

Bürokratische Belastungen im Arbeitsschutz – Erfahrungen aus dem Maschinen- und Anla- genbau

Ein Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für
Arbeit und Soziales

Annette Icks, Susanne Schlepphorst

Impressum

Herausgeber

Institut für Mittelstandsforschung Bonn
Maximilianstr. 20, 53111 Bonn

Telefon +49/(0)228 / 72997 - 0
Telefax +49/(0)228 / 72997 - 34

www.ifm-bonn.org

Ansprechpartner

Annette Icks
Susanne Schlepphorst

Bonn, Dezember 2025

Das IfM Bonn ist eine Stiftung des privaten Rechts.

Gefördert durch:



Bundesministerium
für Wirtschaft
und Energie

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Ministerium für Wirtschaft,
Industrie, Klimaschutz und Energie
des Landes Nordrhein-Westfalen



Inhalt

Verzeichnis der Abbildungen	II
Verzeichnis der Tabellen	IV
1 Einleitung	1
2 Empirische Grundlage	3
2.1 Verteilung bürokratischer Vorgaben im Arbeitsschutz nach Gesetzgebungsebenen und Zuständigkeiten	5
2.2 Auswertungen in den Fallstudien-Unternehmen	8
2.2.1 Unternehmen A	8
2.2.2 Unternehmen B	20
2.2.3 Unternehmen C	30
3 Zusammenfassende Erkenntnisse	39
Literatur	44

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1:	Verteilung der Rechtsvorschriften nach Gesetzgebungsebene	6
Abbildung 2:	Verteilung der Rechtsvorschriften des Arbeitsschutzes nach Gesetzgebungsebene	6
Abbildung 3:	Vorgaben-Verteilung nach Ressorts	7
Abbildung 4:	Bürokratiekosten nach Themenbereichen für Unternehmen A	9
Abbildung 5:	Anteil der Bürokratiekosten im Arbeitsschutz differenziert nach staatlicher Regulierung und DGUV im Unternehmen A	10
Abbildung 6:	Art der Vorgabenerfüllung an allen Vorgaben im Arbeitsschutz im Unternehmen A	11
Abbildung 7:	Anteil der Bürokratiekosten nach Art der Vorgabenerfüllung an allen Vorgaben im Unternehmen A	12
Abbildung 8:	Höchste Bürokratiekosten im Unternehmen A (Staatliche Regulierung)	14
Abbildung 9:	Höchste Bürokratiekosten im Unternehmen A (DGUV)	18
Abbildung 10:	Bürokratiekosten nach Themenbereichen für Unternehmen B	20
Abbildung 11:	Anteil der Bürokratiekosten im Arbeitsschutz differenziert nach staatlicher Regulierung und DGUV im Unternehmen B	22
Abbildung 12:	Art der Vorgabenerfüllung an allen Vorgaben im Arbeitsschutz im Unternehmen B	23
Abbildung 13:	Anteil der Bürokratiekosten nach Art der Vorgabenerfüllung an allen Vorgaben im Unternehmen B	24
Abbildung 14:	Höchste Bürokratiekosten im Unternehmen B (Staatliche Regulierung und DGUV)	25
Abbildung 15:	Bürokratiekosten nach Themenbereichen für Unternehmen C	30

III

Abbildung 16: Anteil Bürokratiekosten im Arbeitsschutz differenziert nach staatlichen und DGUV-Vorgaben im Unternehmen C	31
Abbildung 17: Art der Vorgabenerfüllung an allen Vorgaben im Arbeitsschutz im Unternehmen C	33
Abbildung 18: Bürokratiebelastung nach Art der Vorgabenerfüllung an allen Vorgaben im Unternehmen C	34
Abbildung 19: Höchste Bürokratiekosten im Unternehmen C (Staatliche Regulierung und DGUV)	36

Verzeichnis der Tabellen

Tabelle 1:	Vorgabenzahl und Bürokratiekosten im Arbeitsschutz nach Ressorts für Unternehmen A	10
Tabelle 2:	Vorgabenzahl und Bürokratiekosten im Arbeitsschutz nach Ressorts für Unternehmen B	21
Tabelle 3:	Vorgabenzahl und Bürokratiekosten im Arbeitsschutz nach Ressorts für Unternehmen C	31

1 Einleitung

Bürokratische Vorgaben und Verfahren sind insbesondere in hochkomplexen Volkswirtschaften wie Deutschland ein wichtiger Standortfaktor für die Wirtschaft. Sie schaffen verlässliche und berechenbare Rahmenbedingungen, wirken Korruption entgegen und bilden die Grundlage für einen fairen Wettbewerb. Gleichzeitig können sie jedoch auch zu einer Belastung für die Wirtschaft werden. Wird ein gesundes Maß an Bürokratie überschritten, schwächt dies die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen, da der für die Erfüllung der Vorgaben erforderliche Zeit- und Kostenaufwand keinen unmittelbaren Beitrag zur Wertschöpfung leistet. Eine aktuelle Analyse des IfM Bonn beziffert den bürokratiebedingten Aufwand von Unternehmen des Maschinen- und Anlagenbaus auf rund 1,3 % bis 6 % des jeweiligen Jahresumsatzes (vgl. Akalan et al. 2025).

Insgesamt ist festzuhalten, dass Bürokratie ein vielschichtiges Phänomen ist. So resultieren ihre Vorgaben beispielsweise aus unterschiedlichen Quellen. Neben Gesetzen, Verwaltungsvorschriften, Richtlinien und Verordnungen, die sowohl auf Bundes- als auch auf EU-, Bundesland- und kommunaler Ebene erlassen werden, existieren auch Vorgaben halböffentlicher Natur. Dabei überträgt der Staat bestimmten Institutionen – etwa Selbstverwaltungsorganisationen der Wirtschaft, Normungsinstituten oder Berufsgenossenschaften – hoheitliche Aufgaben. Diese Institutionen sind gleichermaßen berechtigt wie verpflichtet, die ihnen übertragenen Aufgaben wahrzunehmen. Eine solche Delegation kann sinnvoll sein, wenn sich Aufgaben auf diesem Weg mit geringerem bürokratischem Aufwand oder größerer fachlicher Expertise effizienter erfüllen lassen.

Zugleich müssen Unternehmen Vorgaben erfüllen, die sie auch ohne gesetzliche Verpflichtung umsetzen würden. Obwohl diese sogenannten Sowieso-Kosten somit ohnehin anfallen, kann die verbindliche gesetzliche Festschreibung solcher Maßnahmen dennoch zu einer zusätzlichen Belastung führen.

Ebenso sind neben den quantifizierbaren Kosten auch psychologische Belastungen bedeutsam (vgl. Holz et al. 2025). Zahlreiche Unternehmerinnen und Unternehmer sehen sich angesichts komplexer und praxisferner Regelwerke und unverhältnismäßiger Regulierungen oftmals nicht (mehr) in der Lage, alle bürokratischen Erfordernisse zu erfüllen. Mehr als jedes vierte Unternehmen (28 %) reduziert daher eigenständig bürokratische Prozesse (vgl. Holz et al. 2019).

Angesichts der Vielschichtigkeit von Bürokratie überrascht es nicht, dass das seit 2006 von politischen Akteuren entwickelte und fortlaufend erweiterte Instrumentarium zum Bürokratieabbau und zur besseren Rechtsetzung bislang keine spürbare Entlastung bewirkt hat. Sie kann nur gelingen, wenn a) die tatsächliche Belastung systematisch erfasst und transparent gemacht wird und b) auf dieser Grundlage gezielt Maßnahmen entwickelt werden, die den Bürokratieaufwand messbar – und für Unternehmerinnen und Unternehmer spürbar – reduzieren, ohne dabei die rechtlichen Schutzziele zu gefährden.

An diesem Punkt setzt die vorliegende Studie an. Exemplarisch wird am Beispiel des Arbeitsschutzes untersucht, welche Vorgaben Unternehmen zu berücksichtigen haben, welche zeitlichen und finanziellen Ressourcen hierfür erforderlich sind und aus welchen Quellen die größten Belastungen entstehen. Der Fokus liegt dabei auf dem Maschinen- und Anlagenbau. Zum einen ist dieser Wirtschaftszweig eine wesentliche Stütze der deutschen Volkswirtschaft. Zum anderen bestehen gerade in dieser Branche, in der Beschäftigte vielfältigen mechanischen, elektrischen, ergonomischen, chemischen und physikalischen Gefährdungen ausgesetzt sind, besonders umfassende gesetzliche Arbeitsschutzvorgaben. Diese beruhen sowohl auf nationalen Gesetzen und EU-Richtlinien/Verordnungen als auch auf den Regelwerken der Deutschen Gesetzlichen Unfallversicherung (DGUV), die als Träger der gesetzlichen Unfallversicherung in den Selbstverwaltungsgremien – paritätisch besetzt mit Vertreterinnen und Vertretern der Arbeitgeber und der Versicherten – autonom Vorschriften und Regeln erlässt. Obwohl DGUV-Vorgaben im Rahmen staatlicher Gesetze verortet sind, stellen sie somit zugleich eigenständige Quellen von Bürokratiebelastungen dar. Da es die gemeinschaftliche Aufgabe aller Institutionen ist, Unternehmen von Bürokratie zu entlasten, differenziert diese Studie zwischen staatlich induzierten Vorgaben und solchen der DGUV. Zugleich wird berücksichtigt, dass Unternehmen im Bereich des Arbeitsschutzes auch ohne gesetzliche Verpflichtung eigeninitiativ Maßnahmen zum Schutz ihrer Beschäftigten treffen.

2 Empirische Grundlage

Grundlage der Analyse ist ein aktueller, einmalig erhobener empirischer Datensatz, der sämtliche für Unternehmen des Maschinen- und Anlagenbaus relevanten bürokratischen Vorgaben sowie die dazugehörigen Belastungsbewertungen von drei Unternehmen dieser Branche umfasst. Dadurch konnten die bürokratischen Belastungen – sowohl insgesamt als auch spezifisch im Bereich des Arbeitsschutzes – quantifiziert werden.

Zur Erstellung dieses Datensatzes wurde ein zweistufiges Vorgehen gewählt. Im ersten Schritt wurden alle relevanten Gesetze, Richtlinien, Verordnungen und Satzungen, die von den verschiedenen Gesetzgebungsebenen – EU, Bund, Länder und Kommunen – ausgehen, systematisch zusammengestellt.¹ Hierzu wurden einschlägige Datenbanken ausgewertet: auf Bundesebene etwa die Online-Datenbank des Erfüllungsaufwands“ (OnDEA) des Statistischen Bundesamtes sowie die Gesetzesdatenbank „Gesetze im Internet“ des Bundesministeriums der Justiz, auf EU-Ebene die Datenbank des Amtes für Veröffentlichungen der Europäischen Union „EUR-Lex“, auf Länderebene die Gesetzes-Datenbanken der Bundesländer und auf kommunaler Ebene die Webseiten der Städte bzw. Landkreise.²

Im weiteren Vorgehen wurden jene bürokratischen Vorgaben ausgeschlossen, die für den Maschinen- und Anlagenbau erkennbar keine Relevanz besitzen. Für Vorgaben, deren Bedeutung für Unternehmen dieser Branche nicht klar ersichtlich war, erfolgte eine Analyse der einschlägigen Gesetzestexte (Gesetze, Richtlinien, Verordnungen und Satzungen), um deren Anwendbarkeit in industriellen Unternehmen zu beurteilen.

Da bürokratische Vorgaben nicht für jedes Unternehmen des Maschinen- und Anlagenbaus gleichermaßen relevant sind – beispielsweise in Abhängigkeit von Rechtsform, Geschäftsmodell, Produkt, Standort oder Auslandsaktivitäten – gelten Rechtsvorschriften für manche Unternehmen, für andere jedoch nicht. Zur Klärung der individuellen Anwendbarkeit einzelner Vorgaben wurden

¹ Eine ausführliche Darstellung der Methodik zur Erstellung des Datensatzes findet sich in der Studie Akalan et al. (2025).

² Da Bundesländer und Kommunen eigenständig bürokratische Anforderungen einführen und aufheben können, beschränkte sich die Untersuchung auf jene, in denen die teilnehmenden Unternehmen ihren Hauptsitz haben.

Gespräche mit Branchenexperten geführt. Ergänzend wurden die drei an der Studie teilnehmenden Unternehmen direkt mit einbezogen.

Dieses Vorgehen gewährleistete, dass die teilnehmenden Unternehmen im Rahmen der Befragung ausschließlich jene bürokratischen Vorgaben bewerteten, die ihre reguläre Geschäftstätigkeit unmittelbar berühren.

Ergebnis dieser Vorgehensweise ist eine Datenbank sämtlicher bürokratischer Vorgaben, die die reguläre Geschäftstätigkeit³ von Unternehmen des Maschinen- und Anlagenbaus in Deutschland unmittelbar betreffen. Dieser Bürokratie-Katalog umfasst insgesamt 3.931 Vorgaben.

Auf den Arbeitsschutz entfallen 431 Vorgaben, darunter 200 EU-Vorgaben, 200 nationale Vorgaben und 31 Vorgaben der DGUV.

Um die Befragung übersichtlich und anwenderfreundlich zu gestalten, wurden im zweiten Schritt die bürokratischen Vorgaben in thematische Bereiche gegliedert: Personal, Arbeitsschutz, Klima-/Umweltschutz, Finanzen/Steuern/Zoll, Statistiken, Normen, Compliance und Sonstiges. Sehr kleinteilige Vorgaben wurden dabei zusammengefasst und so formuliert, dass sie für jede Teilnehmerin und jeden Teilnehmer leicht verständlich sind.

Im letzten Strukturierungsschritt wurden die verdichteten bürokratischen Vorgaben, die demselben Aufgabenbereich zugehören, zu Untergruppen zusammengefasst. So umfasst der Bereich Arbeitsschutz beispielsweise die Untergruppen „Arbeitsmittel und Gefahrstoffe“, „Arbeitsmedizin“ und „Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung (DGUV) – Vorschriften“.

Insgesamt konnte durch diesen Aufbereitungsprozess die Umfrage auf insgesamt ca. 1.200 verdichtete bürokratische Vorgaben gebracht werden, welche den drei teilnehmenden Unternehmen vorgelegt wurden.

Im Zeitraum von Mai bis Juli 2024 machten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der drei Fallstudienunternehmen Angaben zu den für sie relevanten bürokratischen Vorgaben.

³ Nicht zum regulären Geschäftsbetrieb gehörende Tätigkeiten, wie etwa Bautätigkeiten, wurden nicht erfasst.

Erfasst wurden dabei:

- der zur Erfüllung erforderliche Zeitaufwand,
- die Häufigkeit der entsprechenden Tätigkeit pro Jahr,
- die dabei entstehenden Sachkosten (einmalig oder regelmäßig, z. B. für Softwareanschaffungen oder externe Beratungsleistungen)⁴,
- die Bruttostundenlöhne der beteiligten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, einschließlich der Lohnnebenkosten,
- die Anzahl der Formulare/Anträge etc., die für den Vorgang ausgefüllt bzw. eingereicht werden müssen sowie
- die Angabe, ob die Vorgabe auch ohne eine gesetzliche Pflicht erfüllt worden wäre.⁵

2.1 Verteilung bürokratischer Vorgaben im Arbeitsschutz nach Gesetzgebungsebenen und Zuständigkeiten

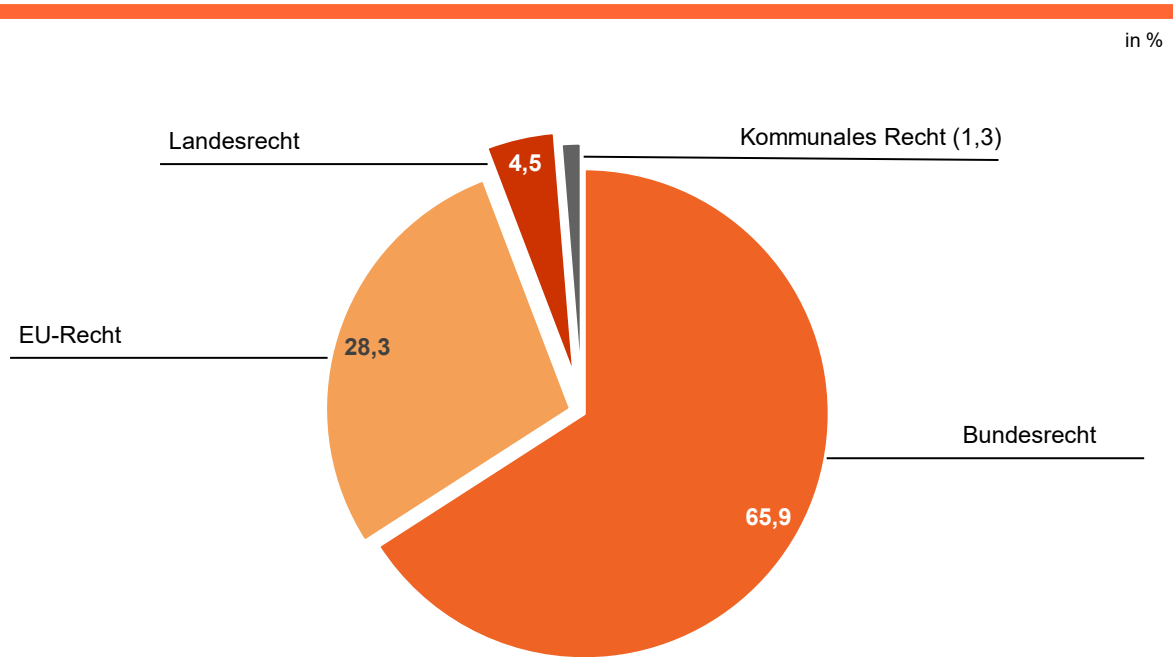
Die Analyse der Gesetzgebungsebenen zeigt, dass der Großteil aller rund 3.900 für Unternehmen des Maschinen- und Anlagenbaus relevanten Vorschriften auf Bundesrecht basiert (vgl. Abbildung 1). Rund zwei Drittel stammen aus dem Bundesrecht. 28,3 % gehen auf EU-Recht zurück. Landes- und kommunale Regelungen haben mit Anteilen von 4,5 % bzw. 1,3 % eine nur geringe Bedeutung (vgl. Akalan et al. 2025).

Im Bereich des Arbeitsschutzes ergibt sich ein etwas anderes Bild: Zwar basieren die meisten bürokratischen Vorgaben auch hier auf Bundesrecht, jedoch geht mit 45 % ein vergleichsweise hoher Anteil auf EU-Recht zurück. Vorgaben der Länder und Kommunen in diesem Bereich liegen nicht vor (vgl. Abbildung 2).

⁴ Beauftragen Unternehmen zur Erfüllung regulatorischer Vorgaben externe Dritte, etwa im Rahmen von Instandhaltungsmaßnahmen, sind die entstehenden Aufwendungen als Sachkosten zu klassifizieren. Werden entsprechende Maßnahmen hingegen durch eigene Beschäftigte durchgeführt, handelt es sich um Personalkosten. Das zugrunde liegende Befragungsdesign lässt keine Rückschlüsse auf die konkreten Kosten zu, die durch die Einbindung externer Dritter entstehen.

⁵ Studien zeigen, dass die individuelle Wahrnehmung einen nachweisbaren Einfluss auf die Wahrnehmung von Bürokratie hat (vgl. Holz et al. 2019). Sie kann sowohl den veranschlagten Zeitaufwand als auch die Einschätzung beeinflussen, ob es sich um Sowieso-Kosten handelt.

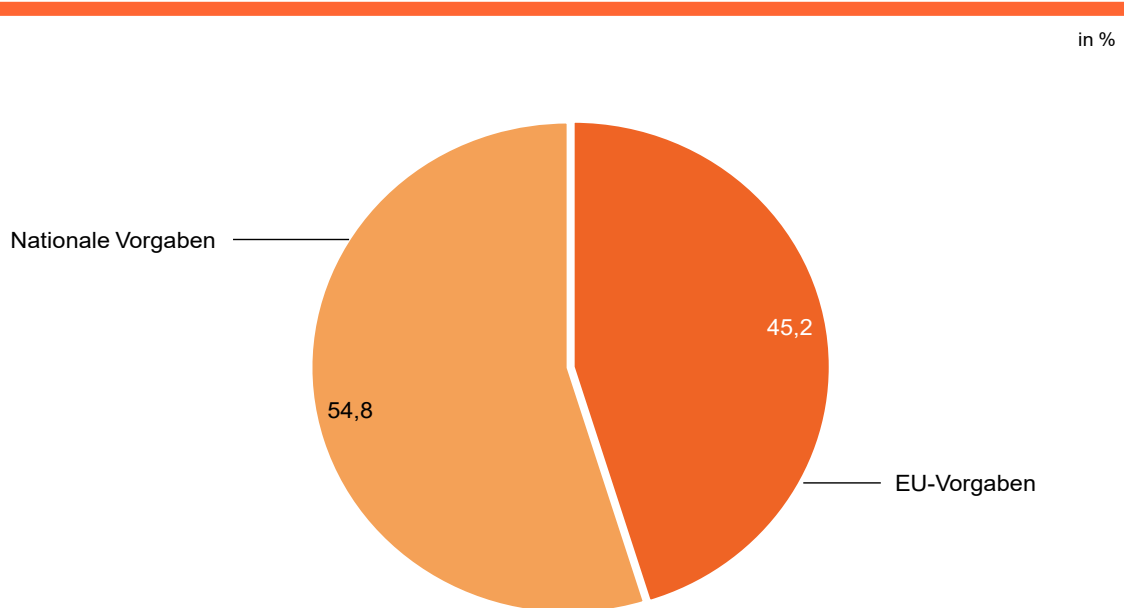
Abbildung 1: Verteilung der Rechtsvorschriften nach Gesetzgebungsebene



© IfM Bonn 24 980201 14

Quelle: Akalan et al. (2025).

Abbildung 2: Verteilung der Rechtsvorschriften des Arbeitsschutzes nach Gesetzgebungsebene

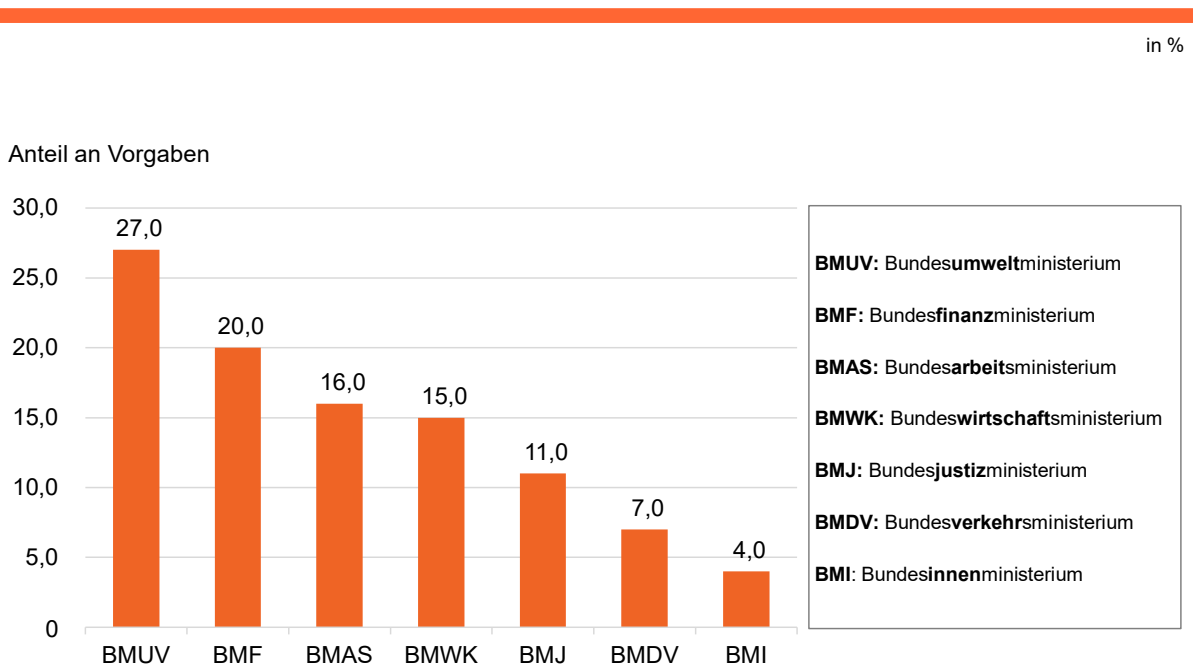


© IfM Bonn 25 980201 01

Quelle: IfM Bonn: Erhebung Bürokratiekosten (2024), eigene Berechnungen.

Der Großteil der bürokratischen Anforderungen fällt in den Zuständigkeitsbereich⁶ des Bundesumweltministeriums (BMUV), des Bundesfinanzministeriums (BMF) sowie des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) (vgl. Abbildung 3).⁷ Bürokratische Vorgaben aus dem Bundesverkehrsministerium (BMDV) und dem Bundesministerium des Innern (BMI) haben demgegenüber nur einen sehr geringen Anteil und spielen in der Gesamtbetrachtung kaum eine Rolle.

Abbildung 3: Vorgaben-Verteilung nach Ressorts



© IfM Bonn 24 980201 16

Quelle: Akalan et al. (2025).

Da der Arbeitsschutz in Deutschland auf einem dualen System beruht, in dem der Staat und die DGUV gemeinsam Verantwortung u. a. für die Verhütung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten tragen, umfassen bürokratische Vorgaben des Bundesrechts auch Vorgaben aus den Regelwerken der DGUV.

⁶ Die Zuständigkeitsbereiche und Bezeichnungen der Ressorts beziehen sich auf den Zeitpunkt der Datenerhebung.

⁷ EU-Vorgaben wurden den Ministerien zugeordnet, denen die Umsetzung obliegt.

Insgesamt sind 7,2 % der bundesrechtlichen Vorgaben auf DGUV-Vorschriften⁸ und -Regeln zurückzuführen.

Im Folgenden wird die daraus resultierende Bürokratiebelastung der Unternehmen sowohl durch staatlich induzierte Vorgaben als auch durch die Regelwerke der DGUV systematisch analysiert.

2.2 Auswertungen in den Fallstudien-Unternehmen

Zur Ermittlung der Bürokratiekosten in Unternehmen des Maschinen- und Anlagenbaus wurden drei Fallstudienunternehmen ausgewählt, die ein vergleichbares Kerngeschäft aufweisen. Alle Unternehmen sind Hersteller von Investitionsgütern für industrielle Kunden und verfügen über internationale Vertriebsstrukturen, eine starke Marktstellung in ihren jeweiligen Absatzmärkten sowie eine ausgeprägte Innovationsfähigkeit. Gemeinsam ist ihnen zudem der Unternehmenshauptsitz in Deutschland und ihre Zugehörigkeit zum Mittelstand.

Das zentrale Unterscheidungsmerkmal der betrachteten Unternehmen liegt in ihrer Größe, die von rund 150 Beschäftigten im kleinsten bis zu etwa 1.700 Beschäftigten im größten Unternehmen reicht.

Die Untersuchung konzentriert sich auf die Bürokratiekosten am deutschen Hauptsitz der Unternehmen im Erhebungsjahr 2023. Berücksichtigt werden ausschließlich Kosten, die im Rahmen der regulären Geschäftstätigkeit entstanden sind. Außergewöhnliche Bürokratiekosten, etwa im Zusammenhang mit Bauprojekten, bleiben von der Analyse ausgenommen.

2.2.1 Unternehmen A

Unternehmen A ist ein inhabergeführtes Familienunternehmen in dritter Generation mit rund 1.700 Beschäftigten in Deutschland. Für die Ermittlung der Bürokratiekosten wurde die Analyse auf den Hauptsitz sowie ein eng verbundenes Tochterunternehmen in Deutschland fokussiert, das sowohl wirtschaftlich als auch administrativ eng in die Unternehmensstruktur eingebunden ist.

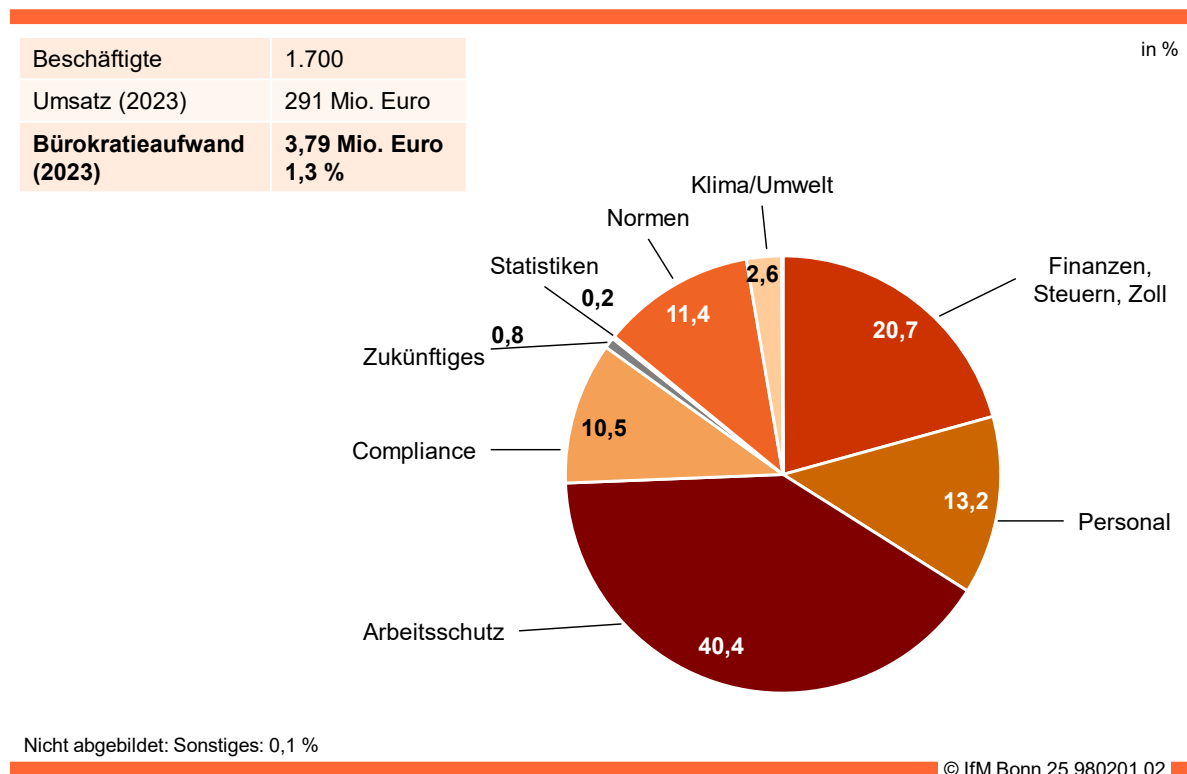
⁸ Unfallverhütungsvorschriften sind verbindlich und genießen gegenüber Mitgliederunternehmen sowie den Versicherten der jeweiligen Berufsgenossenschaft Verordnungsrang. DGUV-Regeln sind hingegen unverbindlich und zeigen rechtssichere Umsetzungsmöglichkeiten von abstrakten Vorgaben des Arbeitsschutzes auf. In der Praxis nehmen Unternehmen diese Unverbindlichkeit jedoch nicht immer wahr.

Weitere Produktionsstandorte im In- und Ausland wurden nicht in die Untersuchung einbezogen, da sie über eigenständige Verwaltungsstrukturen verfügen. Im Erhebungsjahr 2023 erzielten der Hauptsitz und das betrachtete Tochterunternehmen gemeinsam einen Umsatz von rund 290 Millionen Euro.

Im Jahr 2023 beliefen sich die gesamten Bürokratiekosten des Unternehmens auf rund 3,79 Millionen Euro (vgl. Abbildung 4). Bezogen auf den Jahresumsatz entspricht dies einem Bürokratieaufwand von etwa 1,3 %. Dieser Aufwand lässt sich in personeller Hinsicht einem Äquivalent von rund 58 Vollzeitbeschäftigten (VZÄ) zuordnen (vgl. Akalan et al. 2025).

Rund 40,4 % des gesamten Bürokratieaufwands entfallen im Jahr 2023 auf den Bereich Arbeitsschutz. In personeller Hinsicht entspricht dies einem Aufwand von rund 23 Vollzeitäquivalenten (VZÄ).

Abbildung 4: Bürokratiekosten nach Themenbereichen für Unternehmen A



Quelle: Akalan et al. (2025).

Die bestehenden Anforderungen und die daraus resultierenden Bürokratiekosten gehen nahezu vollständig auf Vorgaben des BMAS zurück (vgl. Tabelle 1). Vorgaben des BMDV, BMWK und BMUV tragen hingegen nur in geringem Umfang zur Anzahl der Regelungen und zur Höhe der Bürokratiekosten bei.

Tabelle 1: Vorgabenanzahl und Bürokratiekosten im Arbeitsschutz nach Ressorts für Unternehmen A

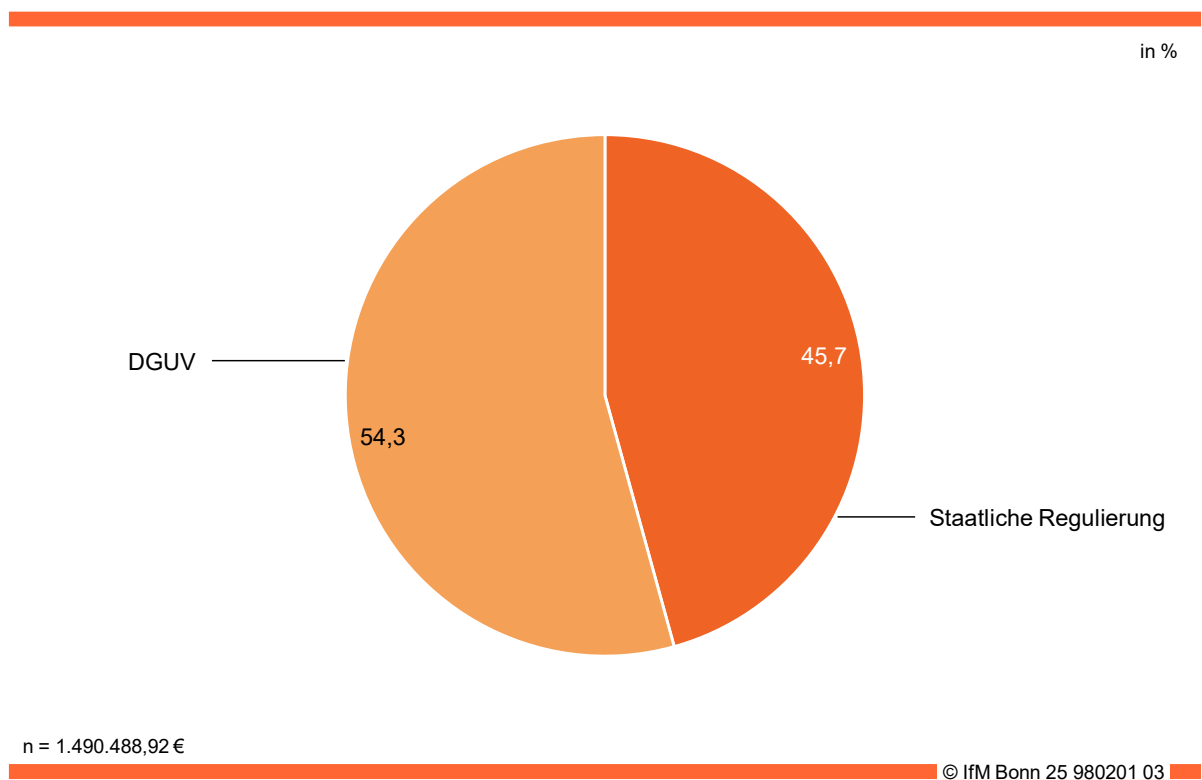
Ressorts	Vorgabenanzahl	Bürokratiekosten
BMAS	100	1.456.483,44 Euro
BMWK	2	3.121,66 Euro
BMUV	1	4.873,74 Euro
BMDV	6	26.010,08 Euro
Insgesamt	109	1.490.388,92 Euro

© IfM Bonn

Quelle: IfM Bonn: Erhebung Bürokratiekosten (2024), eigene Berechnungen.

45,7 % (681.000 Euro) der Bürokratiekosten sind unmittelbar staatlich induzierten Vorgaben zuzurechnen (vgl. Abbildung 5). Die übrigen 54,3 % der Kosten (809.000 Euro) entstehen durch die Umsetzung von Vorgaben der DGUV.

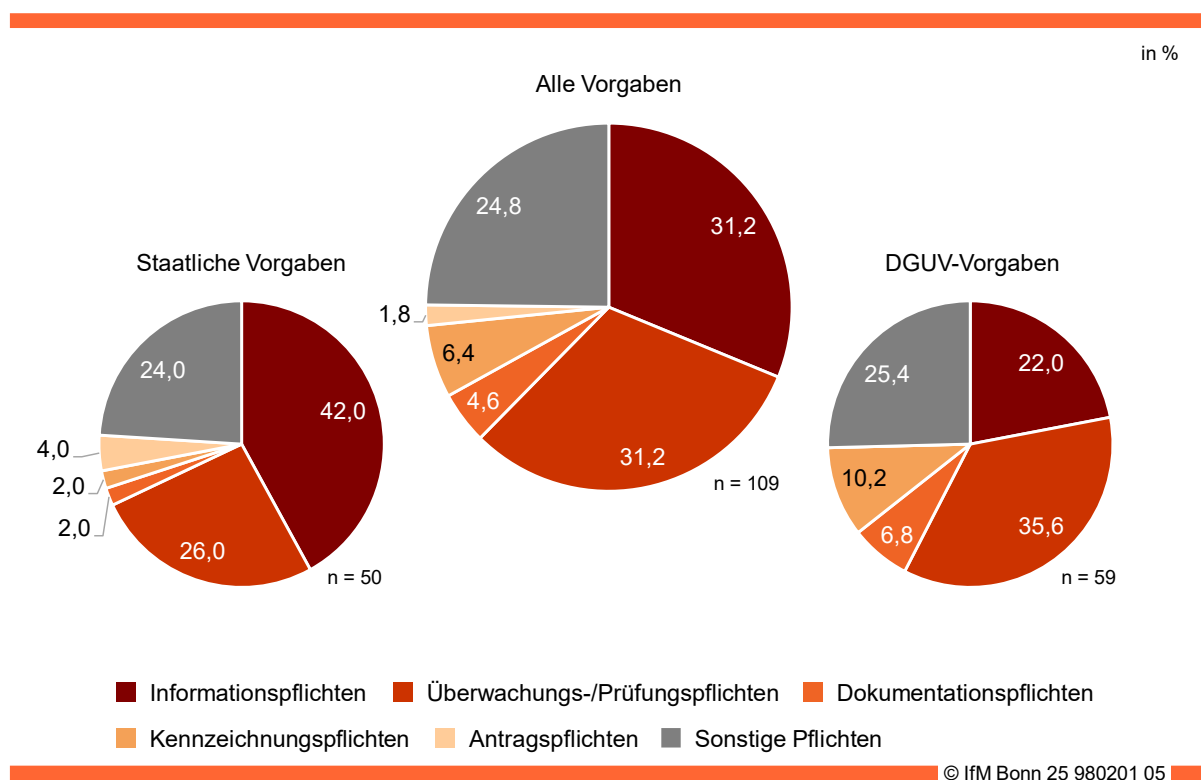
Abbildung 5: Anteil der Bürokratiekosten im Arbeitsschutz differenziert nach staatlicher Regulierung und DGUV im Unternehmen A



Quelle: IfM Bonn: Erhebung Bürokratiekosten (2024), eigene Berechnungen.

Eine Differenzierung der Bürokratiekosten nach Kostenarten zeigt, dass der überwiegende Teil der Bürokratiekosten (60,6 %) auf regelmäßig anfallende Sachkosten zur Erfüllung gesetzlicher Vorgaben entfällt. Dies ist darauf zurückzuführen, dass das Unternehmen zur Erfüllung der Arbeitsschutzvorgaben fortlaufend externe Dienstleistungen hinzuzieht und/oder Kosten durch die Anschaffung erforderlicher Softwarelösungen entstehen. Der Personalaufwand bildet mit 38,7 % einen weiteren zentralen Kostenblock – die Erfüllung bürokratischer Erfordernisse bindet erhebliche personelle Kapazitäten. Einmalige Sachkosten sind mit 0,7 % als Kostenfaktor hingegen nahezu zu vernachlässigen.

Abbildung 6: Art der Vorgabenerfüllung an allen Vorgaben im Arbeitsschutz im Unternehmen A



Quelle: IfM Bonn: Erhebung Bürokratiekosten (2024), eigene Berechnungen.

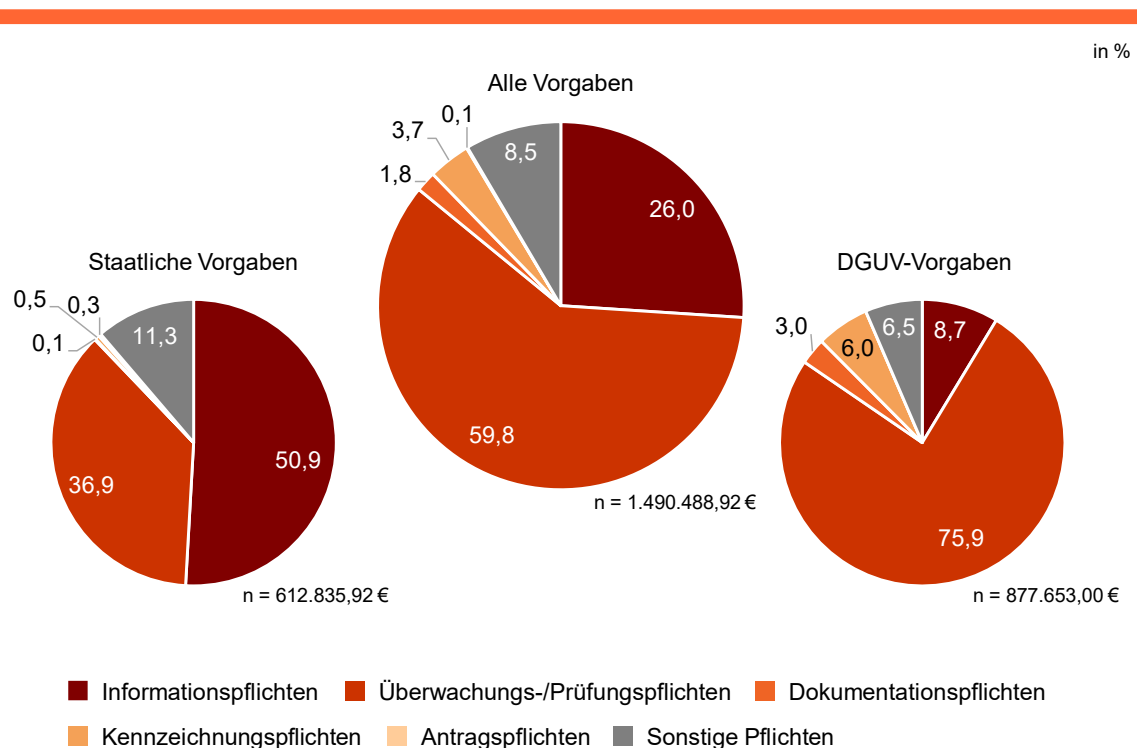
Die Verteilung der Vorgaben nach Pflichtarten verdeutlicht, dass insbesondere Informationspflichten und Überwachungspflichten (je 31,2 %) sowie sonstige Pflichten (24,8 %)⁹ den größten Teil der Anforderungen ausmachen (vgl. Abbildung 6). Die Informations- und Überwachungspflichten verursachen zugleich

⁹ Zu den sonstigen Vorgaben zählen z. B. die Benennung und Fortbildung von Beauftragten, medizinische Vorgaben wie Untersuchungen der Beschäftigten sowie die Bereitstellung von Erste-Hilfe-Einrichtungen.

die höchsten Kosten (vgl. Abbildung 7). In dieser Hinsicht macht die getrennte Betrachtung der Pflichten nach DGUV- und staatlichen Vorgaben Unterschiede in der Schwerpunktsetzung deutlich: Während bei den DGUV-Vorgaben zahlenmäßig die Überwachungspflichten (35,6 %) überwiegen, stehen bei den staatlichen Vorgaben die Informationspflichten (42,0 %) im Vordergrund. Entsprechend verursachen unter den staatlichen Regulierungen vor allem die Informationspflichten (50,9 %) und unter den DGUV-Vorgaben insbesondere Überwachungspflichten (75,9 %) die höchsten – und im Verhältnis zu ihrer Anzahl überproportional hohen – Kosten.

Dieser Befund ist insofern erwartbar, als staatliche Vorgaben den Rahmen des Arbeitsschutzes definieren und dessen Einhaltung vorrangig durch Informationsbereitstellung nachgewiesen werden. DGUV-Vorgaben sind hingegen konkreter und praxisnaher ausgestaltet, so dass ihre Einhaltung eher durch Kontrollen und Überwachung sichergestellt wird.

Abbildung 7: Anteil der Bürokratiekosten nach Art der Vorgabenerfüllung an allen Vorgaben im Unternehmen A



© IfM Bonn 25 980201 06

Quelle: IfM Bonn: Erhebung Bürokratiekosten (2024), eigene Berechnungen.

Sowohl unter den staatlichen als auch unter den DGUV-Vorgaben gibt es bürokratische Vorgaben, die besonders hohe Kosten verursachen (vgl. Abbildungen 8 und 9). Dabei ist zu berücksichtigen, dass es sich um eine

Momentaufnahme handelt – Änderungen bestehender Vorgaben oder die Einführung neuer Gesetze, Verordnungen und Anordnungen können Unternehmen veranlassen, kurzfristig Maßnahmen ergreifen zu müssen.

Unter den staatlich bedingten Regulierungen verursacht in Unternehmen A insbesondere die Durchführung von Arbeitsschutzunterweisungen und -schulungen einen hohen Bürokratieaufwand (182.000 Euro; vgl. Abbildung 8). Diese Unterweisungen und Schulungen binden vor allem personelle Kapazitäten, da jede Mitarbeiterin bzw. jeder Mitarbeiter regelmäßig, mindestens aber einmal jährlich, sowie anlassbezogen (z. B. bei neuen Maschinen, neuen Tätigkeiten, Unfällen) geschult und die Unterweisung bzw. Schulung dokumentiert werden muss.

Auch die Erfüllung der grundlegenden Anforderungen an den sicheren Betrieb von Arbeitsstätten, Anlagen und Arbeitsmittel stellt einen erheblichen Kostentreiber dar. Die regelmäßige Wartung und Prüfung sicherheitsrelevanter Anlagen und Einrichtungen – etwa Notausgänge, Lüftungsanlagen oder Maschinen mit Schutzeinrichtungen – sowie die bei Bedarf kurzfristige Beseitigung von Gefahren und Defekten (z. B. beschädigte Kabel, rutschige Böden) verursachten im Unternehmen A Kosten von rund 20.000 Euro.¹⁰

Im Bereich der Arbeitsmittelsicherheit und der Persönlichen Schutzausrüstung, entstehen die höchsten Kosten durch die regelmäßige Instandhaltungsmaßnahmen an Arbeitsmitteln – etwa Maschinen, Werkzeugen, technischen Anlagen oder Geräten. Mit einem Zeitaufwand von 2.000 Minuten pro Vorgang, einer jährlichen Frequenz von 49 Durchführungen, dem zusätzlichen Einsatz externer Dienstleister sowie einer Dokumentation, für die pro Jahr 49 Formulare ausgefüllt werden müssen, fallen hierfür sowohl erhebliche Personalkosten (53.000 Euro) als auch fortlaufende Sachkosten (98.000 Euro) an.

¹⁰ Aus Sicht der Unternehmen werden die betreffenden Aufwendungen als Kosten wahrgenommen, die infolge regulatorischer Vorgaben entstehen. Ökonomisch besteht jedoch ein eigenständiges betriebliches Interesse an Wartungs- und Instandhaltungsmaßnahmen sowie an der zeitnahen Beseitigung von Gefahren und technischen Defekten, da diese andernfalls die Arbeitssicherheit sowie die Effizienz und Qualität von Produktionsprozessen und Produkten beeinträchtigen können.

Wartungs- und Instandhaltungsmaßnahmen sind daher auch unabhängig von regulatorischen Vorgaben erforderlich und als Sowieso-Kosten einzuordnen. Das zugrunde liegende Befragungsformat erlaubt jedoch weder eine Differenzierung zwischen Wartungs-, Ersatz- und Instandhaltungskosten noch die Aufschlüsselung nach Personalkosten für die Überprüfung und Dokumentation sowie Sachkosten für Instandsetzung und Ersatzbeschaffung.

Im Bereich Gefahrstoffe zeigt sich das Führen eines Gefahrstoffverzeichnis, das sämtliche im Unternehmen eingesetzten Gefahrstoffe umfasst, als aufwendig und kostenintensiv (16.400 Euro). Das Verzeichnis muss fortlaufend mit relevanten Informationen, etwa zu Risiken, Schutzmaßnahmen oder Lagerbedingungen, vollständig und aktuell gehalten werden. Jede Änderung – sei es aufgrund von neuen Produkten, Lieferantenwechsel oder geänderten Sicherheitsdatenblättern, Einsatzmengen oder Anwendungen – muss fortlaufend bewertet und dokumentiert werden. Für jeden Gefahrstoff müssen Informationen beschafft werden, z. B. das aktuelle Sicherheitsdatenblatt in korrekter Sprache, physikalisch-chemische Eigenschaften oder Angaben zu Lagerung, Entsorgung und Schutzmaßnahmen. Entsprechend entstehen Unternehmen A hohe Kosten. Es ist anzunehmen, dass Unternehmen A zur Verwaltung von Gefahrstoffen Softwarelösungen und externe Dienstleister nutzt, die hohe regelmäßige Sachkosten (14.700 Euro) verursachen.

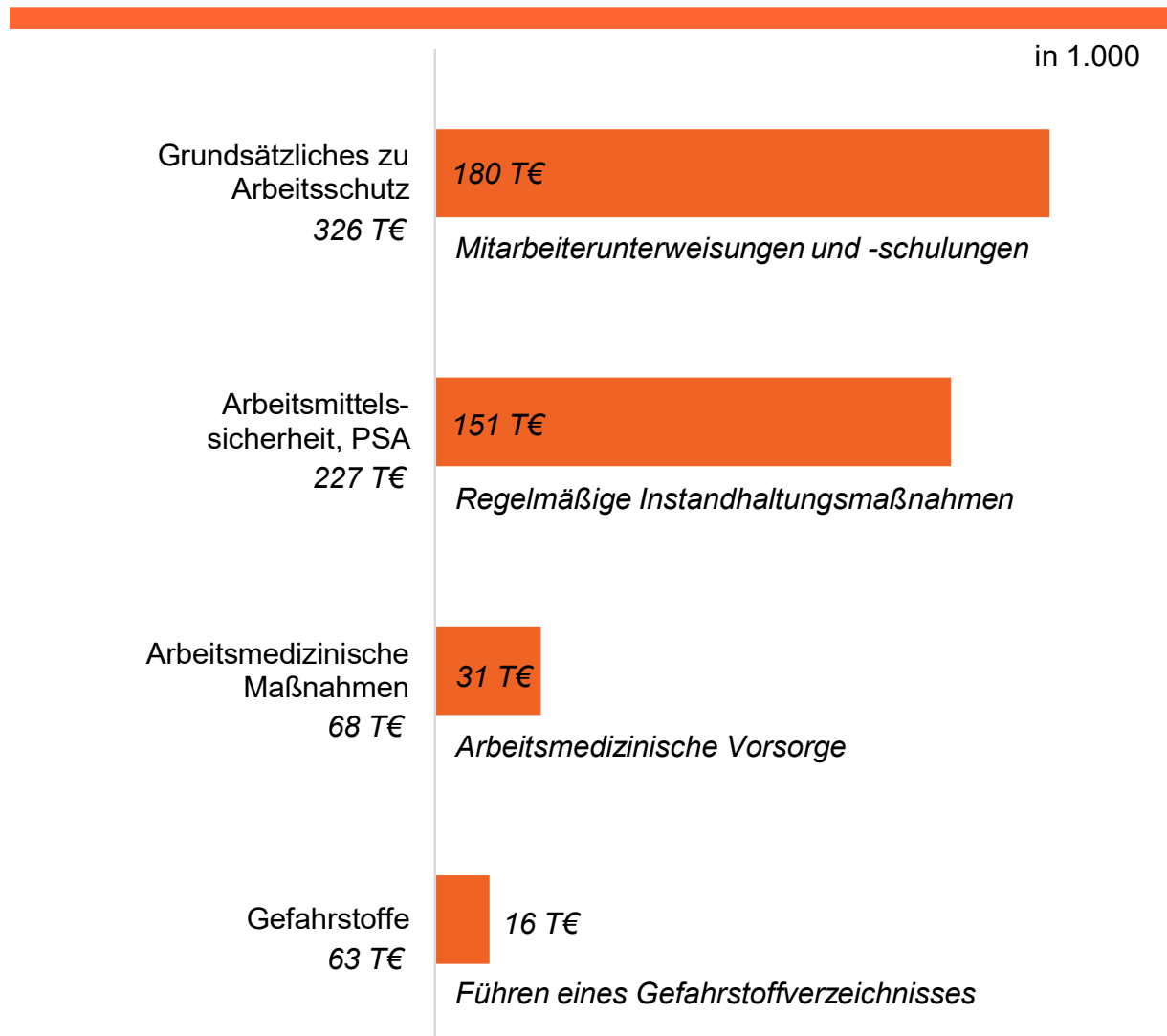
Angesichts der hohen Beschäftigtenzahl überrascht es nicht, dass arbeitsmedizinische Maßnahmen mit erheblichen bürokratischen Kosten verbunden sind. Zu ergreifende Maßnahmen, die nach arbeitsmedizinischen Vorsorgen zu treffen sind, nehmen sowohl jeweils viel Zeit in Anspruch (jeweils 600 Minuten), kommen pro Jahr häufig vor (49-Mal) und sind mit einem regelmäßigen Sachaufwand von je 300 Euro (etwa durch die Einbindung des Betriebsarztes) kostenintensiv. Zugleich ist anzunehmen, dass Produktionsausfälle infolge der Abwesenheit von Beschäftigten mit abermals höheren Kosten verbunden wären.

Unter den Vorgaben der DGUV ist die Erfüllung der Vorschrift 1 – Unfallverhütungsvorschriften ein Kostentreiber. Die Benennung und Fortbildung von Ersthelfern und Betriebssanitätern verursacht Kosten von insgesamt knapp 17.000 Euro, im Wesentlichen getrieben durch den hohen Zeitaufwand, den die Fortbildungen bedürfen (480 Minuten) und dem wiederkehrenden Sachaufwand in Höhe von jeweils 300 Euro à 30 Vorgänge pro Jahr.

Unter allen Vorgaben der DGUV-Vorgaben zählt die Vorschrift 3/4 – Elektrische Anlagen und Betriebsmittel mit Bürokratiekosten in Höhe von insgesamt 178.000 Euro zu der kostenintensivsten in diesem Bereich. Aufgrund des Zeitaufwands von 2.000 Minuten je Vorgang und der Taktung von 49 Prüfungen pro Jahr sowie dem Hinzuziehen externer Dienstleister zeigt sich vor allem die regelmäßige Prüfung von elektrischen Anlagen und Betriebsmittel, auf ihren ordnungsgemäßen Zustand als Kostentreiber (insgesamt gut 151.000 Euro). Hier

entstanden Unternehmen A mehr 53.300 Euro an Personalkosten sowie 98.000 Euro regelmäßige Sachkosten.

Abbildung 8: Höchste Bürokratiekosten im Unternehmen A (Staatliche Regulierung)



© IfM Bonn 25 980201 21

Quelle: IfM Bonn: Erhebung Bürokratiekosten (2024), eigene Berechnungen.

Die DGUV-Vorschrift 52/53 Krane – verursacht im Unternehmen A Gesamtkosten von 77.000 Euro. Der überwiegende Teil entfällt auf die sachkundige Prüfung der Krane, einschließlich der erforderlichen Dokumentation. Aufgrund der hohen Prüffrequenz von 100 Vorgängen pro Jahr und der Kosten für externe sachkundige Dienstleister in Höhe von 600 Euro pro Vorgang entsteht regelmäßig wiederkehrender Sachaufwand von 60.000 Euro. Die erforderliche Einbindung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter schlägt mit 6.500 Euro zu Buche.

Ähnlich verhält es sich mit den Bürokratiekosten, die durch die Erfüllung der DGUV-Vorschrift 54/55 - Winden, Hub- und Zuggeräte entstehen. Die Gesamtkosten betragen knapp 30.000 Euro und sind ebenfalls überwiegend auf die sachkundige Prüfung dieser Arbeitsmittel zurückzuführen. Auch hier werden externe Dienstleister eingesetzt (600 Euro pro Vorgang). Aufgrund der geringeren Prüfanzahl von 40 Vorgängen pro Jahr fällt der Gesamtaufwand jedoch geringer aus.

Bei den durch die DGUV-Vorschriften 67/68/69 – Flurförderzeuge entstehenden Bürokratiekosten zeigt sich ein ähnliches Bild. Die Gesamtkosten belaufen sich auf knapp 99.000 Euro und resultieren zum größten Teil aus den sachkundigen Prüfungen dieser Arbeitsmittel (27.000 Euro). Für jede der jährlich 40 erforderlichen Prüfungen wird ein externer Dienstleister zu Kosten von 600 Euro pro Vorgang beauftragt, so dass sich der regelmäßig wiederkehrende Sachaufwand auf 24.000 Euro summiert.

Die Umsetzung der DGUV-Vorschrift 70/71 – Fahrzeuge verursacht mit 186.000 Euro die höchsten Bürokratiekosten unter allen DGUV-Vorgaben. Der größte Kostenanteil entfällt auf die sachkundige Prüfung und Dokumentation der unternehmenseigenen Fahrzeuge (146.000 Euro). Kostentreibend wirken dabei die hohe Prüffrequenz von 200 Vorgängen pro Jahr, der damit verbundene Zeitaufwand von 240 Minuten pro Prüfung, der Dokumentationspflichten (200 Formulare/Jahr) sowie der notwendige Einsatz externer Dienstleister zu 600 Euro pro Vorgang. Daraus ergeben sich ein regelmäßiger Sachaufwand von 120.000 Euro und eigene Personalkosten in Höhe von 26.000 Euro.

In diesem Bereich sind zusätzlich Kosten von knapp 40.000 Euro zu berücksichtigen, die dem Unternehmen dadurch entstehen, dass alle erforderlichen Kennzeichnungen ordnungsgemäß angebracht werden müssen (z. B. Hersteller oder Lieferer, Fahrzeugtyp, Fabriknummer, Fahrzeugidentifizierungsnummer bzw. Fahrgestellnummer, zulässiges Gesamtgewicht, zulässige Achslasten etc.). Diese Kennzeichnungspflicht ist 100-mal pro Jahr erforderlich, erfordert pro Vorgang 180 Minuten Arbeitszeit sowie einen regelmäßig wiederkehrenden Sachaufwand von 300 Euro. Dem Unternehmen entstanden daraus ein regelmäßig wiederkehrender Sachaufwand von insgesamt 30.000 Euro sowie Personalkosten von fast 10.000 Euro – letztere auch aufgrund der 100 Formulare, die in diesem Zusammenhang auszufüllen waren.

Die Erfüllung der DGUV-Vorschrift 79/80 – Verwendung von Flüssiggas verursacht Bürokratiekosten von insgesamt gut 10.000 Euro. Zwar fand im Erhebungsjahr die Prüfung und anschließende Dokumentation von Druckbehältern, von (ortsveränderlichen) Flüssiggasanlagen bzw. Flüssiggasverbrauchsanlagen und der Austausch von Teilen von Verbrauchsanlagen sowie der Austausch verschleiß- und altersanfälliger Teile (bzw. alternativ die Bestätigung ihrer ordnungsgemäßen Beschaffenheit durch einen Sachkundigen) nur einmal statt (jeweilige Kosten 2.300 Euro). Dennoch beanspruchte jeder Vorgang 480 Minuten und führte zu einem regelmäßig wiederkehrenden Sachaufwand in Höhe von 2.000 Euro. Teilweise werden diese Anforderungen von den Unternehmen als Sowieso-Kosten wahrgenommen. Schließlich stellen gerade diese arbeitsschutzrechtliche Vorgabe eine frühzeitige und regelmäßige Prüfung sicher und beugt Gefährdungen vor.

Auch die Umsetzung der BGR/DGUV-R 143 Regel¹¹ – Tätigkeiten mit Kühlschmierstoffen, stellt mit Gesamtkosten von 151.000 Euro eine erhebliche finanzielle Belastung für das Unternehmen dar. Besonders kostenintensiv sind das Aufstellen eines Prüfplans für Kühlschmierstoffe und die regelmäßigen Prüfungen der Kühlschmierstoffe, einschließlich der Dokumentation der Prüfergebnisse, die zusammen 95.000 Euro ausmachen. Ausschlaggebend für diesen hohen Aufwand ist der erhebliche Zeitbedarf von 3.000 Minuten pro Vorgang, bei einer Prüffrequenz von 49 Durchführungen pro Jahr. Die daraus resultierenden Personalkosten belaufen sich auf insgesamt knapp 80.000 Euro. Der regelmäßig wiederkehrende Sachaufwand, fällt mit 14.700 Euro im Vergleich dazu deutlich moderater aus.

In diesem Bereich sind zusätzlich die Kosten zu berücksichtigen, die durch die regelmäßige Prüfung von Abscheidereinrichtungen einschließlich der anschließenden Dokumentation entstehen. Diese belaufen sich auf 43.000 Euro. Obwohl im Erhebungsjahr lediglich 12 Prüfungen erforderlich waren, ist der zeitliche Aufwand mit 6.000 Minuten pro Vorgang besonders hoch. Für das Unternehmen A ergeben sich daraus Personalkosten von 40.000 Euro, während der wiederkehrende Sachaufwand mit 3.600 Euro kaum ins Gewicht fällt.

¹¹ Die BGR/DGUV-R 143 Regel „Tätigkeiten mit Kühlschmierstoffen“ wurde im Rahmen der DGUV-Regelüberarbeitung in die heutige DGUV Regel 109-003 überführt.

Im Bereich Fahrpersonal¹² fallen Gesamtkosten von 24.000 Euro an, die vor allem auf die lückenlose Dokumentation der Einhaltung von vorgeschriebenen Lenk-/Ruhezeiten im Güterverkehr, für Fahrzeuge über 3,5 sowie zwischen 2,8 und 3,5 t, die Aufbewahrung der Nachweise sowie deren Vorlage auf behördliche Anforderung zurückzuführen sind. Gegebenenfalls ist zudem die Einweisung des Fahrpersonals erforderlich. Bei einer Prüffrequenz von 20 Vorgängen pro Jahr, einem Zeitaufwand von 180 Minuten je Prüfung und regelmäßig anfallenden Sachkosten von 300 Euro pro Vorgang, entstehen dem Unternehmen A Sachkosten von jeweils 6.000 Euro und Personalkosten von jeweils 2.000 Euro.

Sowieso-Kosten

Unternehmen A würde acht Arbeitsschutz-Vorgaben auch dann umsetzen, wenn keine gesetzliche Verpflichtung bestünde. Dabei handelt es sich ausschließlich um staatlich induzierte Vorgaben des allgemeinen Arbeitsschutzes für die gesamte Belegschaft und um Vorgaben im Zusammenhang mit der Beschäftigung Jugendlicher.

Grundsätzliches zu Arbeitsschutz

- Grundsätzliche Anforderungen beim Betreiben von Arbeitsstätten: Wartung und Prüfungen insbes. bei Sicherheitseinrichtungen, Beseitigung von Mängeln, hygienische Anforderungen erfüllen, Erste Hilfe zur Verfügung stellen, Nichtraucherchutz etc.
- Bearbeitung der Vorschläge in Bezug auf Sicherheit- und Gesundheitsschutz im Betrieb.
- Besonderheiten bei künstlicher optischer Strahlung: Bestellung Laserschutzbeauftragter und Nachweis der Fachkunde; Messung und Berechnung der Exposition durch Laserstrahlung/ künstliche optische Strahlung.
- Besonderheiten bei künstlicher optischer Strahlung: Ergreifung von Schutzmaßnahmen gegen Gefährdung durch Laserstrahlung/ künstlicher optischer Strahlung.

¹² Die Fahrpersonalverordnung ist im eigentlichen Sinne keine Arbeitsschutzverordnung, sondern eine auf EU-Recht beruhende verkehrsrechtliche Anforderung zum Schutz der Verkehrsteilnehmer. Im betrieblichen Kontext wird sie jedoch häufig als Arbeitsschutzvorgabe wahrgenommen.

- Besonderheiten bei künstlicher optischer Strahlung: Unterweisung von Beschäftigten über Gefährdung durch Laserstrahlung/ künstlicher optischer Strahlung.

Arbeitsschutz bei Jugendlichen

- Ärztliche Bescheinigung des Jugendlichen einholen, auf Verlangen der Aufsichtsbehörde/Berufsgenossenschaft vorlegen; bei Ausscheiden des Jugendlichen aus dem Beschäftigungsverhältnis ihm die Bescheinigung aushändigen.
- Jugendlichen auf Nachuntersuchung hinweisen/ auffordern und sich die ärztliche Bescheinigung vorlegen lassen; bei Nichtvorlage hat schriftliche Aufforderung mit Durchschrift an Eltern und Betriebsrat zu erfolgen.
- Unterweisungspflicht: Jugendliche wegen Unfall- und Gesundheitsgefahren vor Beginn der Beschäftigung unterweisen und halbjährlich wiederholen.

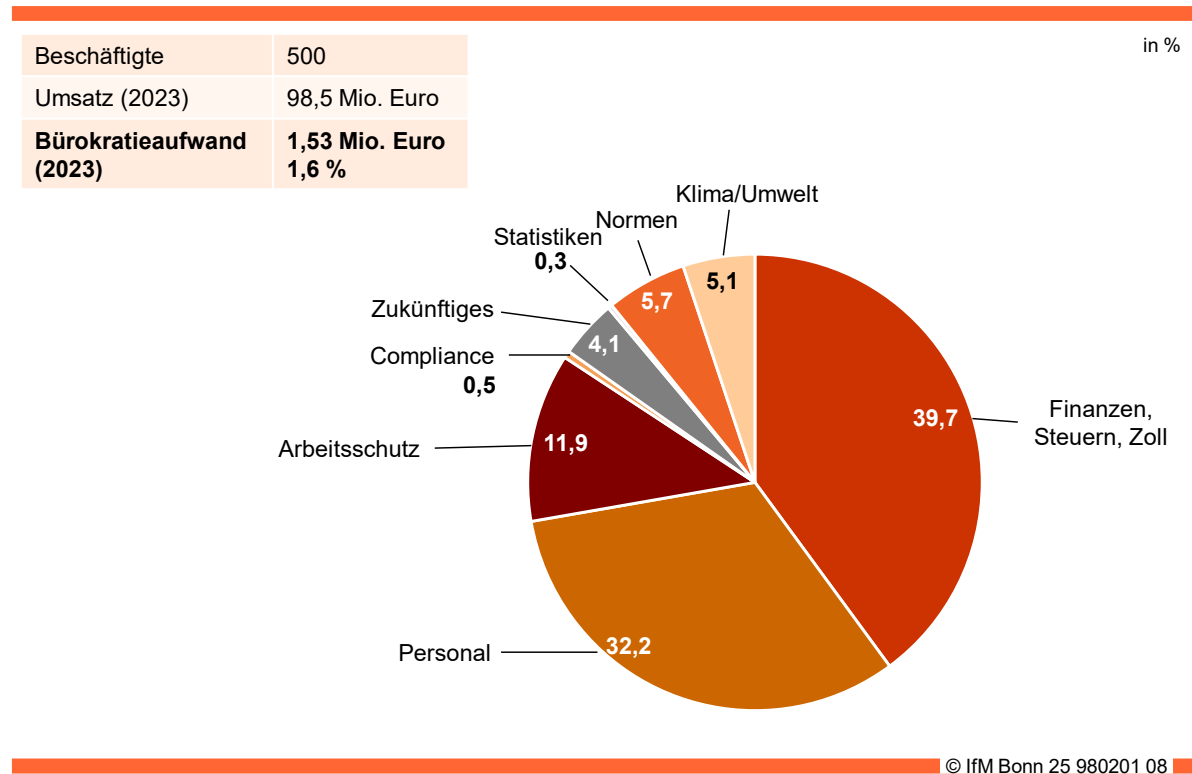
2.2.2 Unternehmen B

Unternehmen B ist ein international agierendes, familiengeführtes Unternehmen aus dem Maschinen- und Anlagenbau. Mit rund 500 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und einem Umsatz von rund 98 Millionen Euro im Jahr 2023 handelt es sich um das mittlere Unternehmen unter den Fallstudienunternehmen.

Die Erfüllung bürokratischer Vorgaben im Jahr 2023 verursachte im Unternehmen B Kosten von insgesamt 1,52 Millionen Euro, was einem Umsatzanteil von ca. 1,6 % entspricht. Rechnet man die Bürokratiekosten in personelle Ressourcen um, so entsprechen diese rund 24 Vollzeitäquivalenten.

Das Unternehmen ist deutlich kleiner als Unternehmen A. Insofern verwundert es nicht, dass auch die Bürokratiekosten mit gut 1,5 Mio. Euro deutlich geringer ausfallen als diejenigen des Unternehmens A. Ebenfalls deutlich geringer als in Unternehmen A sind auch die Bürokratiekosten im Arbeitsschutz: Sowohl die absolute Summe von 181.000 Euro als auch der Anteil an den gesamten Bürokratiekosten in Höhe von knapp 12 % liegen deutlich unter den Vergleichswerten aus Unternehmen A, aber – wie wir im nächsten Kapitel sehen werden – auch deutlich unter den Werten des Unternehmens C. Im Unternehmen B verursachen vor allem die Bereiche Finanzen, Steuern, Zoll und Personal die hohe Bürokratiekosten, mit deren Vorgaben sich knapp zehn (Finanzen, Steuern, Zoll) bzw. acht Personen umgerechnet in Vollzeitäquivalenten befassen. Mit der Umsetzung bürokratischer Vorgaben im Arbeitsschutz beschäftigen sich in Vollzeitäquivalente umgerechnet drei Personen.

Abbildung 10: Bürokratiekosten nach Themenbereichen für Unternehmen B



Quelle: Akalan et al. (2025).

Wie zu erwarten, resultiert die höchste Bürokratiebelastung aufgrund der Vorgaben aus dem BMAS (vgl. Tabelle 2). Sieben Vorgaben verteilen sich auf das Bundesministerium für Digitales und Verkehr, das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz sowie das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz.

Tabelle 2: Vorgabenanzahl und Bürokratiekosten im Arbeitsschutz nach Ressorts für Unternehmen B

Ressorts	Vorgabenanzahl	Bürokratiekosten
BMAS	66	170.570,20 Euro
BMDV	3	8.840,00 Euro
BMUV	2	1.428,00 Euro
BMWK	2	20,40 Euro
Insgesamt	73	180.858,60 Euro

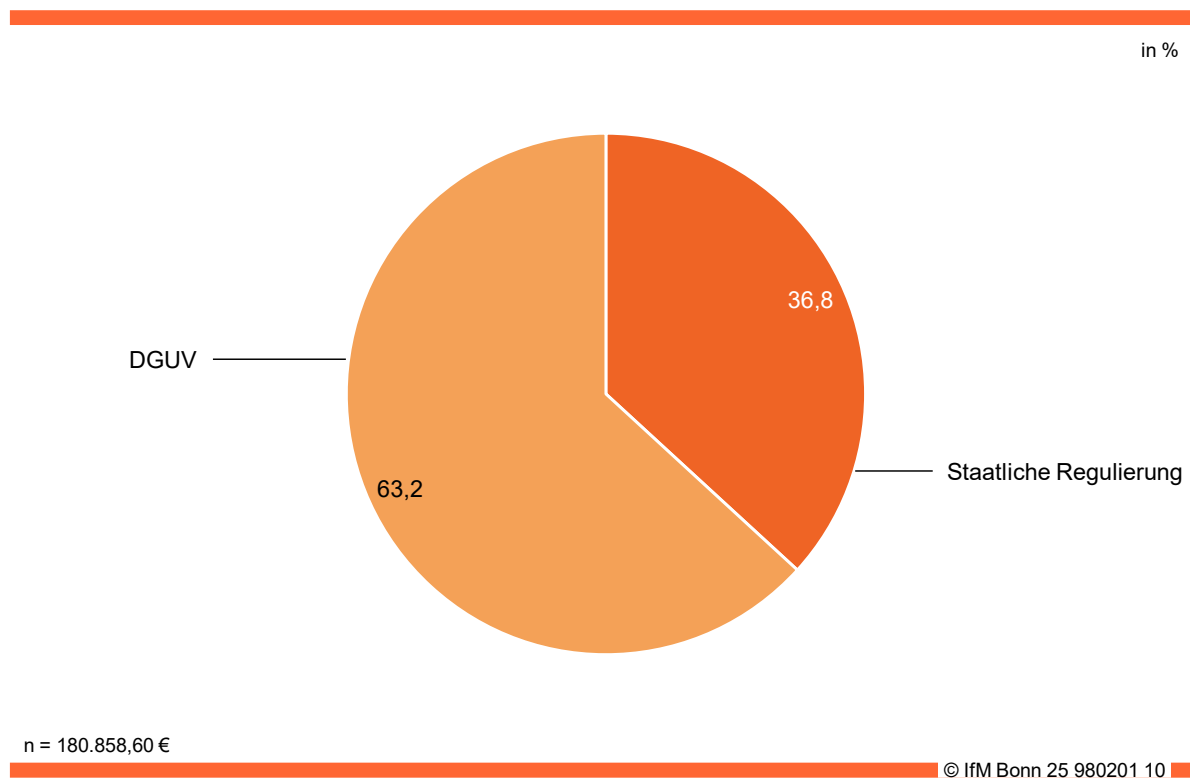
© IfM Bonn

Quelle: IfM Bonn: Erhebung Bürokratiekosten (2024), eigene Berechnungen.

Die Kosten, die aus der Umsetzung der bürokratischen Vorgaben für den Arbeitsschutz resultieren, sind sowohl auf staatliche Vorgaben als auch durch Vorgaben der DGUV zurückzuführen.

Die bürokratischen Vorgaben, die das Unternehmen B umsetzt, zeigen eine deutliche Dominanz der DGUV-Regulierung. Die Vorgaben der DGUV übersteigen sowohl in der Anzahl der Vorgaben als auch in den Kosten mit gut 114.000 Euro (63,2 %) die staatlichen Vorgaben mit fast 67.000 Euro (36,8 %) (vgl. Abbildung 11).

Abbildung 11: Anteil der Bürokratiekosten im Arbeitsschutz differenziert nach staatlicher Regulierung und DGUV im Unternehmen B



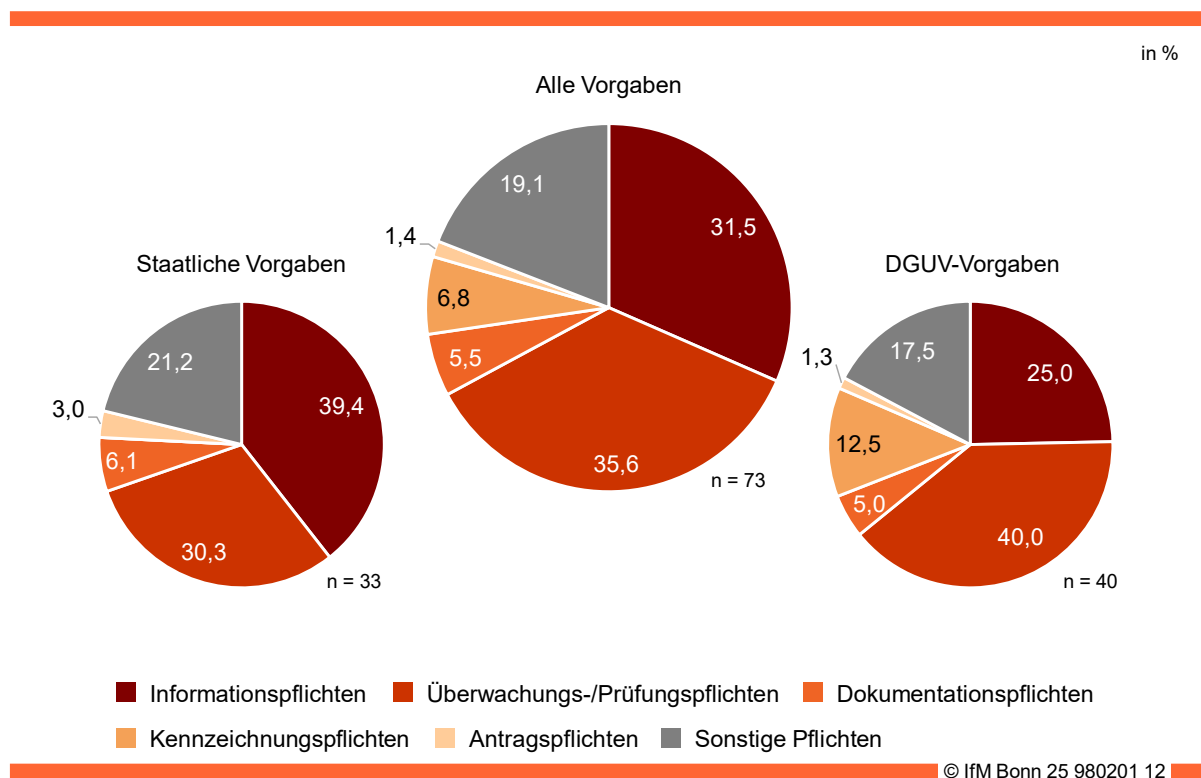
Quelle: IfM Bonn: Erhebung Bürokratiekosten (2024), eigene Berechnungen.

Die Bürokratiebelastung setzt sich zum einen aus Personalkosten und zum anderen aus den regelmäßigen und einmaligen Sachkosten zusammen. Im Unternehmen B fällt auf, dass nur sehr wenige Sachkosten aufgeführt werden (9.100 Euro). Dies legt die Vermutung nahe, dass nicht alle mit der Umsetzung der bürokratischen Vorgabe verbundenen Kosten als solche identifiziert oder erfasst wurden.

Möglich ist, dass das Unternehmen Sachkosten lediglich im engeren Sinne – etwa für Instandsetzung und Ersatzbeschaffung – berücksichtigt und Kosten für

die Beauftragung externer Dienstleister nicht einbezogen hat. Für bestimmte Kontroll- und Überwachungspflichten sind jedoch externe Dienstleister erforderlich, etwa Sachkundige und befähigte Personen für Prüfungspflichten, TÜV-Gesellschaften, Unternehmen für die Wartung von Feuerlöschern und Brandschutztechnik. Entsprechende Kosten finden sich im Erhebungsbogen allerdings nicht wieder. Insofern ist davon auszugehen, dass die Bürokratiebelastung im Unternehmen B deutlich unterschätzt ist. Eine weitere Interpretationsmöglichkeit besteht darin, dass nicht alle bestehenden Verpflichtungen erfüllt wurden, beispielsweise aufgrund fehlender Kenntnis.

Abbildung 12: Art der Vorgabenerfüllung an allen Vorgaben im Arbeitsschutz im Unternehmen B



Quelle: IfM Bonn: Erhebung Bürokratiekosten (2024), eigene Berechnungen.

Während in den Unternehmensbereichen „Personal“ oder „Finanzen und Steuern“ vor allem Informations- und Dokumentationspflichten die hauptsächlichen Verursacher der Bürokratiekosten sind, sind bürokratische Vorgaben im Bereich Arbeitsschutz häufiger mit Überwachungs- und Prüfungspflichten verbunden (vgl. Akalan et al. 2025). Dies zeigt sich auch im Unternehmen B. Betrachtet man zunächst die Anzahl der Vorgaben, zeigt sich ein vergleichsweise ausgeglichenes Bild (vgl. Abbildung 12). Die meisten Vorgaben verteilen sich auf Informationspflichten und Überwachungs- und Prüfungspflichten, wobei die

Informationspflichten bei den staatlichen Vorgaben überwiegen und die Überwachungs- und Prüfungspflichten bei den Vorgaben der DGUV dominieren.

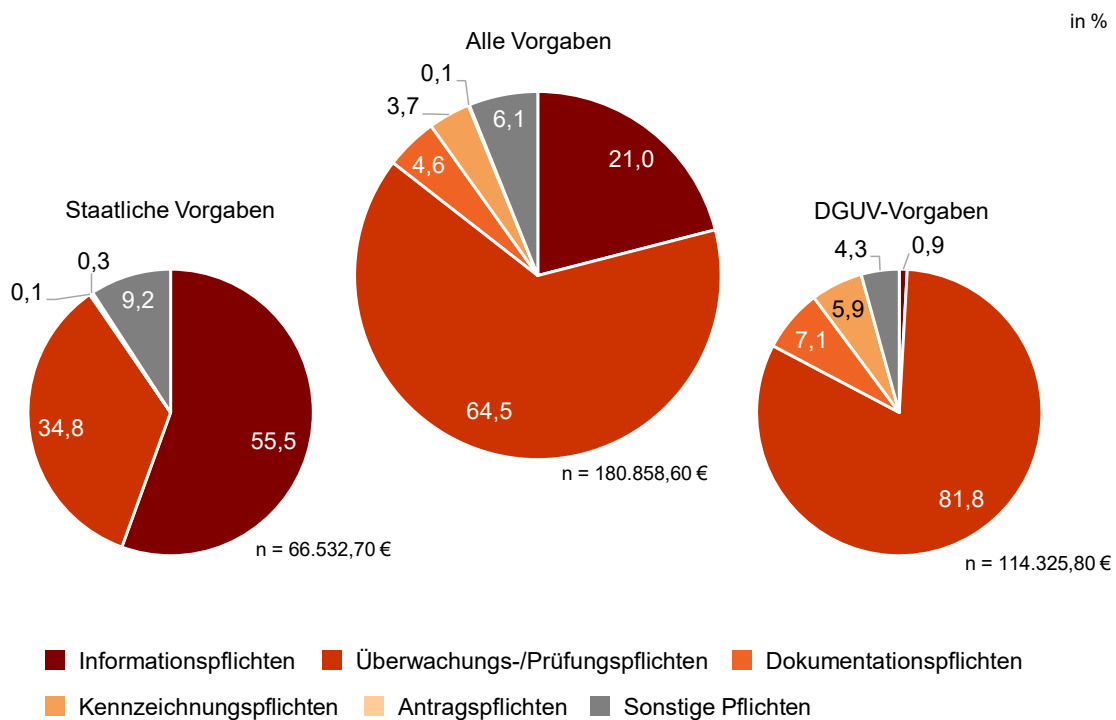
Deutlicher wird das Bild, wenn man sich die Bürokratiebelastung anschaut (vgl. Abbildung 13): Knapp zwei Drittel der gesamten Kosten im Bereich Arbeitsschutz (117.000 Euro) entfallen auf die Überwachungs- und Prüfungspflichten. Insbesondere DGUV-Vorgaben zeichnen sich dadurch aus, dass die gesetzlichen Anforderungen zum Einsatz von Gefahrstoffen, Schmiermittel o.ä. durch Personen überprüft und kontrolliert werden müssen. Dies ist zeit- und personalintensiv. So müssen elektrischen Anlagen und Betriebsmittel regelmäßig auf ihren ordnungsgemäßen Zustand überprüft werden (13.000 Euro). Ähnliches gilt für die Dokumentation der Kontrollen. Für das Aufstellen eines Prüfplans für Kühlschmierstoffe und regelmäßige Prüfungen der Kühlschmierstoffe sowie Dokumentation der Prüfergebnisse verausgabt das Unternehmen B jährlich 17.700 Euro. Auch die Überprüfung von Krane entsprechend den Einsatzbedingungen und den betrieblichen Verhältnissen müssen mindestens einmal jährlich durch einen Sachkundigen geprüft und die Ergebnisse im Prüfbuch dokumentiert werden: Kostenbelastung 12.000 Euro. Das Ausfüllen der Formblätter erweist sich in der Praxis oftmals als sehr anspruchsvoll und beansprucht entsprechend viele Ressourcen. Insgesamt beträgt die Kostenbelastung für die Erfüllung der DGUV-Vorgaben gut 93.000 Euro (81,8 %) (vgl. Abbildung 13).

Bei den Vorgaben aus dem staatlichen Bereich dominieren die Informationspflichten, die weniger personal- und zeitintensiv sind und somit auch weniger Kosten verursachen. So führt z. B. das Auslegen oder Aushängen eines Flucht- und Rettungsplans für die Beschäftigten und deren regelmäßige Aktualisierung zu jährlichen Kosten in Höhe von 4.700 Euro.¹³ Ähnlich hohe Kosten (4.800 Euro) verursacht auch das Führen eines Gefahrstoffverzeichnisses als Informationspflicht.

Die höchste Kostenbelastung im Arbeitsschutz entfällt im Unternehmens B mit rund 60.000 Euro auf die allgemeinen Vorgaben zum grundsätzlichen Arbeitsschutz. Hier wiederum verursachen die Unterweisungen und Schulungen der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die größten Kosten (27.000 Euro).

¹³ Diese Kosten erscheinen nicht nachvollziehbar, da Flucht- und Rettungswegepläne nur selten aktualisiert werden. Möglicherweise wurden an dieser Stelle auch Kosten für regelmäßige Evakuierungsübungen berücksichtigt.

Abbildung 13: Anteil der Bürokratiekosten nach Art der Vorgabenerfüllung an allen Vorgaben im Unternehmen B



Quelle: IfM Bonn: Erhebung Bürokratiekosten (2024), eigene Berechnungen.

Die übrigen Vorgaben verteilen sich auf viele unterschiedliche Vorgaben, darunter z. B. die Benennung und regelmäßige Fort- und Ausbildung von Brandschutzhelfern und Brandschutzbeauftragten (3.200 Euro) oder die Bestellung der Fachkraft für Arbeitssicherheit bzw. Sicherheitsbeauftragten sowie die Bildung des Arbeitsschutzausschuss, einschließlich der Aus- und Fortbildung der entsprechenden Fachkräfte (4.200 Euro). Die hierfür angesetzten Kosten spiegeln den insgesamt vergleichsweise hohen Zeitaufwand für die Umsetzung dieser Vorgaben wider.

Die Bürokratiekosten für Prüfungen von Anlagen, Arbeitsmitteln und persönlicher Schutzausrüstung resultieren zum einen durch den personalintensiven Aufwand für die regelmäßigen Sachverständigenprüfung der überwachungsbedürftigen Anlagen (6.000 Euro). Zum anderen wird die Bürokratiebelastung in diesem Bereich vor allem aber durch die Häufigkeit, mit der die Vorgaben erfüllt werden müssen, hervorgerufen. So wird in dem Unternehmen B 250-mal jährlich eine erstmalige Prüfung von Arbeitsmitteln durchgeführt, deren Sicherheit von den Montagebedingungen abhängt. Die der Vermeidung von Fehlfunktionen und Schäden dienende Überprüfung der ordnungsgemäßen

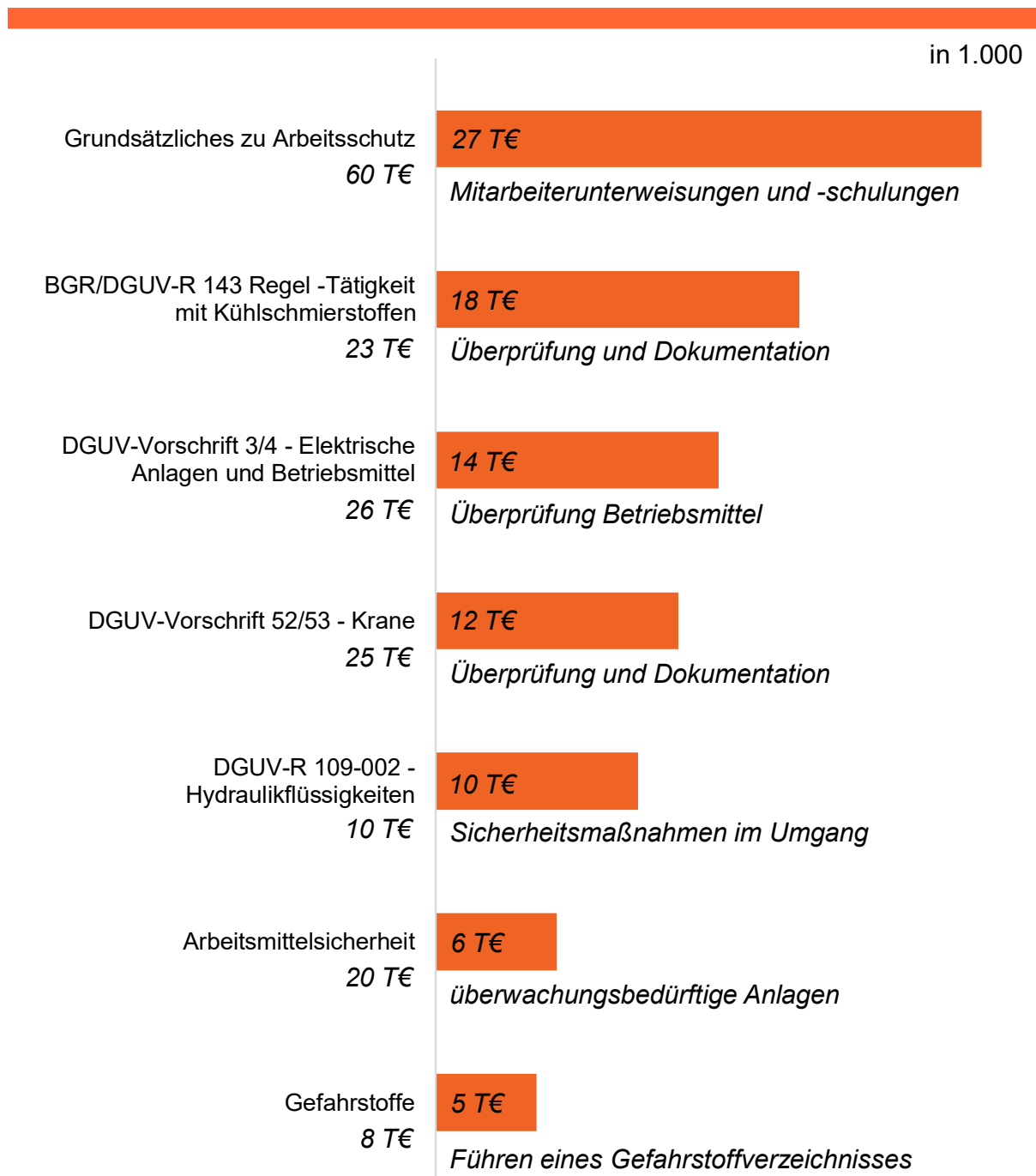
Inbetriebnahme gemäß Herstellerangaben, verursacht Kosten in Höhe von 5.100 Euro. Die regelmäßigen Maßnahmen zur Instandhaltung, damit Arbeitsmittel während der gesamten Verwendungsdauer Sicherheits- und Gesundheitsschutzanforderungen entsprechen, erfolgen 52 pro im Jahr, woraus Kosten in Höhe von 4.200 Euro resultieren. Ähnlich hoch sind die Kosten für die laufende Aktualisierung des Katasters und der Sicherheitsdatenblätter zur Erfassung der Gefahrstoffe (5.000 Euro).

Bei den DGUV-Vorgaben resultieren die Bürokratiekosten vor allem durch die die DGUV-Vorschriften 3/4 – Elektrische Anlagen und Betriebsmittel (25.000 Euro), DGUV-Vorschrift Krane (25.000 Euro), die BGR/DGUV-R 143 Regel zu den Tätigkeiten mit Kühlschmierstoffen (23.000 Euro) sowie die DGUV-R-109-002 – Hydraulikflüssigkeiten (10.000 Euro).

Die Kosten resultieren zum einen daraus, dass die Vorgaben zwar nur wenig Zeit in Anspruch nehmen, dafür aber sehr häufig erfüllt werden müssen. So müssen die zahlreichen elektrischen Anlagen und Betriebsmittel (10.000 pro Jahr) geprüft werden (13.600 Euro), bei dem Einsatz von Kühlschmierstoffen muss ein Prüfplan für Kühlschmierstoffe aufgestellt und die Kühlschmierstoffe regelmäßig geprüft werden. Die Prüfung dauert etwa 20 Minuten, da sie aber 1.300-mal pro Jahr anfällt, ist der Vorgang insgesamt sehr kostenintensiv (17.600 Euro). Das gleich gilt für die Hydraulikflüssigkeiten, die etwa 500-mal pro Jahr geprüft und deren Einsatz dokumentiert werden muss (10.000 Euro).¹⁴

¹⁴ Kühlschmiermittel und Hydraulikflüssigkeiten unterliegen Verschleiß- und Alterungsprozessen und müssen auch aus Gründen der Qualitätssicherung sowie zur Vermeidung von Produktionsausfällen regelmäßig geprüft und ausgetauscht werden. Andernfalls kann es in der spanenden Fertigung zu Ausschuss oder zu Betriebsausfällen von Anlagen und Geräten kommen, in denen Hydrauliksysteme eingesetzt werden. Daher handelt es sich bei diesen Aufwendungen zumindest teilweise um sogenannte Sowieso-Kosten.

Abbildung 14: Höchste Bürokratiekosten im Unternehmen B (Staatliche Regulierung und DGUV)



Quelle: IfM Bonn: Erhebung Bürokratiekosten (2024), eigene Berechnungen.

Bei anderen Vorgaben sind die bürokratischen Pflichten sehr zeitintensiv, weil sie mit einem hohen Prüf- und Dokumentationsaufwand verbunden sind, wie z. B. die Überprüfung von kraftbetriebenen Krane durch einen Sachverständigen bei der ersten Inbetriebnahme, bei Änderungen oder Instandhaltung

(12.400 Euro). Diese Überprüfung wird durch die Dauer des Vorgangs (150 Minuten) in Verbindung mit der Häufigkeit der Vorgabenerfüllung (120-mal im Jahr) zu einem Kostentreiber. Auch die Errichtung, Änderung, Instandhaltung von elektrischen Anlagen und Betriebsmittel durch eine Elektrofachkraft sind vergleichsweise zeitaufwändig (12.240 Euro). Gleiches gilt für die Entsorgung von Kühlschmierstoffen, die aufgrund der erforderlichen Entsorgung zeit- und kostenintensiv ist (18.000 Euro).¹⁵

Wie bereits weiter oben erwähnt ist davon auszugehen, dass das Unternehmen B nicht alle anfallenden (Sach-)Kosten vollständig erfasst hat. Ein Beispiel hierfür ist die Entsorgung von Kühlschmierstoffen, für den üblicherweise ein externer Dienstleister beauftragt wird. Dadurch entstehen regelmäßig Sachkosten, die in der vorliegenden Kostenaufstellung jedoch nicht ausgewiesen sind.

Sowieso-Kosten

Auch wenn die Kritik an der Vielzahl der bürokratischen Vorgaben groß ist, gibt es dennoch einzelne Bürokratiepflichten, die die Unternehmen auch ohne gesetzliche Pflicht erfüllen würden. Unternehmen B nennt sechs solcher Pflichten. Alle sechs Vorgaben sind staatlich induziert und stammen aus dem Bereich „Grundsätzliches zu Arbeitsschutz“. Die Summe der Sowieso-Kosten betragen gut 21.000 Euro.

- Auslegen oder Aushängen eines Flucht- und Rettungsplans für die Beschäftigten und aktuell halten.
- Erledigung der grundsätzlichen Aufgaben als Fachkraft für Arbeitssicherheit/Sicherheitsbeauftragter (z. B. ordnungsgemäße Gebrauch von Schutzausrüstung sicherstellen, auf Unfall- und Gesundheitsgefahren aufmerksam machen etc.).
- Benennung und regelmäßige Fort- und Ausbildung Brandschutz Helfer/Brandschutzbeauftragter.
- Erfassung und Meldung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten bei Berufsgenossenschaft/Unfallversicherungsträger (falls Beschäftigter >3 Tage arbeitsunfähig). Ggf. Durchschrift der Unfallanzeige an die für Arbeitsschutz zuständige Landesbehörde.

¹⁵ Die Entsorgung von Kühlschmierstoffen ist im eigentlichen Sinne keine Arbeitsschutzverordnung, sondern dem Bereich Klima/Umwelt zuzuordnen, Im betrieblichen Kontext wird sie jedoch als Arbeitsschutzvorgabe wahrgenommen, vermutlich weil die einschlägigen Regelungen der DGUV als solche interpretiert werden.

- Bearbeitung der Vorschläge in Bezug auf Sicherheit- und Gesundheitsschutz im Betrieb.
- Handhabung von Lasten: Organisatorische und/oder technische Maßnahmen (z. B. geeignete Arbeitsmittel, insbesondere mechanische Ausrüstungen) treffen, um manuelle Handhabungen von Lasten zu vermeiden.

Auch wenn nur sechs Vorschriften genannt wurden, die von dem Unternehmen ohne gesetzliche Pflicht umgesetzt würden, finden sich in der Erhebung einige Kommentare des Unternehmens, die darauf hindeuten, dass viele bürokratische Vorgaben positiv gesehen werden. So wird eine Vielzahl der Vorgaben als Grundlage für sicheres Arbeiten bewertet mit dem spürbaren positiven Effekt, dass die Ausfallzeiten der Beschäftigten sinken. Auch die Unterweisungen dienen dazu, die Beschäftigten auf die Gefahren aufmerksam zu machen, allerdings sind die jährlichen Wiederholungen insbesondere für langjährige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter dem Unternehmen ein Ärgernis.

Lediglich bei einer Vorgabe gab das Unternehmen ausdrücklich an, dass sie ohne gesetzliche Pflicht nicht erfüllt würde:

„Auf Verlangen der Behörde: Auskünfte im Bezug zu Arbeitsschutz/Arbeitssicherheit erteilen und Angaben zu Beschäftigtenzahl/-struktur machen. Gegebenenfalls Besichtigung der Arbeitsstätte ermöglichen.“

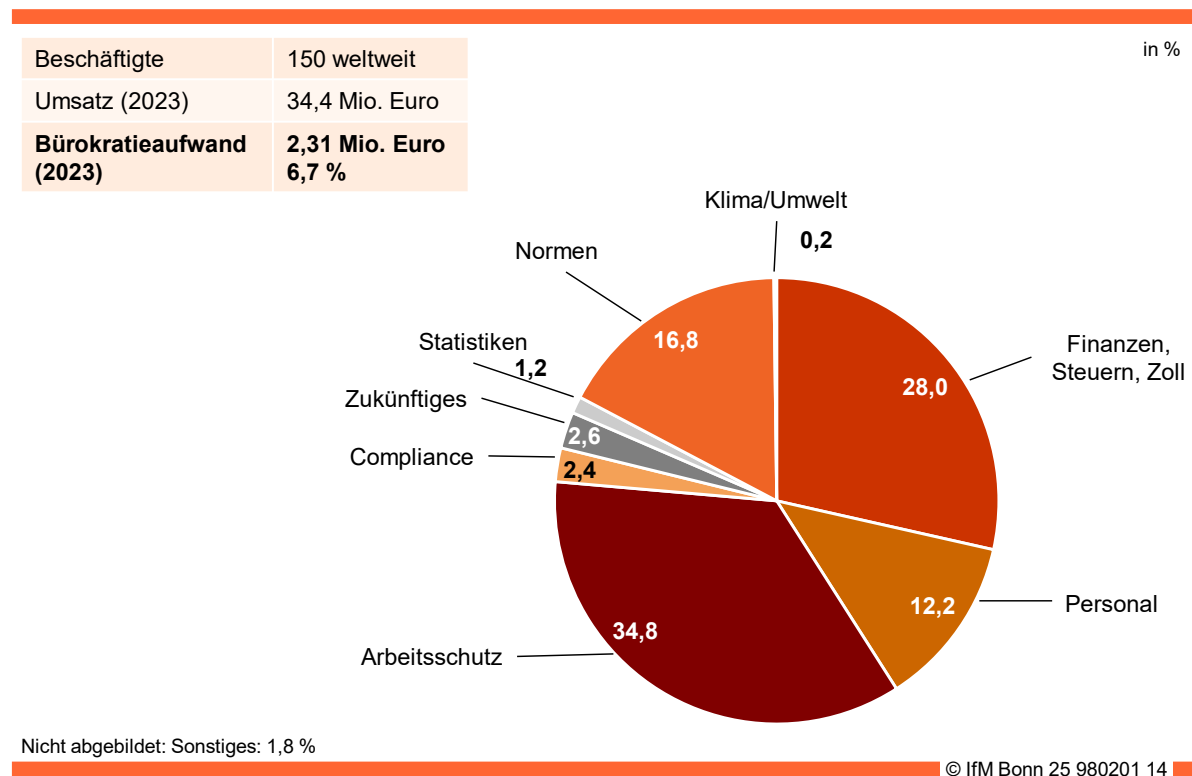
Hier ist anzumerken, dass die an Behörden erteilte Auskunft zur Beschäftigtenzahl und -struktur eine Bündelungsfunktion erfüllt, da sie nicht ausschließlich arbeitsschutzrechtliche Belange erfasst, sondern auch andere Bereiche, etwa das Sozialversicherungsrecht.

Bei einigen Vorgaben – wie etwa der „Einhaltung der Richtlinien für Einrichtungen zum Reinigen von Werkstücken mit Lösemitteln“ – räumt das Unternehmen ein, dass diese aufgrund der Vielzahl zu prüfender Werkstücke zumindest nicht vollumfänglich umgesetzt werden kann. Zu dieser Vorgabe liegen uns auch keine Zeit- und Häufigkeitsangaben vor. Auch die Vorgabe zur „Einhaltung der Anforderungen für den sicheren Einsatz von Hydraulik-Schlauchleitungen“ (DGUV-R 113-015 – Hydraulik-Schlauchleitungen) sei in der Praxis nicht vollumfänglich erfüllbar. Ebenfalls kritisiert wurde die DGUV-Vorschrift 1 – Unfallverhütungsvorschriften, Unfallverhütungsvorschriften und Regeln der Unfallversicherungsträger sowie die einschlägigen staatlichen Vorschriften und Regeln an geeigneter Stelle zugänglich machen.

2.2.3 Unternehmen C

Unternehmen C ist ebenfalls ein inhabergeführter, international ausgerichteter Betrieb des Maschinen- und Anlagenbaus. Von den drei betrachteten Fallbeispielen handelt es sich um das kleinste Unternehmen. Im Jahr 2023 erwirtschaftete es mit etwa 150 Beschäftigten einen Umsatz von rund 35 Millionen Euro.

Abbildung 15: Bürokratiekosten nach Themenbereichen für Unternehmen C



Quelle: Akalan et al. (2025).

Die im Jahr 2023 angefallenen Bürokratiekosten summieren sich auf 2,18 Millionen Euro. Damit fließen etwa 6,3 % des Jahresumsatzes in die Bewältigung bürokratischer Anforderungen – ein im Vergleich zu den beiden anderen Unternehmen spürbar höherer Anteil. Hochgerechnet entspricht dies der Arbeitsleistung von ungefähr 34 vollzeitbeschäftigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die ausschließlich mit der Erfüllung bürokratischer Pflichten befasst sind (vgl. Akalan et al. 2025).¹⁶

¹⁶ In diesem Unternehmen fallen die anteiligen Bürokratiekosten besonders hoch aus. Dies ist zum einen auf den organisatorischen Grundaufwand zurückzuführen, der erforderlich ist, um bürokratische Vorgaben zu erfüllen – insbesondere kleine Unternehmen sind

Rund 34,8 % des gesamten Bürokratieaufwands entfallen im Jahr 2023 auf den Bereich Arbeitsschutz. In personeller Hinsicht entspricht dies einem Aufwand von rund 12 Vollzeitäquivalenten. Erwartungsgemäß stammen fast alle Vorgaben aus dem BMAS.

Tabelle 3: Vorgabenanzahl und Bürokratiekosten im Arbeitsschutz nach Ressorts für Unternehmen C

Ressorts	Vorgabenanzahl	Bürokratiekosten
BMAS	77	757.443,60 Euro
BMWK	3	2.392,50 Euro
Insgesamt	80	759.836,10 Euro

© IfM Bonn

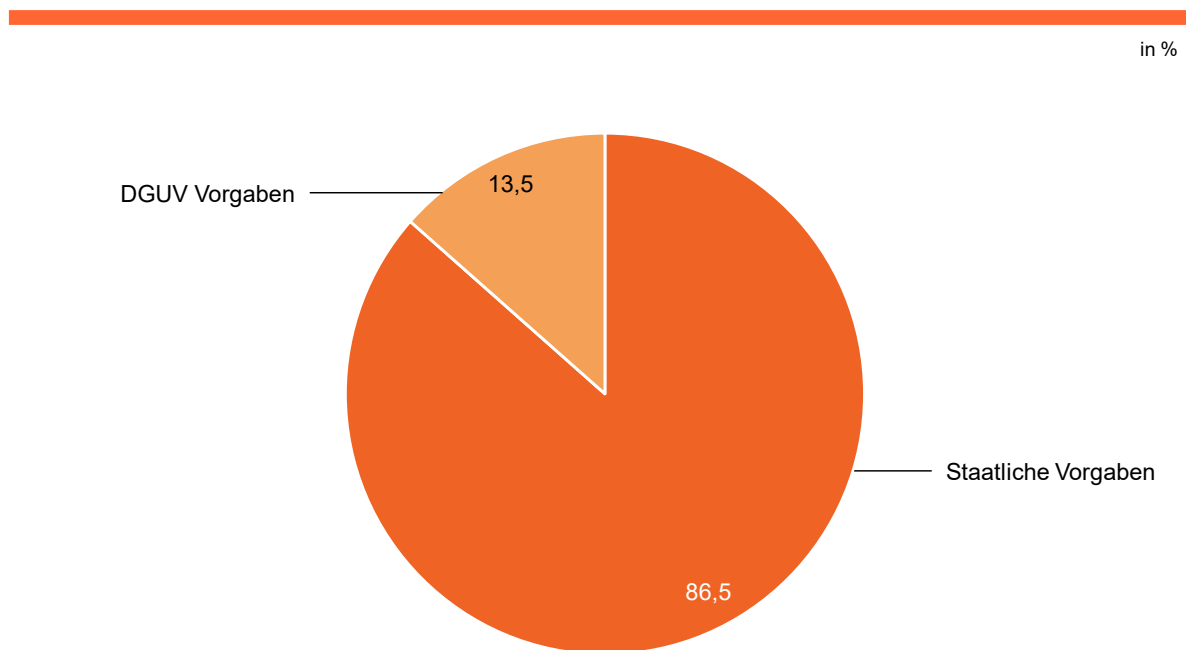
Quelle: IfM Bonn: Erhebung Bürokratiekosten (2024), eigene Berechnungen.

Differenziert man die Bürokratiekosten nach staatlich und DGUV induzierten Vorgaben, zeigt sich im Vergleich zu den Unternehmen A und B ein abweichendes Bild: Von den insgesamt etwa 759.000 Euro im Unternehmen entfallen mit 660.000 Euro (86,5 %) auf staatlich induzierte Vorgaben, während lediglich 100.000 Euro (13,5 %) auf Vorgaben der DGUV zurückzuführen sind (vgl. Abbildung 16).

Ebenfalls unterschiedlich zu den beiden anderen Unternehmen ist die Verteilung der Personal- und Sachkosten im Unternehmen C. Mehr als die Hälfte (443.000 Euro) der Bürokratiekosten im Arbeitsschutz entfallen auf die regelmäßig anfallenden Sachkosten. Ursächlich hierfür ist die Inanspruchnahme von externen Dienstleistern und die Pflicht zur Beauftragung externe Prüfinstanzen, die vor allem für die überwachungsbedürftigen Anlagen anfallen. Die Personalkosten sind mit einem guten Drittel an den Gesamtkosten im Arbeitsschutz zwar vergleichsweise gering, der absolute Betrag von 277.000 Euro ist für ein kleines Unternehmen jedoch recht hoch.

aufgrund des Fixkostencharakters der bürokratischen Kosten im Vergleich zu größeren Unternehmen überproportional belastet. Zum anderen hat das Unternehmen im Erhebungsjahr aufgrund externer Umstände (Russlandsanktionen, Kurzarbeit) einen vergleichsweise geringen Umsatz erwirtschaftet. Dies führte bei steigender Bürokratiebelastung (Kurzarbeit) und rückläufigem Umsatz zu einer anteilig hohen Bürokratiebelastung.

Abbildung 16: Anteil Bürokratiekosten im Arbeitsschutz differenziert nach staatlichen und DGUV-Vorgaben im Unternehmen C



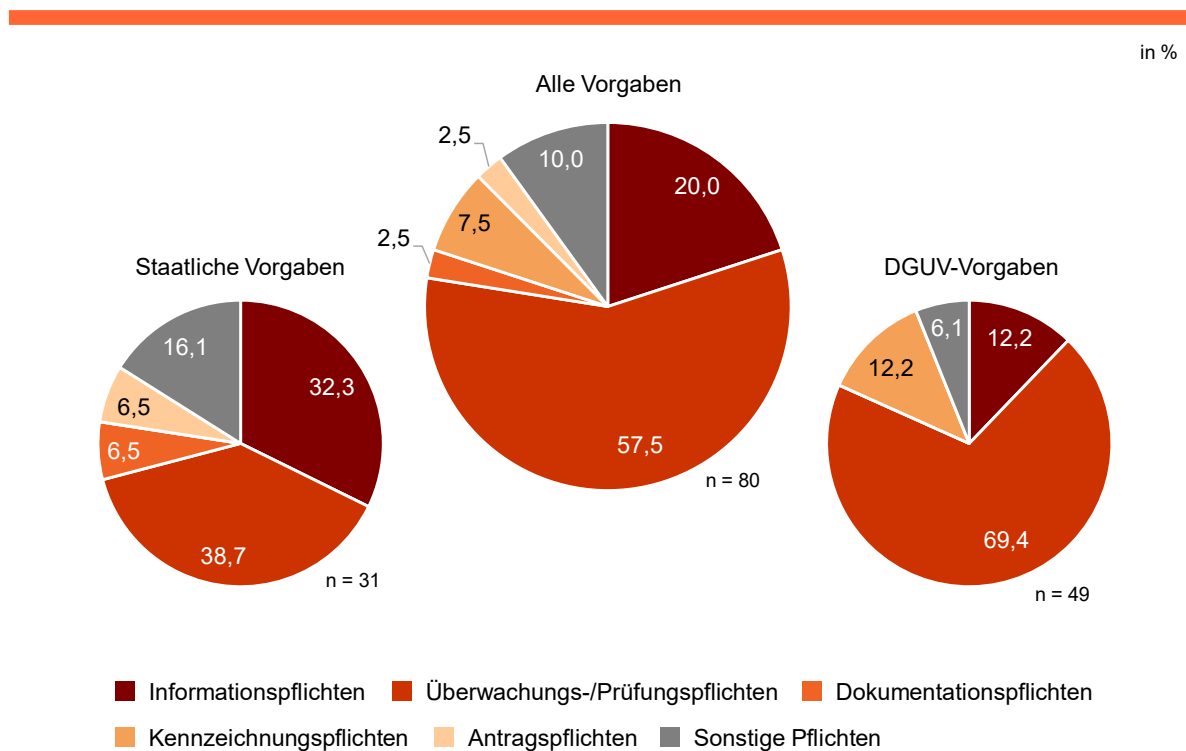
Insgesamt: n = 759.836,10 €

© IfM Bonn 25 980201 17

Quelle: IfM Bonn: Erhebung Bürokratiekosten (2024), eigene Berechnungen.

Bei der Betrachtung der Art der Vorgabe zeigt sich die große Bedeutung der Überwachungs- und Prüfungspflichten, was sich in der Anzahl dieser Vorgaben zeigt (57,5 %). Lediglich jede fünfte Vorgabe der Vorgaben des Unternehmens C im Arbeitsschutz ist eine Informationspflicht (vgl. Abbildung 17). Unter den DGUV-Vorgaben überwiegen die Überwachungspflichten noch deutlicher (69,4%). Bei den staatlichen Regulierungen haben die Informationspflichten (32,2 %) im Vergleich zu den Überwachungs- und Prüfungspflichten (38,7 %) eine relativ größere Bedeutung.

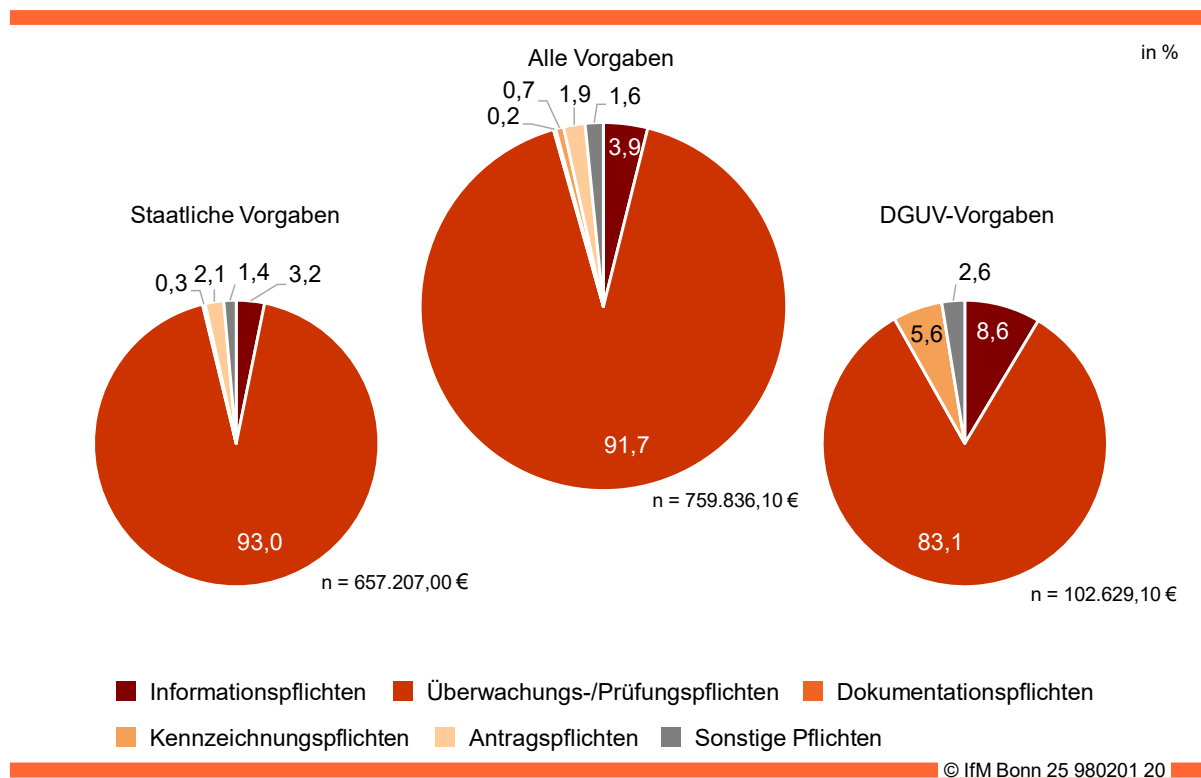
Abbildung 17: Art der Vorgabenerfüllung an allen Vorgaben im Arbeitsschutz im Unternehmen C



Quelle: IfM Bonn: Erhebung Bürokratiekosten (2024), eigene Berechnungen.

Die Dominanz der Überwachungs- und Prüfungspflichten spiegelt sich insbesondere in den damit verbundenen Kosten wider (vgl. Abbildung 18). Mehr als 90 % aller Bürokratiekosten des Unternehmens C ergeben sich aus den Überwachungs- und Prüfungspflichten. Informationspflichten sind offensichtlich in diesem Unternehmen mit deutlich geringeren Kosten umzusetzen als Überwachungs- und Prüfungspflichten, die oftmals mit einer externen Prüfung, einem Audit und einem Nachweisverfahren verbunden sind.

Abbildung 18: Bürokratiebelastung nach Art der Vorgabenerfüllung an allen Vorgaben im Unternehmen C



Quelle: IfM Bonn: Erhebung Bürokratiekosten (2024), eigene Berechnungen.

Kostentreiber im Arbeitsschutz

Die absolut höchsten Kosten im Bereich Arbeitsschutz verursacht die „Wiederkehrende Prüfung bei überwachungsbedürftigen Anlagen und Dokumentation der Prüfung“ im Bereich Arbeitsmittel und Gefahrstoffe (492.000 Euro) (vgl. Abbildung 19). Dieser sehr hohe Betrag ist zum einen durch hohe Personalkosten verursacht (172.000 Euro). Laut Unternehmen C sind bei der Umsetzung dieser Vorgabe sehr zeitaufwändige Prüfungen (4.800 Minuten) erforderlich, die auch durch die große Anzahl der zu überprüfenden Arbeitsmittel (50) und der hohen Anzahl an Formularen (2.500 pro Jahr), die zu Prüf- und Dokumentationszwecken ausgefüllt werden müssen, bedingt sind. Zusätzlich zu den internen Personalkosten kommen die sehr hohen regelmäßigen Sachkosten, die durch regelmäßige Prüfung der zahlreichen überwachungsbedürftigen Anlagen durch externe Sachverständige hervorgerufen werden (320.000 Euro). Einmalige Sachkosten spielen mit 1.600 Euro eine eher untergeordnete Rolle.

Sowohl Unternehmen A als auch Unternehmen B sind ebenfalls von Überprüfung überwachungsbedürftiger Anlagen betroffen, wenden hierfür mit 15.000 Euro (Unternehmen A) sowie gut 6.000 Euro (Unternehmen B) jedoch

deutlich geringere Mittel auf. Eine Ursache für die sehr hohe Bürokratiebelastung des Unternehmens C könnte sein, dass seine Produkte zur sicheren Förderung umweltbelastender und gesundheitsgefährdender Flüssigkeiten wie Säuren, Laugen, Lösungsmittel oder chemisch belastete Medien eingesetzt werden und diese Produkte einer besonders strengen Kontrolle unterliegen.

Auch der Bereich „Grundsätzliches zu Arbeitsschutz“ verursacht mit etwa 80.000 Euro eine erhebliche Bürokratiebelastung. Mehr als die Hälfte davon (47.200 Euro) ergeben sich aus den Aufgaben einer Fachkraft für Arbeitssicherheit / Sicherheitsbeauftragter, die z. B. den ordnungsgemäßen Gebrauch von Schutzausrüstung sicherstellen und die Beschäftigten auf Unfall- und Gesundheitsgefahren aufmerksam machen soll.¹⁷

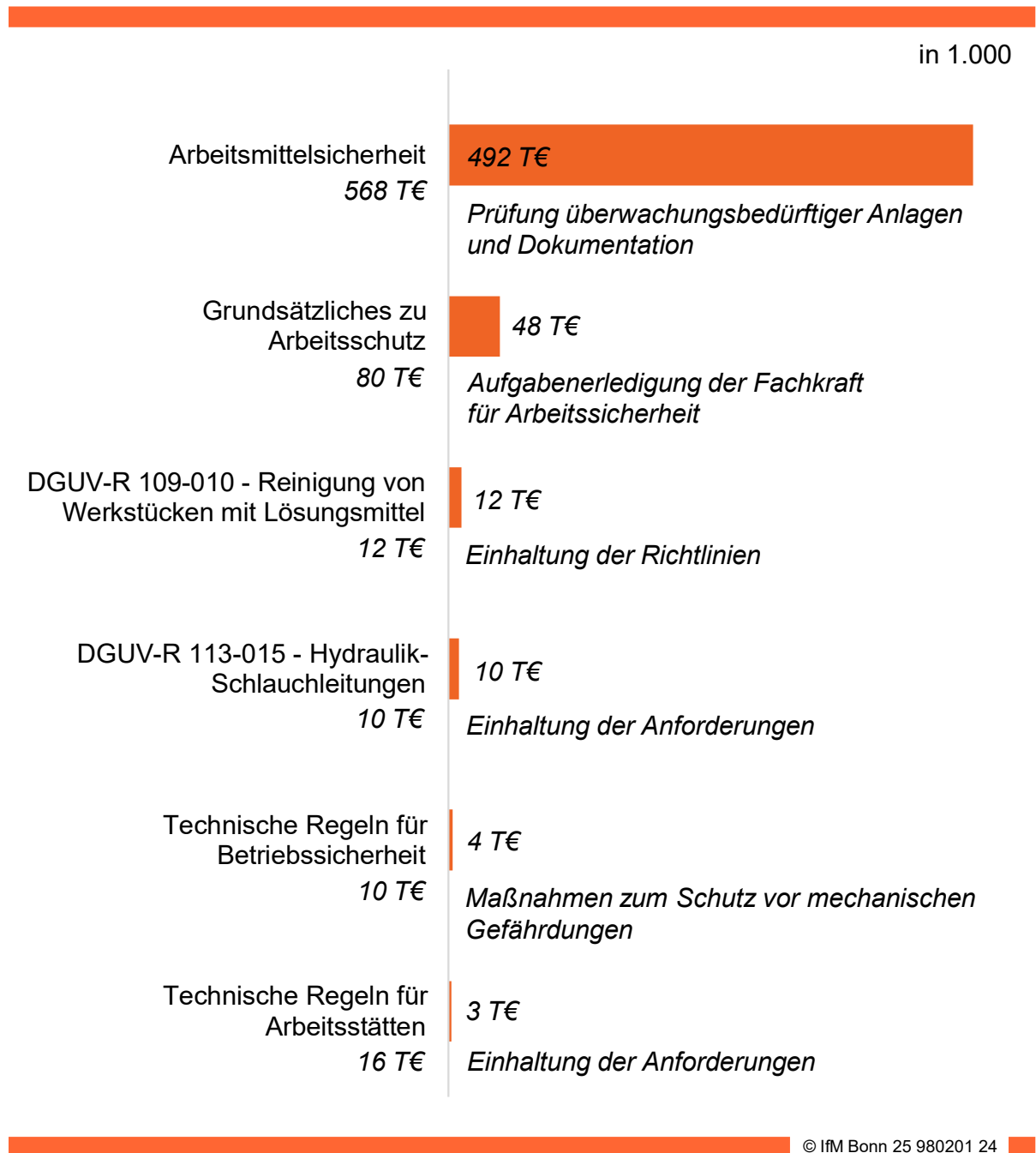
Die Bürokratiebelastung von gut 12.000 Euro für die Einhaltung der Richtlinien für Einrichtungen zum Reinigen von Werkstücken mit Lösemitteln (DGUV-R 109-010 Reinigung von Werkstücken mit Lösungsmitteln) resultieren in erster Linie aus der Vielzahl der Reinigungsvorgänge (ca. 200 pro Jahr). Im engeren Sinne handelt es sich auch bei diesen Kosten zu den Sowieso-Kosten Die Arbeiten sind notwendig, um den Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sicherzustellen. Die individuelle Wahrnehmung des Unternehmens der Bürokratiebelastung kann dabei (deutlich) von dem formellen Verständnis von Bürokratie abweichen.

Für das Ergreifen von Maßnahmen für Sicherheit und Gesundheitsschutz beim Umgang mit Hydraulikflüssigkeiten wendet das Unternehmen C 10.000 Euro auf. Zur Dokumentation sind jährlich 160 Formulare auszufüllen, was ebenfalls mit einem erheblichen Zeitaufwand verbunden ist.

¹⁷ Die Aufgaben von Fachkräften für Arbeitssicherheit und Sicherheitsbeauftragten wurden in der Befragung zusammengefasst erfasst. Die dargestellten Aufgaben sind Aufgabe von Sicherheitsbeauftragten. Sie sind die ersten Ansprechpartner bei Fragen zur Arbeitssicherheit. Durch ihre Präsenz, ihre Vorbildfunktion und ihr kollegiales Einwirken fördern sie ein sicheres Verhalten der Mitarbeitenden. Zu ihren Aufgaben gehört es außerdem, Unfall- und Gesundheitsrisiken im eigenen Arbeitsbereich zu erkennen und angemessen darauf zu reagieren (DGUV 2026). Ab einer bestimmten Betriebsgröße müssen Unternehmen folgende vier Personengruppen beschäftigen: den arbeitsmedizinischen Dienst bzw. Betriebsarzt, den Personal- bzw. Betriebsrat, die Fachkraft für Arbeitssicherheit und den Sicherheitsbeauftragten. Diese Gruppen sind verpflichtet, sich regelmäßig zu treffen, um den betrieblichen Arbeitsschutz zu besprechen, zum Beispiel zur Erarbeitung von Verbesserungsvorschlägen.

Die Bürokratiekosten für die Beachtung der Technischen Regeln für Betriebssicherheit (10.000 Euro) und für Arbeitsstätten (16.000 Euro) setzen sich aus einer Vielzahl unterschiedlicher Vorgaben zusammen. Sie umfassen vor allem Überwachungs- und Prüfungspflichten.

Abbildung 19: Höchste Bürokratiekosten im Unternehmen C (Staatliche Regulierung und DGUV)



Quelle: IfM Bonn: Erhebung Bürokratiekosten (2024), eigene Berechnungen.

Sowieso-Kosten

Die Sowieso-Kosten belaufen sich auf gut 66.000 Euro. Dabei handelt es sich ausschließlich um staatlich induzierte Vorgaben, die nahezu vollständig grundlegende Arbeitsschutzanforderungen betreffen – etwa die Durchführung von Gefährdungsbeurteilungen oder das Auslegen bzw. Aushängen von Flucht- und Rettungsplänen. Bis auf eine Ausnahme handelt es sich um Informationspflichten, für die nur wenige Formulare benötigt werden und mit vergleichsweise geringem Kosten- und Zeitaufwand zu erfüllen sind. Eine relativ kostenintensive Überwachungs- und Prüfungspflicht, deren Erfüllung zudem mit einer Vielzahl von Formularen verbunden ist, würde dennoch vom Unternehmen auch ohne gesetzliche Pflicht umgesetzt – nämlich die Wahrnehmung der grundsätzlichen Aufgaben als Fachkraft für Arbeitssicherheit / Sicherheitsbeauftragter.

- Durchführung Gefährdungsbeurteilung der Arbeitsstätte und Dokumentation der Gefährdungsbeurteilung (Ergebnis der Gefährdungsbeurteilung, festgelegten Maßnahmen des Arbeitsschutzes.
- Durchführung besonderer Gefährdungsbeurteilung für Lärm und mechanischen Schwingungen und Dokumentation der Ergebnisse. Ggf. Ergreifung von Gegenmaßnahmen zur Verringerung der Lärmexposition bzw. Exposition durch Vibrationen.
- Grundsätzliche Anforderungen beim Betreiben von Arbeitsstätten: Wartung und Prüfungen insbes. bei Sicherheitseinrichtungen, Beseitigung von Mängeln, hygienische Anforderungen erfüllen, Erste Hilfe zur Verfügung stellen, Nichtraucherchutz etc.
- Auslegen oder Aushängen eines Flucht- und Rettungsplans für die Beschäftigten und aktuell halten.
- Bestellung der Fachkraft für Arbeitssicherheit / Sicherheitsbeauftragten und Bildung Arbeitsschutzausschuss. Aus- und Fortbildung der Fachkraft für Arbeitssicherheit / Sicherheitsbeauftragten.
- Erledigung der grundsätzlichen Aufgaben als Fachkraft für Arbeitssicherheit / Sicherheitsbeauftragter (z. B. ordnungsgemäße Gebrauch von Schutzausrüstung sicherstellen, auf Unfall- und Gesundheitsgefahren aufmerksam machen etc.).
- Aushändigung einer schriftlichen Betriebsanweisung für die Verwendung des Arbeitsmittels.
- Unterweisung von Beschäftigten über vorhandene Gefährdungen bei Verwendung von Arbeitsmitteln, nötige Schutzmaßnahmen und

Verhaltensregelungen, und Maßnahmen bei Betriebsstörungen, Unfällen und zur Ersten Hilfe bei Notfällen.

Dem Unternehmen sind die Unterweisungen und Schulungen besonders wichtig, um die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter regelmäßig an die im Betrieb bestehenden Gefahren zu erinnern.

Zusätzlich übt das Unternehmen Kritik an einigen Vorgaben. So wird die „Durchführung einer Gefährdungsbeurteilung der Arbeitsmittel und die Einleitung notwendiger und geeigneter Schutzmaßnahmen sowie die Prüfung der Wirksamkeit der Schutzmaßnahmen vor der erstmaligen Verwendung der Arbeitsmittel“ als eine Vorgabe beschrieben, die im Zeitablauf zunehmend kleinteiliger geworden und deren Abnahmegrad mit mehr Aufwand verbunden ist.

Generell beklagt der kaufmännische Leiter des Unternehmens C die zunehmende bürokratische Belastung gerade in Bereich Arbeitsschutz:

„Das wird auch mehr und mehr. Der Kranführerschein ist neu, Leiter und alle aufgestellten Regale müssen geprüft werden.... Man muss halt vieles nachhalten. Falls etwas passiert, muss man alles lückenlos nachhalten können.“

3 Zusammenfassende Erkenntnisse

Ziel der vorliegenden Studie war es zu ermitteln, welche Vorgaben Unternehmen des Maschinen- und Anlagenbaus im Arbeitsschutz zu erfüllen haben, welche zeitlichen und finanziellen Ressourcen hierfür erforderlich sind und aus welchen Quellen die größten Belastungen entstehen. Letzteres umfasst u. a. eine differenzierte Analyse nach staatlich induzierten und DGUV-Vorgaben. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse geben politischen Entscheidungsträgern wie auch der DGUV Hinweise, in welchen Bereichen Unternehmen des Maschinen- und Anlagenbaus ein spürbarer Bürokratierückbau möglich erscheint. Da Arbeitgebervertreterinnen und -vertreter auch in den Gremien der DGUV mitwirken und somit unmittelbar an der Ausgestaltung von Vorgaben beteiligt sind, kommt ihnen ebenfalls eine wichtige Rolle zu, Bürokratielasten auf ein notwendiges Maß zu begrenzen. Vor diesem Hintergrund ist eine transparente Darstellung der durch DGUV-Vorgaben entstehenden Bürokratiebelastung besonders wichtig.

In allen drei Fallstudienunternehmen hat der Arbeitsschutz eine hohe Priorität. Sie alle haben ein ausgeprägtes Interesse daran, Arbeitsplätze und Arbeitsumgebungen so zu gestalten, dass sie gesundheitlich zuträglich sind und das Unfallrisiko minimieren. Neben dem direkten Nutzen für die Beschäftigten werden auch unternehmerische Vorteile hervorgehoben: Weniger Arbeitsunfälle und krankheitsbedingte Ausfälle wirken sich positiv auf die betriebliche Produktivität aus, zugleich stärkt ein hohes Arbeitsschutzniveau die Reputation gegenüber Kundinnen und Kunden sowie Auftraggeberinnen und Auftraggebern. Darüber hinaus kann die nachweisliche Einhaltung von Arbeitsschutzvorgaben das Risiko rechtlicher Auseinandersetzungen senken und möglicherweise zu geringeren Versicherungsprämien oder zur Vermeidung von Vertragsstrafen beitragen.

Diese grundsätzliche Bedeutung des Arbeitsschutzes spiegelt sich darin wider, dass die Unternehmen einzelne bürokratische Anforderungen auch ohne eine gesetzliche Verpflichtung erfüllen würden – dann jedoch vermutlich in anderer Form und mit geringerem Formularaufwand, so dass die Umsetzung insgesamt effizienter erfolgen könnte. Zu diesen Vorgaben zählen insbesondere staatlich induzierte Vorgaben, die grundlegende Rahmenbedingungen des Arbeitsschutzes definieren und meist abstrakt sowie weniger praxisnah formuliert sind. Dagegen sind die spezifischeren und detaillierteren Vorgaben der DGUV oft weniger flexibel.

Trotz der grundsätzlichen Akzeptanz weisen die Unternehmen jedoch auf Schwierigkeiten in der praktischen Umsetzung der Vorgaben hin. Ein wirksamer Arbeitsschutz erfordert angemessene und gut handhabbare Rahmenbedingungen, zumal manche „*Anforderungen in der Praxis kaum erfüllbar*“ seien (Unternehmen B). Diese Einschätzung unterstreicht auch der Chief Financial Officer von Unternehmen A: Die Sicherheit der Beschäftigten habe „*die höchste Priorität im Unternehmen*“, zugleich sei „*eine angemessene Regulierung*“ für einen effektiven Arbeitsschutz notwendig.

Die drei Unternehmen weisen angesichts ihrer strukturellen Gemeinsamkeiten – etwa hinsichtlich ihres Kerngeschäfts, ihres industriell geprägten Kundenstamms, ihrer internationalen Vertriebsstrukturen, ihrer starken Marktpositionen sowie ihre ausgeprägten Innovationsorientierung – bei bestimmten Arbeitsschutzvorgaben eine ähnlich hohe Bürokratiebelastung auf. Zumindest teilweise handelt es sich hierbei um Vorgaben, deren Umsetzung in allen Betrieben – unabhängig von ihrer Größe – gleichermaßen erforderlich ist.

Ähnliche Bürokratiekosten ergeben sich beispielsweise bei folgenden Vorgaben:

- Wiederkehrende Prüfung überwachungsbedürftiger Anlagen einschließlich der Dokumentation der Prüfung.
- DGUV Unfallvorschriften zur Benennung und Fortbildung von Ersthelferinnen und Ersthelfern sowie Betriebsanleiterinnen und Betriebsanleitern.
- Regelmäßige schriftliche Berichterstattung der Betriebsärztin bzw. des Betriebsarztes und der Fachkraft für Arbeitssicherheit an den Unternehmensvorstand über die Erfüllung der übertragenen Aufgaben.
- Regelmäßige Prüfung von elektrischen Anlagen und Betriebsmittel auf ihren ordnungsgemäßen Zustand.
- Sicherstellung (ggf. Instandhaltung) der ordnungsgemäßen Sicherheits- und Gesundheitsschutzkennzeichnung am Arbeitsplatz.
- Sachkundige Prüfung von Kranen entsprechend den Einsatzbedingungen und den betrieblichen Verhältnissen nach Bedarf, jährlich jedoch mindestens einmal, sowie Dokumentation der Prüfungen im Prüfbuch.
- Schriftlicher Beauftragung zum Steuern von Flurförderzeugen an geeignete und ausgebildete Beschäftigte.
- Prüfung der Befähigung des Beschäftigten (z. B. Vorlage eines Fahrausweises für Flurförderfahrzeuge) sowie sachkundige Prüfung der Fahrzeuge auf ihren betriebssicheren Zustand bei Bedarf, mindestens jedoch einmal

jährlich, einschließlich der schriftlichen Dokumentation und Aufbewahrung der Prüfergebnisse.

Zugleich zeigen sich bei einigen Vorgaben deutliche Unterschiede in der Bürokratiebelastung. Die Spannweite reicht von knapp 12 % in dem mittleren Unternehmen bis rund 40 % im größten Unternehmen. Diese Unterschiede sind auf eine Vielzahl von Faktoren zurückführen, deren vollständige Erfassung prinzipiell nicht möglich ist und die deshalb nur teilweise in die Analyse einfließen konnte. Nicht berücksichtigt werden können z. B. Belastungsunterschiede, die aus „weichen“ Faktoren wie Routinen im Umgang mit bürokratischen Vorgaben oder der jeweiligen (sicherheitsorientierten) Unternehmenskultur resultieren.¹⁸

Zu den „harten“ Faktoren zählen beispielsweise standortspezifische Rahmenbedingungen, Unterschiede in den Stundensätzen, der Standardisierungsgrad des Arbeitsschutzmanagements, die Mitarbeiterfluktuation sowie die Einbindung externer Dienstleister bzw. das Auslagern einzelner Arbeitsschutzaufgaben. Auch Unterschiede in den Produktionstätigkeiten oder in der technischen Ausgangslage der Anlagen spielen eine Rolle. So erfordern ältere Anlagen in der Regel mehr Prüfungen und eine umfassendere Dokumentation als neue, moderne Anlagen.

Ebenfalls zu berücksichtigen sind extern angestoßene Ereignisse, die die Bürokratiebelastung anlassbezogen erhöhen können. Einige dieser Ereignisse sind bekannt. So wurde im Fallstudienunternehmen C im Erhebungsjahr eine Prüfung des Arbeitsschutzes durch die Berufsgenossenschaft durchgeführt, deren Vorbereitungstätigkeiten zu einem höheren Aufwand geführt haben dürften als in Jahren ohne entsprechende Prüfungen. Solche extern angestoßenen Ereignisse können die Bürokratiebelastung temporär erheblich erhöhen, da sie zusätzliche Dokumentations-, Abstimmungs- und Nachweispflichten auslösen. Dazu zählen etwa die Zusammenstellung bestehender Unterlagen, die Durchführung zusätzlicher interner Kontrollen sowie die Organisation von Terminen und Rückfragen mit den Prüfinstanzen. Dies verdeutlicht, dass die Bürokratiebelastung der Unternehmen grundsätzlich als Momentaufnahme zu verstehen

¹⁸ Die vorliegenden Angaben basieren auf den von den Unternehmen bereitgestellten Werten. Während zwei der Fallstudienunternehmen bereits Erfahrungen aus einer vergleichbaren vorherigen Erhebung hatten, verfügte Fallstudienunternehmen B noch nicht über entsprechende Routinen und war daher beim Ausfüllen der Unterlagen etwas weniger sensibilisiert.

ist. Sie stellt keine statische Größe dar, sondern ist dynamisch und stark von situativen Ereignissen sowie unternehmensindividuellen Umständen abhängig.

Die vergleichsweise hohen Bürokratiekosten von Unternehmen C sind unter anderem darauf zurückzuführen, dass einige Vorgaben häufiger umgesetzt wurden und/oder deren Umsetzung mehr Zeit in Anspruch nahm. Darüber hinaus werden bestimmte Tätigkeiten im Rahmen der Arbeitssicherheit von Fachkräften mit entsprechend hohen Stundensätzen ausgeführt.

Ebenso setzt Unternehmen C in seiner Produktion „problematische Flüssigkeiten“ ein, was aufgrund der höheren Gefährdungslage weitergehende Sicherheitsvorkehrungen erforderlich macht. Dazu zählen intensivere Präventionsmaßnahmen, umfangreichere Gefährdungsbeurteilungen sowie ein zusätzlicher Dokumentations- und Kontrollaufwand. Vor diesem Hintergrund ist plausibel, dass Unternehmen C für die Erfüllung der grundsätzlichen Aufgaben der Fachkraft für Arbeitssicherheit / Sicherheitsbeauftragter – etwa die Sicherstellung des ordnungsgemäßen Gebrauchs von Schutzausrüstung oder die Sensibilisierung für Unfall- und Gesundheitsgefahren – deutlich höhere Kosten aufwendet als Unternehmen A. Ebenso erklärt sich so, dass im Unternehmen C der Aufwand für Überwachungs- und Prüfungspflichten die große Mehrheit der Kosten ausmacht.

In Unternehmen B fallen für die laufende Aktualisierung des Gefahrstoffkatalogs und der zugehörigen Sicherheitsdatenblätter deutlich geringere Kosten an als in Unternehmen A für das „Führen eines Gefahrstoffverzeichnis (Verzeichnis der im Betrieb verwendeten Gefahrstoffe)“. Dies kann darauf zurückzuführen sein, dass Unternehmen A eine größere Anzahl an gelisteten Gefahrstoffen einsetzt und/oder es häufiger Änderungen in den eingesetzten Stoffen gibt, was letztlich den Aktualisierungsaufwand erhöht.

In Unternehmen A und B verursacht die Durchführung von Arbeitsschutzunterweisungen und -schulungen einen hohen Bürokratieaufwand, wohingegen sie in Unternehmen C eine – auf den ersten Blick – vergleichsweise geringe Rolle spielen. Ein Erklärungsansatz hierfür liegt in unternehmensspezifischen Unterschieden: Als kleinstes der drei Fallstudienunternehmen verzeichnet Unternehmen C möglicherweise eine geringere Personalfuktuation und damit eine geringere Unterweisungs- und Schulungsfrequenz, was den dokumentarischen Aufwand reduziert. Ebenso ist es möglich, dass Unterweisungen und Schulungen unter einer anderen Kategorie erfasst wurden und daher nicht gesondert ausgewiesen sind.

Die Studie zeigt zudem, dass Informationspflichten sowie Überwachungs- und Prüfungspflichten sowohl zahlenmäßig einen erheblichen Anteil aller Vorgaben als auch den größten Teil der Bürokratiekosten im Arbeitsschutz ausmachen. Bei den staatlich induzierten Vorgaben überwiegen in allen Unternehmen die Informationspflichten, während bei den Vorgaben der DGUV vor allem die Überwachungs- und Prüfungspflichten dominieren. Während Informationspflichten mit vergleichsweise geringem Personal- und Zeitaufwand umzusetzen sind, führen Überwachungs- und Prüfungspflichten aufgrund ihres höheren Personal-, Zeit- und Dokumentationsbedarfs zu erheblich höheren Bürokratiekosten. Dieses Muster zeigt sich bei allen Fallstudienunternehmen: Trotz ihrer hohen Anzahl verursachen Informationspflichten überproportional geringe Kosten, wohingegen Überwachungs- und Prüfungspflichten überproportional hohe Bürokratiekosten auslösen. Auffällig ist, dass in Unternehmen C die Überwachungs- und Prüfungspflichten sowohl zahlenmäßig als auch hinsichtlich der Bürokratiekosten nahezu vollständig bestimmen – unter anderem bedingt durch die zuvor dargestellte erhöhte Gefährdungslage infolge des Einsatzes „problematischer Flüssigkeiten“.

Literatur

Akalan, R.; Schlepphorst, S.; Icks, A. (2025): Bürokratiekosten von Unternehmen aus dem Maschinen- und Anlagenbau – Folgestudie, in: IfM Bonn (Hrsg.): im Auftrag der Stiftung für den Maschinenbau, den Anlagenbau und die Informationstechnik, Bonn.

DGUV (2026): Aufgaben der Sicherheitsbeauftragten.

Holz, M.; Schlepphorst, S.; Brink, S.; Icks, A.; Welter, F. (2019): Bürokratiewahrnehmung von Unternehmen, in: IfM Bonn (Hrsg.): IfM-Materialien Nr. 274, Bonn.