

## »»» Datenschutz, Steuer- und Arbeitsrecht sowie lange Verwaltungsverfahren mit Blick auf Bürokratie am häufigsten ge- nannte Innovationshemmnisse

Nr. 448, 24. Januar 2024

Autor: Dr. Volker Zimmermann, Telefon 069 7431-3725, [volker.zimmermann@kfw.de](mailto:volker.zimmermann@kfw.de)

Mit 35 % werden Anforderungen an den Datenschutz mit deutlichem Abstand am häufigsten als bürokratisches Innovationshemmnis genannt. Das Steuer- und Arbeitsrecht, lange Verwaltungsverfahren, Bestimmungen zur Produktsicherheit sowie Standards und Normen rangieren mit Nennungen zwischen 19 und 15 % auf den folgenden Positionen. Dem Datenschutz kommt eine ähnlich hohe Bedeutung wie hohen Innovationskosten und Fachkräftemangel zu. Die weiteren bürokratischen Hemmnisse rangieren unter den Innovationshemmnissen zumeist auf den mittleren Positionen.

Eine hohe Belastung der Wirtschaft durch Bürokratie wird aktuell prominent diskutiert. Um die relevanten Ansatzpunkte zur Freisetzung der Innovationskräfte zu identifizieren, ist eine detaillierte Analyse der konkreten Hindernisse erforderlich. Bürokratische Hemmnisse behindern zweifellos die Innovationsaktivitäten im Mittelstand. Die konkrete Bremswirkung ist jedoch kaum zu beziffern. Denn die Betroffenheit von Hemmnissen ist zum einen oftmals Ausdruck der intensiven und anspruchsvollen Innovationsanstrengungen dieser Unternehmen. Zum anderen werden häufig die positiven Aspekte bürokratischer Vorgaben übersehen. So liegen auch Studien vor, die eine insgesamt positive Wirkung der neuen Datenschutzverordnung (DSGVO) auf die Innovationstätigkeit nachweisen. Obwohl als Hemmnis wahrgenommen, kann Bürokratie somit auch Anlass für weitere Innovationsaktivitäten sein. Entsprechend erscheint weniger die inhaltliche Ausrichtung bürokratischer Regelungen entscheidend für ihre hemmende Wirkung als ihre konkrete Ausgestaltung und Umsetzung.

Bei der Bewertung bürokratischer Innovationshemmnisse ist zu berücksichtigen, dass viele rechtliche Normen und Verwaltungsverfahren nicht auf die Regulierung von Innovationen abzielen, sondern andere Rechtsgüter schützen sollen (z. B. Klima-, Umweltschutz) oder der allgemeinen Gefahrenabwehr dienen. Eine gewisse hemmende Wirkung liegt somit in der Natur der Sache und kann durchaus gewollt sein.

Um eine unverhältnismäßig starke Belastung der Innovationsaktivitäten durch Bürokratie zu vermeiden, ist es daher erforderlich, bürokratische Regelungen darauf zu prüfen, ob die intendierten Schutzwirkungen in einem sinnvollen Verhältnis zur innovationshemmenden Wirkung stehen, ob der Schutz auch weniger innovationshemmend erreicht werden kann oder ob

auf einzelne Regelungen nicht gänzlich verzichtet werden kann.

Bürokratieabbau ist daher ein kleinteiliger Prozess, bei dem eine Vielzahl von Bürokratiebereichen durchgearbeitet und viele Regelungen im Detail bewertet werden müssen. Dazu ist Expertenwissen und langer Atem notwendig. Einzelmaßnahmen mit hoher Wirkung auf die Bürokratiebelastung sind nicht zu erwarten. Der Umfangreichtum und die Komplexität dieses Prozesses machen eine koordinierte Interaktion vieler Beteiligter erforderlich, die auch Unternehmen einbeziehen muss. Möglicherweise kann eine Meldestelle für bürokratische Innovationshemmnisse eine niederschwellige Beteiligungsmöglichkeit für Unternehmen sein.

Eine Ansatzmöglichkeit, um das Entstehen neuer bürokratischer Belastungen zu verhindern, ist die Umsetzung einer konsequenten Innovationsprüfung neuer rechtlicher Regelungen und ein Design rechtlicher Regelungen, das Innovationsfreiräume so weit wie möglich belässt. Wichtig ist hierbei auch, dass neue bürokratische Regelungen in sich widerspruchsfrei und eindeutig hinsichtlich der Interpretation formuliert werden.

Ein weiterer Weg, die Belastung der Unternehmen durch Bürokratie generell zu verringern, ist die Digitalisierung von Verwaltungsvorgängen und der Schnittstelle zu den Unternehmen. Der zentrale Vorteil der Digitalisierung ist, dass nicht einzelne Regelungen im Detail geprüft und bewertet werden müssen, sondern der Verwaltungskontakt für die Unternehmen insgesamt effizienter abgewickelt werden kann. Ein wertvoller Nebeneffekt hiervon ist, dass davon zusätzliche Anreize zum Aufbau von digitalisierungsrelevantem Knowhow in den Unternehmen ausgehen.

Die Belastung der Wirtschaft durch eine überbordende Bürokratie wird derzeit in der Öffentlichkeit prominent diskutiert. Rufe nach Bürokratieabbau sind allgegenwärtig. Diese negative Wahrnehmung haftete der Bürokratie nicht immer an. Der Soziologe Max Weber bezeichnete vor rund 100 Jahren die Bürokratie als den Idealtypus einer legalen und rationalen Herrschaft.<sup>1</sup> So ermögliche Bürokratie das Handeln nach allgemeinen und berechenbaren Regeln und bilde somit einen Gegenpol zu Willkür und der Abhängigkeit von persönlichen Beziehungen. Auch heute betonen Ökonomen die Bedeutung von bürokratischen Regelungen gerade für das Funktionieren

hochkomplexer Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme.<sup>2</sup> Denn sie stellen Rechts- und Planungssicherheit sicher und schaffen den Raum für Wirtschaftstransaktionen.<sup>3</sup> Auch können verpflichtende Geschäftspraktiken Effizienzsteigerungen mit sich bringen, wenn sie ein strukturiertes Vorgehen forcieren und eingespielte Abläufe ermöglichen. Dies kann zum Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen beitragen.<sup>4</sup> Diese Sichtweisen stehen derzeit jedoch nicht im Mittelpunkt der aktuellen Argumentationslinien.

Die vorliegende Studie befasst sich mit der Bedeutung von bürokratischen Hemmnissen für die Innovationstätigkeit im Mittelstand. Dazu fasst sie aktuelle Befunde zum Vorliegen bürokratischer Hemmnisse und deren Wirkung auf die Innovationsaktivitäten zusammen, bewertet sie und leitet Handlungsempfehlungen ab.

### Bürokratieabbau kommt in der jüngeren Vergangenheit nur langsam voran

Bürokratieabbau ist in Deutschland seit geraumer Zeit ein Thema in der wirtschaftspolitischen Diskussion. Um der Bürokratiebelastung von Unternehmen entgegenzusteuern, wurde in Deutschland ab dem Jahr 2006 schrittweise ein umfangreiches Instrumentarium aufgebaut.<sup>5</sup> Wichtige Schritte auf diesem Weg waren die Einrichtung des Normenkontrollrates, die Einführung der Gesetzesfolgenabschätzung und verschiedene Arbeitsprogramme der Bundesregierung zum Bürokratieabbau. Wichtige Neuerungen in der jüngeren Vergangenheit umfassten weitere Bürokratieentlastungsgesetze und die Einführung der „One-In-One-Out“-Regelung auf Bundesebene („Bürokratiebremse“) im Jahr 2015. Aktuelle Maßnahmen zum Bürokratieabbau sind unter anderem die Überprüfung von Informationspflichten in verschiedenen Bereichen, die Vereinfachung von Vergabeverfahren und der Aufbau eines Basisregisters für Unternehmen zur Vermeidung von Mehrfachmeldungen, die im Bürokratieentlastungsgesetz IV umgesetzt werden sollen.<sup>6</sup>

Seit 2012 misst das Statistische Bundesamt die durch bürokratische Regelungen entstehenden Kosten auf einer regelmäßigen Basis. Der Bürokratiekostenindex betrachtet jene Kosten, die den Unternehmen in Deutschland durch den klassischen „Papierkram“ entstehen, wie beispielsweise Dokumentations- und Auskunftspflichten.<sup>7</sup> Wie Grafik 1 zeigt, sind die Bürokratiekosten seit 2012 um insgesamt rund 4 % gesunken.<sup>8</sup>

Grafik 1: Bürokratiekostenindex

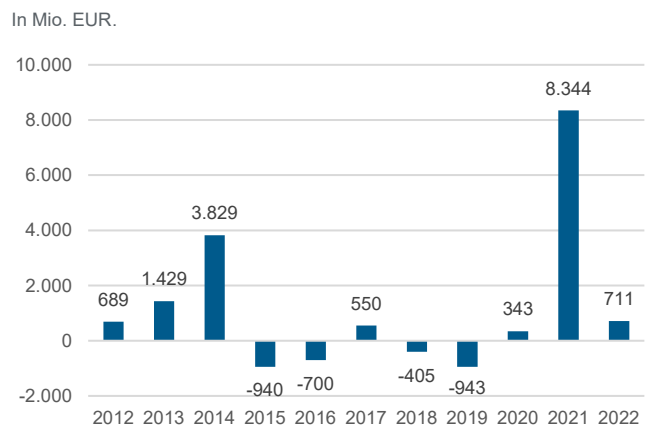


Index (Januar 2012=100)

Quelle: Statistisches Bundesamt.

Der Erfüllungsaufwand erfasst die Bürokratiebelastung noch breiter.<sup>9</sup> Abgesehen von den im Bürokratiekostenindex enthaltenen Bestandteilen, zählen zum Erfüllungsaufwand auch Aufwände – wie zum Beispiel für notwendige Überwachungsmaßnahmen, der Anpassungen von internen Prozessabläufen oder Beschaffungen von Waren- und Sachleistungen –, die durch die Befolgung von gesetzlichen Vorgaben entstehen. Beispielsweise zählen dazu jene Sach- und Personalkosten, die Unternehmen entstehen, wenn diese aufgrund eines neuen Klimaschutzgesetzes neue Luftfilter einbauen müssen. Anders als beim Bürokratiekostenindex zeichnet sich beim Erfüllungsaufwand gegenüber dem Jahr 2012 keine Entlastung der Unternehmen ab (Grafik 2). Insbesondere im Jahr 2021 hat der jährliche Erfüllungsaufwand deutlich zugenommen, was mit ein Auslöser für die aktuelle Diskussion gewesen sein dürfte.<sup>10</sup>

Grafik 2: Veränderung des jährlichen Erfüllungsaufwands



Quelle: Statistisches Bundesamt.

### Bürokratie als Hemmnis für Innovationsaktivitäten im Mittelstand

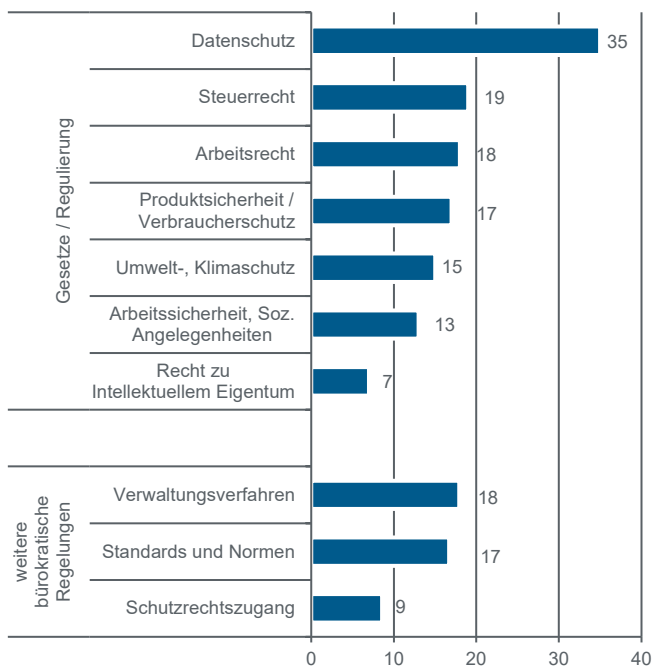
Die Bedeutung bürokratischer Hemmnisse für die Innovationstätigkeit im Mittelstand kann mithilfe der Innovationserhebung des Leibniz-Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim, untersucht werden. Die aktuelle Erhebung von Innovationshemmnissen bezieht sich auf den Zeitraum 2016–2018.<sup>11</sup> In dieser Erhebung wurden insbesondere jene Hemmnisse sehr detailliert erhoben, die auf gesetzlichen Regelungen basieren. Ein Wermutstropfen dabei ist, dass die Betroffenheit von gesetzlichen Hemmnissen abweichend von den restlichen Innovationshemmnissen abgefragt wurde. So wurde bezüglich der Masse der Innovationshemmnisse sehr konkret erfragt, ob aufgrund des betreffenden Hemmnisses Innovationsaktivitäten „nicht begonnen“, „eingestellt“ oder „verzögert oder verlängert“ wurden. Hinsichtlich der Hemmnisse, die auf gesetzliche Regelungen zurückzuführen sind, wurde dagegen lediglich erfragt, ob diese Hemmnisse die Innovationsaktivitäten der Unternehmen „erschwert“ oder „verhindert“ haben. Die allgemeinere Abfrage der gesetzlichen Hemmnisse führt dazu, dass die Häufigkeit deren Nennung nicht exakt mit jener der anderen Hemmnisse vergleichbar ist. Es kann vermutet werden, dass die allgemeiner gehaltene Abfrage zu einer etwas häufigeren Nennung des betreffenden Hemmnisses führt.<sup>12</sup>

### Datenschutz häufigstes bürokratisches Hemmnis für Innovationsaktivitäten

Mit 35 % ist Datenschutz das mit Abstand am häufigsten genannte bürokratische Innovationshemmnis (Grafik 3). Dies dürfte darauf zurückzuführen sein, dass sich digitale Technologien zu einer häufigen Grundlage von Innovationen entwickelt haben.<sup>13</sup> Insbesondere für die Neu- und Weiterentwicklung von Dienstleistungsangeboten und -prozessen sind fast immer neue Digitalisierungsansätze und digitale Lösungen erforderlich.<sup>14</sup> Für die Innovationstätigkeit spielen Analysen der Kundenpräferenzen und des Nutzerverhaltens zunehmend eine wichtige Rolle. Restriktive Datenschutzanforderungen und eine rechtliche Fragmentierung der Märkte – z. B. durch unterschiedliche Auslegungen – können von Unternehmen daher als hemmend wahrgenommen werden. Ein wichtiger Auslöser für die häufige Nennung dieses Hemmnisses dürfte die Umstellung auf die neue Datenschutzverordnung (DSGVO) im Jahr 2018 spielen.

Grafik 3: Betroffenheit von bürokratischen Hemmnissen bei Innovationsaktivitäten

In Prozent.



Anmerkung: Betroffenheit von Hemmnissen, die Innovationen erschwert bzw. verhindert haben (für Gesetze/Regulierung) bzw. zum Nicht-Beginn von Innovationsaktivitäten, zum Abbruch bereits begonnener Innovationsaktivitäten oder zur Verlängerung oder Verzögerung von laufenden Innovationsaktivitäten geführt haben (für weitere bürokratische Regelungen)

Quelle: Rammer et al. (2022).

### Die Masse der bürokratischen Hemmnisse betreffen weniger als ein Fünftel der Unternehmen

Vernachlässigt man die Unterschiede in der Erhebung, folgen mit Nennungen zwischen 19 und 13 % die Masse der weiteren bürokratischen Hemmnisse. So folgen das Steuerrecht, das Arbeitsrecht, lange Verwaltungsverfahren, Gesetze zu Produktsicherheit/Verbraucherschutz, Standards und Normen, Gesetze zu Umwelt und Klimaschutz sowie Gesetze zu Arbeitsicherheit und sozialen Angelegenheiten. Die bürokratischen Hemmnisse streuen somit sehr breit, ohne dass sich – mit Ausnahme des Datenschutzes – Schwerpunkte bei einzelnen Bürokratiebereichen abzeichnen. Bürokratische Hemmnisse, die in einem Zusammenhang mit dem Zugang zu oder

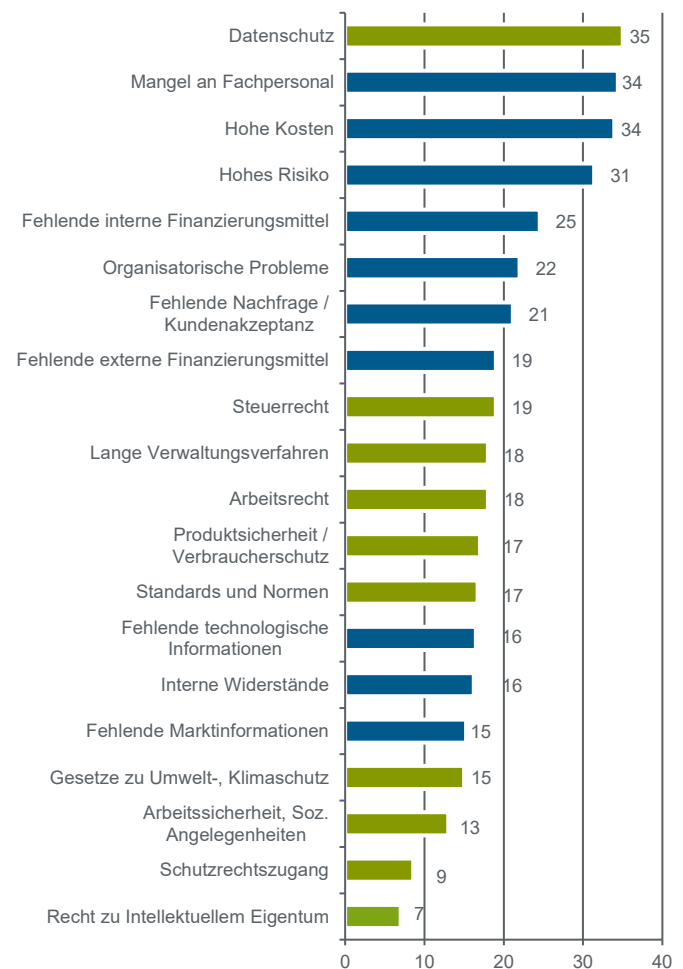
der Gesetzgebung zu Schutzrechten für intellektuelles Eigentum, wie Patente oder Markenrechte, stehen, werden am seltensten genannt (9 bzw. 7 %).

### Datenschutz als Innovationshemmnis ähnlich bedeutend wie Fachkräftemangel und hohe Kosten

Der Vergleich mit den nicht-bürokratiebedingten Innovationshemmnissen zeigt, dass – unter Vernachlässigung der Unterschiede bei der Erfragung – dem Datenschutz hinsichtlich der Häufigkeit der Nennungen eine ähnliche Bedeutung zukommt wie hohen Innovationskosten oder dem Fachkräftemangel (Grafik 4). Auf den weiteren Positionen folgen zunächst weitere nicht-bürokratische Hemmnisse. Erst das Steuerrecht auf Position 9 ist das am zweithäufigsten genannte bürokratische Hemmnis (19 %). Damit rangieren bürokratische Hemmnisse in einem Ranking der Innovationshemmnisse zumeist in der zweiten Hälfte der Rangfolge. Stellt man eine häufigere Nennung aufgrund der allgemeiner gehaltenen Abfrage in Rechnung, rangieren sie hinter Hemmnissen wie organisatorische Probleme, eine fehlende Nachfrage oder fehlende externe Finanzierungsmittel. Sie werden damit vergleichbar häufig wie fehlende externe technologische Informationen, interne Widerstände oder fehlende Marktinformationen genannt.

Grafik 4: Bedeutung von bürokratischen Hemmnissen im Vergleich zu anderen Innovationshemmnissen

In Prozent.



Anmerkung: Betroffenheit von Hemmnissen, die Innovationen erschwert bzw. verhindert haben (für Gesetze/Regulierung) bzw. zum Nicht-Beginn von Innovationsaktivitäten, zum Abbruch bereits begonnener Innovationsaktivitäten oder zur Verlängerung oder Verzögerung von laufenden Innovationsaktivitäten geführt haben (für alle anderen Innovationshemmnisse)

Quelle: Rammer et al. (2022).

### Innovative Unternehmen häufiger von bürokratischen Hemmnissen betroffen als andere Unternehmen

Um tiefere Einblicke zu erlangen, zeigt Grafik 5 die Betroffenheit nach unterschiedlichen Typen mittelständischer, innovativer Unternehmen. Für alle bürokratischen Hemmnisse gilt: Unternehmen, die aktiv Innovationen hervorbringen, sind deutlich häufiger davon betroffen als Unternehmen ohne Innovationen. Dies ist ein typischer Befund, wie er auch für nicht-bürokratische Hemmnisse ermittelt werden kann.<sup>15</sup> Zurückzuführen ist er darauf, dass Innovationsanstrengungen vorgenommen werden müssen, um dabei auf Hemmnisse stoßen zu können. Unternehmen ohne oder mit nur geringen Innovationsaktivitäten machen daher seltener die Erfahrung von Innovationshemmnissen. Zwischen den Unternehmen mit Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten (FuE) und den erfolgreichen Innovatoren ohne FuE unterscheidet sich die Betroffenheit dagegen zumeist deutlich geringfügiger.

### Verwaltungsverfahren, Standards und Normen bremsen vor allem Unternehmen mit ambitionierten Innovationsaktivitäten

Für Verwaltungsverfahren, Standards und Normen und, in abgeschwächter Form, für den Zugang zu sowie die Gesetzgebung zu Schutzrechten kann ermittelt werden, dass je intensiver die Innovationsanstrengungen ausfallen, desto häufiger die Betroffenheit von bürokratischen Hemmnissen ist. So weisen kontinuierlich FuE-treibende Unternehmen die häufigste Betroffenheit von diesen Hemmnissen auf. Dies gilt etwa für Verwaltungsverfahren, die mit 29 % von kontinuierlich FuE-treibenden Mittelständlern häufiger genannt werden als beispielsweise von Innovatoren ohne FuE (20 %). Von den Unternehmen, die keine Innovationsorientierung aufweisen – d. h. Unternehmen ohne Innovationsaktivitäten und ohne eine innovationsorientierte Strategie –, nennen dieses Hemmnis mit 10 %.

Auch dies ist ein Befund, der ebenfalls für andere Innovationshemmnisse charakteristisch ist. Zurückzuführen ist dies auf die ambitionierteren Innovationsprojekte dieser Unternehmen, die oftmals herausfordernde Innovationsaktivitäten und neuartige Herangehensweisen erfordern, neue Lösungen beinhalten und ein höheres Erfolgsrisiko für das Unternehmen aufweisen. Durch diese anspruchsvolleren Innovationsstrategien sowie umfangreicheren Innovationsaktivitäten steigt die Wahrscheinlichkeit, dass Unternehmen dabei auf Hürden und Schwierigkeiten treffen. Gerade auch bestehende Verwaltungsverfahren, Standards und Normen können neuen Lösungswegen im Weg stehen.

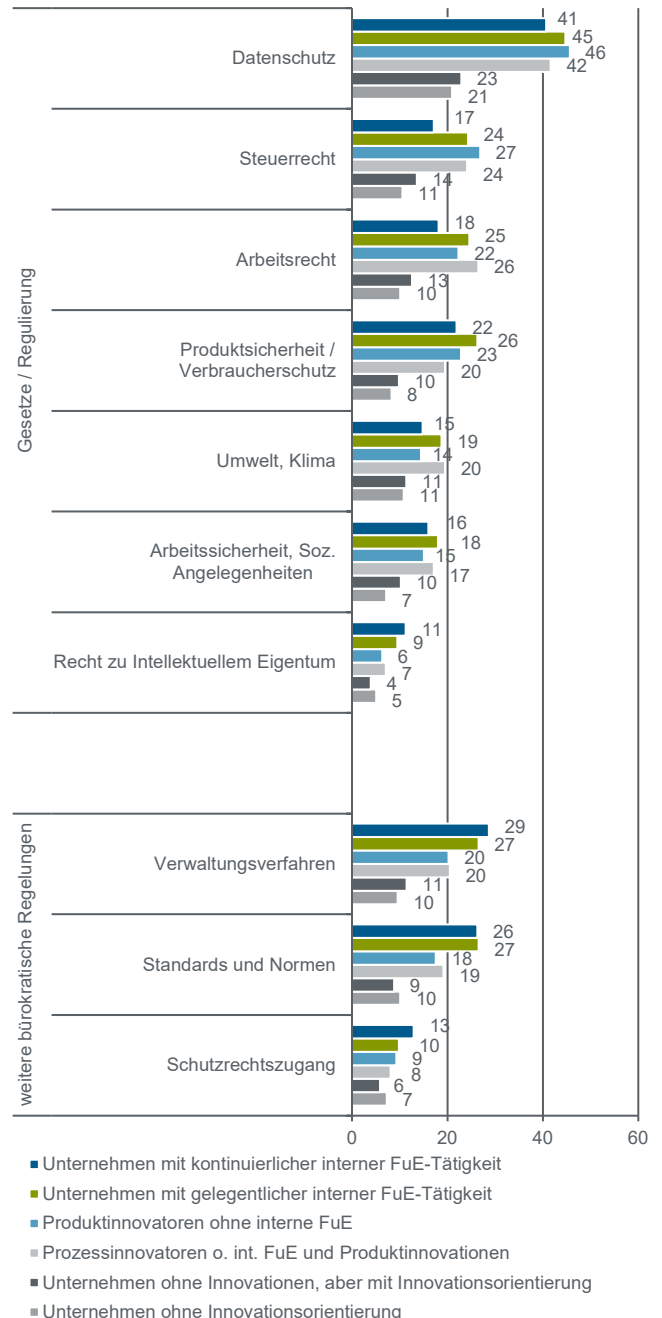
### Erfahrung beim Hervorbringen von Innovationen können helfen Hemmnisse abzuschwächen

Bei den auf der Gesetzgebung basierenden Hemmnissen lässt sich dagegen ein umgekehrt U-förmiger Verlauf ermitteln. Unternehmen mit mittelstark ausgeprägten Innovationsanstrengungen – wie innovative Unternehmen ohne eigene FuE – sind am häufigsten von diesen Hemmnissen betroffen, während dies vor allem für kontinuierlich FuE-treibende Unternehmen nur in einer abgeschwächten Form zu beobachten ist. Unternehmen ohne Innovationsaktivitäten sind wiederum am seltensten von diesen Hemmnissen betroffen. Dies gilt in ausgeprägter Form für Hemmnisse wie Datenschutz, Steuerrecht, Arbeitsrecht und Produktsicherheit/Verbraucherschutz. So nennen beispielsweise 41 % der kontinuierlich FuE-treibenden Unternehmen den Datenschutz als Innovationshemmnis,

während dies für 46 % der Produktinnovatoren ohne eigene FuE bzw. für 21 % der mittelständischen Unternehmen ohne Innovationsorientierung gilt. In einer abgeschwächten Form zeigt sich dieser Zusammenhang auch für die Hemmnisse aus der Gesetzgebung zu Umwelt-, Klimaschutz sowie zu Arbeitssicherheit und soziale Angelegenheiten.

Grafik 5: Betroffenheit von bürokratischen Hemmnissen bei Innovationsaktivitäten nach Unternehmenstypen

In Prozent.



Anmerkung: Betroffenheit von Hemmnissen, die Innovationen erschwert bzw. verhindert haben (für Gesetze/Regulierung) bzw. zum Nicht-Beginn von Innovationsaktivitäten, zum Abbruch bereits begonnener Innovationsaktivitäten oder zur Verlängerung oder Verzögerung von laufenden Innovationsaktivitäten geführt haben (für alle weiteren bürokratischen Regelungen)

Quelle: Rammer et al. (2022).

Dieser Befund dürfte darauf zurückzuführen sein, dass insbesondere kontinuierlich FuE-treibende Unternehmen über eingespielte Innovationsprozesse verfügen. So dürften Unternehmen, die sich systematisch mit der Entwicklung von

Innovationen befassen, auch häufiger Routinen entwickelt haben, um mit den Herausforderungen, die solche Aktivitäten mit sich bringen, effizient umzugehen. Für eine Vielzahl möglicher Hürden wurden daher bereits in zurückliegenden Projekten Lösungsstrategien entwickelt. Neuauftretende Hindernisse können aufgrund der umfangreicheren Erfahrungen häufiger zügig aus dem Weg geräumt werden.

### **Art der Innovationsaktivitäten ist wesentlicher Treiber für Betroffenheit von bürokratischen Innovationshemmnissen**

Tiefergehende, auf statistischen Verfahren basierende, Analysen bestätigen, dass die Art der von den Unternehmen durchgeführten Innovationsaktivitäten der zentrale Treiber für die Betroffenheit von bürokratischen Innovationshemmnissen darstellt.<sup>16</sup> Faktoren wie der Unternehmensgröße oder dem Unternehmensalter kommen dagegen keine wesentliche Bedeutung für die Wahrnehmung von Innovationshemmnissen zu.

Dagegen spielt das Marktumfeld, in dem sich ein Unternehmen bewegt, ebenfalls eine wichtige Rolle. Gerade für die auf die Gesetzgebung zurückzuführenden Hemmnisse gilt, dass etwa kurze Produktzyklen, eine hohe technologische Dynamik des Marktumfelds und ausländische Wettbewerber häufiger in einem Zusammenhang mit der Wahrnehmung von Hemmnissen stehen. Diese Faktoren sind zugleich auch wichtige Treiber der Innovationsaktivitäten mittelständischer Unternehmen, die in einem direkten Zusammenhang mit den durchgeführten Innovationsaktivitäten stehen. Darüber hinaus senkt ein hoher Akademikeranteil an den Beschäftigten vor allem die Betroffenheit von Hemmnissen, die aus der Gesetzgebung resultieren. Dies kann als weiterer Hinweis darauf verstanden werden, dass der Aufbau von entsprechendem Knowhow hilft, bürokratische Hindernisse zu entschärfen.

### **Verlust an Innovationsleistung durch bürokratische Hemmnisse schwierig zu beziffern**

Für eine objektive Bewertung der bürokratischen Hürden der Innovationstätigkeit ist jedoch auch einzuräumen, dass das Vorliegen von Innovationshemmnissen ein vergleichsweise schwacher Indikator für eine tatsächlich bremsende Wirkung des betreffenden Hemmnisses ist. Zwar ist unbestritten, dass bürokratische Erfordernisse Innovationsaktivitäten erschweren, zusätzliche Anstrengungen erforderlich machen und einzelne Aktivitäten be- und verhindern. Sie spiegeln jedoch auch wider, dass die betreffenden Unternehmen besonders anspruchsvolle und risikoreiche Innovationsaktivitäten verfolgen. Deshalb zeigt sich, dass – wie eben dargelegt – vor allem Unternehmen mit den ausgeprägtesten Innovationsaktivitäten oftmals am häufigsten auf Innovationshemmnisse stoßen. Trotz der stärkeren Betroffenheit liegen die Innovationsaktivitäten in diesen Unternehmen auf einem höheren Niveau als in den nicht von Innovationshemmnissen betroffenen Unternehmen. Auch mithilfe statistischer Verfahren ist die bremsende Wirkung durch die Betroffenheit mit einzelnen Innovationshemmnissen häufig nicht zu beziffern.

Dies dürfte auch der Hauptgrund dafür sein, dass die Betroffenheit von Innovationshemmnissen zwar in der wirtschaftspolitischen Diskussion häufig aufgegriffen wird, in der wissenschaftlichen Diskussion jedoch kaum als Indikator für ein Marktversagen oder als Argument für die Notwendigkeit wirtschaftspolitischer Maßnahmen herangezogen wird. Insbesondere die Abfrage, ob ein Hemmnis Innovationsaktivitäten

„erschwert“ hat, stellt insofern einen wenig trennscharfen Indikator für eine bremsende Wirkung dar.

Diese Problematik wird durch eine aktuelle Studie eindrucksvoll unterstrichen, die unter Verwendung anspruchsvoller statistischer Methoden zum Ergebnis kommt, dass die Einführung der neuen Datenschutzverordnung (DSGVO) die Innovationstätigkeit insgesamt angeregt hat. Zentraler Befund der Untersuchung ist, dass in jenen Unternehmen, die den Datenschutz als Innovationshemmnis in ihrem Unternehmen für den Zeitraum 2016–2018 nennen, die Wahrscheinlichkeit, Produktinnovationen hervorzubringen, um 4,6 %, die Wahrscheinlichkeit für Prozessinnovationen um 4,5 % gestiegen ist.<sup>17</sup>

Diesen, auf den ersten Blick widersprüchlichen, Befund führen die Autoren darauf zurück, dass ein Teil der Unternehmen, die aufgrund der neuen Datenschutzverordnung zu Anpassungen bei ihren Produkten bzw. Prozessen gezwungen waren, dies zum Anlass genommen haben, auch gleich die Eigenschaften ihres Produkts oder ihrer Dienstleistung aus Kundensicht zu verbessern, bzw. ihre Prozesse weiterzuentwickeln. Ähnlich argumentiert eine weitere Studie. So erwarten Appl et al. (2017) keinen Rückgang der Innovationsleistung durch die Einführung der neuen Datenschutzverordnung, da die Unternehmen durch Verhaltensanpassungen die neuen Anforderungen erfüllen können.<sup>18</sup> Eine aktuelle Studie ermittelt am Beispiel schnellwachsender – typischerweise hochinnovativer<sup>19</sup> – Unternehmen, dass eine hohe Regulierungsdichte der Produkt- und Arbeitsmärkte sich nicht negativ auf die Unternehmensperformance auswirkt, wenn die Qualität der Verwaltung in der entsprechenden Region hoch ist.<sup>20</sup> Negative Effekte können nur in Regionen mit einer niedrigen bzw. mittleren Verwaltungsqualität festgestellt werden. Zurückzuführen ist dieser Befund gemäß den Autoren darauf, dass die konkrete Umsetzung von bestehenden Regulierungen entscheidend für ihre Wirkung auf die Unternehmen ist.

### **Positive Effekte von Regulierung werden häufig übersehen**

Eine bremsende Wirkung von bürokratischen Hemmnissen auf die Innovationsaktivitäten kann somit nicht als zweifelsfrei erwiesen angenommen werden. Hierfür dürfte auch eine Rolle spielen, dass laut einer Studie des Instituts für Mittelstandsforschung (IfM), Bonn, gut 16 % der bürokratiebedingten Kosten einen „dual-use“-Charakter aufweisen.<sup>21</sup> So können beispielsweise die für die betriebliche Steuererklärung notwendige Ermittlung von Umsatz- und Kostenstrukturen in den betreffenden Unternehmen auch für die Unternehmenssteuerung oder die strategische Weiterentwicklung Verwendung finden.<sup>22</sup>

Auch die möglichen langfristigen Folgen der Regulierung dürfen bei einer Bewertung nicht aus dem Auge verloren werden. So können strenge Datenschutzvorschriften sich langfristig als ein Wettbewerbsvorteil entwickeln. Dies kann dann der Fall sein, wenn Konsumenten hohe Datenschutzerfordernisse wertschätzen und Angeboten, die diese einhalten, ein höheres Vertrauen entgegenbringen, sodass sie solche Angebote häufiger nutzen und eher bereit sind, ihnen persönliche Daten anzuvertrauen.<sup>23</sup>

Als weiteres Beispiel kann die gute Position Deutschlands im internationalen Wettbewerb bei Entwicklung und Vermarktung von Umwelt- und Klimaschutztechnologien herangezogen werden.<sup>24</sup> Deutsche Unternehmen sind nicht zuletzt deshalb

derzeit bei diesen Technologien so gut aufgestellt, weil sie schon früh mit hohen umweltpolitischen Standards und anspruchsvollen Klimaschutzziele auf dem Heimatmarkt konfrontiert waren.<sup>25</sup> So stellt beispielsweise die Erfüllung gesetzlicher Vorgaben bzw. Regulierungen mit 40 % der Nennungen – nach hohen Kosten für Energie bzw. Rohstoffe – die am zweit häufigsten genannte Motivation für das Angehen von Umweltinnovationen in Unternehmen dar.<sup>26</sup> Auch kann beispielsweise für durch Regulierung ausgelöste Umweltinnovationen eine vergleichbar positive Wirkung auf die Unternehmensperformance ermittelt werden wie für andere (Nicht-Umwelt-)Innovationen.<sup>27</sup>

### **Auch psychologische Kosten von Bürokratie relevant**

Unabhängig von der tatsächlichen Wirkung von bürokratischen Hemmnissen ist jedoch auch ihre individuelle Wahrnehmung von Bedeutung. Neben den objektivierbaren Kosten sind auch die sogenannten „psychologische Kosten“ der Bürokratie zu berücksichtigen.<sup>28</sup> So unterscheidet sich – bei objektiv gleicher Belastung – die gefühlte Belastung durch Bürokratie je nach Ausprägung der Unternehmerpersönlichkeit deutlich. Die Bürokratiewahrnehmung wird dabei insbesondere durch den empfundenen Aufwand für die Erfüllung im Vergleich zum wahrgenommenen Nutzen sowie dem Grad der Emotionalität, den das Thema Bürokratie hervorruft, geprägt. Auch spielt dabei das von den Unternehmen wahrgenommene Verhältnis zwischen Vertrauen und Kontrolle staatlicher Institutionen ihnen gegenüber eine wichtige Rolle.<sup>29</sup>

Ein wichtiger Faktor für die subjektive Bürokratiewahrnehmung ist, dass Unternehmen aufgrund ihrer begrenzten Ressourcen- und Zeitverfügbarkeit oftmals nicht in der Lage sind, die zu beachtenden bürokratischen Erfordernisse vollständig zu identifizieren und zu verstehen.<sup>30</sup> Die psychologischen Kosten der Bürokratie sind insbesondere deshalb relevant, weil – neben der Verweigerung deren Erfüllung – langfristig eine Schwächung der Rechtsstaatlichkeit und der Akzeptanz des wirtschaftspolitischen Ordnungsrahmens droht.<sup>31</sup>

### **Fazit**

Die Innovationsaktivitäten mittelständischer Unternehmen werden durch eine Vielzahl verschiedenartig gelagerter bürokratischer Hemmnisse beeinflusst. Mit Ausnahme des Datenschutzes kommt einzelnen bürokratischen Anforderungen bei der Wahrnehmung als Innovationshemmnis im Vergleich zu anderen Hemmnissen jedoch eine vergleichsweise niedrige Bedeutung zu. Der Datenschutz, der zum Zeitpunkt der Befragung mit der EU-weiten Datenschutzgrundverordnung neu geregelt wurde, wird von Unternehmen gemeinsam mit Hemmnissen wie hohe Kosten oder Fachkräftemangel mit am häufigsten als Innovationshemmnis genannt.

Unbestritten ist, dass bürokratische Regelungen Innovationsaktivitäten erschweren, zusätzliche Anstrengungen erforderlich machen und einzelne Aktivitäten be- und verhindern können. Wie stark bürokratische Hemmnisse die Innovationstätigkeit konkret bremsen, ist jedoch schwierig zu beziffern. Auch gilt es festzuhalten, dass sich eine hohe Regulierungsdichte nicht per se negativ auf die Unternehmensperformance auswirkt, sondern deren Umsetzung und die Qualität der Verwaltung eine wesentliche Rolle dabei spielt. Eine wichtige Erkenntnis ist jedoch auch, dass neben den objektiven Kosten der Bürokratie auch psychologische Kosten auftreten, die zu einem „Staatsverdruss“ und damit zu einer Schwächung der

Rechtsstaatlichkeit und der Akzeptanz des wirtschaftspolitischen Ordnungsrahmens führen können. Ein Hinterfragen bürokratischer Regelungen mit dem Ziel der Vermeidung neuer bürokratischer Belastungen und eines Abbaus wenig zielführender Regelungen erscheint somit als eine dringliche Daueraufgabe der Wirtschaftspolitik.

Hierbei ist zu berücksichtigen, dass viele rechtliche Normen und Verwaltungsverfahren, die Innovationsaktivitäten behindern können, nicht auf die Regulierung von Innovationen abzielen, sondern andere Rechtsgüter schützen sollen (z. B. Klima-, Umweltschutz) oder der allgemeinen Gefahrenabwehr dienen (etwa Brandschutzauflagen oder Sicherheitsvorschriften im Produktbereich). Gewisse Einschränkungen der Innovationsaktivitäten liegen somit in der Natur der Sache und sind zum Schutz anderer Rechtsgüter gewollt.

Dies bedeutet, dass bei der Beurteilung von bürokratischen Innovationshemmnissen stets eine Abwägung zwischen dem eigentlichen Zweck dieser staatlichen Maßnahmen und ihrer Innovationswirkung vorzunehmen ist. Hierbei treten immer wieder Zielkonflikte auf, die nicht einfach zu lösen sind. Gleichwohl erscheint es notwendig, – auch wenn bereits einzelne Instrumente dazu bestehen – eine Innovationsprüfung neuer rechtlicher Regelungen konsequent umzusetzen und für ein Design von rechtlichen Regelungen zu sorgen, das Innovationsfrei Räume soweit wie möglich belässt.

Hinsichtlich der Linderung bestehender bürokratischer Hemmnisse für die Innovationstätigkeit ist nicht mit einzelnen, wirkungsstarken Maßnahmen zu rechnen, die bürokratische Hemmnisse im großen Stil abbauen. Vielmehr ist erforderlich, im Detail bestehende Regelungen in einer Vielzahl von Bürokratiebereichen durchzugehen und dabei zu prüfen, ob die intendierten Schutzwirkungen in einem sinnvollen Verhältnis zur innovationshemmenden Wirkung stehen, ob der Schutz auch weniger innovationshemmend erreicht werden kann oder ob auf einzelne Regelungen nicht gänzlich verzichtet werden kann. Dies bedeutet eine umfangreiche, detaillierte Betrachtung bürokratischer Regelungen im Einzelfall, die Expertenwissen und einen langen Atem bedarf. Der Umfangreichtum und die Komplexität dieses Prozesses machen eine koordinierte Interaktion vieler beteiligter Institutionen erforderlich, die auch Unternehmen einbeziehen muss. Möglicherweise kann eine Meldestelle für bürokratische Innovationshemmnisse eine niederschwellige Beteiligungsmöglichkeit für Unternehmen sein.

Der Gedanke, ob der intendierte Schutz anderer Rechtsgüter auch weniger innovationshemmend erreicht werden kann, führt zur Frage nach der konkreten Ausgestaltung neuer Regelungen. Hinsichtlich der Datengrundverordnung wird beispielsweise angeführt, dass beträchtliche Interpretationsspielräume bestehen, was etwa das Löschen von Daten, die Transparenz der Datenverarbeitung oder die Datensparsamkeit betrifft, bei denen erwartet wird, dass oftmals erst Gerichtsentscheidungen zu einer endgültigen Klärung führen werden.<sup>32</sup> Dies führt zu Unsicherheiten hinsichtlich des im Rahmen der Datenschutzverordnung Erlaubten. Neue bürokratische Regelungen sollten daher in sich widerspruchsfrei und eindeutig hinsichtlich der Interpretation formuliert werden, um innovationshemmende Wirkungen zu vermeiden, die aus der Unsicherheit über die korrekte Anwendung resultieren. Diese Überlegungen gelten nicht nur in Bezug auf die

Gesetzgebung. Auch hinsichtlich der dazugehörigen Umsetzungs Vorschriften und Verwaltungsverfahren kommt diesem Aspekt eine wichtige Bedeutung zu.<sup>33</sup>

Wie bereits dargelegt, verstehen Unternehmen oftmals nicht die Erfordernisse einzelner Regelungen und sind sich der Vorteile des deutschen Rechts- und Verwaltungssystems kaum bewusst. Um die Akzeptanz bürokratischer Regelungen zu erhöhen und dabei insbesondere die psychologischen Kosten der Bürokratie zu senken, sollte die Wirtschaftspolitik darüber hinaus auch den Nutzen und die Vorteile des deutschen Rechts- und Verwaltungssystems inklusive einzelner Regelungen, verstärkt in den Fokus nehmen.

Ein weiterer Weg, die Belastung der Unternehmen durch Bürokratie generell zu verringern, ist auch, den notwendigen Zeitaufwand, der den Unternehmen dafür entsteht, zu senken. Ein zentraler Ansatz hierfür ist die Digitalisierung von Verwaltungsvorgängen und der Schnittstelle zu den Unternehmen. Die zentralen Vorteile dieser Herangehensweise sind zum einen, dass nicht einzelne Regelungen im Detail geprüft und bewertet werden müssen, sondern der Verwaltungskontakt für die Unternehmen insgesamt effizienter abgewickelt werden kann. Zum anderen wäre ein wertvoller Nebeneffekt, dass davon zusätzliche Anreize zum Aufbau von digitalisierungsrelevantem Knowhow in den Unternehmen und somit auch Anreize zur Digitalisierung in der Breite des Mittelstands ausgehen.

<sup>1</sup> Vgl. Weber, M. (1922): *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tübingen.

<sup>2</sup> Vgl. De Jong, G. und A. Van Witteloostuijn, (2015): Regulatory Red Tape and Private Firm Performance, *Public Administration*, 93 (1), S. 34–51 sowie Kitching, J. et al. (2015): Burden or benefit? Regulation as a dynamic influence on small business performance, *International Small Business Journal* 33 (2), S. 130–147.

<sup>3</sup> Vgl. Kitching, J. (2006): A Burden on Business? Reviewing the Evidence Base on Regulation and Small-Business Performance, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 24 (6), S. 799–814.

<sup>4</sup> Vgl. Kitching, J. et al. (2015): Burden or benefit? Regulation as a dynamic influence on small business performance, *International Small Business Journal* 33 (2), S. 130–147.

<sup>5</sup> Vgl. Nationaler Normenkontrollrat (2016): 10 Jahre NKR – gute Bilanz bei Bürokratieabbau und Folgekostenbegrenzung – alarmierender Rückstand bei E-Government, Berlin.

<sup>6</sup> Vgl. Bundesregierung (Hrsg.) (2023): *Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau in der 20. Legislaturperiode*, Sonderbericht der Bundesregierung. Zuletzt aufgerufen am 3.11.2023.

<sup>7</sup> Vgl. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/Erfuellungsaufwand/buerokratiekostenindex.html>. Zuletzt aufgerufen am 13.10.2023.

<sup>8</sup> Der Rückgang des Bürokratiekostenindex am aktuellen Rand ist auf die Entlastung durch das Wachstumschancengesetz zurückzuführen.

<sup>9</sup> Vgl. [https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/\\_inhalt.html](https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/_inhalt.html) zuletzt aufgerufen am 3.11.2023.

<sup>10</sup> Der Anstieg des Erfüllungsaufwands der Wirtschaft im Jahre 2021 geht maßgeblich auf das Gesetz zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungsquote des BMUV zurück.

<sup>11</sup> In dieser Erhebung, die Bestandteil der Europäischen Innovationserhebung (CIS) ist, werden Innovationshemmnisse alle vier Jahre erhoben, sodass aktualisierte Werte erst ab Anfang 2024 zu erwarten sind.

<sup>12</sup> Vgl. Rammer, C. (2022): *Studie zu den Treibern und Hemmnissen der Innovationstätigkeit im deutschen Mittelstand*. Studie im Auftrag der KfW Bankengruppe, ZEW, Mannheim.

<sup>13</sup> Vgl. Zimmermann, V. (2021), *Innovationen und Digitalisierung in Unternehmen bedingen sich gegenseitig*, Fokus Volkswirtschaft Nr. 338, KfW Research.

<sup>14</sup> Vgl. Rammer, C. und M. Trunschke (2022): *Studie zur Entwicklung der Forschungs- und Entwicklungsausgaben in Deutschland im internationalen Vergleich*. Studie im Auftrag der KfW Bankengruppe, ZEW, Mannheim.

<sup>15</sup> Vgl. Zimmermann, V. (2022), *Mittelständische Unternehmenstypen im Innovationssystem: Aktivitäten, Hemmnisse und Erfolge*, Fokus Volkswirtschaft Nr. 394, KfW Research.

<sup>16</sup> Vgl. Rammer, C. (2022): *Studie zu den Treibern und Hemmnissen der Innovationstätigkeit im deutschen Mittelstand*. Studie im Auftrag der KfW Bankengruppe, ZEW, Mannheim.

<sup>17</sup> Vgl. Blind, K. et al. (2022): *The impact of the EU General Data Protection Regulation on innovation in firms*, ZEW Discussion Papers, No.22-047, ZEW, Mannheim.

<sup>18</sup> Vgl. Appl., C. et al. (2017): *Big Data, Innovation und Datenschutz*. Studie für eine DSGVO kompatible Vorgangsweise zur Entwicklung einer Big Data Anwendung, Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, Wien.

<sup>19</sup> Vgl. Zimmermann, V. (2017), *Erfolgsfaktoren von Wachstumsunternehmen*, Fokus Volkswirtschaft Nr. 177, KfW Research.

<sup>20</sup> Vgl. Kritikos, A. et al. (2023): *Verwaltungsqualität entscheidet mehr als Regulierungsdichte über Wachstumspotenziale von Unternehmen*, DIW Wochenbericht 42-2023, S. 586–592.

<sup>21</sup> Vgl. Kayser, G. et al. (2004): *Bürokratien kleiner und mittlerer Unternehmen: Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit*, Schriften zur Mittelstandsforschung, Wiesbaden.

<sup>22</sup> Vgl. Holz, M. et al. (2019): *Bürokratiewahrnehmung von Unternehmen*, IfM-Materialien Nr. 274, Bonn.

<sup>23</sup> Vgl. Blind, K. et al. (2022): *The impact of the EU General Data Protection Regulation on innovation in firms*, ZEW Discussion Papers, No.22-047, ZEW - Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, Mannheim sowie Appl., C. et al. (2017): *Big Data, Innovation und Datenschutz*. Studie für eine DSGVO kompatible Vorgangsweise zur Entwicklung einer Big Data Anwendung, Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, Wien.

<sup>24</sup> Vgl. Schmoch, U. et al. (2021): *Identifizierung und Bewertung von Zukunftstechnologien für Deutschland*. Endbericht an die KfW, Fraunhofer ISI, Karlsruhe.

<sup>25</sup> Vgl. Römer, D.; Zimmermann, V. und A. Brüggemann (2021), *Die Zukunft ist grün – welche Chancen bieten sich der deutschen Wirtschaft?* Fokus Volkswirtschaft Nr. 355, KfW Research.

<sup>26</sup> Vgl. Rammer, C. und T. Schubert (2022): *Dokumentation zu den Innovationserhebungen 2017 bis 2021*, ZEW, Mannheim.

<sup>27</sup> Vgl. Rennings, K. und C. Rammer (2011): *The Impact of Regulation-Driven Environmental Innovation on Innovation Success and Firm Performance*, *Industry and Innovation* 18(3), S. 255–283.

<sup>28</sup> Vgl. Chittenden, F. et al. (2002): *Regulatory burdens of small business: A literature review*, Manchester.

<sup>29</sup> Vgl. Holz, M. et al. (2019): *Bürokratiewahrnehmung von Unternehmen*, IfM-Materialien Nr. 274, Bonn.

<sup>30</sup> Vgl. Mallett, O. et al. (201b): *How Do Regulations Affect SMEs? A Review of the Qualitative Evidence and a Research Agenda*, *International Journal of Management Reviews*, S. 1–23.

<sup>31</sup> Vgl. Holz, M. et al. (2019): *Bürokratiewahrnehmung von Unternehmen*, IfM-Materialien Nr. 274, Bonn.

<sup>32</sup> Vgl. Appl., C. et al. (2017): *Big Data, Innovation und Datenschutz*. Studie für eine DSGVO kompatible Vorgangsweise zur Entwicklung einer Big Data Anwendung, Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, Wien.

<sup>33</sup> Vgl. Holz, M. et al. (2019): *Bürokratiewahrnehmung von Unternehmen*, IfM-Materialien Nr. 274, Bonn.