

# Methoden zur Erhebung der Bürokratiebelastung in landwirtschaftlichen Betrieben

Kathrin Rothfuß, Reiner Doluschitz

Institut für Landwirtschaftliche Betriebslehre  
Fachgebiet Agrarinformatik und Unternehmensführung  
Universität Hohenheim  
70599 Stuttgart  
kathrin.rothfuss@uni-hohenheim.de  
agrarinf@uni-hohenheim.de

**Abstract:** Bürokratie stellt eine Belastung für Unternehmen dar. Auf Grund der kleinbetrieblichen Strukturen in der deutschen Landwirtschaft sind davon landwirtschaftliche Betriebe besonders stark betroffen. Der folgende Beitrag stellt Methoden dar, mit denen in der Vergangenheit die Belastung von landwirtschaftlichen Betrieben durch Bürokratie erhoben wurde. Die Belastungen werden einander gegenüber gestellt und vergleichend diskutiert.

## 1 Einführung

In den vergangenen Jahren wird die Bürokratiebelastung nicht mehr nur durch öffentliche Träger (Land, Bund, EU...) ausgelöst, sondern auch durch die Verbreitung von privatwirtschaftlichen Zertifizierungssystemen. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche zeitliche, monetäre und mentale Belastung durch Bürokratie und insbesondere durch Informationspflichten in den Betrieben bzw. bei den Betriebsleitern ausgelöst wird. Aus betrieblicher Sicht ist nicht jede bürokratische Regelung ausschließlich als Belastung anzusehen. Die geforderten Dokumentationen und deren Auswertung können als innerbetriebliche Information für das Management von Betrieben genutzt werden. Über den aktuellen Umgang der Landwirte mit dieser Aufgabe des Managements ist wenig bekannt. Aus diesem Grund sollen die Bürokratiebelastung durch Informationspflichten sowie die Einstellungen der Landwirte zu Bürokratie detaillierter erforscht werden. Durch die folgende Methodenanalyse sollen Methoden, die bezüglich der Frage der Bürokratiebelastung verwendet wurden, auf die Eignung für weiterführende Forschung geprüft werden. Die weiterführende Forschung soll in Verbindung mit einer geeigneten Bürokratiebelastungs-Messmethode Ursachen der Bürokratiebelastung analysieren.

## 2 Methoden zur Erhebung der Bürokratiebelastung

Die Methoden zur Erhebung der Bürokratiebelastung stammen aus sehr unterschiedlichen Kontexten. Dies führt dazu, dass sie sich in Präzision, Erhebungsverfahren und Bezugsrahmen unterscheiden und die Ergebnisse nur bedingt miteinander vergleichbar sind. Folgende Methoden werden dargestellt:

- Standardkostenmodell
- Stressforschung
- Wissenschaftliche Arbeitszeitermittlung

### 2.1 Standardkostenmodell (SKM)

Das Standardkostenmodell ist ein Instrument der staatlichen Bürokratiekontrolle, das in den vergangenen Jahren angewendet wurde. Ausgehend vom politischen Wunsch, Erfolge im Bereich des Bürokratieabbaus messbar zu machen, soll es die Kosten staatlicher Informationspflichten schätzen [ST06].

Auf der Basis einer einheitlichen Definition werden die durch Gesetze und Verordnungen festgelegten Informationspflichten (IP) gesammelt. Davon ausgehend wird ermittelt, wie viele Unternehmen von dieser Informationspflicht betroffen sind (AN = Anzahl der Normadressaten). Die durch die Informationspflicht ausgelösten Tätigkeiten werden in „Standardaktivitäten“ zerlegt (M = Anzahl der Standardaktivitäten). Für einen idealtypischen Ablauf dieser Standardaktivitäten wird durch Befragung von Unternehmen oder von Experten und durch Arbeitszeitexperimente der benötigte Zeitbedarf geschätzt. Der Zeitbedarf für die Summe der für eine bestimmte Tätigkeit erforderlichen Standardaktivitäten wird mit einem Entlohnungstarif ( $T_i$ ) verrechnet: Die Kosten einer einzelnen Informationspflicht ( $VK_i$ ) in einem bestimmten Geltungsgebiet berechnen sich gemäß folgender Formel [ST06]:

$$VK_i = T_i \cdot \sum_{j=1}^M ZS_{ij} \cdot AN \cdot H$$

$ZS_{ij}$  = Zeit für die Durchführung der j-ten Standardaktivität der i-ten IP

$H$  = Übermittlungshäufigkeit (wie oft im Jahr wird die definierte Tätigkeit bei einem Normadressaten durchgeführt)

### 2.2 Stressforschung

Zahlreiche sozialwissenschaftliche Studien zur beruflichen Belastung von Landwirten erheben, welche Faktoren bei den Landwirten Stress auslösen bzw. worüber sie sich Sorgen machen. „Bürokratie“ erreicht in allen Studien einen der höchsten Ränge. So antworteten zum Beispiel bei einer Befragung im Frühjahr 2008 96 Prozent der befragten Landwirte, dass sie besorgt darüber seien, dass die Bürokratie überhand nimmt [KG08]. Keine der Studien ermöglicht jedoch detailliertere Aussagen, welche bürokratischen Pflichten konkret eine Belastung darstellen.

### 2.3 Wissenschaftliche Arbeitszeitermittlung

Arbeitswissenschaftliche Studien ermitteln mit verschiedenen Methoden den Arbeitszeitbedarf bestimmter Tätigkeiten. Die Erhebung des Arbeitszeitbedarfs dient verschiedenen betriebswirtschaftlichen Zwecken, wie Planung der betrieblichen Abläufe aber auch der Entlohnung und Kontrolle der Arbeitenden.

Für Betriebsführungsaufgaben in Milchviehbetrieben hat Moriz [Mo07] den Arbeitszeitbedarf durch einen empirisch-kausalen Ansatz ermittelt. Die Berechnungen erfolgten für Verwaltungstätigkeiten aus Sicht der Betriebe und nicht mit gesondertem Fokus auf z.B. staatliche Bürokratie.

## 3 Bürokratische Belastungen: Vergleich von SKM-Berechnungen

Die in Kapitel 2.1 dargestellte Methode wurde in verschiedenen regionalen Rahmen angewendet. Da insbesondere die Frage von Bedeutung ist, welche bürokratische Pflicht die größte Belastung auslöst, bietet sich ein Vergleich anhand einer Rangliste an. Als Beispiel erfolgt dieser Vergleich ausschließlich für die Verwendung des Standardkostenmodells für Deutschland und für Bayern.

Tabelle 1: Vergleich verschiedener Standardkostenberechnungen

Rang	Deutschland [ST09]	Bayern [SF07]
1	Nachweispflicht für Halter über Anwendung von Arzneimitteln bei Tieren 46,2 Mio. €	Register über den Rinderbestand 17,8 Mio. €
2	Angabe von grundlegenden Antragsinhalten im Sammelantrag 45,8 Mio. €	CC-relevante Angaben im Mehrfachantrag 14,2 Mio. €
3	Register über den Rinderbestand 34,2 Mio. €	Nachbestellung Ohrmarken 10,5 Mio. €
4	Rinderpass 16 Mio. €	Rinderpass 9 Mio.
5	Anzeige von Bestandsveränderungen bei Rindern 14,8 Mio. €	Bezug der Ohrmarken und Kennzeichnung der Rinder 7,6 Mio. €
6	Anzeige der Kennzeichnung von Rindern 6,3 Mio. €	Rückverfolgbarkeit gemäß 178/2002 7,3 Mio. €

Die Tabelle nennt verschiedene bürokratische Pflichten, wobei sich die beiden Listen vor allem in der Rangfolge unterscheiden. Die Unterschiede in der Rangfolge zeigen folgende Auffälligkeiten:

- Trotz vorliegender einheitlicher Definition des Untersuchungsgegenstands werden Kosten für verschiedene Informationspflichten berechnet. So entfällt die Kostenberechnung der Kennzeichnungspflicht für Rinder auf Bundesebene ganz. Dies ist allerdings diskussionswürdig, da weder das „Register über den Rinderbestand“, noch der „Nachweis zur Anwendung von Arzneimitteln bei Tieren“ in der von den Gesetzen vorgegebenen Weise geführt werden können, wenn die Tiere nicht gekennzeichnet sind.

- Die Schätzung der Kosten kann zu sehr unterschiedlichen Rangfolgen führen, was sich insbesondere am „Nachweis zur Anwendung von Arzneimitteln bei Tieren“ zeigt. Diese bürokratische Pflicht erreicht in Bayern nur Rang 10.
- Kosten nach EU-Gesetzen bleiben noch unberücksichtigt und verhindern Aussagen, wie stark der Sektor insgesamt durch Bürokratie betroffen ist.

Einen wesentlichen Anteil an dieser Belastung tragen die bürokratischen Pflichten zur einzeltierbezogenen Rückverfolgbarkeit. Angesichts der großen Belastung für die Betriebe, bleibt die Frage offen, warum gegen diese bürokratischen Pflichten kein größerer Widerstand aufkommt. Möglicherweise hängt dies mit den „Sowieso-Kosten“ zusammen. „Sowieso-Kosten“ sind Kosten beziehungsweise der zeitliche Aufwand der in Betrieben sowieso für Verwaltungstätigkeiten z.B. für die Planung oder das Controlling bestehen. Die Erhebung der Bürokratiebelastung ist immer mit dem Problem konfrontiert, die rein betrieblichen Belastungen von denen, die von externen Institutionen stammen, zu unterscheiden. Dies gilt auch für die Arbeitszeitermittlung.

#### **4 Fazit und Perspektiven**

Die Methodenanalyse zeigt, dass die Methoden den Sachverhalt der Bürokratiebelastung nur unpräzise oder nicht in geeignetem Umfang analysieren und daher für detailliertere Untersuchungen ungeeignet sind. Durch einen Ansatz, der in Anlehnung an die Stressforschung einzelne bürokratische Pflichten untersucht, könnten die Grenzen des SKMs umgangen werden. Die entsprechenden empirischen Daten könnten in Zusammenhang mit Betriebs(leiter)charakteristika – wie Betriebsgröße, Ausbildung oder Gesetzestreue – gebracht oder mit den Ergebnissen aus der Arbeitszeitermittlung – eventuell ebenfalls anhand von Rangfolgen – verglichen werden, um die Ursachen der Bürokratiebelastung besser zu verstehen.

#### **Literaturverzeichnis**

- [KG08] KleffmannGroup: Die Sorgen der Landwirte im Frühjahr 2008, Ergebnispräsentation, Lüdinghausen, 2008.
- [Mo07] Moriz, C.: Arbeitszeitbedarf für die Betriebsführung in der Landwirtschaft. Ein kausal-empirischer Ansatz für die Arbeitszeitermittlung in der Milchproduktion. Dissertation. Zürich, 2007.
- [SF07] Staatliche Führungsakademie für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten: Pilotprojekt zum Standardkosten-Modell am Beispiel Cross Compliance (CC) und CC-relevantem Fachrecht. Untersuchungsbericht. Landshut, 2007.
- [ST06] Statistisches Bundesamt: Handbuch der Bundesregierung zur Ermittlung und Reduzierung der durch bundesstaatliche Informationspflichten verursachten Bürokratielasten - Einführung des Standardkosten-Modells auf der Bundesebene -, Wiesbaden, 2006.
- [ST09] Statistisches Bundesamt Deutschland: WebSKM - Datenbank aller Informationspflichten ([www-skm.destatis.de/webskm/online](http://www-skm.destatis.de/webskm/online)), Abrufdatum: 04.08.2009