühr“ zurückzuführen ist. Die größte Belastung erfolgte demnach durch das „Rundschreiben der BaFin über Mindestanforderungen an das Risikomanagement (BMF)“.

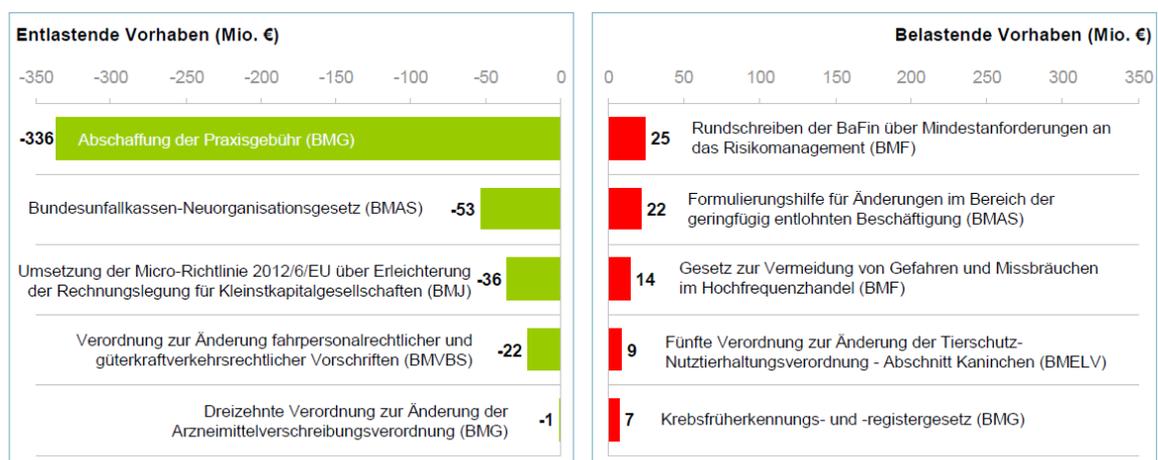


Abbildung 5: Die größten jährlichen Be- und Entlastungen der Bürokratiekosten 2012 bis 2013⁵⁶

5.3 Hürden des Bürokratieabbaus

Nach Empfehlung des Nationalen Normenkontrollrats ist es wichtig, dass neben der rechnerischen Erreichung des Reduzierungsziels der Erfolg des Regierungsprogramms in entscheidendem Maße von der Spürbarkeit abhängt. Das heißt, es muss sichergestellt werden, dass das Regierungsprogramm eine ausreichende „Breitenwirkung“ entfaltet. Die Abbaumaßnahmen müssen sich an eine möglichst hohe Anzahl Unternehmen in Deutschland richten und die Maßnahmen müssen von den betroffenen Unternehmen auch als Entlastung wahrgenommen werden. Auf Basis des Standardkostenmodells wurden rund 11.000 Informationspflichten für die Wirtschaft identifiziert. Mit Stand 2008 wurden insgesamt

⁵⁵ Vgl. Kabinettsbeschluss vom 28. Februar 2007

⁵⁶ Nationaler Kontrollrat, 2013 S. 27

rund 30,2 Mrd. EUR Kosten durch Bürokratiebelastung für die 7.000 kostenträchtigsten Informationspflichten ermittelt. Davon machen die Top 50 bereits 90% der Gesamtkosten aus.⁵⁷

Zum Thema Wirksamkeit der Bürokratieabbau-Maßnahmen des Bundes kommt der Nationale Normenkontrollrates zu der Schlussfolgerung, dass die Reduzierung der Bürokratiekosten bei den 50 kostenträchtigsten Informationspflichten zwar einen unerlässlichen Beitrag zur Erreichung des Abbauziels leistet, aber kaum eine spürbare Entlastung der gesamten Wirtschaft mit sich bringt. Denn sowohl eine ausreichende Breitenwirkung als auch das Potenzial für eine spürbare Entlastung hätten nur fünf Informationspflichten.⁵⁸

5.4 Ergebnis der Messung des Erfolgs

5.4.1 Bürokratiekostenindex

Der Bürokratiekostenindex zeigt die Entwicklung der Bürokratiekosten, die in Unternehmen in Deutschland anfallen. Bürokratiekosten im Sinne des Bürokratiekostenindex sind Belastungen, die in Unternehmen entstehen, wenn diese aufgrund von Rechtsverordnungen Daten oder sonstige Informationen beschaffen, übermitteln oder verfügbar halten müssen. Als Beispiel dienen staatlich veranlasste Anträge, Meldungen oder Dokumentations- und Berichtspflichten. Diese Pflichten werden nach § 2 Abs. 2 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates Informationspflichten genannt. Die Bürokratiekosten und ihre Entwicklung werden für eventuelle wissenschaftliche Arbeiten oder sonstigen Nutzen in den Datenbanken des Statistischen Bundesamts gespeichert.

Der Bürokratiekostenindex (BKI) wurde Anfang des Jahres 2012 von der Bundesregierung beschlossen. Seine Daten beruhen auf den Bürokratiekosten der Wirtschaft zum Stand 1. Januar 2012. Werden von der Bundesregierung Rechtsverordnungen verabschiedet, die die Unternehmen zukünftig von Bürokratiekosten entlasten, so sinkt der Bürokratiekostenindex. Werden Rechtsverordnungen beschlossen, aufgrund derer den Unternehmen neue bürokratische Belastungen entstehen, führt dies zu steigenden Bürokratiekostenindex-Werten.

Die Einführung des Bürokratiekostenindex hat seine Grundlagen in dem Programm "Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung"⁵⁹ der Bundesregierung. Der Stichtag 1. Januar 2012 wurde als Basis für den BKI gewählt, da das bis Ende 2011 erreichte niedrige

⁵⁷ Vgl. Nationaler Normenkontrollrat 2008, S.13

⁵⁸ Vgl. Nationaler Normenkontrollrat 2008, S.73

⁵⁹ Ist ein Programm der Bundesregierung um die Bürger und Unternehmen überflüssigen Bürokratieaufwand zu befreien.

Belastungsniveau auch in Zukunft gehalten werden sollte. Die Aktualisierung des Bürokratienkostenindex erfolgte in der Mitte des Folgemonats.⁶⁰

Wie aus der unteren Tabelle (siehe Abb. 6) zu entnehmen ist, sind laut der Entwicklung des Bürokratienkostenindex die Belastungen für Unternehmen und Bürger seit Einführung des Index gestiegen. Der Anstieg beträgt 1,5 Mrd. Euro. Wichtigste Kostentreiber waren dabei Neuregelungen im Zusammenhang mit der Energiewende und den Finanzmärkten.⁶¹

	2012	2013
Januar	100,00	100,28
Februar	0	100,29
März	0	100,25
April	0	100,26
Mai	100,27	100,30
Juni	100,30	100,30
Juli	100,24	100,32
August	100,25	
September	100,21	
Oktober	100,23	
November	100,25	
Dezember	100,27	

Abbildung 6: Entwicklung des Bürokratienkostenindex⁶²

5.5 Kritische Würdigung

Das Thema Bürokratieabbau hat in Deutschland, wie oben beschrieben, eine lange Tradition. Der wichtigste Schritt für einen ernsthaften Bürokratieabbau war es die Belastungen durch Bürokratie mit der Einführung des Standard-Kosten-Modells sichtbar zu machen. Auf Basis des Modells konnte die Bundesregierung die Wirksamkeit von Bürokratieabbau-Maßnahmen und auch die kostenrechnerische Auswirkung von geplanten Regelungen genau bestimmen. So wurde zum Beispiel klar, dass es besonders wichtig ist Maßnahmen zu wählen, die bei so vielen Unternehmen wie möglich eine spürbare Entlastung herbeiführen. Dem steht allerdings der Fakt entgegen, dass die Belastung von der Unternehmensspezifikation abhängt. Das hat zur Folge, dass der Bürokratieabbau praktisch nicht bei allen Unternehmen ankommt, so dass diese selbst Wege identifizieren müssen, welche die Prozesse für die Erfüllung staatlicher Informationsanforderungen effizienter gestalten. Ein wesentlicher Ansatz für die effizientere Gestaltung dieser Prozesse liegt in dem Einsatz von Dokumenten-Management-Systemen (DMS).

⁶⁰ Vgl. <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/Buerokratiekosten/Ergebnisse/Buerokratiekostenindex/Buerokratiekostenindex.html>, abruf 30.08.2013

⁶¹ <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/Buerokratiekosten/Buerokratiekosten.html>, abruf 03.09.2013

⁶² <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/Buerokratiekosten/Ergebnisse/Buerokratiekostenindex/Tabellen.html>, abruf 30.08.2013

6. Logische Folgerungen für Unternehmen

Ein Sprichwort sagt „die Mühlen des Staates mahlen langsam, aber sie mahlen.“ Der Staat braucht seine Zeit um sich zu verändern. Gründe dafür sind langwierige Diskussionen und das Anhören von jeder Instanz, welche glaubt einen konstruktiven Beitrag leisten zu müssen. Diese Zeit haben die deutschen Unternehmen aber nicht. Auch kommt nicht jede Entlastung spürbar bei den Unternehmen an.

Der Wettbewerbsdruck gebietet jedem Unternehmer seine Ressourcen effizient einzusetzen sowie Kostentreiber zu identifizieren und diese mit selektiven Maßnahmen zu beseitigen. Daher sollte versucht werden Bürokratiekosten auf ein Minimum zu reduzieren, da durch das Erbringen der Pflicht aus Bürokratie keine Wertschöpfung erlangt wird.

6.1 Möglichkeiten zur Senkung der Bürokratiekosten

6.1.1 Seitens der Bundesregierung

Die Bundesregierung hat in eigenem Auftrag nach Messung der Höhe der Bürokratiekosten unter Zuhilfenahme des Standardkostenmodells sowie nach Gesprächen mit Interessengruppen verschiedene Maßnahmen identifiziert⁶³, um die Aufwendungen die in Verbindung mit Bürokratie stehen zu mindern. Dabei handelt es sich um Maßnahmen die von Seiten der Bundesregierung durchgeführt werden können. Für ein besseres Verständnis folgt eine Abfolge der identifizierten Maßnahmen fett geschrieben mit kurzen Kommentaren des Autors.

Nichteinführung bzw. Aufhebung/Abschaffung von Informationspflichten wären eine der effektivsten Sparmaßnahmen. Es sollte dennoch genau überlegt werden in welchen Sachverhalten solch eine Veränderung stattfindet.

Die **Vereinfachung von Informationspflichten durch das Ändern bzw. das Verschlinken einzelner Rechtsakte**, statt einer Abschaffung der Informationspflicht. Es empfiehlt sich zur Wahrung der jeweiligen wichtigen Gründe für eine Informationspflicht eher eine Vereinfachung, z.B. könnte man die Pflicht zur Aufstellung des Quartalsbericht für aktiennotierte Kapitalgesellschaften auf halbjährliche oder jährliche Berichte reduzieren.

Verbesserung der Abstimmung zwischen Rechtsakten auch über die Grenzen einzelner Ressorts hinaus und damit Vermeidung von Dopplung durch parallel angeforderte Informationen. Ein effizienter Umgang mit gewonnenen Daten sowie eine verbesserte Kommunikation mit beteiligten Behörden eines Rechtsaktes vermeiden redundante Datensätzen, die durch wiederholtes Abfragen derselben Informationen entstanden sind und entlasten dadurch Bürger, Wirtschaft und Verwaltung.

⁶³ Vgl. Statistisches Bundesamt, 2006, S. 61-62

Vereinfachung von administrativen Prozessen insbesondere durch Rückgriff auf vorhandene Informationen in anderen staatlichen Behörden und die Vereinfachung von Formularen. Hier wäre eine zentrale Datenbank denkbar, in der jede Behörde die bereits angelegten Stammdaten von Beteiligten eines Rechtsaktes einsehen kann. Dabei sollte beachtet werden eventuelle gelten Bestimmungen im Datenschutz nicht zu verletzen.

E-Government: Sicherstellung medienbruchfreier Prozesse zwischen Behörden und Adressaten durch IT-Einsatz, insbesondere Sicherstellung der IT-gestützten Übermittlung von Information durch Adressaten an staatliche Stellen. Der Einsatz von Tools für E-Government findet schon seit 2005 in Form der elektronischen Steuererklärung statt und ist eine starke Vereinfachung im Gegensatz zum reinen analogen Papierformat. Es kann angedacht werden, für weitere Informationspflichten solch digitale Tools zu verwenden.

Verbesserung der Kommunikation bei neuen oder bestehenden Regelungen: Sicherstellung der Verständlichkeit von Regelungen; begleitende Maßnahmen zur Erklärung der Ziele und der Mittel bei der Einführung neuer Regelungen durch die zuständigen Stellen. Dies hat zum Ziel, dass bei der Entwicklung neuer Rechtsvorschriften sogenannte Mehrdeutigkeiten weitgehend vermieden werden, d.h. dass unmissverständliche Formulierungen angewendet werden sollten.

Ermittlung von Vereinfachungspotenzialen bei den von der Regelung betroffenen Adressaten (insbes. Unternehmen) bzw. Identifizierung von Wissensdefiziten über staatliche Angebote zur Kostenreduktion.⁶⁴ Der Adressat der Informationspflicht sollte Feedback geben können. Dies muss auf Umsetzbarkeit geprüft werden, um zu klären wie eine effizientere Zusammenarbeit mit der Behörde zustande kommen kann, bzw. sollte aufgezeigt werden, welche Vereinfachungsmöglichkeiten schon bestehen.

Wie beschrieben, handelt es sich eher um allgemeine Empfehlungen für Maßnahmen zur Senkung der Belastung durch Bürokratie. Es ist also bekannt „Was“ für Maßnahmen angestrebt werden sollten. In den nächste Absätzen erfolgt eine genauer Betrachtung des „Wo“; also in welchen Bereichen die empfohlenen Maßnahmen Anwendung finden sollten.

6.1.2 Unternehmensseite

Unternehmen müssen sich zum Großteil mit den Informationspflichten abfinden, da sie diese leisten müssen, z.B. bei der monatlichen Umsatzsteuervoranmeldung. Es ist daher sinnvoll jene Informationspflichten zu identifizieren, welche den größten Aufwand mit sich bringen. In dem Projektbericht des Nationalen Normenkontrollrates von Mai 2008 werden die kostenträchtigsten Top 50-Informationspflichten beschrieben. Diese Top 50 betreffen aber

⁶⁴ Vgl. Destatis, Einführung des Standardkosten-Modells auf der Bundesebene, 2006, S 62 -

nicht alle Unternehmen zu gleichen Maßen. Daher ist eine systematische Aufteilung in branchenübergreifende und branchenspezifische Informationspflichten notwendig.

6.1.2.1 Branchenübergreifende Informationspflichten

Die Branchenübergreifenden Informationspflichten zeichnen sich dadurch aus, dass diese unabhängig von der Unternehmenstätigkeit anfallen. Daher lassen sich 23 der Top 50- Informationspflichten identifizieren (siehe Abb. 7).

Gesetzgebungsbereich	Informationspflichten
Umsatzsteuer	<ul style="list-style-type: none"> - Aufbewahrung von Rechnungen - Abgabe der Steuererklärung - Gesonderte Erklärung innergemeinschaftlicher Lieferungen im Besteuerungsverfahren - Umsatzsteuervoranmeldung
Körperschaftsteuer	<ul style="list-style-type: none"> - Steuererklärungspflicht - Gewinnbegriff im Allgemeinen - Nachweis über die Höhe der ausländischen Einkünfte und Steuern
Handelsgesetzbuch	<ul style="list-style-type: none"> - Erstellung des Jahres- und Konzernabschlusses
Gewerbsteuer	<ul style="list-style-type: none"> - Gewerbesteuererklärungspflicht - Gewerbesteuererlegung
Sozialgesetzbuch	<ul style="list-style-type: none"> - Berechnung der Beiträge zur Sozialversicherung - Beitragsnachweis zur Sozialversicherung - Meldungen für sozialversicherungspflichtige Beschäftigte - Information des Beschäftigten über Sozialversicherungsmeldungen - Nachweispflichten des Arbeitgebers für die Sozialversicherung
Immissionsschutz	<ul style="list-style-type: none"> - Antrag auf Genehmigung für Errichtung und Betrieb genehmigungsbedürftiger Anlagen (BImSchG-Genehmigung) - Änderungsantrag (vereinfacht)
Außenhandelsstatistik	<ul style="list-style-type: none"> - Intrahandel (Warenverkehr für zwischen EU-Mitgliedsstaaten) Eingang - Extrahandel (Warenverkehr mit Drittländern) - Ausfuhr
Einkommenssteuer (Arbeitnehmer)	<ul style="list-style-type: none"> - Aufbewahrungspflicht der Lohnsteuerkarte des Arbeitnehmers
Datenschutz	<ul style="list-style-type: none"> - Hinweispflicht - Unterrichtungspflicht (Unterrichtung des Beauftragten für Datenschutz über Vorhaben der automatisierten Verarbeitung)
Gewerbeordnung	<ul style="list-style-type: none"> - Anbringung von Namen und Firma (Gewerbeschild)

Abbildung 7: Branchenübergreifende Informationspflichten in den Top 50⁶⁵

Summiert man diese Informationspflichten ergibt sich eine Gesamtbelastung von rund 21 Mrd. EUR, was rund 70 % der Gesamtbelastung ausmacht. In der nachfolgenden Abbildung (Abb. 8) wird deutlich, dass die drei Informationspflichten mit der größten Belastung aus den Bereichen Umsatzsteuer, Körperschaftsteuer und Handelsgesetzbuch stammen.

⁶⁵ Nationaler Normenkontrollrat, 2008. S.19

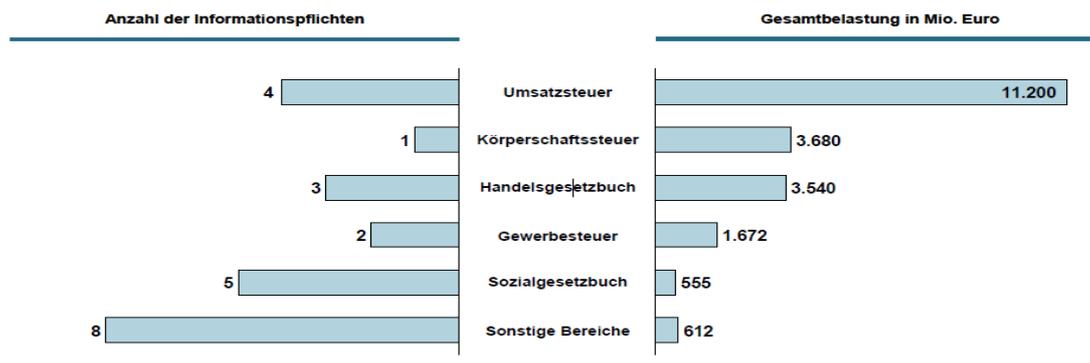


Abbildung 8: Relevante Gesetzgebung⁶⁶

Zieht man die Breitenwirkung der branchenübergreifenden Informationspflichten in Betracht, wird klar, dass nicht alle Informationspflichten betroffen sind. So greifen die fünf Informationspflichten aus dem Bereich Sozialgesetzbuch nur, wenn das Unternehmen auch Arbeitnehmer beschäftigt. In Deutschland ist das etwa nur die Hälfte aller Unternehmen. Auch bei der Pflicht zur Abgabe der Körpersteuern sind nur 20% der Unternehmen betroffen.⁶⁷

Eine endgültige Bewertung dieser Informationsquellen mit Blick auf die Einzelunternehmensrelevanz und des spürbaren Entlastungspotentials ist bei dieser Betrachtungsweise nicht möglich. Sie bietet aber wichtige Anhaltspunkte für die Identifikation von Entlastungspotentialen.

6.1.2.2 Branchenspezifische Informationspflichten

Die übrigen 27 Informationspflichten der Top 50 sind branchenspezifische Informationspflichten. Das bedeutet, dass die Informationspflicht nur auf bestimmte Unternehmensbranchen zutrifft. Sie gelten also nur für bestimmte Wirtschaftsbereiche. Mit einer Belastung von insgesamt 5,4 Mrd. EUR haben diese Informationspflichten der Top 50 nur einen Anteil von 20 % der Gesamtbelastung. Unternehmen aus den Wirtschaftsbereichen „Kredit- und Versicherungsgewerbe“ sowie „Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen“ sind dabei von 19 Informationspflichten betroffen (*siehe Abb. 9*).

⁶⁶ Nationaler Normenkontrollrat, 2008. S.20

⁶⁷ Vgl. Nationaler Normenkontrollrat, 2008. S.20

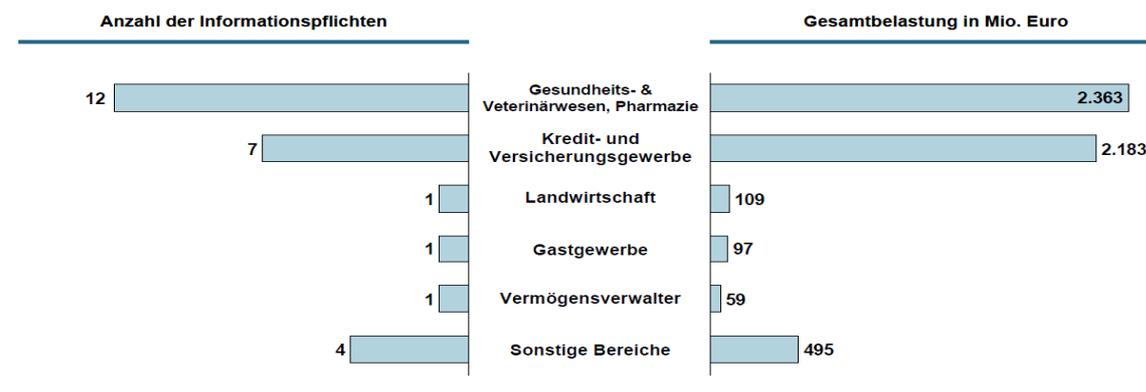


Abbildung 9: Betroffene Wirtschaftszweige der Top 50⁶⁸

6.2 Kritische Würdigung

Die Bundesregierung orientiert sich an der Höhe der Belastung und dem Breitegrad einer Informationspflicht, um die Belastung durch Bürokratie zu senken. Des Weiteren gibt der Nationale Normenkontrollrat seine Empfehlungen für selektive Maßnahmen ab.

Von Seite der Unternehmen betrachtet, ist genau abzuwägen wo die meisten Belastungen entstehen und es sollten entsprechende Maßnahmen eingeleitet werden. Dadurch lassen sich die Kostentreiber identifizieren und selektive Maßnahmen können in Betracht gezogen werden, die die Belastung durch Bürokratie mindern. Da die Bürokratiekosten, wie schon Kapitel 2 beschrieben, überwiegend aus Personalkosten bestehen, sollte das Personal welches mit den kostenträchtigsten Informationspflichten in Berührung kommt von Seiten des Unternehmens bestmöglich unterstützt werden. Eine Lösung wäre die Nutzung der Möglichkeiten der Informationstechnologie; also der Schritt von analog zu digital und somit die Digitalisierung des „Papierkrams“.

⁶⁸ Nationaler Normenkontrollrat, 2008. S.21

7. Dokumentenmanagement in Unternehmen

7.1 Definition Dokumentenmanagement

Dokumentenmanagement ist der effiziente Umgang mit Dokumenten im Unternehmen, um die Wertschöpfung zu gewährleisten. Allerdings ist der Begriff Dokumentenmanagement durch eine hohe Komplexität charakterisiert. Für weitere Untersuchungen wird daher eine genauere Definition des Begriffs Dokument und Dokumentenmanagement bzw. Dokumentenmanagementsystem unumgänglich sein.

7.1.1 Definition Dokument

Der Begriff Dokument impliziert, dass ein gewisser Sachverhalt als so wichtig erachtet wird, dass dieser für spätere Verwendung bzw. Bearbeitung festgehalten werden muss; er wird *dokumentiert*. Beispiele hierfür sind: das Erbringen eines Nachweises; das Festhalten eines Sachverhaltes, Ereignis oder Vorgangs; und die Absicherung von zweiseitigen Willenserklärungen.

Im allgemeinen Sinn wird der Begriff des Dokuments dem einer Urkunde, einer Bescheinigung bzw. eines Schriftstücks, das als Beweis dient, gleich gesetzt. Heute muss der Begriff Dokument allerdings deutlich weiter gefasst werden⁶⁹.

Dokumente fassen zusammengehörende Informationen, die nicht ohne erheblichen Verlust weiter unterteilt werden können, strukturiert zusammen, z.B. wie bei einer Rechnung. Des Weiteren ist die Gesamtheit der Information für einen bestimmten Zeitraum zu erhalten, z.B. der Lagebericht einer AG⁷⁰. Dokumente gelten als Nachweis für eine Tatsache, z.B. in der Buchhaltung, gelten die Grundsätze Ordnungsgemäßer Buchhaltung⁷¹, kurz GoBs, die besagen: „keine Buchung ohne Beleg“. Dies bedeutet, dass für jeden Buchungsvorgang ein Beleg zugrunde liegen muss.

Dokumente sind weiter als Einheit ablegbar, man kann sie versenden und/oder wahrnehmen (sehen, hören, fühlen). Dokumente können eine materielle (analoge) und immaterielle (digitale) Form haben, z.B. die elektronische Steuererklärung an das Finanzamt wird digital über das Computerprogramm „Elster“ via Internet an die Behörde versandt. Es können auch verschiedene Medien als Informationsträger genutzt werden: Papier, Video, CD oder auch eine Datei auf der Festplatte. Es besteht somit keine Bindung das Medium.

⁶⁹ Vgl. <http://www.duden.de/rechtschreibung/Dokument>, 26.06.2013, 10:47

⁷⁰ Vgl. §257 Abs. 1 HGB

⁷¹ Grundsätze ordnungsmäßiger Buchführung sind allgemein anerkannte und sachgerechte Normen, welche ihre Quelle vor allem in Wirtschaft und Praxis, Rechtsprechung und aus Empfehlungen von Wirtschaftsverbänden sowie handels- und steuerrechtlichen Vorschriften haben.

Da der Begriff Dokument allerdings doch noch sehr stark im allgemeinen Verständnis mit dem Papiermedium verankert ist, scheint eine Differenzierung in *Dokumente im konventionellen Sinne* und *Dokumente im weiteren Sinne* als vernünftig.

Dokumente im konventionellen Sinne bezeichnen die Dokumente, die als körperliches Dokument vorliegen, ursprünglich als körperliches Dokument vorlagen oder für die Publikation auf einem körperlichen Medium vorgesehen sind.⁷²

„Die Begrifflichkeit des *Dokuments im weiteren Sinne* erweitert den Begriff des Dokuments um semantisch zusammengehörige Informationsbestände, die für die Publikation in nicht-körperlichen Medien, z.B. Webseiten, Radio, Fernsehen o.ä. vorgesehen sind. Derartige Dokumente werden oft dynamisch gestaltet und zusammengestellt. Oft erscheinen sie nur kurze Zeit und verschwinden dann wieder.“⁷³

Der Begriff Dokument definiert sich daher nicht nur als ein amtliches Papier, sondern die eigentliche Bedeutung wird am eigentlichen Kontext und eingesetzten Medium angesetzt.

Desweiteren kann ein Dokument aus einem oder mehreren Einzelobjekten bestehen, wie beispielsweise:

- Dokumente aus Textverarbeitung, Tabellenkalkulation oder Grafik,
- Images, zum Beispiel gescannte Papierdokumente und Fotos,
- Formulare, zum Beispiel Electronic Data Interchange (EDI),
- COLD-Dokumente (Computer Output to Laser Disk),
- ASCII Textdokumente,
- Video-Clips oder,
- Sound und Sprach-Clips, zum Beispiel ein aufgezeichnetes Interview.

Ausschlaggebend für Verwaltung, Zugriff und Bearbeitung sowie Schutz und Suchkriterien eines Dokuments in Datenverarbeitungssystemen (DV-Systemen) sind seine Merkmale. Diese ergeben sich aus dem Dokument selbst und werden folgendermaßen geordnet: nach den physischen Eigenschaften, also Papier, digital u.ä.; der formalen Eigenschaft, also Aufbau und Gestaltung; der Ordnung, also fachliche Zugehörigkeit; Inhalt; Charakter wie Archivierungswürdigkeit, Rechtscharakter, Bearbeitungszeit; zeitlich nach dem Erzeugungsdatum, dem Verfallsdatum, der letzten Benutzung; dem Erzeuger, also Absender oder Ersteller; und nach Nutzer mit den Rechteinteilungen wie Empfänger, berechtigter Bearbeiter, Leser, letzter Bearbeiter.⁷⁴

⁷² Vgl. Götze/Schmale/Maier/Komke 2008, S.2

⁷³ Vgl. Götze/Schmale/Maier/Komke 2008, S.2

⁷⁴ Vgl. Kampffmeyer, U.; Merkel, B. 1997, S 28

7.1.2 Dokumentenmanagementsysteme

Dokumentenmanagement und Dokumentenmanagementsysteme (DMS) werden im Folgenden synonym verwendet, da in der Literatur keine eindeutige Differenzierung stattfindet. Dokumentenmanagementsystem meint vordergründig die Verwaltung und Vorgangsbearbeitung von Dokumenten in deren gesamten Lebenszyklus⁷⁵.

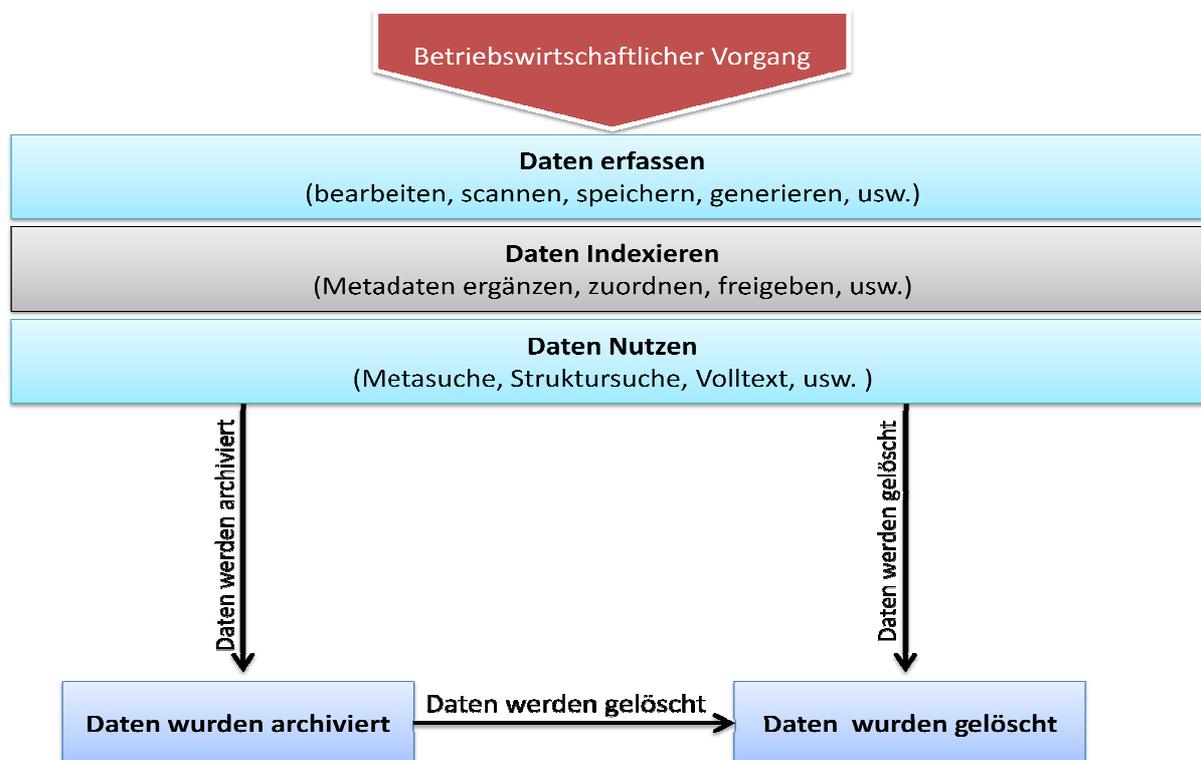


Abbildung 10: Dokumentenlebenszyklus (eigene Darstellung)

Der Dokumentenlebenszyklus beschreibt den Weg eines Dokuments im Unternehmen. In der *Abbildung 10* wird dargestellt, wie ein Betriebswirtschaftlicher Vorgang, z.B. der Kauf von Rohstoffen, Daten erfassen lässt. Diesen Daten werden zugeordnet (indexiert), welche in dem vorgenannten Beispiel in der Form einer Eingangsrechnung für Rohstoffe geschieht. In der monatlichen Umsatzsteuervoranmeldung werden die Daten der Rechnung noch einmal zur Ermittlung der Umsatzsteuervorauszahlung ermittelt. Die entspricht dem Nutzen der Daten. Anschließend wird das Dokument archiviert und nach Ablauf der Aufbewahrungsfrist können die Daten dann gelöscht werden. Wenn die Dokumente unter keiner Aufbewahrungsfrist stehen, z.B. lästige Werbemails, können diese umgehend gelöscht werden.

Die überwiegenden Aufgaben des Dokumentenmanagement sind⁷⁶: die Erfassung von rechnerextern vorliegenden Dokumenten und ihre Aufbereitung in eine geeignete elektronische Form, die Ablage und Speicherung dieser Daten und Dokumente in geeigneten

⁷⁵ Vgl. Gulbins, Seyfried, Strack-Zimmermann, 1999, S.11

⁷⁶ Vgl. Gulbins, Seyfried, Strack-Zimmermann, 1999, S.12

Formaten, die Recherchefunktion nach Dokumenten im Bestand und der Zugriff darauf, eine Bildschirmdarstellung, Drucken sowie Weiterleiten von abgerufenen Dokumenten an andere Kommunikationsverfahren wie Fax oder E-Mail, das Verteilung von Dokumenten, soweit dies erforderlich ist, die Organisation des Daten- und Verarbeitungsflusses der Dokumente in einer Organisation und in Arbeitsabläufen und die Administration der Dokumentation und der Ablagestrukturen sowie der Zugriffsrechte von Benutzern.

Weiter wird in der Literatur empfohlen, dass Dokumentenmanagementsysteme Schnittstellen zu anderen Applikationen besitzen oder diese weitgehend integriert haben. Bei der Anschaffung von DMS-Systemen sollte auf diese besonders geachtet werden, z.B. bei Applikationen zur Unterstützung des externen Rechnungswesen mit Elster⁷⁷.

Dokumentenmanagementsysteme bedienen sich Technologien, welche ursprünglich in sich geschlossene Lösungen mit speziellen Clienten für die jeweiligen Applikationen ohne Berücksichtigung eines Integrationsaspektes darstellten.

Dokumentenmanagementsysteme unterstützen also Wirtschaft und Verwaltung bei der Handhabung mit Dokumenten und bedienen sich je nach Technologieeinsatz verschiedener Instrumente, z.B. erfolgt bei den neusten Systemen der Zugriff auf Dokumente über ein server-gestütztes Clientsystem bei dem der Nutzer dezentral auf die notwendigen Daten bzw. Dokumente zugreifen und diese bearbeiten kann. Unnötiges Suchen oder das „Liegen bleiben“ von Dokumenten auf Schreibtischen von Arbeitskollegen, die im Urlaub sind, wird somit vermieden.

7.2. Einsatz von DMS in Unternehmen für Einsparung von Bürokratiekosten

Einer der größten Kostentreiber im Unternehmen im Rahmen der Bürokratie ist häufig die aufwendige Informationssuche. Somit entstehen vermehrte Personalkosten durch einen ineffizienten Einsatz des Personals. Durch digitale Archivierung kann dies reduziert werden, da arbeitsplatzunabhängig an Dokumenten gearbeitet werden kann und diese schnell für Mitarbeiter auffindbar sind. Das unnötige Suchen entfällt. Auch bleibt ein wichtiges Dokument nicht unbearbeitet auf dem Schreibtisch vom Kollegen liegen, welcher gerade im Urlaub ist. Auch können durch die ständige Verfügbarkeit Kundenanfragen schneller bearbeitet werden, was insgesamt zu einer besseren Kundenzufriedenheit führt.

Die genauen DMS-Einsparungen ergeben sich aus den Vorteilen welche im Kapitel 7.3 näher beschrieben werden.

⁷⁷ Elster bedeutet elektronische Steuererklärung und wickelt diese über das Internet ab.

7.2.1 Die Einsatzmöglichkeiten von DMS

Die Einsatzmöglichkeiten von Dokumentenmanagementsystemen sind sehr vielseitig und können aus den klassischen Produktkategorien abgeleitet werden. Man unterscheidet im weiteren Sinn verschiedene Dokumentenmanagementprodukte.⁷⁸

Die wichtigsten Produktkategorien mit ihren Merkmalen sind: **Bürokommunikation**, das sind einzelne Module wie Textverarbeitung, Kalkulation, Grafik, Datenbanken, Kalender, Mail oder Fax, aktive Steuerung durch den Anwender. **Document Imaging** ist das Scannen, Anzeigen, Drucken und Verwalten von Faksimile-Dokumenten⁷⁹. Eine weitere Kategorie wird als **Dokumenten-Management oder Compound Document Management** bezeichnet. Das bezeichnet das dynamische Verwalten von Compound Dokumenten und Dateien, der Versionsverwaltung sowie der Verwaltung des Check ins und des Check outs von Dokumenten. Bei **E-Forms** werden elektronische Formulare für die Eingabe, Anzeige und Verwaltung variabler Informationen genutzt. **E-Mail** bezeichnet elektronische Post, die individuell oder nach Verteilerschlüsseln in Netzwerken versendet werden kann. **Elektronische Archivierung** ist die Speicherung von Daten, Noncoded-Information-Dokumenten (NCI-Dokumenten), Dateien und/ oder Listen. Sie erlaubt einen datenbankgestützten Zugriff, die Verwaltung großer Informationsmengen sowie Revisionssicherheit. **Groupware** ermöglicht kooperatives Arbeiten, datenbankgestützte Verwaltung von Daten und Dateien, Replikation, Gruppenfunktionen wie Kalender oder Mail, Verknüpfung und Integration einzelner Komponenten. **Workflow** beschreibt die regelbasierte Steuerung strukturierter Abläufe, Status- und Aktionsüberwachung, Verarbeitung von Coded-Information- (CI-) und NCI-Dokumenten sowie die kontrollierte Weiterleitung von Dokumenten und Vorgängen.

⁷⁸ Vgl. Kampffmeyer, U.; Merkel, B. 1997, S 35

⁷⁹ Sind originalgetreue Replikatate wie zum Beispiel eine Fotokopie

7.3 Chancen vom von Dokumentenmanagementsystemen

7.3.1 Monetäre Vorteile von DMS

Mit dem Einsatz von Dokumentenmanagementsystemen ergibt sich eine ganze Reihe von Vorteilen gegenüber konventionellen Ordnern- bzw- Papierarchiven. Die wichtigsten sind (siehe Abb. 11):

Einsparung in %	Einsparung
50 - 90	kürzere Zugriffs- und Ablagezeiten, Transportzeiten und Verweilzeiten entfallen weitgehend.
80 - 90	kürzere Transportzeiten, große Einsparung, da Dokumente und Informationen elektronisch transportiert werden.
70 - 95	kürzere Suchzeiten DV-gestützte Suchfunktionen reduzieren sich deutlich.
10 - 25	Verbesserung der Produktivität, kommt zu Stande, da das Personal kontinuierlich, nicht durch Suche und
10 - 35	Personaleinsparung, ergibt sich durch eine gesteigerte Produktivität und schnellere Bearbeitungszeit
10 - 55	Reduzierung der Bürosystemkosten, durch Einsparung von Aktenschränken und Ordnern usw.
20 - 55	Reduzierung der notwendigen Formulare und Dokumente, die als Papier für interne Zwecke erzeugt werden müssen.
30 - 55	Reduzierung des Platzbedarfs, für die Lagerung von analogen Akten braucht es weniger Platz, da digitale Speichermedien eine weitaus höhere Speicherdichte besitzen.

Abbildung 11: Einsparwerte durch DMS⁸⁰ (eigene Darstellung)

Es wird jedoch darauf hingewiesen, dass diese Einsparungen leider nie summiert auftreten.

7.3.2 Weitere Vorteile von DMS

Im Folgenden werden noch weitere Vorteile genannt, deren monetäre Vorteile schwer zu beziffern sind. Besonders hervorzuheben ist der dezentrale Zugriff auf Daten, welcher es erlaubt digitale Informationen von überall verfügbar zu machen. Des Weiteren ist ein gleichzeitiger Zugriff durch mehrere Personen möglich, was eine höhere Verfügbarkeit von Dokumenten als Ergebnis hat. Durch den Einsatz eines Dokumentenmanagementsystems wird auch eine höhere Konsistenz durch die zentrale Datenhaltung erreicht, da nur eine Referenzkopie auf dem Arbeitsplatz benötigt wird. Sichern und Kopieren wird dank Rechnerunterstützung und Automatisierung vereinfacht. Das umständliche Kopieren aus Aktenordnern über Kopiergeräte entfällt. Dies schützt Dokumente vor Verfälschung und Beschädigung. Die Verarbeitung der Dokumente wird auch verbessert; sie verläuft integriert. Dies bedeutet, dass Medienbrüche vermieden werden.

⁸⁰ Vgl. Gulbins, Seyfried, Strack-Zimmermann, 1999, S.13

7.3.3 Weitere potentielle Vorteile von DMS

Durch um die Vorgangssteuerung erweiterte Funktionen werden weitere potentielle Vorteile generiert: Durch Workflow wird eine schnelle Verteilung von Dokumenten gefördert, da in vorgelagerten Arbeitsschritten Informationen zusammengestellt werden. Dadurch kann ein Zeitgewinn generiert werden. Auch die Zahl der Arbeitsschritte bei der Aufgabenbewältigung in Unternehmen kann durch Automatisierung um 30 %-75 % reduziert werden. Für Kunden ergibt sich der Vorteil einer besseren Auskunftsbereitschaft von Mitarbeitern in serviceorientierten Unternehmen wie etwa Versicherungen oder Paketdiensten. Als letztes sei die automatisierbare Kontrolle von Bearbeitungsständen zu nennen, da hier verhindert wird, dass Vorgänge versehentlich auf bestimmten Arbeitsplätzen unbearbeitet verweilen, z.B. durch Urlaub oder Krankheit.

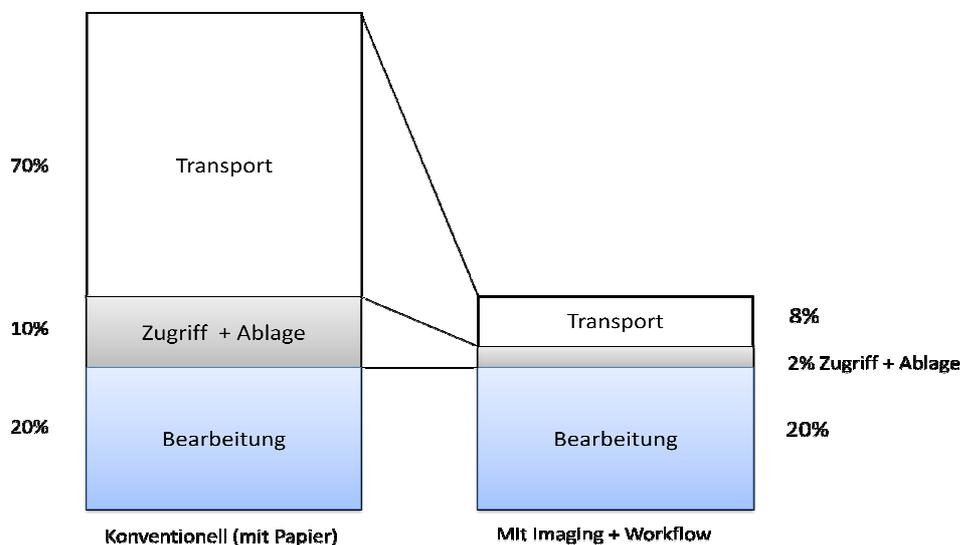


Abbildung 12: Typische Einsparung bei Transport und Zugriffszeit bei Papierdokumenten (links) und elektronischen Dokumenten (rechts)⁸¹

Die *Abbildung 12* stellt noch einmal die möglichen Einsparpotentiale grafisch da.

Abschließend ist noch zu erwähnen, dass der Einsatz eines bestimmten Dokumentenmanagementsystems zu prüfen ist, um zu ermitteln, ob nicht der Nutzen den Kosten unterliegt.

7.3.4 Verbreitungsgrad von Dokumentenmanagementsysteme

In einer nicht repräsentativen Umfrage wurden 7.490 Unternehmen hinsichtlich ihrer installierten Dokumentenmanagementsysteme befragt (*siehe Abb. 13*). Dabei ergab sich, dass der Mittelstand die meisten Installationen verzeichnet und die Non Profit-

⁸¹ Vgl. Gulbins, Seyfried, Strack-Zimmermann, 1999, S.13

Organisationen die wenigsten. Dabei liegt die durchschnittliche Verbreitung von DMS bei Konzernen, KMUs und Behörden bei ca.33%.⁸²

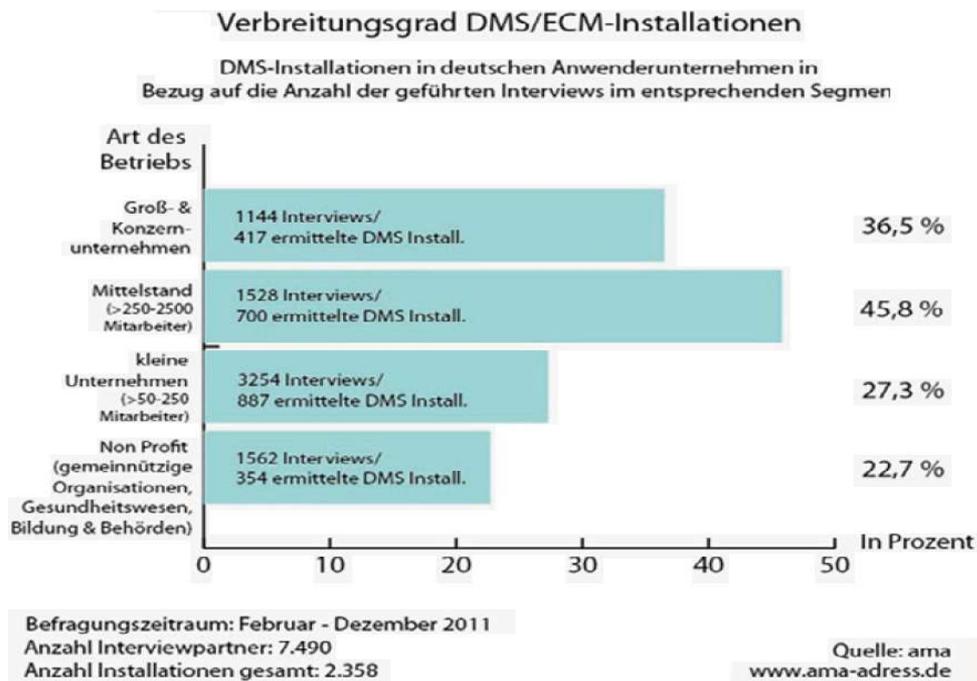


Abbildung 13: Verbreitungsgrad von Dokumentenmanagementsystemen⁸³

7.3.5 Zahlenbeispiel

Als Beispiel werden die durchschnittlichen Personalkosten auf Basis des durchschnittlichen Umsatzes mit den sich zu ergebenden Vorteilen durch den Einsatz von DMS verrechnet. Dabei geht der Autor von dem Beispiel eines Maschinenbauunternehmens (siehe Abb. 14) aus. Bei der Berechnung des Beispiels wird davon ausgegangen, dass die Verbreitung von DMS in der Maschinenbaubranche der durchschnittlichen Verbreitung aus *Abbildung 13* entspricht. Der zugrundeliegende Umsatz für die Berechnung liegt dabei bei 8.8 Mio. EUR pro Jahr (20.261 Unternehmen).⁸⁴

⁸² Vgl. ama:Whitepage, Dokumenten-Management: Marktstrukturen im Detail: DMS 03/2012, 2012, S. 5

⁸³ Vgl. ama:Whitepage, Dokumenten-Management: Marktstrukturen im Detail: DMS 03/2012, 2012, S. 5

⁸⁴ Vgl. VR-Gründerkonzept, Maschinenbau S. 3

	allgemeiner Maschinenbau	Werkzeug- maschinenbau
Materialeinsatz	40,1 %	37,7 %
Handelswareneinsatz	2,2 %	4,1 %
Fremdleistungen	3,7 %	5,6 %
Personalkosten	32,0 %	34,6 %
Miete / Pacht	3,5 %	3,4 %
Abschreibungen	2,5 %	3,3 %
Sonstiger Aufwand	13,3 %	13,1 %

Abbildung 14: Kostenstruktur Maschinenbau⁸⁵

Durch den Einsatz von DMS lassen sich wie in Kapitel 5.4.1 beschrieben, ca. 10 %- 35 % Personalkosten sparen. Laut Branchenbrief der Volksbank betragen die durchschnittlichen Personalkosten 32% (2.816 Mio. EUR) vom Umsatz. Im vorhergehenden Kapitel betrug die durchschnittliche Verbreitung von DMS bei Konzernen, KMUs und Behörden ca. 33 %. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass ca. 67 % der Unternehmen im Maschinenbau 10%-35% Ihrer Personalkosten einsparen könnten.

In der nachstehenden Abbildung (Abb. 15) wird das Sparpotential in Geldeinheiten dargestellt. Dabei werden die Marktakteure nach der durchschnittlichen Installationsquote aus Abbildung 13 eingeteilt; also in 33 % DMS-User und 67 % Nicht-User. Dabei ist die Tabelle so zu interpretieren, dass der DMS-User 100 % Personalkosten hat und er das Sparpotential schon nutzt. Der Nicht-User hat Personalkosten von 135 %, also ein mögliches Sparpotential von 35 % (135 %-100 %). Wenn man jetzt davon ausgeht, dass der Nicht-User durch den Einsatz von DMS das Sparpotential erhält, würde das Unternehmen durchschnittlich rund 658.000 EUR (siehe Abb. 15) einsparen.

Wenn jetzt noch unterstellt wird, dass mit der Personalkostenreduzierung auch noch eine schnellere Auftragsbearbeitung einhergeht, lohnt sich die Anschaffung von DMS umso mehr. Denn eine schnellere Auftragsbearbeitung bedeutet, dass mehr Aufträge in derselben Zeit bearbeitet werden können. Somit steigt der Umsatz.

	DMS-User	Nicht-User	Gesamt	Ø Einsparung je U.
P'kosten	19.018.666.667 €	38.037.333.333 €	57.056.000.000 €	2.816.000 €
Best 35%	100%	135%	43.742.933.333 €	2.158.933 €
			Einsparung:	658.000€
Basic 22,5%	100%	122,50%	48.497.600.000 €	2.393.600 €
Worst 10%	100%	110%	53.252.266.667 €	2.628.267 €

Abbildung 15: Sparpotential Beispiel Personalkosten Maschinenbau (eigene Darstellung)

⁸⁵ VR-Gründerkonzept, Maschinenbau S.12

Nach dem gleichem Schema wie in *Abb. 15* und bei einem durchschnittlichen Umsatz von 8.8 Mio. EUR ergäbe sich eine effektive Umsatzsteigerung von 1.466 Mio. EUR (*siehe Abb. 16*). Unter Einberechnung der Personalkostenersparnis entspricht dies insgesamt einer Erhöhung des Betriebsergebnisses um rund 2.124 Mio. EUR. Mit diesem Wert muss man die Anschaffungskosten für DMS sowie die weiteren variablen Kosten für den höheren Umsatz verrechnen.

	<i>DMS-User</i>	<i>Nicht-User</i>	<i>Gesamt</i>	<i>Ø Umsatz je U</i>
Umsatz	59.433.333.333 €	118.866.666.667 €	178.300.000.000 €	8.800.000 €
Best 25%	100%	75%	208.016.666.667 €	10.266.667 €

Abbildung 16: Berechnung Umsatzsteigerung durch DMS-Einsatz (eigene Darstellung)

Zwingendene Voraussetzung ist aber, dass der Nutzen die Kosten überwiegt. Eventuell hilft eine Nutzwertanalyse bei der Einschätzung der Situation.

7.4. Risiken von Dokumentenmanagementsystemen

Bei dem Einsatz von Dokumentenmanagementsystemen verbergen sich auch Risiken, die zur vollständigen Betrachtung einer kurzen Analyse bedürfen.

7.4.1 Datenschutz und Datensicherheit

Mit dem Einsatz von Dokumentenmanagementsystemen werden Dokumente, z.B. durch Imaging digitalisiert. Da dies auch sensible Dokumente betrifft muss der Unternehmer sich verstärkt mit den Themen Datenschutz und Datensicherheit auseinandersetzen (*siehe Abb. 17*). Dabei beinhaltet der Datenschutz das Einhalten der Datenschutzgesetze und der Persönlichkeitsrechte von Menschen in Bezug auf ihre personenbezogenen Daten.

Datensicherheit befasst sich eher mit den Maßnahmen zur Datensicherung und IT-Sicherheit. Um den Rahmen der Arbeit nicht zu sprengen, werden die Themen Datenschutz und Datensicherheit nur oberflächlich betrachtet.

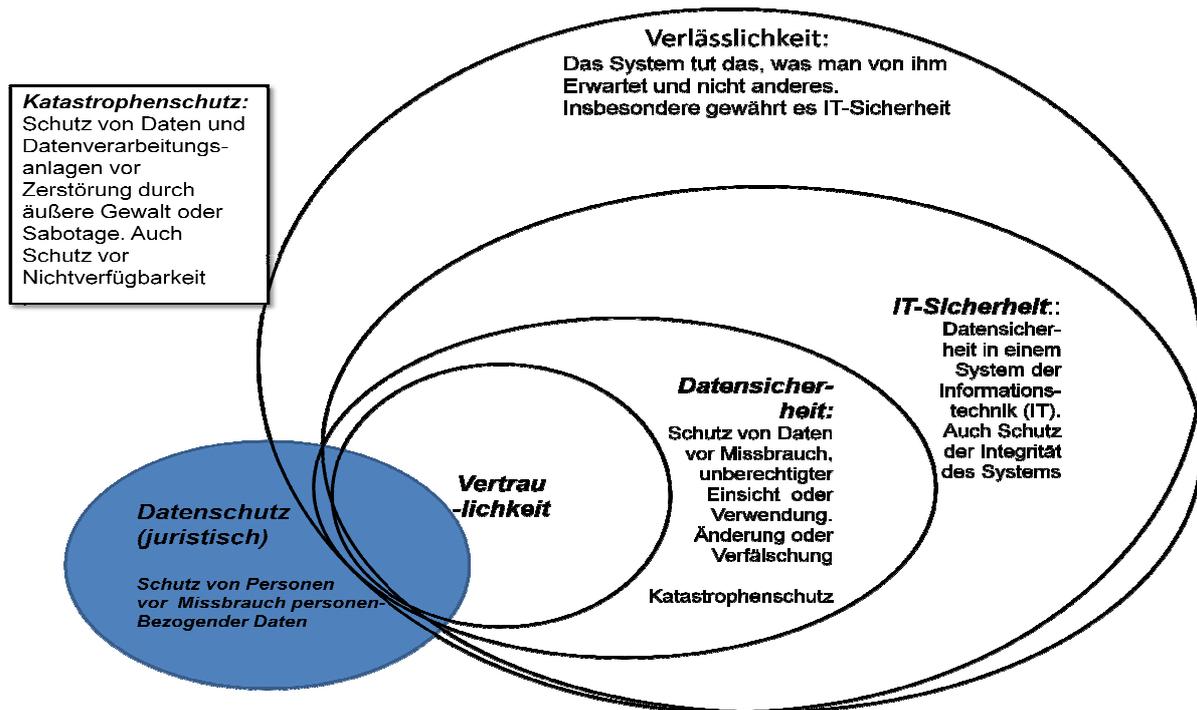


Abbildung 17: Grundbegriffe und Abgrenzung Datensicherheit⁸⁶

7.4.1.1 Datenschutz

Ein großer Vorteil von Dokumentenmanagementsystemen ist der dezentrale (arbeitsplatzunabhängige) Zugriff auf die Daten, allerdings verbergen sich gerade in diesem mehrere Risiken. Zum einen muss gewährleistet werden, dass es bei dem Einsatz von personenbezogenen Daten⁸⁷ nicht zu Persönlichkeitsverletzungen kommt. Damit meint man das Erheben, Verarbeiten und Nutzen dieser Daten, ohne dass die betreffende Person darüber Kenntnis erlangt sowie die Gewährleistung, dass diese Daten auch korrekt und von aktuellem Stand sind. Wenn die betreffende Person einen materiellen Schaden durch einen Verstoß erleidet, ist der Datenverarbeitende (die verantwortliche Stelle) zum Schadensersatz verpflichtet, wenn dieser nicht nachweisen kann, dass es trotz aller Vorsicht zu einem Verstoß gekommen ist. Zu einer Rechtsverletzung kommt es auch nicht, soweit es eine Rechtsvorschrift vorsieht oder zwingend voraussetzt oder die betreffende Person eingewilligt hat.⁸⁸

Desweiteren verlangt das Gesetz, dass bei personenbezogenen Daten, die automatisiert verarbeitet werden, ein Datenschutzbeauftragter bestellt werden muss.⁸⁹ Dafür kann eine interne bzw. externe Person beauftragt werden. Diese muss allerdings über die nötige Fachkunde und Zuverlässigkeit verfügen. Möchte man einen internen Mitarbeiter als Datenschutzbeauftragten bestellen, der keine Fachkunde inne hat, so kann dieser dies über

⁸⁶ Stams D.: 2008, S.13

⁸⁷ Als personenbezogene werden Einzelangaben über persönliche und sachliche Verhältnisse einer bestimmten oder bestimmbarer natürlicher Person bezeichnet gem. §3 ff BDSG

⁸⁸ Vgl. §3 abs. 4 i.v.m. §4 abs. 1, §7 Satz 1 BDSG und §253 BGB

⁸⁹ gem. 4g abs 1 BDSG

Schulungsmaßnahmen erhalten, welche dann mit entsprechenden Nachweisen (Zeugnis oder Zertifikat) zu belegen sind.

7.4.1.2 Datensicherheit

Unter Datensicherheit werden alle materiellen und technischen, organisatorischen und rechtlichen Maßnahmen verstanden, die die Daten und Programme vor unzulässigen Zugriffen und Verlust schützen. Das umfasst ein recht breites Spektrum. In erster Linie schützt der Datenschutz die datenverarbeitenden Systeme vor den Grundbedrohungen. Das sind Vertraulichkeit, Korrektheit und Verfügbarkeit.⁹⁰ Vertraulichkeit ist der Schutz vor unberechtigter Kenntnisnahme und Weitergabe von Informationen. Korrektheit gewährleistet die Datenintegrität⁹¹ und Verfügbarkeit, wenn ein autorisierter Benutzer auf die Daten zugreifen kann, wann er will und diese Verfügbar sind.⁹²

Wenn ein Unternehmen ein DMS in seine Organisation eingliedern will, sollte es vorher sicherstellen, dass es den Anforderungen an den Datenschutz und die Datensicherheit gerecht werden kann. Ansonsten wird der Datenverlust oder ein Schadensersatz wegen Verstoß gegen das Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) sehr teuer.

7.4.1.3 Unverhältnismäßiger Einsatz.

Nicht für jede Unternehmensgröße eignet sich der Einsatz von DMS. Hier können die Kosten den Nutzen schnell übertreffen. Mitarbeiter müssen geschult werden, Lizenzen und eventuelle Technik extra angeschafft werden. Als messbare Größe zur Beurteilung ob DMS sich für das entsprechende Unternehmen lohnt, können die eventuell eingesparten Personalkosten und gesteigerte Produktivität (siehe Kapitel 6.3.1) herangezogen werden.

7.5 Kritische Würdigung

Dokumentenmanagementsysteme sind moderne Informationstechnologien, welche bei der Verarbeitung von Informationen im Unternehmen unterstützend mitwirken. Wie in Kapitel 6.2 dargelegt, gibt es eine breite Anwendungsmöglichkeit für den Einsatz von Dokumentenmanagementsystemen. Dabei sind diese so anzuschaffen, dass möglichst viel Personalkosten reduziert bzw. die Produktivität (schnellere Auftragsbearbeitung) gesteigert wird. Die Personalkostenreduzierung erfolgt indem die Mitarbeiter effizienter eingesetzt werden, welches den besten Weg darstellt um Bürokratiekosten zu senken. Zwingende Voraussetzung ist aber, dass der Nutzen die Kosten überwiegt. Eine Nutzwertanalyse kann bei der Einschätzung der Situation hilfreich sein.

⁹⁰ Vgl. Kruth W., 2009, S. 215

⁹¹ Datenintegrität ist die Unverletzlichkeit von Daten

⁹² Vgl. Stams D., 2008, S. 7

Welche Sparmöglichkeiten DMS für Bürokratiekosten hat, wurde durch das Zahlenbeispiel im Kapitel 6.2.6 anschaulich belegt. Nach Darlegung des Ergebnisses ist es jedem Unternehmer zu empfehlen, sofern der Nutzen die Kosten überwiegt, DMS in seinem Unternehmen einzusetzen, da Personal effizienter eingesetzt und somit Personalkosten respektive Bürokratiekosten gesenkt werden.

8. Fazit

Im letzten Kapitel erfolgt eine kurze Zusammenfassung der vorliegenden Arbeit sowie eine Empfehlung des Autors

Die Bundesregierung hat erkannt, dass die Wettbewerbsfähigkeit von Deutschland durch Bürokratie gehemmt wird. Daher war es ein richtiger Schritt dieses Defizit näher zu beleuchten. Im Jahr 2006 startete der Bund aus diesem Grund das Programm „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“. Als nächstes wurde durch den Kabinettsbeschluss vom 25. April 2006 die Einführung des bereits etablierten Standard-Kosten-Modells (SKM) entschieden. Mit dem SKM werden die induzierten Bürokratiekosten der Rechtsverordnungen realistisch messbar und bilden eine gute Grundlage für das Einleiten von wirksamen Maßnahmen zum Bürokratieabbau. In der *Abbildung 18* sieht man die Wirksamkeit der Maßnahmen. Seit Einführung ist der Bürokratiekostenindex deutlich zurückgegangen.

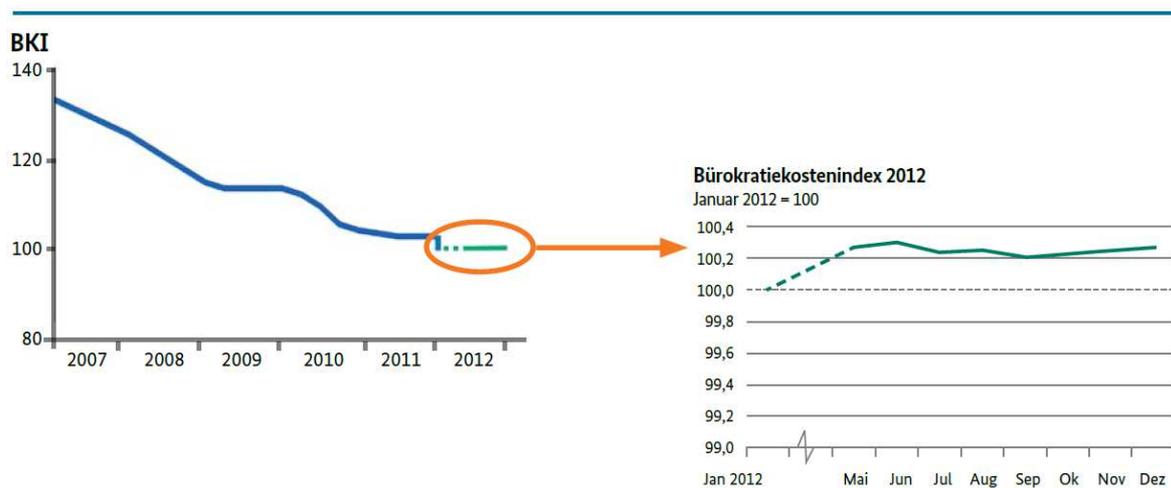


Abbildung 18: Verlauf des Bürokratiekostenindex⁹³

Im Verlauf des Kapitels 6.1 wurde festgestellt, dass die Bürokratieabbaumaßnahmen eine schlechte Breitenwirkung haben. Das heißt, dass nicht bei allen Unternehmen eine entsprechend gleichstarke Entlastung generiert wird. Weiter wurde herauskristallisiert, dass sich an dem Umstand so schnell nichts ändern wird, da die Ursache der bürokratischen Belastung in den Deutschen (siehe Kapitel 4.3.1) selbst und dem demokratischen System (siehe Kapitel 4.3.2 und 4.3.3) liegt. Daher müssen Unternehmen selbst Wege identifizieren die Belastung durch Bürokratie zu senken, da eine spürbare Änderung durch den Bund in absehbarer Zeit nicht zu erkennen ist.

⁹³ Vgl. Bundeskanzleramt, Geschäftsstelle Bürokratieabbau, 2013, S.9

Wie beschrieben sind Bürokratiekosten nichts anderes als Personalkosten, Zeitaufwand multipliziert mit Arbeitskostensatz, die bei der Bewältigung von Informationspflichten aufgrund von Gesetzen, Rechtsverordnungen, Satzungen oder Verwaltungsvorschriften entstehen. Diese Opportunitätskosten sollten vermieden werden, da sie einen direkten preislichen Wettbewerbsnachteil mit sich bringen. Es wird daher empfohlen, die Prozesse in Unternehmen zu identifizieren, welche einen hohen Anteil an Informationspflichten haben und diese mit geeigneten Maßnahmen effizienter zu gestalten. Der Einsatz von Dokumentenmanagementsystemen ist so eine geeignete Maßnahme. Die Prozesse mit den kostenträchtigsten Informationspflichten sind in Verbindung mit Umsatzsteuer, Körperschaftssteuern und dem Handelsgesetzbuch zu finden. Daher sollten in diesen Bereichen die Maßnahmen angesetzt werden

Wie beschrieben ist der Einsatz von modernen Informationstechnologien eine Möglichkeit die Bürokratiekosten zu senken. In Kapitel 7.2 wurde dargelegt, dass es eine breite Anwendungsmöglichkeit für den Einsatz von Dokumentenmanagementsystemen gibt. Dabei sind diese so zu gestalten, dass ein möglichst großer Teil der Personalkosten reduziert bzw. die Produktivität (schnellere Auftragsbearbeitung) gesteigert wird. Die zwingende Voraussetzung für die Anschaffung von DMS ist, dass der Nutzen die Kosten überwiegt. Durch das Zahlenbeispiel im Kapitel 7.2.6 wurde anschaulich die Kostenersparnis dargelegt. Es ist daher jedem Unternehmer zu empfehlen, wenn der Nutzen die Kosten überwiegt, DMS in seinem Unternehmen einzusetzen, um so Bürokratiekosten zu senken.

Auch wenn bei DMS die Effizienz im Vordergrund steht, sollte stets bedacht werden, dass mit dem Einsatz von Dokumentenmanagementsystemen ein Großteil der Dokumente, die teilweise auch sehr sensible Daten enthalten, durch Imaging digitalisiert werden. Dadurch muss sich der Unternehmer auch verstärkt mit den Themen Datenschutz und Datensicherheit auseinandersetzen, was weitere Aufwendungen mit sich bringt, aber auch die Zukunft des Unternehmens beeinflussen kann im Hinblick auf Betriebsgeheimnisse und Industriespionage.

Literaturverzeichnis

ama Adress- und Zeitschriftenverlag GmbH: ama:Whitepage, Dokumenten-Management: Marktstrukturen im Detail, DMS 03/2012 2012.

Arbeitsgemeinschaft der Volksbanken und Raiffeisenbanken in Weser-Ems (AGVR): VR-Gründerkonzept, Maschinenbau, Oldenburg, 2012.

Arentzen U.: Wirtschaftslexikon, [1], A-D, 16. Auflage, Wiesbaden, 2004.

Bibliographisches Institut GmbH: Dokument, <http://www.duden.de/rechtschreibung/Dokument>, 2013, 26.06.2013.

Boston William: „Gondolas in Leipzig? A german problem and quite a ride“, www.da-vito-leipzig.de/gondeln.php, 28.09.2000, Abruf 13.08.2013.

Bundesdatenschutzgesetz (BDSG), 2013.

Bundeskanzleramt, Geschäftsstelle Bürokratieabbau: Bessere Rechtsetzung 2012: Belastungen vermeiden Bürokratischen Aufwand verringern Wirtschaftliche Dynamik sichern , 2013.

Bundesagentur für Arbeit, Einstiegsgeld, http://www.arbeitsagentur.de/nn_549712/zentraler-Content/A07-Geldleistung/A071-Arbeitslosigkeit/Allgemein/Alg-II-Einstiegsgeld.html, 19.01.2012, Abruf 03.09.2013.

Bürgerliches Gesetzbuch (BGB), 2013.

CDU/CSU.: Regierungsprogramm 2013-2017, 2013.

Deutsche Brauereibund e.V.: Das Reinheitsgebot sichert seit fast 500 Jahren die Bier-Qualität, www.brauer-bund.de/bier-ist-rein/reinheitsgebot.html ,2009, Abruf 09.09.2013.

Deutsche Presse-Agentur GmbH: Ausländische Unternehmen meiden Deutschland, <http://www.handelsblatt.com/politik/konjunktur/nachrichten/welt-investitionsbericht-auslaendische-unternehmen-meiden-deutschland/8411836.html>, 26.06.2013, Abruf 02.09.2013.

Ernst & Young: Deutschland und Europa im Urteil chinesischer Investoren, Befragung chinesischer Unternehmer im April und Mai 2012, 2012.

EU-Richtlinie 2000/9/EG.

EU-Richtlinie 2003/361/EG.

Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates, 2011.

Gesetz zur vorläufigen Regelung des Rechts der Industrie- und Handelskammern (IHKG), 2013.

Gewerbeordnung (GewO), 2013.

Gmür, M. Bürokratie In: Handwörterbuch Unternehmensführung und Organisation. Hrsg. G Schreyögg/ A. v. Werder 4. Auflage, Reihe: Enzyklopädie der Betriebswirtschaftslehre, Band 2, Sp. 113-122. Stuttgart, 2004.

Götzer K., Schmale R., Maier B, Komke T.: Dokumenten-Management - Informationen im Unternehmen effizient nutzen, Heidelberg, 2008.

Grundig, Pohl, Schmalholz, Ostdeutschland im internationalen Standortvergleich, Dresden, 2008.

Gulbins J., Seyfried M., Strack-Zimmermann H.: Dokumenten-Management: vom Imaging zum Business-Dokument, Heidelberg, 1999.

Handelsgesetzbuch (HGB), 2013.

Hartlieb B, Kiehl P., Müller N.: Normung und Standardisierung – Grundlagen, Berlin, 2009.

Julke Ralf: Leipzig-Tourismus: 2,48 Millionen Übernachtungen 2012 - aber wer ist schuld daran?, <http://www.l-iz.de/Wirtschaft/Leipzig/2013/03/Leipzig-Tourismus-mit-Wachstum-46728.html>, 03.03.2013, Abruf 13.08.2013.

Kabinettsbeschluss vom 28. Februar 2007.

Kampffmeyer, U.; Merkel, B.: Grundlagen des Dokumenten-Managements -Einsatzgebiete, Technologien, Trends. Wiesbaden, 1997.

Kieser A., Eber M.(Hrsg.): Organisationstheorien, Stuttgart, 2002.

Klepper, C. D.: Bürokratieabbau in Deutschland : versinkt unsere Zukunft im Regelsumpf ?, Berlin, 2005.

Kruth, Wilhelm, IT-Grundlagenwissen: Kompaktwissen Informationstechnik für Datenschutz- und Security-Management, 3. Auflage,

Läscher Kristina: Berge, Bahnen und Giganten, <http://www.sueddeutsche.de/panorama/ein-seilbahngesetz-fuer-berlin-berge-bahnen-und-giganten-1.683057>, 11.05.2010, Abruf 27.06.2013.

LexXpress GmbH: Weniger Gesetze – mehr Paragraphen, <http://www.openpr.de/news/506955/Weniger-Gesetze-mehr-Paragraphen.html>, 03.02.2011, Abruf 09.09.2013.

Mitteldeutsches Druck- und Verlagshaus GmbH & Co. KG: Hochschulen in Sachsen-Anhalt, Minister will einzelne Fachbereiche schließen, <http://www.mz-web.de/mitteldeutschland/hochschulen-in-sachsen-anhalt-minister-will-einzelne-fachbereiche-schliessen,20641266,24182066.html>, 01.09.2013, Abruf 12.09.2013.

Nationaler Normenkontrollrat: Bestand reduzieren, <http://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/Aufgaben/Bestandreduzieren/bestand-reduzieren.html,2012>, Abruf 14.08.2013.

Nationaler Normenkontrollrat: Projektbericht, Bürokratische Belastungen einzelner Unternehmen, Die Spürbarkeit von Reduzierungsmaßnahmen sicherstellen Den Blick auf die Mikro-Ebene richten, Berlin, 2008.

Scherm E., Pietsch G.: Organisation: Theorie, Gestaltung, Wandel, München 2007.

Schmincke P.: Die krumme Gurke ist wieder im Handel www.stern.de/wissen/natur/ende-einer-eu-norm-die-krumme-gurke-ist-wieder-im-handel-705344.html, 04.07.2009, Abruf am 09.09.2013.

Skambracks D.: Deutsche Ausgleichbank, Band 13, Gründerbremse Bürokratie, Bonn, 1999.

Sozialgesetzbuch (SGB) Zweites Buch (II) Grundsicherung für Arbeitsuchende, 2013.

SPIEGEL ONLINE GmbH: Erster Rückgang seit Jahren: Hartz-IV-Empfänger werden seltener bestraft, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/sanktionen-bei-alg-ii-hartz-iv-empfaenger-werden-seltener-bestraft-a-910177.html>, 12.08.2013, Abruf 13.08.2013.

Stams D.: Datenschutz und Datensicherheit, kommentierte Foliensammlung, Zur Vorlesung „Grundlagen der Informatik (Modul 6)“ im Sommersemester 2008.

Statistisches Bundesamt: Bürokratiekostenindex, <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/Buerokratiekosten/Ergebnisse/Buerokratiekostenindex/Buerokratiekostenindex.html,01.08.2013>, abruf 30.08.2013.

Statistisches Bundesamt: Einführung des Standardkosten-Modells auf der Bundesebene, Programm Bürokratieabbau und bessere Rechtssetzung, Einführung des Standardkosten-Modells Methodenhandbuch der Bundesregierung, Wiesbaden, 2006.

Statistisches Bundesamt: Handbuch der Bundesregierung zur Ermittlung und Reduzierung der durch bundestaatliche Informationspflichten verursachten Bürokratielasten, 2006.

Statistisches Bundesamt: Projektreihe Bestimmung des Bürokratischen Aufwands und Anlass zur Entlastung 2012, Steuererklärungen, steuerlichen und zollrechtlichen Nachweispflichten, Wiesbaden, 2011.

Statistisches Bundesamt: Schlaglicht „Jahresbericht des Nationalen Normenkontrollrates“
,<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/Buerokratiekosten/Buerokratiekosten.html>,01.07.2013, abruf 03.09.2013

Statistisches Bundesamt: Tabelle ,<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Indikatoren/Buerokratiekosten/Ergebnisse/Buerokratiekostenindex/Tabellen.html>,01.08.2013, Abruf 30.08.2013.

The Heritage Foundation: Germany, <http://www.heritage.org/index/country/germany#>, 2013, Abruf 08.09.2012.

United Nations Conference on Trade and Development: WORLD INVESTMENT REPORT 2013, http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/wir2013_en.pdf,2013, Abruf 02.09.2013.

Verordnung (EWG) Nr. 1677/88 , 2004

Eidesstattliche Erklärung

Ich erkläre hiermit an Eides statt, dass ich die vorliegende Arbeit selbständig und ohne unerlaubte Hilfe Dritter verfasst und keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel verwendet habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäß aus Veröffentlichungen stammen, sind als solche kenntlich gemacht. Diese Arbeit lag in gleicher oder ähnlicher Weise noch keiner Prüfungsbehörde vor und wurde bisher noch nicht veröffentlicht.

Leipzig, 15.09.2013