

# Analyse zur Bürokratiebelastung in Deutschland – Wie kann ein spürbarer Bürokratieabbau erreicht werden?

Im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM)

Michael Holz, Annette Icks, Sebastian Nielen

---

# 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](http://www.ifm-bonn.org)

## Ansprechpartner

Annette Icks  
Michael Holz

Bonn, November 2023

Das IfM Bonn ist eine Stiftung des privaten Rechts.

Gefördert durch:



Bundesministerium  
für Wirtschaft  
und Klimaschutz

aufgrund eines Beschlusses  
des Deutschen Bundestages

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



## **Analyse zur Bürokratiebelastung in Deutschland – Wie kann ein spürbarer Bürokratieabbau erreicht werden?**

Analysing the bureaucratic burdens in Germany – How can a noticeable reduction in bureaucracy be achieved?

Michael Holz, Annette Icks, Sebastian Nielen

### **Zusammenfassung**

Diese Studie untersucht die aktuelle Bürokratiebelastung von Unternehmen aus einer ganzheitlichen, prozessorientierten (Modell-) Perspektive – dem sog. Regulierungskreislauf. Auf der Grundlage einer quantitativen Unternehmensbefragung, eines internationalen Vergleichs sowie einer Literaturanalyse wird ein phasenorientierter, ganzheitlicher Aktionsplan zur wahrnehmbaren Verringerung der Bürokratiebelastung entwickelt. Den Ergebnissen zufolge nehmen die Unternehmen eine deutlich gestiegene Bürokratiebelastung wahr, bei der auch psychologische Kosten, Opportunitätskosten und indirekte Folgekosten hohe Relevanz haben. Bürokratieabbau und Regulierung sollten daher in Deutschland stärker ganzheitlich, strategisch und im Sinne eines Paradigmenwechsels – weg vom Kontrollgedanken und hin zu mehr Praxistauglichkeit, Sinnhaftigkeit und Verhältnismäßigkeit der Rechtsvorschriften – gedacht werden.

**Schlagwörter:** *Bürokratie, Bürokratieabbau, Aktionsplan, internationale Good Practice-Beispiele, KMU*

### **Abstract**

This study analyses the current bureaucratic burdens on companies from a holistic, process-oriented (model) perspective – the so-called regulatory cycle. On the basis of a quantitative enterprise survey, an international comparison and a literature analysis, a phase-oriented, holistic action plan for a noticeable reduction of the bureaucratic burdens is developed. According to the results, companies perceive a significant increase in the bureaucratic burdens, with psychological costs, opportunity costs and indirect follow-up costs also being highly relevant. Bureaucracy reduction and regulation in Germany should therefore be thought more holistically, strategically and in terms of a paradigm shift – away from the idea of control and towards more practicality, meaningfulness and proportionality of regulatory norms.

**JEL:** D73, K2, L5, L26

**Keywords:** *Bureaucracy, bureaucracy reduction, action plan, international good practice, SMEs*



## Inhalt

Verzeichnis der Abbildungen	III
Verzeichnis der Übersichten	IV
Kurzfassung	V
1 Einleitung	1
2 Ansatzpunkte zum Bürokratieabbau auf der Entstehungsseite	3
2.1 Der Regulierungskreislauf	3
2.1.1 Entwicklung eines politischen Fahrplans und Auswahl des Politikinstruments	5
2.1.2 Entwicklung neuer bzw. Veränderung bestehender Regulierung	6
2.1.3 Umsetzung der Regulierung	7
2.1.4 Monitoring und ex-post Evaluierung der Regulierung und Regulierungsinstrumente	8
2.1.5 Regulierungskultur: Die 4 K's – Koordinierung, Kooperation, Konsultation und Kommunikation	10
2.2 Überblick zu Stärken und Schwächen Deutschlands im Bereich Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung	12
2.2.1 Erzielte Fortschritte und Stärken	12
2.2.2 Schwächen und Verbesserungsbedarf	14
3 Internationaler Vergleich	21
3.1 Deutschlands Position in internationalen Vergleichsstudien	21
3.2 Good Practice Beispiele aus den Niederlanden und Großbritannien	24
3.2.1 Niederlande	24
3.2.2 Großbritannien	34
4 Unternehmensbefragung	43
4.1 Datengrundlage	43
4.2 Wahrnehmung der bürokratischen Belastung	44
4.2.1 Verteilung nach Wahrnehmungstypen	45
4.2.2 Entwicklung der Bürokratiebelastung und gemachte Erfahrungen im Umgang mit Bürokratie	48
4.2.3 Bewertung des bürokratischen Aufwands	50
4.3 Bewertung der Bürokratievorschriften	55
4.4 Umgang mit Bürokratie	59
4.5 Bürokratieabbau / Bewertung der Politik	65
5 Fazit / Handlungsempfehlungen	76

Literatur	80
Anhang	87

**Verzeichnis der Abbildungen**

Abbildung 1:	Komponenten des Regulierungskreislaufs	4
Abbildung 2:	Komponenten des niederländischen Programms zur Verringerung der Regulierungslast für Unternehmer	26
Abbildung 3:	Regulierungslastenmatrix	33
Abbildung 4:	Überblick über die wesentlichen Phasen des reformierten Better Regulation Framework	36
Abbildung 5:	Verteilung der Stichprobe nach Beschäftigten und Branchen	43
Abbildung 6:	Verteilung der Unternehmen nach Wahrnehmungstypen 2018 und 2023	45
Abbildung 7:	Aktuelle Unternehmenssituation nach Wahrnehmungstypen	47
Abbildung 8:	Entwicklung der Bürokratiebelastung in den letzten fünf Jahren	48
Abbildung 9:	Erfahrungen mit Bürokratie	49
Abbildung 10:	Komponenten der Bürokratiebelastung	51
Abbildung 11:	Komponenten der psychologischen Kosten nach Wahrnehmungstypen	52
Abbildung 12:	Psychologische Kosten im Vergleich zu Kosten- und Zeitaufwand	54
Abbildung 13:	Belastung durch verschiedene Bürokratiekomponenten	56
Abbildung 14:	Bürokratiebelastung durch geringe Anzahl von Vorschriften verursacht	57
Abbildung 15:	Beurteilung von Bürokratievorschriften	59
Abbildung 16:	Umgang mit bürokratischen Anforderungen	60
Abbildung 17:	Umgang mit bürokratischen Anforderungen nach Größenklassen	62
Abbildung 18:	Auswirkungen auf die Geschäftstätigkeit	63

Abbildung 19: Das Verhältnis von Kontrolle und Vertrauen	68
Abbildung 20: Politik zeigt genügend Wertschätzung für unsere Unternehmertätigkeit	69
Abbildung 21: Politik will Bürokratie abbauen	70
Abbildung 22: Top 3-Vorschläge zum Bürokratieabbau	71
Abbildung 23: Berücksichtigung des unternehmerischen (Erfahrungs-) Wissens im Gesetzgebungsprozess	74
Abbildung 24: Bereitschaft zur Beteiligung am Bürokratieabbau	75

### **Verzeichnis der Übersichten**

Übersicht 1: Deutschland im internationalen Vergleich	21
Übersicht 2: Merkmale der drei Wahrnehmungstypen	44
Übersicht 3: Handlungsempfehlungen für einzelne Aspekte des Regulierungskreislaufs	77
Übersicht A1: Meilensteine des Bürokratieabbaus und der besseren Rechtsetzung in Deutschland	87

## **Kurzfassung**

Die seit 2006 schrittweise umgesetzten Politikmaßnahmen haben bislang noch nicht zu einer spürbaren Bürokratiereduzierung geführt. Wir untersuchen in dieser Studie die aktuelle Bürokratiebelastung aus einer ganzheitlichen, prozessorientierten (Modell-) Perspektive – dem sog. Regulierungskreislauf. Zugleich haben wir auf der Grundlage einer quantitativen Unternehmensbefragung, eines internationalen Vergleichs und einer Literaturanalyse einen phasenorientierten, ganzheitlichen Aktionsplan zur wahrnehmbaren Bürokatieverringerung erstellt.

## **Fortschritte werden durch systematische Schwächen behindert**

Das deutsche Regulierungssystem weist weiterhin grundlegende Schwächen auf. Hierzu zählen vor allem die („vieldimensionale“) eingeschränkte Praxistauglichkeit von Bürokatievorschriften, die zu geringe (frühzeitige) Einbindung von externer Expertise, aber auch die bekannten Rückstände in den Bereichen Verwaltungsdigitalisierung, Verwaltungs- und Registermodernisierung. Auch im wichtigen (übergeordneten) Bereich der (Kooperations-) Kultur gibt es Ansatzpunkte für Verbesserungen.

## **Unternehmen nehmen deutlich gestiegene Bürokratiebelastung wahr**

Mehr als 90 % der Unternehmen geben für die letzten fünf Jahre eine steigende Bürokratiebelastung an. Zwei Drittel der Unternehmen sind gegenwärtig dem Verdrossenen, ein Viertel dem Pragmatischen und nur 7 % dem Unbelasteten Wahrnehmungstyp zuzuordnen. Gut ein Drittel der Unternehmen des Verdrossenen Typs bewertet die aktuelle Unternehmenssituation als (sehr) schlecht. Für diese Unternehmen sind die Opportunitätskosten der Bürokratie besonders hoch, da dringend benötigte, knappe Unternehmensressourcen einer produktiven Wertschöpfung entzogen werden.

## **Unternehmen beklagen hohe Regulierungsdichte**

Für gut 60 % der Unternehmen speist sich die Bürokratiebelastung aus vielen unterschiedlichen Rechtsvorschriften. Die große Mehrheit sieht sich übermäßig vom Gesetzgeber kontrolliert und wünscht sich mehr Vertrauen und Gestaltungsfreiräume. Darüber hinaus schätzen die Unternehmen die Transaktionskosten für das Auffinden, Verstehen und Anwenden der zu beachtenden Rechtsvorschriften als sehr hoch und die Regelungsinhalte oftmals als unverhältnismäßig und wenig sinnvoll ein. Nur gut 40 % der Unternehmen sind sich sicher, die Rechtsnormen voll umfänglich umzusetzen.

## **Bürokratiebelastung geht über Zeit- und Kostenaufwand hinaus**

Die „psychologischen“ Kosten im Umgang mit Bürokratie (z. B. Wut, Ohnmacht, Fluchtinstinkt, Verwirrung) haben für die Mehrheit der Unternehmen mindestens gleiche, wenn nicht sogar höhere Bedeutung. Zudem erwarten die Unternehmen in Zukunft ein weiteres Anwachsen negativer Folgewirkungen der Bürokratie, z. B. auf Investitionen und Wettbewerbsfähigkeit. Im Hinblick auf die Förderung des Unternehmertums ist es besonders bedenklich, dass fast acht von zehn Unternehmen zukünftig davon ausgehen, dass Bürokratie ihnen die Freude an der unternehmerischen Tätigkeit (weiter) verleiden wird.

## **Prioritäten der Unternehmen beim Bürokratieabbau**

Besondere Dringlichkeit haben für die Unternehmen die Reduzierung von Berichts- und Dokumentationspflichten, die Beschleunigung von Antrags- und Genehmigungsverfahren, eine konsequente Verwaltungsdigitalisierung sowie die Beachtung einer systematischen Bürokratievermeidung bereits im Gesetzgebungsprozess. Die Unternehmen wünschen sich mehr Wertschätzung der Politik für ihre Unternehmertätigkeit und die stärkere Berücksichtigung der unternehmerischen Expertise im Gesetzgebungsprozess.

## **Vorbildhafte Politikansätze in den Niederlanden und Großbritannien**

Im Zentrum des neuen, qualitativ ausgerichteten niederländischen Programms zum Bürokratieabbau stehen Maßnahmen, die in enger Kooperation mit Verbänden und Unternehmen die Praxistauglichkeit und Umsetzbarkeit von Bürokratievorschriften erhöhen sollen. Aktuelle Reformen in Großbritannien zielen darauf ab, im Rechtsetzungsprozess frühzeitig Alternativen zu einer gesetzlichen Regulierung zu prüfen und einen Kulturwandel im Regulierungssystem zu fördern. Zudem werden dort Bürokratie und Regulierung im Sinne eines Paradigmenwechsel deutlich strategischer und weiter gedacht als in Deutschland.

## **Bürokratieabbau als kontinuierlicher, iterativer Prozess**

Der im Rahmen der Studie entwickelte Aktionsplan für einen spürbaren Bürokratieabbau deckt alle Phasen des Regulierungskreislaufs ab. Bürokratieabbau und Regulierung sollten auch in Deutschland stärker ganzheitlich, strategisch und mitunter auch neu im Sinne eines Paradigmenwechsels gedacht werden. Es handelt sich um einen hochkomplexen iterativen Prozess, der im Zusammenspiel der verschiedenen Akteure immer wieder neu an die sich wandelnden Umweltbedingungen angepasst und optimiert werden muss.

## 1 Einleitung

Hochkomplexe Volkswirtschaften und Gesellschaften benötigen zur Sicherstellung ihrer Funktionsfähigkeit regulatorische Vorgaben – u. a. zur Gewährleistung von Produktsicherheit, Arbeits-, Gesundheits- und Umweltschutz sowie zur Reduzierung von Transaktionskosten. Bürokratische Vorschriften, die den Unternehmen Mitwirkungs- und Informationspflichten auferlegen, sind auch für die Aufgabenerfüllung staatlicher Behörden erforderlich. Wesentliche positive Funktionen von Bürokratie bestehen grundsätzlich darin, neutrale Behördenentscheidungen sowie Rechts- und Planungssicherheit zu gewährleisten und Korruption zu verhindern.

Bürokratie – verstanden als staatliche Regulierung inkl. der Informationspflichten – hat somit ohne Zweifel ihre Daseinsberechtigung. Abhängig von der konkreten Ausgestaltung verursacht Bürokratie jedoch auch in unterschiedlichem Ausmaß Erfüllungsaufwand bei den Unternehmen und kann (z. B. im Wege von Verboten oder kostenintensiven Vorgaben) die unternehmerische Handlungsfreiheit einschränken. Diese monetären und nicht-monetären Kosten können somit die Wettbewerbsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit von Unternehmen maßgeblich beeinträchtigen. Darüber hinaus ergeben sich für Unternehmen auch Bürokratiebelastungen aus nichtstaatlicher Regulierung wie z. B. von Selbstverwaltungsorganisationen der Wirtschaft, Normungsinstituten und aufgrund von Vorgaben innerhalb von Wertschöpfungsketten (Holz et al. 2019).

Prinzipiell sollte es ein – empirisch schwer zu bestimmendes – „optimales“ Ausmaß von Bürokratie geben, das die Funktionsfähigkeit von Wirtschaft, Gesellschaft und Staat hinreichend gewährleistet und zugleich die Unternehmen nicht übermäßig belastet. Seit vielen Jahren gibt es jedoch in wissenschaftlichen Studien und Umfragen vielfältige Hinweise darauf, dass das tatsächliche Ausmaß der Bürokratie in Deutschland dieses „optimale“ Ausmaß deutlich überschreitet. Eine grundlegende Studie des IfM Bonn zur Bürokratiewahrnehmung von KMU zeigte ein hohes Maß an Bürokratieverdrossenheit mit der Folge, dass fast die Hälfte aller Unternehmen sich nicht in der Lage sieht, alle bürokratischen Erfordernisse zu erfüllen (Holz et al. 2019). Unternehmen schätzen die Bürokratiebelastung nicht nur als zentrales Wachstumshemmnis ein (Holz/Icks 2023; Icks/Weicht 2023; Röhl et al. 2023), sondern fühlen sich auch in ihren Innovationsaktivitäten maßgeblich durch Bürokratie beeinträchtigt (DIHK 2015). Die große Mehrheit der Unternehmen nimmt im Zeitablauf zudem einen Anstieg der Bürokratiebelastung wahr (u. a. Sage 2015). Da Bürokratie jedoch ein wichtiger Standortfaktor im internationalen Wettbewerb ist, kann ein Übermaß an

bürokratischen Vorgaben auch die Standortentscheidungen wachstumsträchtiger (Lead-) Unternehmen maßgeblich beeinträchtigen und u. U. negative Folgeeffekte für Zulieferer, Abnehmer und die Gesamtwirtschaft auslösen.

Die politischen Akteure haben die Bedeutung des Bürokratieabbaus seit langem erkannt. Ein seit 2006 stetig ausgebautes Instrumentarium an Maßnahmen und Verfahren zielt darauf ab, Bürokratie zu verringern und eine bessere Rechtsetzung zu gewährleisten. Die vom Statistischen Bundesamt (2023) durchgeführten Messungen zeigen im Zeitablauf tendenziell einen Rückgang der Bürokratiekosten bzw. eine wechselnde Entwicklung des Erfüllungsaufwands.

Auch im aktuellen Koalitionsvertrag hat es sich die Bundesregierung (2021) explizit zur Aufgabe gemacht, ein systematisches Verfahren zur Überprüfung des bürokratischen Aufwands von Gesetzen und Regelungen zu entwickeln, das eine regelmäßige Einbeziehung der Stakeholder vorsieht.

In der Gesamtbetrachtung zeigt sich eine Diskrepanz zwischen der gefühlten sehr hohen und steigenden Bürokratiebelastung aus Sicht der Unternehmen einerseits und den offiziellen Daten des Statistischen Bundesamtes andererseits. Die vielfältigen Anstrengungen der wirtschaftspolitischen Akteure zum Bürokratieabbau scheinen so insgesamt noch keine durchgreifende Verbesserung erzielt zu haben.

Das Ziel der Studie besteht darin, im Wege einer Literaturanalyse einen (kursorischen) Gesamtüberblick über Stand und Entwicklung, Ursachen und Verbesserungsansätze der Bürokratiebelastung in Deutschland zu erarbeiten. In besonderem Fokus steht dabei die oben beschriebene Kluft zwischen der Wahrnehmung der Unternehmen einerseits sowie den offiziellen Zahlen und den Anstrengungen der Wirtschaftspolitik andererseits. Wodurch lässt sich diese Diskrepanz erklären? Welches sind die wichtigsten Faktoren, die einer fühlbaren Verbesserung entgegenstehen? Und wie könnte ein substanzieller Bürokratieabbau erzielt werden?

Ergänzend hierzu soll eine kurze vergleichende Analyse für zwei ausgewählte europäische Länder durchgeführt werden, die sich durch innovative und erfolgreiche Ansätze im Bereich des Bürokratieabbaus auszeichnen. Ziel ist es, auf diese Weise konkrete Anregungen für die Politikgestaltung in Deutschland zu generieren. Zur empirischen Untermauerung der in den beiden vorherigen Modulen herausgearbeiteten Ergebnisse wird für ausgewählte Fragestellungen eine quantitative Unternehmensbefragung durchgeführt.

## **2 Ansatzpunkte zum Bürokratieabbau auf der „Entstehungsseite“**

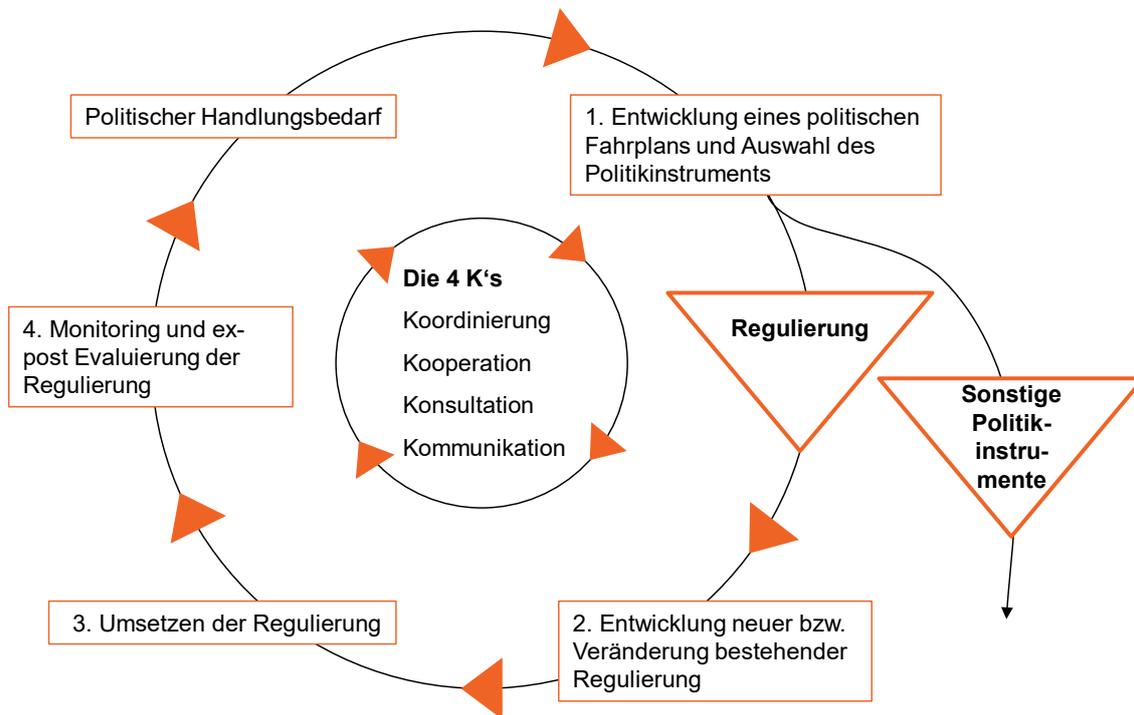
Das übergeordnete Ziel dieser Studie betrifft die Beantwortung der Frage, wie ein spürbarer Bürokratieabbau erzielt werden kann und welche (wirtschafts)politischen Maßnahmen hierfür förderlich sind. Um diese Frage zu beantworten, bietet es sich an, zunächst systematisch und prozessorientiert zu untersuchen, wie und an welchen Stellen Bürokratie entsteht bzw. verhindert und abgebaut werden kann. Nur wenn man den gesamten Prozess der Bürokratieentstehung betrachtet, kann man feststellen, welche Stellschrauben es zur spürbaren Reduzierung der Bürokratiebelastung gibt und wie diese zusammenwirken.

Zu diesem Zweck beschreiben wir zunächst mit Hilfe eines idealtypischen Kreislaufmodells, wie staatliche Regulierung und infolgedessen auch Bürokratie – definiert als Aufwand zum Befolgen von Rechtsvorschriften – entwickelt, implementiert und evaluiert wird. Anschließend skizzieren wir, welche Fortschritte Deutschland im Hinblick auf Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung bereits erzielt hat. Danach stellen wir überblicksartig dar, in welchen Bereichen des Regulierungskreislaufs Deutschland Schwächen und spezifischen Verbesserungsaufwand aufweist.

### **2.1 Der Regulierungskreislauf**

Der Regulierungskreislauf lässt sich idealtypisch in vier Phasen – Auswahl des Politikinstrumentes, Regulierungsentwicklung, Regulierungsumsetzung sowie Monitoring und ex-post Evaluation – unterteilen. Zusätzlich zu den darin beschriebenen Institutionen, Instrumenten und Maßnahmen spielt jedoch auch die Art des Zusammenwirkens der verschiedenen Akteure und Stakeholder auf allen Ebenen eine zentrale Rolle, so dass phasenübergreifend auch eher kulturellen Aspekten wie z. B. Koordination, Kooperation, Konsultation und Kommunikation eine hohe Bedeutung zukommt (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Komponenten des Regulierungskreislaufs



© IfM Bonn 23 1630129 025

Quelle: OECD 2011.

Insgesamt betrachtet skizziert der Regulierungskreislauf die Genese, Umsetzung und Überprüfung von staatlicher Regulierung. Das Ziel von Rechtsvorschriften besteht letztendlich darin, das Verhalten der Normadressaten – d. h. im Wirtschaftsbereich u. a. der Unternehmen – zu regeln und z. B. durch Ge- und Verbote oder spezifische Anreizsysteme in bestimmte Richtungen zu lenken. Der Zeitaufwand und die (monetären) Kosten, die den Unternehmen bei der Befolgung von rechtlichen (Regulierungs-) Vorschriften entstehen, wird in Deutschland allgemein als Erfüllungsaufwand bezeichnet (Statistisches Bundesamt 2022).<sup>1</sup> Die Höhe des Erfüllungsaufwands bzw. die Höhe der Bürokratiebelastung für Unternehmen wird damit ganz wesentlich dadurch bestimmt, welche Qualität bzw. welche Anforderungen die Regulierungsvorschriften haben und wie sie entwickelt, umgesetzt und überprüft werden. Je stärker in den einzelnen Phasen des Regulierungskreislaufes bewährte Elemente eines „Good Governance“ beachtet und umgesetzt werden und je stärker auch den entsprechenden kulturellen (Interaktions-) Aspekten Rechnung getragen wird, desto

<sup>1</sup> Wir verwenden in dieser Studie verschiedene Begriffe wie Bürokratie(aufwand), Bürokratielast, Regulierungslast synonym. Sie bezeichnen den Aufwand, der Unternehmen aus der Befolgung von staatlichen Rechtsvorschriften entsteht.

eher kann man davon ausgehen, dass die von den Unternehmen zu befolgenden Vorschriften mit angemessenen Bürokratiekosten einhergehen. Maßnahmen und Instrumente, die systematisch auf jedes Regulierungsvorhaben einwirken, entfalten so eine nachhaltigere Wirkung als einzelne Ad hoc-Maßnahmen zur punktuellen Reduzierung der Bürokratiebelastung.

Umgekehrt gilt natürlich auch, dass die Bürokratiebelastung umso stärker steigt, je weniger die erprobten „Good Governance“ Elemente zur Anwendung kommen. Als häufig zitierter (Referenz-)Standard im Sinne eines „Good Governance“ haben sich im Laufe der Jahre die Empfehlungen der OECD (2012) zu Regierungspolitik und Governance etabliert. Im Folgenden werden die einzelnen Phasen und wesentlichen Inhalte des idealtypischen Regulierungskreislaufs unter Bezugnahme auf die OECD-Empfehlungen überblicksartig skizziert.<sup>2</sup>

### **2.1.1 Entwicklung eines politischen Fahrplans und Auswahl des Politik-instruments**

Der Regulierungskreislauf beginnt üblicherweise damit, dass die Politik bestimmte Aufgaben und Probleme identifiziert, die aus ihrer Sicht der Regulierung bedürfen.<sup>3</sup> Daraufhin entwickelt die Politik einen politischen Fahrplan, definiert die zu erreichenden Ziele und überlegt, mit welchen Instrumenten diese Ziele erreicht werden können und welche (überschlägigen) Kosten-, Nutzen- und Folge-Wirkungen jeweils damit verbunden sind. Die Politikverfahren sollten explizit vorsehen, dass verschiedene Möglichkeiten zur Erreichung der Politikziele berücksichtigt werden, d. h. neben regulatorischen auch nicht-regulatorische Alternativen (z.B. Co-Regulierung, Selbstregulierung der Wirtschaft, Setzen von Standards, freiwillige Selbstverpflichtungen etc.). Nur so kann das Instrument bzw. die Kombination von Instrumenten mit dem größten gesellschaftlichen Nettonutzen identifiziert werden. Empfehlenswert ist es, bereits in dieser frühen Phase Experten, betroffene Stakeholder und auch innovative Politikansätze (aus dem Ausland oder auf regionaler Ebene) in den Prozess der

---

<sup>2</sup> Die OECD-Empfehlungen sind in Form von 12 Thesen mit einer Reihe von Unterpunkten formuliert. Sie wurden jedoch nicht dem Regulierungskreislauf oder spezifischen Phasen zugeordnet.

<sup>3</sup> Ob und welche Form der Regulierung als notwendig erachtet wird, hängt u. a. von vielen verschiedenen sozio-ökonomischen Faktoren ab, wie z. B. vorherrschende wirtschafts- und sozialpolitische Vorstellungen der Politikträger und der (Medien-) Öffentlichkeit, Wohlstandsniveau, Bedeutung weiterer wichtiger Rechts- und Schutzgüter wie z. B. Umweltschutz, Nachhaltigkeit, Partizipation etc.

Politikformulierung einzubeziehen, um das Spektrum der in Frage kommenden Lösungen zu erweitern und Wirkungsweisen und Trade-offs besser einschätzen zu können.

### **2.1.2 Entwicklung neuer bzw. Veränderung bestehender Regulierung**

Falls sich die Politikträger für die Regulierung als optimales Instrument zur Zielerreichung entscheiden, schließt sich die Phase der Entwicklung der neuen Regulierung in einem auf faktischer Evidenz basierenden Entscheidungsprozess an. Wenn davon auszugehen ist, dass die zur Diskussion stehenden Regulierungsvorschläge erhebliche Auswirkungen für die Normadressaten haben werden, sollte eine ex-ante-Bewertung von Kosten, Nutzen und Risiken vorgenommen werden (d. h. innerhalb eines formellen Gesetzgebungsverfahrens eine Gesetzesfolgenabschätzung). Die ex-ante-Folgenabschätzung sollte neben der Quantifizierung direkter Kosten und Zeitaufwände auch die Auswirkungen auf weitere wirtschaftliche, soziale und ökologische Aspekte wie z. B. KMU, Innovation, Wettbewerbsfähigkeit, Verteilungseffekte und Nachhaltigkeit (qualitativ) darstellen.

Entsprechend den „Open Government“ Grundsätzen (OECD 2003), die u. a. auf Transparenz und Teilhabe am Regulierungsprozess abstellen, sollten die Politikträger bei der Entwicklung neuer Regulierung mit den betroffenen Akteuren zusammenarbeiten, um sicherzustellen, dass diese möglichst effektiv und verhältnismäßig ausgestaltet ist. Die relevanten Stakeholder verfügen oftmals über praktisches (Erfahrungs-) Wissen, wie Regeln in der Praxis wirken, wie sie am effizientesten umgesetzt werden können und welche Interdependenzen es zu anderen Vorschriften und Verfahren gibt. Die relevanten Akteure sollten u. a. im Rahmen von Konsultationen Gelegenheit haben, zu den Regulierungsvorschlägen Stellung zu nehmen. Um eine qualifizierte Mitarbeit zu ermöglichen, sollten die Politikträger ihnen alle erforderlichen Unterlagen und Daten zur Verfügung stellen und ihnen eine angemessene zeitliche Frist für die Stellungnahme einräumen.

Bei der Konzeption der neuen Regulierung sollte bereits ihre spätere praktische Umsetzung – etwa im Hinblick auf Verwaltungs- und Genehmigungsverfahren, Formulare, Digitalisierung, Kontrollverfahren etc. – mitbedacht werden. Der Normengeber sollte daher frühzeitig mit allen beteiligten Institutionen (z. B. auf Landes- oder Kommunalebene) kooperieren, um möglichst effiziente und bedarfsgerechte Umsetzungs- und Vollzugsstrategien für die neue Regulierung zu entwickeln. Risikobasierte Ansätze können durch die Differenzierung

verschiedener Risikogruppen (mit jeweils spezifischen regulatorischen Erfordernissen) dazu beitragen, dass die wesentlichen Regelungsziele effektiv erreicht werden und zugleich der zu leistende Erfüllungsaufwand minimiert wird. Bei Regulierungen mit bedeutenden wirtschaftlichen Auswirkungen sollte ein Überprüfungsmechanismus in das Regelwerk aufgenommen werden, z. B. die Verpflichtung zu einer ex-post Evaluation nach einer bestimmten Zeit oder eine automatische Auslaufklausel („sunset clause“).

### **2.1.3 Umsetzung der Regulierung**

Mit welchen Verwaltungsverfahren und formellen Erfordernissen neue Regulierung praktisch umgesetzt wird, hat oftmals eine hohe Bedeutung dafür, wie Unternehmen die Bürokratiebelastung wahrnehmen und in welchem Maße die Regelungsziele tatsächlich erreicht werden.

Die für die Umsetzung und Kontrolle der Regulierung zuständigen Behörden sollten die Möglichkeiten der Informationstechnologie umfassend nutzen und zentrale Anlauf- und Koordinierungsstellen – physisch und virtuell – einrichten. Auf diese Weise kann die Leistungserbringung straffer und benutzerorientiert gestaltet werden. Hierfür sind jedoch die erforderlichen technischen und rechtlichen Voraussetzungen zu schaffen, wie z. B. digitaltaugliche Gesetze, Kompatibilität von IT-Systemen und Software-Programmen, Lösung der Schnittstellenproblematik, Verknüpfung von Datenquellen, Schaffung einer einheitlichen Unternehmensnummer, bereichsübergreifende Abstimmung von zentralen (Rechts-) Begriffen etc. Neben der Förderung von E-Government als wichtigem Hebel zum Bürokratieabbau sollten auch Anstrengungen zur Verwaltungsmodernisierung unternommen werden, um so Kapazitäten für ein proaktives und effizientes Regulierungsmanagement aufzubauen. Die knappen Ressourcen der Inspektionsbehörden können zudem durch stärker risikobasierte Kontrollen entlastet werden.

Die korrekte Umsetzung der Regulierung seitens der Unternehmen kann ferner dadurch gefördert werden, dass passende Informations- und Beratungsleistungen angeboten werden und alle Regelungen leicht auffindbar zugänglich sind – z. B. mit Hilfe von vollständigen und aktuellen Gesetzgebungs- und Regulierungsdatenbanken. Die Regulierungstexte und ergänzenden Anleitungen sollten in verständlicher Sprache verfasst sein, so dass die Normadressaten diese problemlos verstehen und anwenden können. Die Politik sollte auch sicherstellen, dass die Widerspruchs- und Gerichtsverfahren zur Prüfung der

Rechtmäßigkeit von Behördenentscheidungen zu angemessenen Kosten zugänglich und effektiv ausgestaltet sind.

#### **2.1.4 Monitoring und ex-post Evaluierung der Regulierung und Regulierungsinstrumente**

Aufgrund unvollständiger Information können im Allgemeinen nicht alle Nutzen- und Kostenwirkungen von neuen Regulierungen ex-ante vollständig und korrekt antizipiert werden. Zudem können sich im Zeitablauf sowohl die zugrunde liegenden Regelungssachverhalte als auch das technologische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Umfeld substantiell ändern. Daher sollten die Politikträger Mechanismen und Institutionen einrichten, die die Effektivität und Verhältnismäßigkeit der bestehenden Regelungen und Regulierungsinstrumente in Kooperation mit den relevanten Akteuren regelmäßig überprüfen.

Bei Rechtsvorschriften mit bedeutenden (wirtschaftlichen) Auswirkungen sollten ex-post Evaluationen untersuchen, ob die Regulierung noch erforderlich ist, wie wirksam und effizient die intendierten Ziele erreicht werden und inwieweit unbeabsichtigte Folgewirkungen aufgetreten sind. Die Konsultation der relevanten Stakeholder ist von entscheidender Bedeutung, um die tatsächlichen Kosten- und Folgewirkungen der Vorschriften zu ermitteln und nutzerorientierte Verbesserungsempfehlungen entwickeln zu können. Ex-post Evaluationen sollten ganzheitlich ausgerichtet sein und auch praktische Umsetzungsaspekte wie Verwaltungsverfahren und Digitalisierungsmöglichkeiten in den Blick nehmen.<sup>4</sup>

Da der Bestand an bestehenden Regelungen deutlich größer ist als der Zuwachs an neuen Vorschriften, können systematische ex-post Bewertungen zu einer Verringerung der Bürokratiebelastung beitragen, indem veraltete, unzureichende oder ineffiziente Regelungen identifiziert und ggf. abgeschafft oder ersetzt werden. Damit die Entwicklung des Bürokratieabbaus im Zeitablauf verfolgt werden kann, bietet es sich an, z. B. die Bürokratiekosten und den Erfüllungsaufwand mit Hilfe von speziellen Indikatoren<sup>5</sup> regelmäßig – z. B. jährlich –

---

<sup>4</sup> Im Idealfall untersuchen die ex-post Evaluationen auch das Zusammenwirken mit anderen Rechtsvorschriften bzw. Maßnahmen, soweit sie für übergreifende Lebens- bzw. Wirtschaftssachverhalte relevant sind.

<sup>5</sup> Indikatoren, die auf dem Standardkostenmodell beruhen, messen im Allgemeinen den Zeitaufwand und die direkten Kosten, die beim Befolgen von staatlichen Rechtsvorschriften entstehen. Psychologische Kosten, Opportunitätskosten und weiter gefasste Auswirkungen z. B. auf Innovation und Wettbewerbsfähigkeit werden von den Indikatoren jedoch

zu messen und die Ergebnisse allen Stakeholdern und der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Ergänzende Informationen zu schwer quantifizierbaren Aspekten (wie z. B. zu psychologischen Kosten, Opportunitätskosten und Auswirkungen auf Wettbewerbsfähigkeit, Innovation und Außenhandel) können bspw. mit Hilfe von qualitativen Unternehmensbefragungen erhoben werden. Auch spezielle Regeln, die den Bestand mit dem Zuwachs an Regulierung verknüpfen (z. B. „One-in-X-out“), können einen Anreiz und eine Disziplin zur Eindämmung der Regulierungskosten bieten.

Um Fortschritte in Richtung einer spürbaren Belastungsverringerung zu erzielen, reicht es nicht aus, nur die Regulierungsvorschriften und die zugrundeliegenden Verwaltungsverfahren zu evaluieren. Vielmehr sollten auch die wesentlichen Instrumente regelmäßig evaluiert werden, die in den verschiedenen Phasen des Regulierungskreislaufs zum Bürokratieabbau und für bessere Rechtsetzung eingesetzt werden (z. B. ex-ante Folgenabschätzungen, Konsultationen, ex-post Evaluationen, Stand der Verwaltungsdigitalisierung).

Neben der organisatorischen Verankerung der Themen „Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau“ auf ministerieller Ebene kommt insbesondere einem unabhängigen Organ mit regulatorischer Aufsichtsfunktion besondere Bedeutung zu (z. B. in Deutschland dem Normenkontrollrat). Eine gut funktionierende Aufsicht ist eine unabdingbare Voraussetzung für die wirksame Umsetzung der Regulierungspolitik. Sie agiert in der Öffentlichkeit als Fürsprecher und Antreiber für bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau. Das Aufgabenspektrum dieses Kontrollorgans umfasst – je nach landesspezifischer Ausgestaltung – u. a.: die Überprüfung der Qualität von Folgenabschätzungen, Untersuchungen zur Erhöhung der Regulierungseffizienz im gesamten Regulierungskreislauf, Koordinierung der ex-post-Bewertungen (auch zur Weiterentwicklung der ex-ante-Methoden), Schulung und Anleitung in Bezug auf Folgenabschätzungen und Strategien zur Verbesserung der Regulierungsergebnisse.

Die Ergebnisse von Monitoring und Evaluierung werden wiederum als Input in den Regulierungskreislauf eingespeist. Die Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen dienen dazu, die Effektivität und Effizienz der Regulierung und der eingesetzten Instrumente zu erhöhen und sie an veränderte Umfeldbedingungen anzupassen. Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau sind somit

---

nicht erfasst, so dass die Indikatoren die Bürokratiebelastung aus Sicht der Unternehmen approximativ, aber nicht vollständig abbilden können.

kontinuierliche, iterative Prozesse, die sich im Idealfall ständig fortentwickeln und optimieren.

### **2.1.5 Regulierungskultur: Die 4 K's – Koordinierung, Kooperation, Konsultation und Kommunikation**

Der Erfolg einer effektiven und verhältnismäßigen Rechtsetzung und eines spürbaren Bürokratieabbaus hängt auch von dem vertrauensvollen Zusammenwirken der verschiedenen staatlichen Akteure sowie der relevanten Stakeholder ab. Hier spielen kulturelle (Interaktions-) Aspekte eine zentrale Rolle. Diese lassen sich mit den 4 K's – Koordination, Kooperation, Konsultation und Kommunikation – umschreiben.

Nach den Empfehlungen der OECD (2012) sollten sich die Politikträger auf höchster politischer Ebene zu einer klaren Gesamtregierungspolitik für Regulierungsqualität verpflichten („whole-of-government-approach“). Zugleich sollten sie einen integrierten Koordinationsansatz verfolgen, der eine ganzheitliche Betrachtungsweise der Politikleitsätze, Institutionen und Instrumente auf allen staatlichen Ebenen und in den verschiedenen Phasen des Regulierungskreislaufs ermöglicht. Der „whole-of-government“-Ansatz zielt darauf ab, die horizontale<sup>6</sup> und vertikale Koordinierung von Regulierungsaktivitäten zu gewährleisten, um so die Kohärenz und das Zusammenwirken der Maßnahmen und Akteure zu verbessern, Ressourcen optimaler zu nutzen sowie Synergien und Innovationen zu fördern, die sich aus einer Multi-Stakeholder-Perspektive ergeben.<sup>7</sup>

Kooperation – als nächster Bestandteil einer Regulierungskultur – geht über Koordination und Abstimmung hinaus. Im Zentrum steht die Schaffung von Kooperationsstrukturen, damit alle relevanten Akteure und Stakeholder ihre jeweiligen Kompetenzen und ihre Expertise in den Regulierungskreislauf einbringen sowie vertrauensvoll und ergebnisorientiert zusammenwirken können. Zu prüfen ist, ob alle relevanten Beteiligten in den Prozess einbezogen sind und sie die

---

<sup>6</sup> Diese umfasst neben der (interministeriellen) Abstimmung auf Bundesebene, z. B. auch die Koordination und den Informations- und Erfahrungsaustausch von Kommunen oder Bundesländern untereinander.

<sup>7</sup> Die Schaffung einer Gesamtregierungspolitik für Regulierungsqualität beginnt mit der Analyse, „wer was“ in den einzelnen Phasen des Regulierungskreislauf macht bzw. machen sollte, und wie die verschiedenen staatlichen und privaten Akteure zusammenwirken (sollten). Eine zentrale Herausforderung für die Politikträger besteht demzufolge darin, sich ein umfassenderes Bild von der „Regulierungslandschaft“ und der (anzustrebenden) Aufgabenverteilung zu machen.

Entwicklung von Lösungen aktiv mitgestalten können. Eine wesentliche Voraussetzung für die Schaffung einer Kooperationskultur ist die Eröffnung eines produktiven Dialogs zwischen den verschiedenen Akteuren und Ebenen.

Eng mit dem Kooperationsaspekt verbunden ist die Konsultation von externen Stakeholdern. Die verschiedenen Interessengruppen sollten von Anfang und in allen Phasen des Regulierungskreislaufs systematisch in den Regulierungsprozess einbezogen werden. Zum einen spielen sie eine wichtige Rolle bei der Ermittlung optimaler, praxistauglicher Lösungen. Zum anderen akzeptieren Normadressaten Regulierungen umso eher, je mehr sie in den Regulierungsprozess eingebunden werden (OECD 2021). Erfolgen Konsultationsprozesse lediglich der Form halber und haben sie keinen tatsächlichen Einfluss auf die Lösungsfindung, verschwendet dies nicht nur knappe Ressourcen, sondern untergräbt auch die Kooperationsbereitschaft, das Vertrauen und die Regulierungskultur als Ganzes. Andererseits müssen die Politikträger selbstverständlich auch dafür Rechnung tragen, dass Konsultationen nicht einseitig von gut organisierten Lobbygruppen dominiert werden („regulatory capture“).

Kommunikation kann wesentlich dazu beitragen, die laufende Unterstützung für die Etablierung einer Regulierungskultur zu gewährleisten. Ein offener Dialog und regelmäßiger Austausch mit den relevanten Akteuren und Stakeholdern ist für die Schaffung eines Umfelds des gegenseitigen Vertrauens und der Kooperation unerlässlich. Um die Akzeptanz und Umsetzung von Regulierungsvorschriften zu erhöhen, sollten Ziele und Nutzen klar kommuniziert werden. Auch zwischen den einzelnen staatlichen Ebenen sollten Informationsaustausch und Transparenz gestärkt werden, um Informationsasymmetrien abzubauen und ein gemeinsames Vorgehen zu garantieren. Um die Unternehmen, sonstige Stakeholder und die allgemeine Öffentlichkeit über Stand und Entwicklung des Bürokratieabbaus und der besseren Rechtsetzung zu informieren, sollten regelmäßig Berichte über die Ergebnisse der Regulierungspolitik und der Reformprogramme veröffentlicht werden. Diese sollten u. a. darstellen, wie einzelne Regulierungsinstrumente, z. B. Folgenabschätzungen, öffentliche Konsultationen und Überprüfungen bestehender Regelungen in der Praxis funktionieren.

Bürokratieabbau und bessere Regulierung sind hochkomplexe Aufgaben, bei denen eine Vielzahl von Staats- und Verwaltungsebenen, Institutionen und Akteuren unter der Nebenbedingung eines raschen technologischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandels zusammenarbeiten müssen. Das bedeutet, dass es keine „schnellen (dauerhaften) Lösungen“ gibt und dass

Bürokratieabbau und bessere Regulierung als kontinuierliche, iterative Prozesse aufgefasst werden müssen, die immer wieder an die wechselnden Umweltbedingungen angepasst und optimiert werden müssen. In diesem Zusammenhang empfiehlt es sich, die grundsätzliche Bedeutung und die Ziele von Bürokratie sowie die eingesetzten Instrumente und Maßnahmen von Zeit zu Zeit zu überdenken und ggf. neu auszurichten.<sup>8</sup>

## **2.2 Überblick zu Stärken und Schwächen Deutschlands im Bereich Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung**

### **2.2.1 Erzielte Fortschritte und Stärken**

Grundsätzlich haben die wirtschaftspolitischen Akteure die Bedeutung des Bürokratieabbaus seit langem erkannt. Dies zeigt sich u. a. in dem seit 2006 stetig ausgebauten Instrumentarium an Institutionen, Maßnahmen, Programmen und Verfahren, das darauf abzielt, Bürokratie zu verringern und eine bessere Rechtsetzung zu gewährleisten.<sup>9</sup>

Ein wichtiger Meilenstein war im Jahr 2006 die Einrichtung des Nationalen Normenkontrollrates (NKR), der überwacht, dass zur Zielerreichung einer Regulierung möglichst bürokratie- und aufwandsarme Wege gewählt werden. Primärer Auftrag des NKR ist es, Gesetzentwürfe der Bundesregierung im Hinblick auf die methodengerechte und nachvollziehbare Darstellung der Folgekosten für Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen und Verwaltung zu prüfen. Über die Erfüllung seiner Kernaufgaben hinaus zeichnet sich der Normenkontrollrat – auch im internationalen Vergleich – dadurch aus, dass er sich eingehend mit Fragen der Rechts- und Verwaltungsvereinfachung beschäftigt und fundierte, praxisorientierte Vorschläge zum Bürokratieabbau und zur besseren Rechtsetzung erarbeitet.

Ebenfalls im Jahr 2006 wurde das Statistische Bundesamt als Kompetenzzentrum für methodische Fragen und besonders anspruchsvolle Kostenberechnungen eingerichtet. Zur Erfassung des durch Bürokratie verursachten Kostenaufwands ist das Statistische Bundesamt mit der regelmäßigen Messung von Büro-

---

<sup>8</sup> So ist etwa die Regulierung, die vor fünfzig Jahren vor dem Hintergrund eines konkreten gesellschaftlichen, technologischen und wirtschaftlichen Kontextes angemessen war, heute nicht mehr zeitgemäß und muss entsprechend den aktuellen Bedingungen und Prioritäten angepasst und modernisiert werden („Update“, „Regulierung bzw. Bürokratie 2.0“).

<sup>9</sup> Eine ausführliche Darstellung der seit 2006 umgesetzten Maßnahmen enthält Übersicht A1 im Anhang.

kratiekosten und Erfüllungsaufwand beauftragt. Auf Grundlage der statistischen Messergebnisse werden verschiedene Indikatoren – der Bürokratiekostenindex, das Belastungsbarometer und die jährliche Veränderung des Erfüllungsaufwands – gebildet, die die Bürokratiebelastung in Deutschland abbilden. Darüber hinaus befragt das Statistische Bundesamt in regelmäßigen Abständen Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen zu ihrer Zufriedenheit mit den Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung (Lebenslagen-Befragungen). Weitere Informationen zur Belastung der Unternehmen durch bürokratische Anforderungen erhält die Politik auch durch Befragungen und Umfragen von Forschungsinstituten, Verbänden und Wirtschaftskammern.

Zur Begrenzung des Anstiegs der bürokratiebedingten Kostenbelastungen hat die Politik verschiedene Maßnahmen ergriffen. Dazu gehörte u. a. das quantitative Ziel, die jährlichen Bürokratiekosten aus gesetzlichen Informationspflichten für Unternehmen („Papierkram“) um insgesamt 25 % zu reduzieren. Dieses Ziel wurde im Zeitraum von 2006 bis 2012 durch eine Reihe konkreter Bürokratieabbau-Maßnahmen erreicht. Als Begrenzungsmechanismus für die Entwicklung des jährlichen Erfüllungsaufwands hat die Politik 2015 die „One in One out“-Regelung auf Bundesebene („Bürokratiebremse“) eingeführt. Demnach dürfen neue Kostenbelastungen nur in dem Maße eingeführt werden, wie an anderer Stelle bestehende Belastungen abgebaut werden (Kompensation).<sup>10</sup> Nicht zuletzt um der „One in One out“-Regel zu entsprechen, verabschiedet die Bundesregierung in unregelmäßigen Abständen Bürokratieentlastungsgesetze.

Zu den Maßnahmen, die innerhalb des Regulierungskreislaufs die Entstehung von übermäßiger Bürokratie verhindern sollen, gehören seit 2016 die Berücksichtigung von KMU-Belangen in der Gesetzesfolgenabschätzung (KMU-Test),<sup>11</sup> das EU Ex-ante Verfahren zur Ermittlung der Kosten aus EU-Recht für Deutschland und die seit 2013 verpflichtende ex-post-Evaluierung von bundesgesetzlichen Regelungen. Bereits im Gesetzgebungsverfahren achtet der NKR

---

<sup>10</sup> Im Zeitraum von 2015 bis Mitte 2022 ist die Belastung der Wirtschaft gemäß der „One in One out“-Regel um 3,1 Mrd. Euro gesunken. Da die „One in one out“-Regel Ausnahmen zulässt (z. B. die Umsetzung von EU-Recht), bildet sie die Be- und Entlastungen der Wirtschaft nicht vollständig ab. Berechnungen des NRK (2022) unter Einbeziehung der Ausnahmen ergeben einen Belastungsanstieg von rund 4,3 Mrd. Euro bzw. eine Belastungsreduzierung von ca. 1,4 Mrd. Euro ohne Einbeziehung der Mindestloohnerhöhung.

<sup>11</sup> Nach Einschätzung des NKR (2020) hat sich der KMU-Test u. a. aufgrund mangelnder Praxisnähe jedoch nicht bewährt.

verstärkt darauf, dass im Regelungsentwurf Kriterien, Indikatoren und Datengrundlage für die spätere Evaluierung festgelegt werden (NKR 2021).

Das 2017 in Kraft getretene Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen (Onlinezugangsgesetz, OZG) verpflichtete Bund, Länder und Kommunen, bis Ende 2022 ihre Verwaltungsleistungen auch digital über Verwaltungsportale anzubieten. Das OZG sollte so als Startschuss für eine nachhaltige Transformation und Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung dienen. Die mit dem OZG gesetzten Ziele zur Digitalisierung von Verwaltungsvorgängen sind jedoch bislang – u. a. aufgrund komplexer föderaler Strukturen, unterschiedlicher Digitalisierungsstände und einer heterogenen IT-Landschaft – bei weitem nicht erreicht worden (vgl. Behörden-„Digimeter“ des IW Köln (2023)).<sup>12</sup>

Vielversprechende neue Instrumente sind die kürzlich eingeführten Digital- und Praxis-Checks. Der Digital-Check soll dafür sorgen, dass im Gesetzgebungsverfahren Umsetzungs- und Digitalisierungsaspekte von vornherein mitgedacht werden und neue Gesetze digitaltauglich gestaltet werden. Praxis-Checks prüfen, ob (bestehende) Gesetze und deren Umsetzung weniger bürokratisch sein können. In Workshops mit relevanten Expertinnen und Experten, z. B. aus Unternehmen und Behörden, sollen konkrete Anwendungsfälle aus der Praxis – z. B. eine (idealtypische) Lebenslage oder ein Investitionsvorhaben – gemeinsam untersucht werden. Ziel ist es, praktische Vorschläge zum Abbau von bürokratischen Hemmnissen und zur Vereinfachung von behördlichen Verfahren zu erarbeiten.

Das stetig erweiterte Instrumentarium an Institutionen, Maßnahmen und Verfahren belegt das Problembewusstsein und auch den Willen der Politik, die Bürokratiebelastung zu reduzieren. Allein, die Maßnahmen und Instrumente greifen aus mehreren Gründen nicht bzw. reichen nicht aus, um eine spürbare Verbesserung zu erreichen.

### **2.2.2 Schwächen und Verbesserungsbedarf**

Trotz der Fortschritte, die Deutschland im Hinblick auf bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau erzielt hat, zeigen verschiedene Analysen – insbesondere

---

<sup>12</sup> Bis Ende 2022 sollten ursprünglich 575 öffentliche Dienstleistungen online verfügbar sein. Neun Monate nach Ablauf der Frist sind jedoch nur 145 dieser Leistungen deutschlandweit online zugänglich.

auch des NKR –, dass in vielen Bereichen des Regulierungskreislaufs noch grundlegender Verbesserungsbedarf besteht. In diesem Kapitel werden auf Basis der Analysen des NKR (2022, 2021) zentrale Schwachstellen in sechs übergeordneten Bereichen skizziert, die einer wirksamen Reduzierung von Bürokratie und einer praxistauglichen, verhältnismäßigen Rechtsetzung entgegenstehen. Die detaillierten Analysen des Normenkontrollrates verdeutlichen, dass das Fehlen eines effektiven, für die Unternehmen spürbaren Bürokratieabbaus oftmals weniger auf Erkenntnisprobleme, als vielmehr auf Umsetzungsprobleme zurückzuführen ist.

- **Praxistauglichkeit von rechtlichen Vorgaben erhöhen**

Viele Unternehmen klagen über realitätsferne, wenig sinnhafte bürokratische Vorgaben, die sie in ihrer Unternehmertätigkeit unverhältnismäßig stark belasten. Auch der NKR (2022) bemängelt eine häufig zu wenig adressatengerechte und vollzugstaugliche Ausgestaltung der Regelungen. Die Praxistauglichkeit von Gesetzen sollte daher zukünftig deutlich stärker im Fokus der Politikträger stehen.

Besondere Bedeutung sollte dabei der möglichst frühzeitigen Einbindung von Expertinnen und Experten, relevanten Stakeholdern und Normadressaten beigemessen werden. Neue Instrumente wie der (bislang auf bestehende Gesetze ausgerichtete) Praxis-Check und offene Laborformate können wertvolle Beiträge dazu leisten, einen evidenzbasierten Einblick in die Realität und Praxis der Normadressaten zu erhalten sowie Kosten-, Neben- und Wechselwirkungen der anvisierten Regelungen zu identifizieren. Die Politik sollte sich zudem nicht frühzeitig auf eine bestimmte Regelung festlegen, sondern mit Hilfe von Ziele- und Eckpunktepapieren eher Leitlinien für die Regelungen vorgeben, die anschließend von den Ressorts gemeinsam mit Wissensträgern aus der Praxis erarbeitet werden. Auf diese Weise können in einem strukturierten Kooperations- und Feedbackprozess wirksame, praxisgerechte und unbürokratische Lösungen entstehen, die die Politik in dieser Form vorher nicht im Blick hatte.

Im Hinblick auf die Verbesserung der Praxistauglichkeit von Gesetzen wird bislang die praktische Umsetzung der Regelungen zu wenig mitbedacht. Gesetzesinhalt und -umsetzung sollten daher stärker als Einheit verstanden werden. Da für die Umsetzung häufig die Landes- oder Kommunalebene zuständig ist, erfordert dies eine verbesserte Kooperation zwischen den verschiedenen Ebenen. Wertvolle Hilfe kann hierbei der neu eingeführte Digital-Check leisten, im Rahmen dessen die Ressorts den gesamten Prozess eines Gesetzes und seine

Digitalisierungsfähigkeit nachweisen müssen. Hierfür ist es erforderlich, den Prozess genau zu analysieren, visuell abzubilden und darzustellen, welche Behörden beteiligt sind.

Eine verbesserte Praxistauglichkeit von rechtlichen Vorgaben mittels der Einbeziehung verschiedener relevanter Stakeholder lässt sich aber nur erreichen, wenn für die Kooperation auch ausreichend Zeit verfügbar ist und innerhalb der Gesetzesfolgeschätzung ausreichende Beteiligungsfristen eingeräumt werden. Wenngleich die gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien vorsieht, die Adressatenbeteiligung und die Einbindung anderer Ressorts möglichst frühzeitig und mit ausreichend großem Zeitfenster (in der Regel vier Wochen) durchzuführen, räumen die Ressorts den Beteiligten regelmäßig nur wenige Tage zur Prüfung ein. In dieser kurzen Zeitspanne können in der Regel keine substantiellen Beiträge erbracht werden. Für die Beteiligung von Verbänden, Ländern und Kommunen sind demgegenüber überhaupt keine Fristen vorgesehen (NKR 2022). Um das wichtige Praxiswissen dieser Stakeholder für eine möglichst unbürokratische praxistaugliche Ausgestaltung von rechtlichen Vorgaben zu nutzen, sollte dringend auf ausreichende Beteiligungsfristen geachtet werden. Dies ist für eine bessere Rechtsetzung und den Bürokratieabbau von entscheidender Bedeutung.

- **Verwaltungsdigitalisierung ganzheitlich und gezielt vorantreiben**

Deutschland gehört innerhalb der EU mittlerweile zu den Schlusslichtern im Hinblick auf die Verwaltungsdigitalisierung. Mit der Digitalisierung und Verschlankeung von Verwaltungsleistungen und durch die Verwirklichung des „Once-Only“-Prinzips könnten Unternehmen – vornehmlich in der Phase der Regulierungsumsetzung – effektiv von Bürokratielasten entlastet werden.

Der NKR (2022) schlägt vor, die Architektur und Organisation der Verwaltungsdigitalisierung im Zuge der Reform des Onlinezugangsgesetzes (OZG) auf ein neues Fundament zu stellen. Vor dem Hintergrund des Föderalismus geht es im Grundsatz darum, das richtige (praktikable) Maß zwischen Standardisierung und Vielfalt bzw. zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung zu erreichen. Eine weitgehend zentral konzeptionierte und betriebene föderale IT-Plattform sollte sich im Kern aus verschiedenen Basisinfrastrukturkomponenten (z. B. Unternehmens- und Bürgerkonto, eID, Datenaustauschinfrastruktur, Cloud-Infrastruktur, Bezahlfunktionen) sowie aus klar definierten Standards und Schnittstellen zusammensetzen. Diese stabile (zentrale) Plattform sollte dann als Fundament für die (dezentrale) Entwicklung vielfältiger, aber interoperabler

Fachverfahren und Spezialdienste dienen, die die spezifischen Anforderungen in den Kommunen berücksichtigen können. Wettbewerb und Vielfalt bei der dezentralen Entwicklung von bedarfsgerechter Software stellt in diesem Konzept kein Problem dar, da diese mittels orchestrierender Vorgaben, wie Schnittstellen und Standards in das Gesamtgefüge über Behördengrenzen und Verwaltungsebenen hinweg eingebettet werden können. Da nicht alle (dezentralen) Behörden eigene Softwarelösungen entwickeln (lassen) möchten, könnte ein App-Store für die Verwaltung – vom NKR (2022) auch als föderales IT-Kaufhaus bezeichnet – als Distributionsplattform die Identifizierung, Beschaffung und Verbreitung vorgeprüfter, mit den Standards des föderalen IT-Verbundes kompatibler Programme erleichtern. Über eine derartige Senkung der Transaktionskosten könnte der Prozess der Verwaltungsdigitalisierung weiter beschleunigt werden.

Damit die Verwaltungsdigitalisierung aus Sicht der Nutzer ihr volles Potenzial entfalten kann, muss des Weiteren der Registermodernisierung und dem öffentlichen Datenmanagement als wesentliche Grundlagen deutlich höhere Priorität eingeräumt werden. Damit Daten von Behörden nicht mehrfach abgefragt werden („Once-Only“-Prinzip), müssen vorhandene öffentliche Datenbestände – u. a. mit Hilfe der neu entwickelten Verwaltungsdaten-Informationsplattform (VIP)<sup>13</sup> des Statistischen Bundesamtes – transparent und besser nutzbar gemacht werden. Dies setzt jedoch voraus, dass die entsprechenden Datenfelder (z. B. wichtige Begriffe wie Einkommen und Gewinn) verfahrensübergreifend gleich definiert oder in verschiedene abgrenzbare und genau definierte Teilmodule zerlegt werden (die dann für das jeweilige Verwaltungsverfahren entsprechend zusammengesetzt werden können).

Zu den vielfältigen Aufgaben im Rahmen der Verwaltungsdigitalisierung gehört darüber hinaus auch die Digitalisierung von Genehmigungsverfahren. In allen Genehmigungsverfahren sollten die Akten digital geführt werden, damit alle beteiligten Behörden gleichermaßen Zugriff auf die Verfahrensdokumente haben und einen leichten Überblick über den Verfahrensstand erhalten. Außerdem sollten Digitalisierungshemmnisse wie Schriftformerfordernisse abgebaut werden.

---

<sup>13</sup> Die webbasierte VIP bietet erstmals einen umfassenden Überblick darüber, wo in der öffentlichen Verwaltung welche Daten erfasst werden und welchen Zwecken dies jeweils dient (Statistisches Bundesamt 2023a).

- **Verwaltungszuständigkeiten nach Effizienzaspekten neu ordnen**

Die staatsrechtlich geregelte Verteilung von Verwaltungszuständigkeiten auf die verschiedenen Verwaltungsebenen wurde zu einer Zeit vorgenommen, als E-Government und Verwaltungsdigitalisierung noch jenseits der Vorstellungskraft lagen. Die Digitalisierung ermöglicht es nun, Verwaltungsleistungen und Zuständigkeiten – auch über Verwaltungsebenen hinweg – neu zu strukturieren und dabei Effizienz- und Effektivitätspotenziale zu realisieren. So könnten etwa durch eine Neuorganisation der Arbeitsteilung entsprechend den „Government as a Platform“-Prinzipien (fortiss 2021; O'Reilly 2011) bestimmte Verwaltungsleistungen stärker zentralisiert und somit geringere Kosten bei größeren Stückzahlen und höherer Qualität ermöglicht werden (NKR 2021a). Standardisierte Teilprozesse oder Querschnittsaufgaben ohne spezifischen lokalen Bezug (wie z. B. die Einkommensprüfung) würden demzufolge nicht mehr dezentral in jeder einzelnen Behörde, sondern in spezialisierten überregionalen oder deutschlandweiten Dienstleistungszentren erbracht – und dort zum Teil auch automatisiert abgewickelt. Diese organisatorische Neuverteilung ermöglicht Effizienzgewinne und Skaleneffekte, da nicht mehr jede einzelne Behörde fixkostenintensiv eigene Kompetenzen, Betriebsmittel und IT-Infrastruktur aufbauen und vorhalten muss. Einem Gutachten des Potsdam Institute for eGovernment (2014) zufolge könnten die organisatorischen Gestaltungspotenziale von E-Government insbesondere zur räumlichen und behördenübergreifenden Vernetzung genutzt werden, ohne dass dadurch grundlegende Prinzipien der Staatsorganisation beeinträchtigt würden. Vor dem Hintergrund der mit E-Government verbundenen Möglichkeiten wäre es jedoch erforderlich, die zentralen Prinzipien der deutschen Staatsorganisation – Verwaltungsföderalismus, kommunale Selbstverwaltung und Ressorthoheit – neu auszudeuten.

Auf Basis dieser Überlegungen schlägt eine Gruppe größerer Kommunen in den sog. „Dresdner Forderungen“ (IT-Planungsrat 2021) konkret vor, die den Kommunen von Land oder Bund übertragenen Pflichtaufgaben (z. B. die Ausstellung von Personalausweisen, Kfz-An- oder Ummeldung), stärker zu zentralisieren. Die Digitalisierung dieser Verfahren sollte von der staatlichen Ebene geleistet werden, die diese Aufgabe gesetzlich definiert hat, d. h. vom Bund oder vom Land. Infolge dieser Entlastung und angesichts zunehmend knapper Personal- und Finanzressourcen könnten sich die Kommunen dann stärker auf ihre Kernkompetenzen konzentrieren und in den Bereichen aktiv werden, in denen sie ihr ureigenes Gestaltungspotenzial haben (u. a. Daseinsvorsorge, Soziales, Kultur,

Bildung, Sport und neue Zukunftsaufgaben wie Mobilität, Umwelt, Gesundheit, Resilienz).

- **Verbesserung der Methodik bei Indikatoren und Evaluationen**

Die – u. a. mit Bürokratiekostenindex und Erfüllungsaufwand – statistisch gemessene Bürokratiebelastung spiegelt nur unvollkommen die von den Unternehmen wahrgenommene steigende Belastung wider. Hier sollte darüber nachgedacht werden, inwiefern die bestehenden Instrumente modifiziert, um neue Komponenten ergänzt bzw. inwiefern generell neue Instrumente eingeführt werden könnten. Die bestehenden Instrumente konzentrieren sich ausschließlich auf den unmittelbaren Zeit- und Kostenaufwand zur Erfüllung der jeweiligen Rechtsvorschriften. Weitere wichtige Faktoren, die die Wahrnehmung der Bürokratiebelastung maßgeblich beeinflussen, bleiben unberücksichtigt. Dazu gehören z. B. die psychologischen Kosten (vgl. Kapitel 4.2.3), Opportunitätskosten infolge der Bindung wichtiger Unternehmensressourcen für die Bürokratie sowie Folgekosten durch die Einschränkung der unternehmerischen Handlungsfreiheit mit Auswirkungen auf Wachstum, Innovation und Außenhandel. Die aufgeführten unberücksichtigten Aspekte sind stark unternehmensspezifischer bzw. qualitativer Natur und lassen sich daher nur schwierig mit den bisherigen Instrumenten erfassen. Mit den Lebenslagenbefragungen des Statistischen Bundesamtes existiert zwar ein qualitatives Messinstrument, dieses konzentriert sich jedoch nur auf einen eng definierten Teilbereich der Bürokratiebelastung – die Zufriedenheit der Unternehmen mit elf konkreten behördlichen Dienstleistungen. Die bislang nicht erfassten Aspekte könnten jedoch mit einer neuen regelmäßig durchgeführten Unternehmensbefragung erhoben und ausgewertet werden. Die bislang nicht berücksichtigten Aspekte sollten – soweit möglich – zudem im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzungen berücksichtigt werden, damit diese ein realitätsnäheres Bild der tatsächlichen Belastung vermitteln.

Bürokratiekostenindex und Erfüllungsaufwand weisen aus einer übergeordneten Perspektive den (unmittelbaren) Zeit- und Kostenaufwand aus, der mit der Gesamtheit der jeweils betrachteten Rechtsvorschriften für die Gesamtwirtschaft verbunden ist. Für konkrete Unternehmen – bestimmter Größe, bestimmter Branchenzugehörigkeit und mit bestimmten Unternehmenssachverhalten – ist jedoch immer nur ein Teil der Gesamtheit aller Vorschriften relevant. Die bestehenden Indikatoren können somit nicht anzeigen, wie hoch die Bürokratielasten für konkrete Unternehmen bzw. Unternehmenstypen sind und wie sich diese im Zeitablauf entwickeln. Aufgrund dieses Mangels steht den

Politikverantwortlichen auch nicht plastisch vor Augen, wie hoch die tatsächliche Bürokratiebelastung für konkrete Unternehmen ist. Wenngleich entsprechende Berechnungen mit aussagekräftigen Ergebnissen in einzelnen Fällen und für einzelne Branchen bereits von Forschungsinstituten, Wirtschaftskammern und Unternehmensberatungen durchgeführt worden sind (vgl. Icks/Weicht 2023, Bex et al. 2020, Deloitte 2021), würde es den Informationsstand der Politikträger und anderer relevanter Stakeholder deutlich erhöhen, wenn diese regelmäßig und für verschiedene Branchen durchgeführt würden.

- **Modernisierung der Verwaltung vorantreiben**

Das von Unternehmen wahrgenommene Ausmaß der Bürokratiebelastung wird nicht zuletzt auch durch die Kontakte mit den Behörden, etwa bei der Abwicklung von Genehmigungsverfahren oder der Befolgung von Informations- und Dokumentationspflichten, maßgeblich beeinflusst. Im Gegensatz zur Privatwirtschaft ist die Verwaltung oftmals noch durch eine unterentwickelte Nutzerorientierung gekennzeichnet. Unternehmen klagen daher häufig über langwierige Verfahren, unklare Zuständigkeiten und zu wenig Information und Unterstützung beim Erfüllen der verschiedenen bürokratischen Anforderungen. Die Modernisierung der Verwaltung ist somit ebenfalls ein wichtiges Instrument zum Bürokratieabbau.

### 3 Internationaler Vergleich

#### 3.1 Deutschlands Position in internationalen Vergleichsstudien

Dieses Kapitel versucht einen kurzen Überblick darüber zu geben, wie Deutschland bezüglich der Bürokratiebelastung in einem internationalen Vergleich einzuordnen ist. Es existieren bislang jedoch keine internationalen Vergleichsstudien, die die gesamte Bürokratiebelastung für einzelne Unternehmen(stypen) untersuchen. Die bisherigen Studien beschäftigen sich in der Regel mit einzelnen Teilaspekten, wie z. B. der Verwaltungsdigitalisierung, der Effizienz des öffentlichen Dienstes, dem Zeit- und Kostenaufwand für einzelne Verwaltungsverfahren oder dem Vorhandensein von verschiedenen Instrumenten im Gesetzgebungsverfahren. Diese können die Bürokratiebelastung der Unternehmen oder die Güte des Regulierungssystems nur approximativ widerspiegeln.

Darüber hinaus werden Vergleiche auch durch die unterschiedlich großen Grundgesamtheiten erschwert. Insgesamt ist die Aussagekraft der internationalen Studien im Hinblick auf unser Untersuchungsziel eher eingeschränkt. Die hier berücksichtigten Untersuchungen (vgl. Übersicht 1) können deshalb nur einen groben Anhaltspunkt dafür liefern, wie hoch die Bürokratiebelastung für deutsche Unternehmen ist und wie Deutschland im Umgang mit Rechtsetzung und Regulierung im internationalen Vergleich einzuordnen ist. Dennoch lassen sich einige Tendenzaussagen für Deutschland ableiten.

#### Übersicht 1: Deutschland im internationalen Vergleich

Organisation Quelle	Inhalt	Jahr	DE-Rangplatz
<b>OECD</b> Quelle: OECD (2022): <a href="#">Better Regulation Practices across the European Union, Paris.</a>	Stakeholder engagement in developing primary laws --> EU-Vergleich	2021	20/27
	Stakeholder engagement in developing subordinate regulations --> EU-Vergleich	2021	18/27
	Regulatory impact assessment for developing primary laws --> EU-Vergleich	2021	3/27
	Regulatory impact assessment for developing subordinate regulations --> EU-Vergleich	2021	2/27
	Ex post evaluation for primary laws	2021	2/27
	Ex post evaluation for subordinate regulations	2021	2/27

## Fortsetzung Übersicht 1: Deutschland im internationalen Vergleich

Organisation Quelle	Inhalt	Jahr	DE-Rang- platz
<b>OECD</b> Quelle: <a href="https://goingdigital.oecd.org/en/indicator/58">https://goingdigital.oecd.org/en/indicator/58</a>	OECD Digital Government Index 2019	2019	26/31
<b>Europäische Kommission</b> Quelle: <a href="https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi">https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi</a>	The Digital Economy and Society Index (DESI) – Digital public services	2022	18/27
<b>World Bank</b> Quelle: <a href="https://www.theglobaleconomy.com/rankings">https://www.theglobaleconomy.com/rankings</a> <a href="https://de.theglobaleconomy.com/Germany/">https://de.theglobaleconomy.com/Germany/</a>	Government effectiveness	2021	25/191
	Regulatory quality	2021	12/191
	Rule of law	2021	16/191
	Voice and accountability	2021	10/191
<b>World Bank</b> Quelle: World Bank (2020): <a href="https://www.doingbusiness.com/en/Doing-Business-2020">Doing Business: Comparing Business Regulation in 190 Economies, Washington</a> .	Doing Business	2020	22/190
<b>IMD World Competitiveness Center</b> Quelle: <a href="https://www.imd.org/centers/wcc/world-competitiveness-center/rankings/world-competitiveness-ranking/2023">https://www.imd.org/centers/wcc/world-competitiveness-center/rankings/world-competitiveness-ranking/2023</a>	World Competitiveness Ranking - Government Efficiency	2023	27/64
<b>Bertelsmann</b> Quelle: <a href="https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/sustainable-governance-indicators-sgi">https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/sustainable-governance-indicators-sgi</a> <a href="https://www.sgi-net-work.org/2022/Good-Governance/Executive-Capacity">https://www.sgi-net-work.org/2022/Good-Governance/Executive Capacity</a>	Good Governance Indicators– Good Governance Ranking	2022	9/41
<b>Transparency International</b> Quelle: <a href="https://www.transparency.org/en/cpi/2022">https://www.transparency.org/en/cpi/2022</a>	Corruption Perceptions Index	2022	9/180
<b>Stiftung Familienunternehmen</b> Quelle: <a href="https://www.familienunternehmen.de/laenderindex-familienunternehmen">https://www.familienunternehmen.de/laenderindex-familienunternehmen</a>	Länderindex: Regulierung	2022	19/21

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Betrachtet man die formalen Voraussetzungen der Rechtsetzung und Regulierung, so schneidet Deutschland im europäischen und internationalen Vergleich gut ab. Im Bereich rechtlicher Rahmenbedingungen, die den Unternehmen Rechtsicherheit garantieren und z. B. Korruption verringern, erhält Deutschland gute Noten. Deutschland findet sich ebenfalls auf vorderen Rangplätzen, wenn formale Kriterien wie z. B. die Durchführung von Gesetzesfolgenabschätzungen oder ex-post Evaluationen als Grundlage der Bewertung dienen.

Das Vorhandensein und der Einsatz regulatorischer Instrumente sagen jedoch noch nichts über die damit erzielte Wirkung aus. Betrachtet man die Qualität der Regulierung, so erzielt Deutschland deutlich schlechtere Ergebnisse: So weisen das Länderranking der Stiftung Familienunternehmen sowie der Doing Business Indikator der Weltbank für Deutschland eine hohe Regulierungsintensität aus (Rangplätze 19 bzw. 22). Regulatorische Hemmnisse bestehen u. a. aufgrund der Anzahl der zu beachtenden Rechtsvorschriften und der zu durchlaufenden Verwaltungsverfahren sowie des erforderlichen Zeitaufwands. Dies gilt ebenso für den Außenhandel und die Unternehmensgründung.

Entscheidungen über die Ausgestaltung von bürokratischen Pflichten werden oftmals mit wenig Bezug zu realitätsnahen Wirkungsanalysen getroffen. Dies erklärt sich vor allem aus einer unzureichenden Einbeziehung von externer Expertise (z. B. von Unternehmen oder Verbänden) im Gesetzgebungsprozess, wie z. B. Vergleiche der OECD aufzeigen.

Wenig überraschend ist das Ergebnis bezüglich der Digitalisierung von Behörden und Verwaltungsverfahren: Sowohl in Untersuchungen der OECD als auch der Europäischen Kommission fällt Deutschland deutlich hinter anderen europäischen Ländern zurück.

Der Vergleich der hier betrachteten Indikatoren kann nur erste Anhaltspunkte zur Bürokratiebelastung und Regulierungsqualität in den einzelnen Ländern geben. Die Existenz von formellen Instrumenten oder die Umsetzung einzelner Maßnahmen sagen noch nichts über die tatsächliche Bürokratiebelastung in den Unternehmen aus. Für eine bessere Vergleichbarkeit der Bürokratiebelastung in den verschiedenen Ländern sollten daher nicht nur formale Kriterien analysiert, sondern im Idealfall auch konkrete Messungen der tatsächlichen Bürokratielast in den Unternehmen vorgenommen werden.

## **3.2 Good Practice Beispiele aus den Niederlanden und Großbritannien**

Alle marktwirtschaftlich und rechtsstaatlich verfassten Länder stehen grundsätzlich vor der gleichen Herausforderung, vielfältige – auch wirtschaftliche – Lebenssachverhalte angemessen zu regeln und gleichzeitig die Normadressaten und die durchführenden Verwaltungsbehörden nicht übermäßig mit bürokratischen Pflichten zu belasten. Es bietet sich daher an, einen Blick über die Grenze zu werfen und zu schauen, wie andere Länder mit dieser Herausforderung umgehen. Die Niederlande und Großbritannien sind zwei Länder, die seit langer Zeit dafür bekannt sind, mit innovativen und erfolgreichen Maßnahmen Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung voranzutreiben. Um Anregungen für die Politikgestaltung in Deutschland zu erhalten, haben wir deshalb zusätzlich zu (kursorischen) Literatur- und Internetrecherchen leitfadengestützte Fachgespräche mit Wirtschaftsministerien, Normenkontrollräten und Wirtschaftsverbänden in beiden Ländern geführt.<sup>14</sup>

### **3.2.1 Niederlande**

Die Niederlande zählen zu den Pionieren des Bürokratieabbaus und der besseren Rechtsetzung. In den Niederlanden wurde das Standardkostenmodell (SKM) entwickelt, das sich weltweit zur Messung der (direkten) Bürokratiekosten etabliert hat und auf dessen Grundlage das Land auch zwei quantitative (gesamtwirtschaftliche) Abbauziele (zum einen um 25 % und zum anderen um 2,5 Mrd. Euro) festgelegt hat. Die Niederlande schneiden in internationalen Vergleichen – etwa zu Instrumenten des Bürokratieabbaus, zur Effizienz des öffentlichen Dienstes und zur Verwaltungsdigitalisierung – regelmäßig überdurchschnittlich gut ab. Bereits im Jahr 2000 wurde ein Beratender Ausschuss für Regulierungslasten („Adviescollege toetsing regeldruk“, ATR) eingerichtet, der sechs Jahre später auch Starthilfe für den deutschen Normenkontrollrat gegeben hat. Im Gegensatz zu Deutschland spielt der Themenbereich der Verwaltungsdigitalisierung in wirtschaftspolitischen Debatten zum Bürokratieabbau aufgrund der dort erzielten Fortschritte keine prominente Rolle. Dennoch gibt es in beiden Ländern auch Herausforderungen, die gleichermaßen von Bedeutung sind, etwa die Frage, wie übermäßige Bürokratiebelastung aus EU-Recht

---

<sup>14</sup> Wir möchten uns bei allen Gesprächspartnern bedanken, die uns interessante und vielschichtige Einsichten zu den in dieser Studie dargestellten Good Practice Maßnahmen vermittelt haben.

verhindert werden kann oder wie die Kommunen und Provinzen bzw. Bundesländer in den Prozess des Bürokratieabbaus einbezogen werden können.

### **Neuer qualitativer Politikansatz zum Bürokratieabbau: „Umsetzbar-Messbar-Spürbar-Auffindbar“**

Ausgehend von der Erkenntnis, dass quantitative (gesamtwirtschaftlich ausgerichtete) Bürokratieabbauziele häufig nicht zu einer wahrnehmbaren Bürokratiereduzierung für Unternehmen führen,<sup>15</sup> haben die Niederlande ihre Politik des Bürokratieabbaus im Jahr 2022 mit dem „Programm zur Verringerung der Regulierungslast für Unternehmer – Regeln, die funktionieren und Belastungen verringern“ (EZK 2022) inhaltlich neu ausgerichtet. Eingang in das Programm fanden dabei vor allem auch Programmkomponenten, die einen qualitativen Ansatz verfolgen. Das neue Programm zielt insgesamt darauf ab, bestehende und neue Gesetze in enger Kooperation mit Unternehmern und Wirtschaftsverbänden zu prüfen, (Umsetzungs-) Schwierigkeiten zu identifizieren und gemeinsam zu lösen. Zudem sollen Regelungen, wo immer möglich, gezielt und dem Belastungsempfinden entsprechend vereinfacht werden. Die niederländische Regierung will so die Praxistauglichkeit, Umsetzbarkeit und Verhältnismäßigkeit der Rechtsvorschriften erhöhen und eine spürbare Verringerung der Bürokratiebelastung erreichen. Das Programm setzt sich aus vier – nicht immer trennscharf voneinander abgegrenzten – Bausteinen zusammen, deren inhaltliche Zielstellung jeweils durch ein Schlagwort verdeutlicht wird: (I) Umsetzbar – (II) Messbar – (III) Spürbar – (IV) Auffindbar (vgl. Abbildung 2). Jährliche Fortschrittsberichte sollen über die erzielten Ergebnisse in den einzelnen Bereichen Auskunft erteilen (für das Jahr 2023 vgl. EZK 2023).

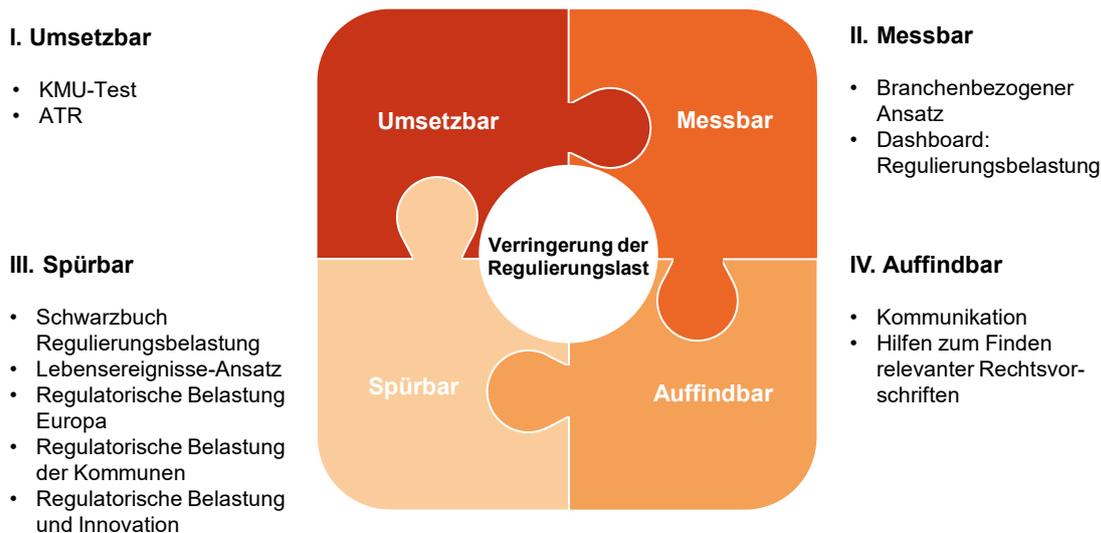
Der erste Baustein „Umsetzbar“ beinhaltet gegenwärtig einen KMU-Test und den niederländischen „Normenkontrollrat“ ATR („Adviescollege toetsing regel-druk“). Mit dem bereits 2018 eingeführten KMU-Test soll die Praxistauglichkeit und Umsetzbarkeit von neuen Gesetzen erhöht werden. Hierfür werden virtuelle Online-Meetings abgehalten, in denen fünf bis zehn KMU-Unternehmerinnen und Unternehmer konkrete Umsetzungsschwierigkeiten und Verbesserungs-

---

<sup>15</sup> Rein quantitative (Makro-) Ziele garantieren vor allem nicht, dass genau diejenigen Vorschriften vereinfacht werden, die von den Unternehmen als belastend empfunden werden oder dass die Verringerung in den Branchen erreicht wird, die relativ am stärksten unter der Bürokratiebelastung leiden.

möglichkeiten diskutieren (vgl. nähere Einzelheiten im folgenden Abschnitt „KMU-Test“).

Abbildung 2: Komponenten des niederländischen Programms zur Verringerung der Regulierungslast für Unternehmer



© IfM Bonn 23 1630129 027

Quelle: EZK (2023).

Der ATR leistet sehr wichtige, von allen relevanten Akteuren in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft geschätzte Arbeit. Da ein Großteil der jährlichen Bürokratiebelastung in den Niederlanden direkt oder indirekt auf EU-Recht zurückzuführen ist, soll der ATR in Zukunft den Auftrag erhalten, die Auswirkungen von neuen Regulierungsvorschlägen der Europäischen Kommission ex-ante systematisch zu untersuchen und mögliche Bürokratiebelastungen für die Niederlande zu bewerten. Wie die Prüfung genau vorgenommen wird und inwieweit dabei auch Unternehmen – z. B. im Rahmen eines KMU-Tests – konsultiert werden, ist gegenwärtig noch nicht entschieden.<sup>16</sup> Eine zweite Erweiterung des Mandats

<sup>16</sup> Dabei sind u. a. auch Fragen der Vertraulichkeit und des „Timings“ zu beachten. KMU-Tests werden in der Regel zu einem relativ frühen Zeitpunkt innerhalb des Gesetzgebungsverfahrens durchgeführt. Wenn der Test zu früh durchgeführt wird, können Unternehmen ggf. nicht einbezogen werden, weil das EU-Gesetzesvorhaben u. U. noch nicht veröffentlicht wurde. – Darüber hinaus wäre auch grundsätzlich zu überlegen, inwieweit die nationale ex-ante Prüfung von EU-Recht insgesamt effektiv und effizient ausgestaltet werden kann. Wenn jedes EU-Land seine eigene (umfangreiche) Prüfung durchführt, werden viele

beinhaltet die Option einer formellen beratenden Rolle des ATR bei der Entwicklung politischer Lösungsansätze in einem sehr frühen Stadium der politischen Entscheidungsfindung. Auf diese Weise sollen Überlegungen zu möglichen Bürokratiebelastungen und Umsetzungsschwierigkeiten im Rahmen der Politikentwicklung frühzeitig mitbedacht werden.

Innerhalb des zweiten Bausteins „Messbar“ wird ein branchenbezogener Ansatz verfolgt, um in Kooperation mit Unternehmen und Wirtschaftsverbänden für ausgewählte Branchen diejenigen Rechtsvorschriften zu identifizieren und zu vereinfachen, die die größte Bürokratiebelastung verursachen (vgl. nähere Einzelheiten zu dem Projekt der „KMU-Indikator-Unternehmen“ im folgenden Abschnitt). Darüber hinaus werden die aktuellen Fortschritte des Programms zur Verringerung des Bürokratiebelastung für Unternehmen auf einer speziellen Website (<https://www.regeldrukmonitor.nl>) im Sinne eines Dashboards dargestellt. Dies beinhaltet auch eine – bis auf das Jahr 2018 zurückgehende – monatlich aktualisierte detaillierte Berichterstattung über die Entwicklung der sog. Regulierungslastkosten („Regeldrukkosten“), differenziert nach strukturellen (periodisch anfallenden) Kosten und einmaligen Kosten. Bei den Kostendarstellungen für ein abgeschlossenes Gesamtjahr wird zudem ausgewiesen, in welcher Höhe die betreffenden Kosten auf nationales bzw. EU-Recht zurückzuführen sind.

Maßnahmen innerhalb des dritten Bausteins „Wahrnehmbar“ wollen in verschiedenen Bereichen dazu beitragen, Bürokratiehindernisse zu identifizieren und zu einem spürbaren Bürokratieabbau beizutragen. Vorschläge für den Abbau von Regulierungslasten bieten u. a.:

- das Schwarzbuch der Regulierungslast (eine Sammlung von 84 Bürokratiehindernissen, die der größte KMU-Verband im Jahr 2022 zusammengestellt hat),
- der Ansatz der Lebensereignisse, der die Customer Journey-Methode nutzt, um wahrgenommene Regulierungshindernisse im Zusammenhang mit wichtigen Ereignissen und Veränderungen im Lebenszyklus eines Unternehmens ganzheitlich zu untersuchen, z. B. Unternehmensgründung, Finanzierung, Liquidation,

---

Ressourcen gebunden. Unter Umständen könnte eine stärkere Zentralisierung der Bewertungsverfahren unter Einbindung der nationalen Akteure vor Ort ein erwägenswerter Ansatz sein.

- Regulatorische Belastung Europa: (1) Vermeidung unnötiger Belastungen durch neue Vorschriften (Verbesserung des Gesetzgebungsverfahrens und der Verwendung und Qualität von Instrumenten wie z. B. Konsultationen, Bewertungen und Folgenabschätzungen durch die Weitergabe von Praxis-Einschätzungen), (2) Behebung konkreter Engpässe in bestehenden Regelungen (u. a. mittels der „Fit for Future“-Plattform),
- Regulatorische Belastung der Kommunen: (1) Kooperation mit dem Kommunalverband VNG, um die Unterstützungsdienstleistungen der Kommunen (und ihre Kommunikation) für Unternehmen zu verbessern und kommunale Good Practice Beispiele zu verbreiten, (2) Beschwerdemechanismus: Kommunen informieren die zuständigen Politikträger auf nationaler Ebene über Beschwerden und Umsetzungsschwierigkeiten bei nationalen Gesetzen,
- Regulatorische Belastung und Innovation, u. a.:
  - Einrichtung von Reallaboren, z. B. für innovative Neugründungen,
  - Pilotprojekt „AskSenna“: innovative Chatbot-basierte Website, die systematisch Signale von innovativen Start-ups und Scale-ups auf hinderliche Gesetze aufgreift und Unterstützung bei der Bewältigung der bürokratischen Herausforderungen anbietet (<https://asksenna.nl>).

Innerhalb des vierten Bausteins „Auffindbar“ konzentriert sich die Wirtschaftspolitik auf eine bessere Kommunikation und Unterstützung bei der Einhaltung von Rechtsvorschriften. Damit soll es den Unternehmen erleichtert werden, die für sie relevanten Vorschriften zu finden, zu verstehen und anzuwenden. Auf diese Weise soll auch dazu beigetragen werden, Unmut und Verwirrung auf Seiten der Unternehmen zu reduzieren. Beispielsweise wurden bislang für ca. 15 verschiedene Anwendungsfälle – vom Klimaschutz bis zur Cybersicherheit, vom Außenhandel bis zur Innovation – sog. Regelhilfen („Regelhulpen“) geschaffen (RVO 2023). Dabei handelt es sich um interaktive digitale Instrumente, mit denen komplexe (regulatorische) Sachverhalte für Unternehmen im Wege des Durchlaufens eines Entscheidungsbaums erklärt werden. Als Resultat erhält das Unternehmen eine maßgeschneiderte Beratung oder einen personalisierten Stufenplan.<sup>17</sup> Darüber hinaus soll demnächst im Rahmen einer Feasibility-Studie das Potenzial der aufkommenden Regulierungstechnologie („RegTech“) für

---

<sup>17</sup> Beispiele für Regelhilfen sind: „KMU-Klimaarbeit“ zu den Chancen und Pflichten des Klimaabkommens (<https://regelhulpenvoorbedrijven.nl/mkbklimaatwerk/#/>), der "Exportleitfaden" (<https://regelhulpenvoorbedrijven.nl/exportwijzer>) und der „Energiespar-Check“, mit dem Unternehmer prüfen können, welche Energiesparverpflichtungen sie erfüllen müssen (<https://regelhulpenvoorbedrijven.nl/wetcheckerenergiebesparing>).

die Schaffung eines speziellen Informationstools für Unternehmen geprüft werden. Falls realisierbar soll das Tool mittels künstlicher Intelligenz und maschinellem Lernen auf Anfrage aktuelle Übersichten zu den Pflichten aus Gesetzen und Verordnungen erstellen, die für die konkrete Situation eines Unternehmens zu beachten sind. Im Idealfall kann RegTech dafür sorgen, dass Unternehmen, Aufsichtsbehörden und der Gesetzgeber einen besseren und leichteren Einblick in die konkret zu erfüllenden Vorschriften erhalten.

Durch die enge Kooperation mit Unternehmen und Wirtschaftsverbänden erscheint der neue niederländische Ansatz zur Verringerung der Regulierungslasten zwar arbeits- und zeitintensiver als der traditionelle, quantitativ ausgerichtete Bürokratieabbau nach dem „One in One out“-Prinzip oder auf der Grundlage eines konkreten (Makro-) Reduktionsziels. Andererseits verspricht er aber auch effektiver, transparenter und partizipatorischer zu sein. Die Verringerung der Bürokratielasten wird den Unternehmer nicht von „oben“ und ohne aktive Beteiligung auferlegt, sondern erfolgt in Kooperation mit den Unternehmen und unter Nutzung ihres praktischen Erfahrungswissens. Im Idealfall können somit diejenigen Rechtsvorschriften identifiziert und spürbar vereinfacht werden, die die größten Belastungen hervorrufen. Mit dem neuen qualitativen Ansatz können nicht nur direkte (statistisch messbare) Bürokratiekosten (Zeit- und Kostenaufwand) adressiert werden, sondern auch psychologische Kosten, Opportunitätskosten sowie Folgekosten der Bürokratiebelastung.

Das neue Programm zur Verringerung der Regulierungslasten wird von den Wirtschaftsverbänden grundsätzlich positiv und als Fortschritt bewertet, zumal eine Reihe von Maßnahmen auch in Kooperation mit ihnen umgesetzt wird. Dennoch plädieren sie dafür, weiterhin quantifizierbare (gesamtwirtschaftliche) Bürokratieabbauziele festzusetzen, da der Regulierungsaufwand seit 2018 um mehr als 5 Mrd. Euro gestiegen sei und konkrete, rechenschaftspflichtige Netoreduktionsziele dringend notwendig seien.<sup>18</sup> Darüber hinaus befürworten die Verbände auch die stärkere Verankerung von Ausnahmeregelungen für KMU in den Rechtsvorschriften, die Streichung nicht umsetzbarer Rechtsnormen und

---

<sup>18</sup> In der niederländischen Kabinettsperiode von Oktober 2017 bis Ende Dezember 2021 waren insgesamt 90 % der strukturellen und 54 % der einmaligen Regulierungskosten auf EU-Vorschriften zurückzuführen (EZK 2022). Wenn quantitative (gesamtwirtschaftliche) Abbauziele sich (größtenteils oder ausschließlich) auf nationale Rechtsvorschriften beziehen, würde dies u. U. den Bürokratieabbau auf Rechtsbereiche konzentrieren, die nicht primär zum Aufbau der Regulierungslast beigetragen haben.

die Reduzierung der Kosten für externe Berater (Baas 2023, Koninklijke Metaalunie 2023, Metaalkrant 2023).

### **KMU-Test**

Als wichtige Politikmaßnahme innerhalb der Programmkomponente „Umsetzbar“ zielt der 2018 eingeführte KMU-Test darauf ab, durch die Einbeziehung der praktischen KMU-Expertise die Qualität und Umsetzbarkeit neuer Gesetze zu erhöhen und indirekt auch mögliche bürokratische Belastungen zu reduzieren (EZK 2023a). In einem relativ frühen Stadium des Gesetzgebungsprozesses diskutieren (mindestens) fünf bis (maximal) zehn KMU-Unternehmerinnen und Unternehmern in einem ca. ein- bis zweistündigen Online-Meeting, das von einem „neutralen“ (nicht dem fachlich zuständigen Ministerium angehörigen) Vorsitzenden geleitet wird, die praktische Umsetzbarkeit von neuen Gesetzesvorhaben. Da das unmittelbare praktische Erfahrungswissen der Unternehmerinnen und Unternehmer im Vordergrund steht und damit sie „frei sprechen“ können, werden zu den Online-Sitzungen bewusst keine Verbandsvertreter eingeladen. Letztere können ihre Stellungnahme in der zu einem späteren Zeitpunkt stattfindenden Internet-Konsultation abgeben, die regelmäßig für alle neuen Gesetzesvorhaben durchgeführt wird. Für jeden KMU-Test wird ein neues Expertenpanel berufen. Die Teilnehmer sollten unterschiedliche Größenklassen und Spezialisierungen abdecken. Im Idealfall dauert der gesamte Prozess von der inhaltlichen Vorbereitung des KMU-Tests bis zur Erstellung des Ergebnisberichts vier Wochen. Die Ergebnisse des KMU-Tests müssen in Kurzform in den erläuternden Begleittext zu dem betreffenden Gesetzesvorhaben aufgenommen werden. Ebenso muss dort dargelegt werden, wie und warum die wesentlichen Kommentare und Empfehlungen der KMU aufgegriffen wurden (bzw. warum nicht).

KMU-Tests sollen für alle neuen Gesetzesvorhaben durchgeführt werden, die voraussichtlich mit großen Auswirkungen für KMU verbunden sind.<sup>19</sup> Bis Mitte

---

<sup>19</sup> Der KMU-Test ist auch verbindlicher Bestandteil des neuen Politik-Kompass („Beleidskompas“), der die zentrale Arbeitsmethode für die Politikgestaltung der nationalen Zentralregierung darstellt (Rijksoverheid 2023). Der Politik-Kompass gibt eine auf dem Kreislaufgedanken beruhende Ablaufstruktur mit fünf Schritten zur Politikentwicklung vor. Bei jedem Schritt müssen die zuständigen Akteure u. a. überlegen, welche Stakeholder einzubeziehen sind. Der Kompass bietet für jeden Schritt praktische Orientierungshilfen und Best Practices und zeigt Ansprechpartner auf, die weiterhelfen können. Mit dem Politik-Kompass soll sichergestellt werden, dass der Prozess der Politikentwicklung bzw. Gesetzgebung sorgfältig durchgeführt wird, alle relevanten Interessengruppen einbezogen, alle

2023 wurden bislang insgesamt 61 KMU-Tests durchgeführt, von denen die Hälfte Einfluss auf die diskutierten Gesetzesvorhaben hatte. In einigen Fällen führten sie erheblichen Gesetzesänderungen bzw. sogar zu einer Rücknahme des Vorschlags. In der Regel bewirken sie eine Straffung oder Optimierung von bestimmten praktischen Inhalten des Gesetzesvorhabens. Der KMU-Test wurde 2021 mit grundsätzlich positivem Ergebnis evaluiert: die involvierten Gesetzgebungsspezialisten der Ministerien und die teilnehmenden Unternehmerinnen und Unternehmer haben den KMU-Test fast immer als nützlich beurteilt. Aufgrund einer Empfehlung der Evaluation wird im Rahmen des KMU-Tests seitdem immer auch die Frage erörtert, ob es weniger belastende Alternativen zu dem diskutierten Gesetzesvorhaben gibt.

Der zentrale Mehrwert des KMU-Tests gegenüber anderen eher formellen und realitätsfernen Instrumenten mit ähnlicher Zielrichtung (z. B. der Test mit gleichem Namen in Deutschland) besteht in der konkreten Einbeziehung und Interaktion des vielfältigen Erfahrungswissens der KMU-Unternehmerinnen und Unternehmer sowie in der hohen Umsetzungsnähe der diskutierten Inhalte. Demgegenüber sind die Inhalte der Internet-Konsultationen häufig eher abstrakter Natur. Zudem verfassen Unternehmer und Unternehmerinnen im Allgemeinen – nicht zuletzt aus Zeitgründen – ungerne längere schriftliche Stellungnahmen, sondern bevorzugen es, miteinander im Gespräch konkrete praktische Herausforderungen zu diskutieren und Lösungen zu entwickeln.

Die größte Herausforderung für den KMU-Test besteht in der rechtzeitigen Akquise von genügend teilnahmebereiten Unternehmerinnen und Unternehmern. Um den möglichen Einwand von ggf. „handverlesenen“ Unternehmen zu entkräften, lädt nicht das fachlich zuständige Ministerium, sondern der kooperierende größte KMU-Verband der Niederlande die Teilnehmer ein. Obwohl der Verband über eine Datenbank mit mehr als 1.000 grundsätzlich teilnahmebereiten Unternehmen unterschiedlicher Größe, Branche und mit unterschiedlichen rechtlichen Interessengebieten verfügt, kann es mitunter schwierig sein, kurzfristig mindestens fünf Teilnehmer zu akquirieren. Ein KMU-Test wird mittlerweile nur noch dann anberaumt und vorbereitet, wenn der Verband zuvor erklärt hat, dass das Gesetzesvorhaben hinreichend wichtig für KMU ist und voraussichtlich genügend Teilnehmer gefunden werden können.

Ein KMU-Test in ähnlicher Form – vorwiegend mit Repräsentanten von betroffenen Wirtschaftsverbänden und Umsetzungsbehörden – soll zukünftig auch für ausgewählte Gesetze durchgeführt werden, die vor einem Jahr in Kraft getreten sind und für die es von Unternehmen bzw. Behörden vermehrt Beschwerden bezüglich größerer Umsetzungsbeschwerden und bürokratischer Belastungen gegeben hat.

### **KMU-Indikator-Unternehmen**

Mit dem Analyseinstrument „KMU-Indikator-Unternehmen“ wurde im Jahr 2022 der gesamte Regulierungsaufwand für sechs idealtypische Unternehmen unterschiedlicher Größe aus sechs verschiedenen Branchen (Friseursalon, Hotel, Modegeschäft, Maschinen- und Anlagenbau, Bauunternehmen, Fleischwarenhersteller) ermittelt (Sira Consulting 2023).<sup>20</sup> Die KMU-Indikator-Unternehmen sind so konzipiert, dass der Großteil der rechtlichen Pflichten, die sie beachten müssen, in ähnlicher Weise auch für andere KMU mit Beschäftigten in der betreffenden Branche gelten. Der gesamte Regulierungsaufwand für jedes der sechs idealtypischen Unternehmen wurde mittels empirischer Erhebungen bei vier bis fünf Referenzunternehmen pro Branche ermittelt, die möglichst viele ähnliche Merkmale aufwiesen. Die branchenspezifischen Ergebnisse wurden mit verschiedenen Branchenexperten und Branchenunternehmen diskutiert.

In der Studie wird die Regulierungslast eines KMU-Indikator-Unternehmens für jede einzelne zu beachtende rechtliche Verpflichtung nicht nur auf Grundlage der Kosten, sondern ergänzend auch auf Basis der Umsetzbarkeit/Praktikabilität bewertet und dabei jeweils einer von vier Bewertungskategorien zugeordnet. Durch die Verknüpfung der Kosten- und Umsetzungsbewertung lässt sich jede rechtliche Verpflichtung in einer sog. Regulierungslastenmatrix abbilden (vgl. Abbildung 3). Die Wirtschaftspolitik erhält so z. B. Hinweise, welche Vorschriften besonders hohe Kosten verursachen und zudem nach Einschätzung der Unternehmen nicht oder schwer umsetzbar sind (hohe Regulierungslast). Ebenso gibt es Verpflichtungen, die zwar relativ geringe Kosten verursachen, aber als nicht oder schwer umsetzbar beurteilt werden (hohe wahrgenommene Regulierungslast). Rechtliche Verpflichtungen, die hohe Kosten verursachen, aber gut umsetzbar sind, werden der Kategorie „hohe tatsächliche Regulierungslast“

---

<sup>20</sup> Das durchführende Beratungsunternehmen hat das Analyseinstrument in ähnlicher Form bereits im Jahr 2019 für die Untersuchung der Bürokratiebelastung im deutschen Gastgewerbe im Auftrag des Deutschen Industrie- und Handelskammertags (DIHK) genutzt (Bex et al. 2020).

zugeordnet. Kein wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf besteht schließlich bei Vorschriften, deren Umsetzung einfach ist und nur geringe Kosten verursacht (geringe Regulierungslast).

Abbildung 3: Regulierungslastenmatrix

Umsetzbarkeit		Regulatorische Kosten			
		Nur (duale) Sowieso-Kosten	Niedrig	Mittel	Hoch
Nicht umsetzbar	Schlecht	<b>Hohe wahrgenommene regulatorische Belastung</b> Die regulatorischen Kosten sind gering, aber die Verpflichtungen sind nicht oder nur schlecht umsetzbar. Dies kann darauf zurückzuführen sein, dass die Vorschriften unklar sind oder nur eine begrenzte Relevanz für Informationen oder Aktivitäten im Rahmen von Geschäftsabläufen haben. Reduzierungsmaßnahmen werden spürbar sein, da sie Ärgernisse beseitigen.		<b>Hohe regulatorische Belastung</b> Die Kosten für die Einhaltung der rechtlichen Verpflichtungen sind hoch und gleichzeitig halten die Unternehmen die Verpflichtungen für nicht oder nur schwer umsetzbar. Reduzierungsmaßnahmen werden daher für die Unternehmen spürbar sein.	
Durchschnittlich		<b>Geringe regulatorische Belastung</b> Die Kosten für die Einhaltung der rechtlichen Verpflichtungen sind gering, und die Unternehmen halten die Umsetzbarkeit für gut. Maßnahmen zur Verringerung dieser Verpflichtungen werden nur begrenzte Auswirkungen haben.		<b>Hohe regulatorische Kosten</b> Die regulatorischen Kosten sind hoch, aber die Umsetzung ist machbar. Maßnahmen zur Verringerung dieser Verpflichtungen machen sich unmittelbar in der Gewinnposition bemerkbar. In der Umsetzung ist hier wenig Wirkung zu erwarten.	
Gut					

© IfM Bonn 23 1630129 025

Quelle: Sira Consulting (2023).

Durch die Bewertung der einzelnen rechtlichen Vorschriften nach Kosten- und Umsetzungsaspekten kann eine Übersicht der Verpflichtungen erstellt werden, die die Unternehmen in den sechs untersuchten Branchen am stärksten belasten. Auf Grundlage der Studienergebnisse wird die Wirtschaftspolitik in Absprache mit den zuständigen Ministerien und Wirtschaftsverbänden ein Programm mit konkreten Bürokratieabbau-Maßnahmen erarbeiten. Die Wirtschaftspolitik will u. a. die Möglichkeiten prüfen, inwiefern mehr Schwellenwerte für jene Verpflichtungen eingeführt werden können, die von den Unternehmern als schlecht oder nicht umsetzbar empfunden werden.

Den Studienergebnissen zufolge müssen die KMU-Indikator-Unternehmen insgesamt 71 bis 93 rechtliche Verpflichtungen einhalten. Die Kosten der regulatorischen Belastung belaufen sich auf 38.000 Euro bis über 240.000 Euro pro Jahr – die Spanne richtet sich nach der Größe des Unternehmens und der Art der

Tätigkeit.<sup>21</sup> 15-45 % der gesamten regulatorischen Belastung entfallen auf interne Kosten und 55-85 % auf externe Kosten. Für etwa 70 % bis 90 % der Verpflichtungen wird die Umsetzbarkeit als angemessen bis gut eingestuft, 10 % bis 30 % der Verpflichtungen werden als nicht oder nur schlecht durchführbar bewertet (Sira Consulting 2023). Dies ist häufig darauf zurückzuführen, dass die Verpflichtungen zu komplex oder unklar sind oder nicht gut zur unternehmerischen Praxis passen. Die Studie zeigt somit, dass bei der Ausarbeitung von Gesetzen sorgfältig geprüft werden sollte, wie die Auswirkungen der Verpflichtungen auf die KMU so weit wie möglich berücksichtigt werden können.

### **3.2.2 Großbritannien**

Ebenso wie die Niederlande gehört Großbritannien zu den Pionieren des Bürokratieabbaus und der besseren Rechtsetzung. Die Anfänge des Bürokratieabbaus reichen bis in die 1990-er Jahre zurück. Die Reduzierung von Regulierungslasten erfolgte damals jedoch überwiegend im Wege der (vorherrschenden) Deregulierungsaktivitäten und war wenig methodisch ausgerichtet und gesteuert. Die Politikträger haben das Maßnahmeninstrumentarium jedoch im Laufe der Zeit immer mehr verfeinert und optimiert. Das britische Regulierungssystem nimmt mittlerweile in vielen internationalen Vergleichen Spitzenpositionen ein. Bürokratie und Regulierung werden zudem oftmals aus einer strategischen Perspektive betrachtet und zwar dahingehend, in wie weit sie Innovation und Wachstum fördern und zum gesamtwirtschaftlichen Wohlstand beitragen. Zu den Besonderheiten des britischen Regulierungssystems gehören die Tradition des „Common Law“ und eine Vielzahl von unabhängigen Regulierungsbehörden auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene, die eigene Zuständigkeiten im Hinblick auf Erlass und Umsetzung von Rechtsvorschriften haben (Cabinet Office 2017).

### **Reform des „Better Regulation Framework“ (BRF) und Stärkung des informellen Kulturwandels**

Mit Wirkung vom 19. September 2023 ist – nach vorheriger breiter interner und externer Konsultation – eine weitreichende Reform des britischen Gesetzgebungsverfahrens („Better Regulation Framework“, BRF) in Kraft getreten (DBT

---

<sup>21</sup> Demgegenüber ermittelten Icks/Weicht (2023) für Unternehmen aus dem deutschen Maschinen- und Anlagenbau eine deutlich höhere Anzahl der zu beachtenden Rechtsvorschriften und eine höhere absolute Kostenbelastung.

2023). Der BRF regelt das Rechtsetzungsverfahren im Sinne eines Kreislaufs<sup>22</sup> und stellt sicher, dass die Grundsätze für bessere Rechtsetzung angewandt werden, wenn die Regierung Vorschläge für neue (nationale) Rechtsvorschriften entwickelt. Mit der Reform sind grundlegende Veränderungen insbesondere in den folgenden drei Bereichen verbunden.

**Frühe Prüfung von Regulierungsalternativen:** Wie in Kapitel 2 skizziert, besteht ein grundsätzliches Problem im Gesetzgebungsprozess vieler Länder darin, dass die Politik bzw. die zuständigen Fachministerien sich zu früh auf konkrete Instrumente und Programme zur Zielerreichung festlegen und dabei mögliche Alternativen mit höherer Effizienz und geringerer Bürokratielast nicht oder zu wenig berücksichtigen. An diesem Mangel setzt die Reform des BRF an: In Abänderung der bisherigen Praxis wird der Prüfungsauftrag des britischen „Normenkontrollrates“ – des „Regulatory Policy Committee“ (RPC) – im Gesetzgebungsprozess zeitlich deutlich nach vorne verschoben (vgl. Abbildung 4). Die Prüfung soll sich zukünftig vor allem auf die Bewertung der Argumente für eine gesetzliche Regulierung konzentrieren, um so sicherzustellen, dass die Regierung nur dort und in dem Ausmaß mit Gesetzen reguliert, wo es zwingend notwendig ist.<sup>23</sup> Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass die zuständigen Fachministerien in einer frühen Phase der Politikentwicklung den möglichen Einsatz von Alternativen zur gesetzlichen Regulierung (z. B. keine Regulierung, Selbstverpflichtungen, Co-Regulierung etc.) umfassend prüfen. Das neue Verfahren findet grundsätzlich Anwendung auf alle Regulierungsvorhaben mit einer voraussichtlichen direkten Nettokostenbelastung (EANDCB) für die Wirtschaft in Höhe von mindestens 10 Mio. Pfund Sterling (£) pro Jahr. Die Fachministerien müssen in diesen Fällen eine sog. Optionenbewertung („Options Assessment“, OA) durchführen und dem RPC zur Prüfung vorlegen. Die Optionenbewertung soll transparent und evidenzbasiert darlegen, welche Option und aus welchen Gründen ausgewählt wurde und zudem eine erste Kosten-Nutzen-Analyse beinhalten.

Standardisierte Inhalte der Optionenbewertung sind (1) die Gründe für die Maßnahme, (2) die verschiedenen Optionen, die zur Zielerreichung in Betracht gezogen wurden, einschließlich der Überlegungen zur Bewertung der Auswirkungen auf Kleinst- und Kleinunternehmen (SaMBA), (3) die Vorgehensweise bei

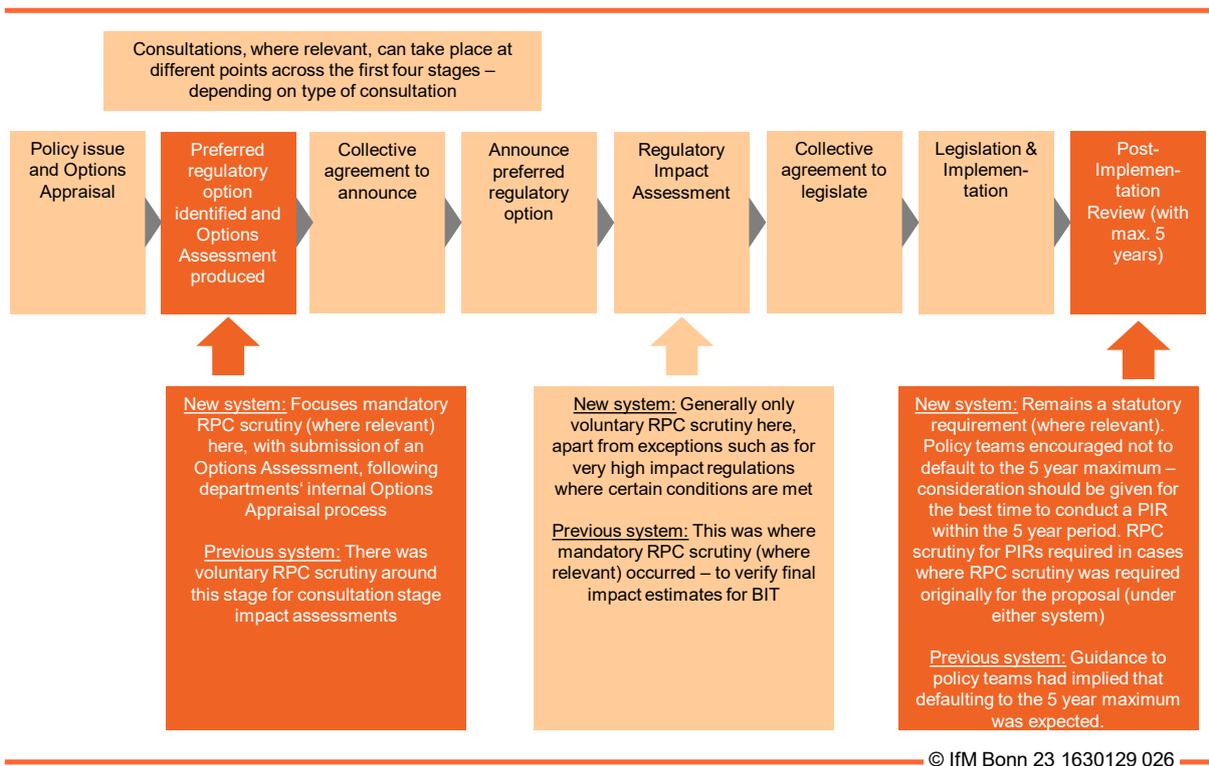
---

<sup>22</sup> Vgl. den iterativen sog. „ROAMEF cycle“, der aus den folgenden Phasen besteht: Rationale – Objectives – Appraisal – Monitoring – Evaluation – Feedback (HM Treasury 2022).

<sup>23</sup> Vgl. DBT (2023a): „*Ensuring regulation is a last resort, not a first choice.*“

der Auswahl der besten Option, (4) die "Scorecard" mit ersten Schätzungen<sup>24</sup> zu der erwarteten Kostenbelastung der Unternehmen, zum Nettonutzen für die Gesellschaft und die Wirtschaft sowie zu den weitergefassten Auswirkungen der geplanten gesetzlichen Regulierung auf Außenwirtschaft, Innovation und Net-Zero-Klimaziele und (5) ein erster Plan zum Monitoring nach Inkrafttreten und zur späteren Ex-post Evaluierung (M&E).

Abbildung 4: Überblick über die wesentlichen Phasen des reformierten Better Regulation Framework



Quelle: DBT 2023.

Im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens führt das zuständige Fachministerium eigenständig eine (herkömmliche) Gesetzesfolgenabschätzung („Regulatory Impact Assessment“, RIA) durch, die nur bei hohen erwarteten Kostenbelastungen für die Wirtschaft in Höhe von mindestens 100 Mio. Pfund Sterling (£) pro Jahr vom RPC geprüft werden muss.

**Bessere Evaluierung:** Mit dem reformierten „Better Regulation Framework“ wird zukünftig zudem mehr Gewicht auf die zeitnahe ex-post Evaluierung („Post-

<sup>24</sup> In diesem frühen Stadium des Gesetzgebungsverfahrens sind nur Schätzungen und Tendenzaussagen möglich.

Implementation Review“; PIR) von in Kraft getretenen Gesetzen gelegt. Diese beinhaltet im Wesentlichen einen Vergleich der antizipierten mit den tatsächlichen Auswirkungen (einschließlich unbeabsichtigter Folgewirkungen), um zu beurteilen, ob die Maßnahmenziele erreicht wurden, ob die Ziele noch gültig und relevant sind und ob sie ggf. effizienter erreicht werden könnten. Die „Post-Implementation Reviews“ werden nur dann vom RPC geprüft, wenn zuvor die Gesetzesfolgenabschätzung ebenfalls prüfpflichtig war.

**Weiter gefasste Folgenabschätzung:** Die dritte wesentliche Änderung gegenüber der bisherigen Praxis besteht darin, dass innerhalb der Optionenbewertung eine weiter gefasste Bewertung der Auswirkungen auf die Gesellschaft, die Unternehmen, die Haushalte und das Unternehmensumfeld (z. B. Wettbewerb und Innovation), den internationalen Handel und Investitionen sowie die Umwelt und die Dekarbonisierung durchgeführt wird. Soweit möglich, sollte auch eine Analyse der Verteilungseffekte und der nicht monetarisierten Auswirkungen vorgelegt werden.

Insgesamt soll die Reform der „Better Regulation Framework“ sicherstellen, dass die staatliche Regulierung verhältnismäßig ist und nur dann angewandt wird, wenn alternative, nicht-regulatorische Ansätze entweder die gewünschten politischen Ergebnisse nicht oder nur zu unverhältnismäßig hohen Kosten erreichen würden. Indem die Entscheidungen der Ministerien auf einer soliden Kosten-Nutzen-Analyse der verschiedenen Optionen beruhen, trägt der BRF dazu bei, dass neue Rechtsvorschriften nur dann erlassen werden, wenn es eine eindeutige Evidenz dafür gibt, dass sie positive Ergebnisse für die Wirtschaft und Gesellschaft erbringen, und dass sie in einer Weise umgesetzt und durchgesetzt werden, die die Belastung für Unternehmen und Verbraucher minimiert und andere Politikziele wie Innovation und Wettbewerb mitberücksichtigt.

**Kulturwandel:** Neben der formellen Neugestaltung des „Better Regulation Frameworks“ kommt auch dem Kompetenzaufbau und damit zusammenhängend der Stärkung einer Kooperationskultur innerhalb des britischen Regulierungssystems hohe Bedeutung zu. Dieser häufig explizit als Kulturwandel („culture change“) bezeichnete Prozess zielt nicht nur darauf ab, die verschiedenen Regierungsbehörden für die Verwendung geeigneter Analyseinstrumente zu sensibilisieren und sie entsprechend zu schulen. Darüber hinaus soll auch eine Kultur der frühzeitigen, offenen Kommunikation (etwa zwischen dem „Regulatory Policy Committee“ und den Fachministerien) und eine Kultur des oftmals eher informellen Informations- und Erfahrungsaustauschs gefördert werden.

Das entsprechende Beratungs- und Schulungsangebot des britischen „Normenkontrollrats“ RPC umfasst hier u. a. die Erarbeitung von Leitfäden („guidance documents“) für Ministerien, Regulierungsbehörden, Unternehmen, Interessengruppen und NGOs, die am Regulierungsprozess beteiligt sind (RPC 2019), aber auch E-Learning-Kurse (z. B. effektive Konsultationen, Kosten-Nutzen-Analyse, ex-post Bewertungen) und spezielle Schulungen für Analysten und Legisten (in den Fachministerien). Übergeordnetes Ziel des Kulturwandels ist es, im gesamten Regulierungssystem eine offene Kultur des Wissensaustauschs mit regelmäßigen Treffen und klaren Kommunikationswegen zu etablieren. Wenngleich die einzelnen Akteure (z. B. RPC und Fachministerien) innerhalb des formellen „Better Regulation Framework“ unterschiedliche Zuständigkeiten und Kompetenzen (mitunter auch Kontrollkompetenzen) aufweisen, soll durch engen Kontakt und informellen Austausch<sup>25</sup> die Verpflichtung auf ein gemeinsames Ziel („weltbeste, wachstums- und innovationsfördernde Regulierung“)<sup>26</sup> gelingen, welches tatsächlich (nur) gemeinsam – und nicht nebeneinander oder gegeneinander – am besten erreicht werden kann.<sup>27</sup>

Der Kulturwandel ist ein längerfristiger Prozess, der nicht „von oben verordnet“, sondern nur durch Information, Beratung, Schulung und auch entsprechende Anreize gefördert werden kann. Die einzelnen Akteure in den unterschiedlichen beteiligten Institutionen sollen sich daher auch als aktive Mitgestalter („co-owners“) des Prozesses zur gemeinsamen Zielerreichung verstehen. Zur Zielerreichung ist aber auch eine passende Fehler- bzw. Lernkultur erforderlich. Die bestehenden Instrumente (wie z. B. ex-ante Folgenabschätzungen), aber insbesondere auch neue Instrumente, müssen nicht notwendigerweise „perfekt“ sein, sondern sollen in der gemeinsamen Arbeit und anschließenden Evaluierung kontinuierlich verbessert werden. Dies beinhaltet z. B. auch die Bereitschaft,

---

<sup>25</sup> Zur Förderung einer Kooperationskultur setzt das RPC u. a. auf: persönliche Treffen („liaison meetings“), Teilnahme an Veranstaltungen, Vorträge, Teilnahme an Gesprächsrunden und Seminaren, regelmäßige Einzelgespräche auf Arbeits- und Leitungsebene, Berichte und Publikationen, soziale Medien, Vermittlung von Kontakten auf Arbeitsebene über das RPC-Sekretariat (vgl. Aepler et al. 2020).

<sup>26</sup> Vgl. HM Government 2022.

<sup>27</sup> Das RPC hat immer wieder festgestellt, dass von den Fachministerien angefertigte Gesetzesfolgenabschätzungen qualitativ hochwertiger sind und das Prüfverfahren einfacher und reibungsloser durchlaufen, wenn schon in der Vorbereitungsphase Kontakt mit dem RPC aufgenommen wurde. Indem die Fachministerien im Laufe der Zeit durch die vielen (informellen) Kontakte die Sichtweise des RPC quasi „internalisieren“, erhöht sich nicht nur die Qualität der eingereichten ex-ante Bewertungen, sondern sinken auch die „Transaktionskosten“ im Regulierungsprozess (verringertes Zeit- und Ressourceneinsatz).

sich einzugestehen, dass ex-ante Bewertungen – angesichts einer sich rasch wandelnden Umwelt und begrenzter Information – zukünftige Kosten-, Nutzen- und Folgewirkungen im Allgemeinen nur näherungsweise, aber nicht vollständig korrekt antizipieren können.<sup>28</sup> In Zukunft wollen die Politikträger deshalb noch größeres Gewicht darauf legen, durch die systematische Analyse von (abgeschlossenen) ex-post Evaluierungen eventuelle „blinde Flecken“ und nicht vorhergesehene Wirkungen zu identifizieren. Die gewonnenen Erkenntnisse („lessons learned“) sollen schließlich dazu genutzt werden, die Qualität zukünftiger ex-ante Folgenbewertungen weiter zu erhöhen und zudem bestehende Politikmaßnahmen zu optimieren – indem z. B. der Kosten- und Zeitaufwand zur Erreichung eines bestimmten Politikziels reduziert wird.<sup>29</sup> So spielt auch der Begriff „Innovation“ auf zweierlei Weise eine wichtige Rolle für das britische Regulierungssystem: Einerseits sollen die ergriffenen Regulierungsmaßnahmen im Idealfall dazu beitragen, Innovationen auf Seiten der Unternehmen zu fördern. Andererseits geht es aber auch darum, (neue und bestehende) Politikziele mit innovativen, möglichst wenig belastenden Maßnahmen zu erreichen.

### **Business Perceptions Surveys**

Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung sind langfristige Prozesse. Um sicherzustellen, dass die ergriffenen (Politik-) Maßnahmen in die richtige Richtung gehen und zu einer Verringerung der Bürokratiebelastung beitragen, führt das britische Wirtschaftsministerium seit 2007 im zweijährigen Turnus sog. „Business Perceptions Surveys“ durch.<sup>30</sup> Dabei handelt es sich um repräsentative qualitative Befragungen von ca. 2.000 Unternehmen mit mindestens einem Beschäftigten.

Die Befragungen decken jeweils mehrere Themengebiete ab. Die aktuelle Befragung von 2022 ist wie folgt gegliedert (vgl. Fragebogen in DBT 2023c):

- Unternehmenscharakteristika, Unternehmensentwicklung im letzten Jahr, Herausforderungen;
- Motivation für die Einhaltung der Vorschriften, gesamter Zeitaufwand, Entwicklung der Kostenbelastung, Komponenten der Bürokratiebelastung;

---

<sup>28</sup> Vgl. RPC-Einschätzung zu den ex-ante Schätzungen: *“We ‘guesstimate’ that as well as we can.”*

<sup>29</sup> Prägnant verdeutlicht wird die Bedeutung einer solchen Lern- bzw. Fehlerkultur durch die Einschätzung des britischen RPC: *“If it turned out, you could have done this a lot cheaper and got the same effect – that is a fantastic thing to learn from an ex-post evaluation.”*

<sup>30</sup> In der Anfangsphase von 2007 bis 2010 wurden die Befragungen jährlich durchgeführt.

- Bewertung der Politik zur Bürokratiereduzierung;
- Erfahrungen mit nationalen und regionalen Regulierungsbehörden;
- Inanspruchnahme und Kosten für externe Unterstützung bei der Einhaltung von Vorschriften;
- Erwartete Entwicklung der Bürokratiebelastung im nächsten Jahr.

Die „Business Perceptions Surveys“ sind für die Regierung eine wichtige Informationsquelle, um zu beurteilen, inwieweit die Maßnahmen zur Verringerung der Bürokratiebelastung von den Unternehmen wahrgenommen werden und wo die Anstrengungen konzentriert werden müssen. Um ermitteln zu können, inwiefern die Unternehmen im Zeitablauf tatsächlich eine spürbare Verringerung der bürokratischen Lasten wahrnehmen, werden mehrheitlich dieselben bzw. sehr ähnliche Fragen gestellt. Zusätzlich werden auch aktuelle Themen in den Befragungen aufgegriffen – in der aktuellen Ausgabe z. B. Einschätzungen der Unternehmen zur Bürokratiebelastung während der Covid-19 Pandemie bzw. während der Brexit-Übergangsphase. Da Längsschnittvergleiche für die Aussagekraft der Befragungen von entscheidender Bedeutung sind, bleibt die Methodik im Hinblick auf Stichprobenziehung, Fragebogendesign, Feldarbeit und Gewichtung in weiten Teilen unverändert.

Die „Business Perceptions Surveys“ mit ihrer Perspektive auf Bürokratie, Regulierung und Politik(-maßnahmen) sind insgesamt ein wichtiges Feedback-Instrument für die Politikentwicklung in Großbritannien. Die Ergebnisse werden häufig in Strategiepapieren der britischen Regierung aufgegriffen, um etwa den Erfolg der bisherigen Politik oder noch notwendigen Verbesserungsbedarf in bestimmten Teilgebieten (z. B. der Innovationsförderung) aufzuzeigen. Besonderer Erkenntnisgewinn resultiert aus den Längsschnittanalysen im Zeitablauf.

### **Bürokratie und Rechtsetzung neu und weiter denken**

Wirtschaftspolitische Diskussionen zum Thema Bürokratie konzentrieren sich in Deutschland oftmals vorrangig auf den Abbau von Berichts- und Informationspflichten („Papierkram“), den Rückstand im Bereich der Verwaltungsdigitalisierung oder auf einzelne unsinnige oder unverhältnismäßige Vorschriften. Diese und ähnliche Aspekte sind zweifellos wichtig, um (individuelle) Unternehmen von Bürokratiepflichten zu entlasten. Der wirtschaftspolitische Diskurs und die Strategiepapiere der Regierung in Großbritannien scheinen demgegenüber weiter, strategischer und zeitlich längerfristig ausgerichtet zu sein. Infolgedessen spricht man dort auch eher selten von kleinteiliger „Bürokratie“, sondern viel

häufiger von „Regulierung“, d. h. von dem Rechtsrahmen, innerhalb dessen die Unternehmen agieren und Wertschöpfung generieren (können).

Das britische Regulierungssystem – d. h. das (Kreislauf-) Prozedere, in dem Rechtsvorschriften entwickelt, umgesetzt und überprüft werden – belegt in vielen internationalen Vergleichen Spitzenränge. Viele Strategiepapiere der britischen Regierung betonen und kommunizieren aktiv die hohe strategische Bedeutung und internationale Vorreiterposition des britischen Regulierungssystems. Es wird als zentraler Erfolgsfaktor („national asset“) betrachtet, der dazu beiträgt, Innovation, Wettbewerbsfähigkeit und letztendlich gesellschaftlichen Wohlstand hervorzubringen.<sup>31</sup>

Bürokratie bzw. Regulierung wird in Großbritannien weniger in statischen Kategorien des Zeit- und Kostenaufwands gedacht. Im Zentrum steht vielmehr die Bedeutung des Regulierungssystems als dynamischer Wettbewerbsfaktor im internationalen Standort- und Innovationswettbewerb. Werden Unternehmen durch suboptimale rechtliche Rahmenbedingungen (u. a. gesetzliche Ge- und Verbote) und komplizierte Genehmigungsverfahren übermäßig in ihrer Entwicklung eingeschränkt, so entstehen negative Folgewirkungen bzw. hohe Folgekosten für das einzelne Unternehmen und in der Aggregation für die Gesamtwirtschaft, die in ihrer Bedeutung über den Zeit- und Kostenaufwand (deutlich) hinaus gehen können.

Vor dem Hintergrund des rasanten technologischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandels ist die britische Regierung bestrebt, das Regulierungssystem und die Regulierungsinhalte entsprechend anzupassen und weiterzuentwickeln. Demzufolge soll der Regulierungsansatz so neugestaltet werden, dass er zum Wohle der Gesellschaft und der Gesamtwirtschaft Innovationen fördert und stimuliert. Eine so interpretierte Regulierung dient daher weniger (obrigkeitsstaatlichen) Überwachungs- und Kontrollzwecken, sondern kann eher im Sinne von „regulation as a service“ aufgefasst werden, da sie eine wesentliche Rahmenbedingung darstellt, die Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit ermöglicht.

---

<sup>31</sup> Entsprechend erklärt das britische Wirtschaftsministerium (DBT 2023a) in seinem Papier „Smarter Regulation to Grow the Economy“ einleitend: *„The productivity of British businesses is the fundamental driver of our economic performance, and in turn the prosperity of every household. When we tie businesses up in red tape we limit their ability to innovate and hamper our national growth prospects“.*

Hierzu identifiziert das Weißbuch „Regulation for the Fourth Industrial Revolution“ der britischen Regierung (HM Government 2019) verschiedene Handlungsschwerpunkte, um die Regulierung an die neuen Herausforderungen anzupassen. Zusätzlich ermittelt der Expertenausschuss des „Regulatory Horizons Council“ (RHC) die Auswirkungen technologischer Innovationen mit hohem potenziellen Nutzen für die britische Wirtschaft und Gesellschaft und berät die Regierung in Bezug auf die erforderliche Regulierungsform (RHC 2023).

Ein weiterer Ansatz, Bürokratie und Regulierung neu und weiter zu denken, ist der auf Erkenntnissen der Verhaltenswissenschaften („behavioural economics“) beruhende Politikansatz der „Ethical Business Regulation“ (Hodges 2016). Dieser beinhaltet die Abkehr von einem herkömmlichen „command and control“ hin zu einem risikobasierten „enable and motivate“-Ansatz. Seinen Ausdruck findet der Paradigmenwechsel u. a. darin, dass Behörden und Unternehmen – risikobasiert – gemeinsame Anstrengungen unternehmen, um wichtige Schutzziele partnerschaftlich und im vertrauensvollen Informations- und Erfahrungsaustausch zu erreichen, wobei sog. „schwarze Schafe“ natürlich entsprechend sanktioniert werden müssen. Wenn Unternehmen – intrinsisch motiviert und mit entsprechendem (Vertrauens-) Spielraum ausgestattet – wichtige Schutzziele verfolgen, verbessert dies nicht nur die effektive Zielerreichung (vgl. Blanc 2020), sondern baut zugleich Bürokratie ab und entspricht zudem eher den Vorstellungen, wie Staat, Unternehmen sowie Bürgerinnen und Bürger im 21. Jahrhundert interagieren und kooperieren sollten. Der Ansatz der „Ethical Business Regulation“ wird in Großbritannien bereits erfolgreich in einigen (Wirtschafts-) Sektoren angewandt, z. B. Zivilluftfahrt, Pharmaindustrie und Medizinprodukte, Wasser, Energie, Lebensmittelstandards, Glücksspiel sowie Gleichstellung und Menschenrechte.

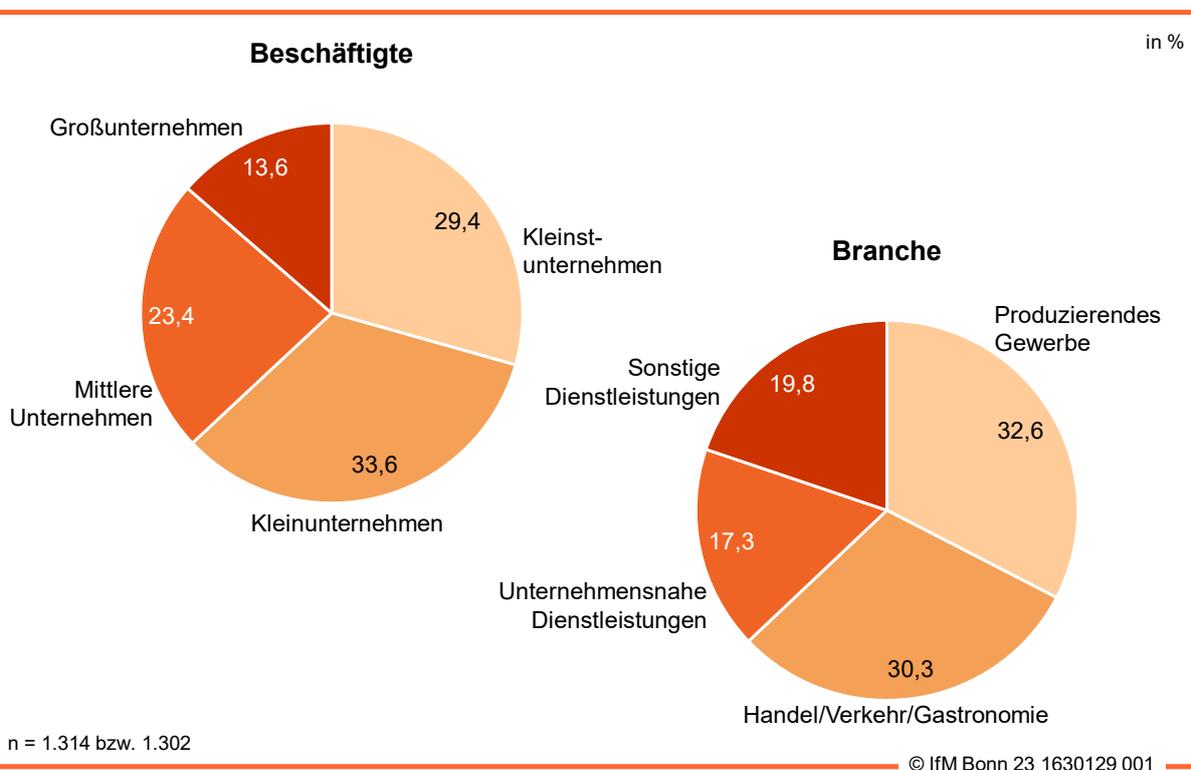
## 4 Unternehmensbefragung

### 4.1 Datengrundlage

Die bundesweite Unternehmensbefragung fand im August und September 2023 als Onlinebefragung statt. Die Auswahl der adressierten Unternehmen erfolgte durch Ziehung einer geschichteten Zufallsstichprobe. Die Grundgesamtheit bildeten alle Unternehmen sowohl mit als auch ohne Beschäftigte, deren Geschäftssitz in Deutschland liegt. Die Ansprache der Unternehmen erfolgte per E-Mail. Insgesamt 1.034 Unternehmen beteiligten sich an der Befragung. Dies entspricht einer Rücklaufquote von 3,2 %.

Zusätzlich unterstützten Verbände und sonstige Intermediäre die Befragung, indem sie über verschiedene Kanäle, wie bspw. Newsletter oder Homepages oder direkte Ansprache auf die Befragung aufmerksam machten. Die Teilnahme erfolgte über einen separaten Link. Insgesamt haben sich 291 Unternehmen auf diesem Weg an der Befragung beteiligt. Damit nahmen insgesamt 1.325 Unternehmen an der Umfrage teil, die sich wie folgt auf verschiedene Größenklassen und Branchen verteilen (vgl. Abbildung 5).

Abbildung 5: Verteilung der Stichprobe nach Beschäftigten und Branchen



Quelle: Befragung des IfM Bonn 2023; ungewichtete Werte; eigene Berechnungen.

Die Antworten der teilnehmenden Unternehmen wurden anhand der Beschäftigtenengrößenklasse und der Branche auf die Grundgesamtheit aller Unternehmen in Deutschland hochgerechnet, so dass repräsentative Aussagen über alle Unternehmen möglich sind.

## 4.2 Wahrnehmung der bürokratischen Belastung

Im Rahmen einer Vorgängerstudie zur Bürokratiewahrnehmung von Unternehmen entwickelte das IfM Bonn im Jahr 2019 auf Grundlage bestimmter konstituierender Merkmale der Bürokratiebelastung drei verschiedene Wahrnehmungstypen (vgl. Holz et al. 2019). Diese drei Wahrnehmungstypen bezeichneten wir als „der Unbelastete“, „der Pragmatische“ und „der Verdrossene“ (vgl. Übersicht 2). Jeder Wahrnehmungstyp weist für sich homogene Merkmale auf, grenzt sich zugleich aber auch von den anderen Typen ab (vgl. Schmidt-Hertha/Tippelt 2011). Eine explorative Faktorenanalyse zeigt einen engen statistischen Zusammenhang zwischen den drei Merkmalen auf.<sup>32</sup> Die empfundene Belastung, der empfundene Aufwand zur Erfüllung bürokratischer Erfordernisse sowie der Grad der Emotionalität, den das Thema Bürokratie hervorruft, bilden den gemeinsamen Faktor: die Bürokratiewahrnehmung. Anschließend haben wir die Bewertung der drei Merkmale miteinander kombiniert. Damit erhalten wir einen messbaren (aggregierten) Wert für die Bürokratiewahrnehmung. Sind die Werte gering, geben sie den Unbelasteten Typ wieder. Mittlere Werte repräsentieren den Pragmatischen Typ, während hohe Werte für den Verdrossenen Typ stehen.

Übersicht 2: Merkmale der drei Wahrnehmungstypen

Konstituierende Merkmale	Wahrnehmungstyp		
	Der Unbelastete	Der Pragmatische	Der Verdrossene
Empfundene Belastung	sehr gering	mittel	sehr hoch
Gefühlte Verhältnismäßigkeit des Aufwands	vertretbar	teilweise vertretbar	unverhältnismäßig
Grad der Emotionalität des Themas	sehr gering	mittel	sehr hoch

© IfM Bonn

Quelle: IfM Bonn 2019.

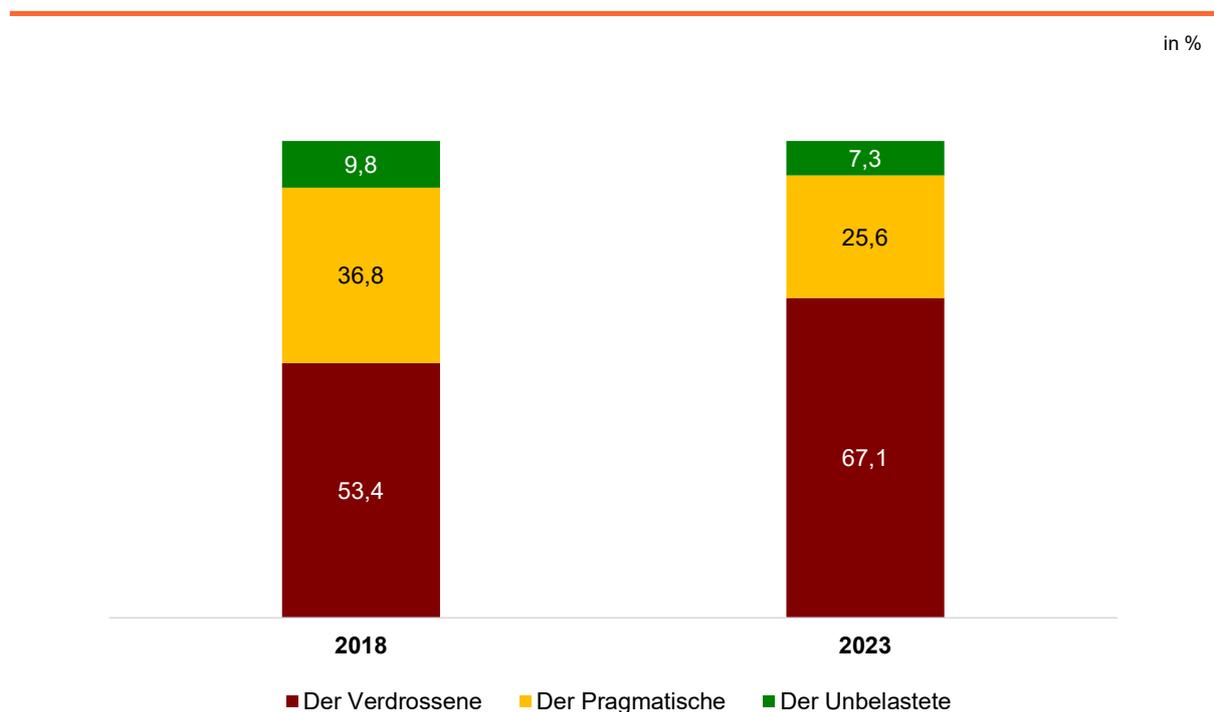
<sup>32</sup> Zur genauen Ermittlung siehe Holz et al. 2019.

Der Unbelastete Typ stuft die Bürokratiebelastung im Allgemeinen eher als gering bzw. vertretbar ein. Er bewertet Bürokratie eher sachbezogen und erkennt die Notwendigkeit an, dass die Umsetzung bürokratischer Anforderungen mit gewissem, aber noch verhältnismäßigem Aufwand verbunden ist. Demgegenüber fühlt sich der „Verdrossene Typ“ übermäßig stark belastet und schätzt seinen Aufwand als unverhältnismäßig hoch ein. Er konnotiert Bürokratie sehr negativ und verbindet eine starke Emotionalität mit dem Thema. Während der Unbelastete und der Verdrossene Typ jeweils das Ende eines Kontinuums markieren, lässt sich der Pragmatische Typ zwischen ihnen verorten.

#### 4.2.1 Verteilung nach Wahrnehmungstypen

Die Ergebnisse der aktuellen Unternehmensbefragung zeigen, dass gegenwärtig gut zwei Drittel aller Unternehmen dem Verdrossenen Wahrnehmungstyp zuzuordnen sind (vgl. Abbildung 6).

Abbildung 6: Verteilung der Unternehmen nach Wahrnehmungstypen 2018 und 2023



n = 1.210 bzw. 1.232

© IfM Bonn 23 1630129 002

Quelle: Befragungen des IfM Bonn 2018 und 2023; gewichtete Werte; eigene Berechnungen.

Gegenüber der Befragung von 2018 hat sich der Prozentanteil somit noch einmal um fast 14 Prozentpunkte erhöht. Zugleich ist der Anteil des Pragmatischen Typs von knapp 37 % auf 26 % deutlich gesunken. Unternehmen des

Unbelasteten Typs bilden eine Minderheit in der gesamten Unternehmenslandschaft. Ihr Anteil ging von knapp 10 % auf gut 7 % zurück. In ihrer Gesamtheit verdeutlichen diese Zahlen, dass ein sehr hoher und steigender Anteil der deutschen Unternehmen in hohem Maße durch Bürokratie belastet ist.

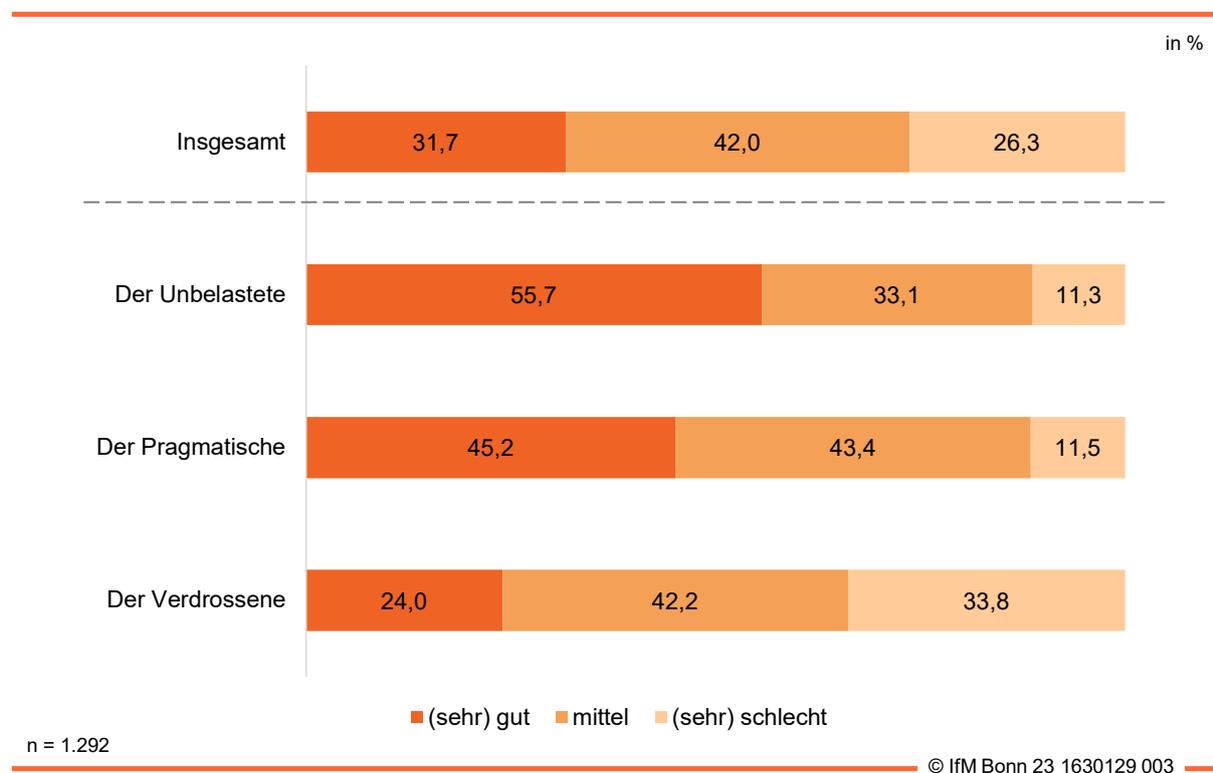
In Westdeutschland und in Berlin sind Unternehmen des Verdrossenen Typs (jeweils 68 %) stärker verbreitet als in Ostdeutschland (57 %), wo deutlich mehr Unternehmen dem Pragmatischen Typ (37,5 %) zuzurechnen sind. Eine Differenzierung nach Wirtschaftssektoren zeigt nur vergleichsweise geringe Unterschiede. Am häufigsten ist der Verdrossene Wahrnehmungstyp im Sektor „Handel, Verkehr, Gastronomie“ (71 %) anzutreffen, am seltensten im unternehmensnahen Dienstleistungssektor (ca. 63 %). Nach Größenklassen differenziert nimmt die Verbreitung des Verdrossenen Typs zunächst innerhalb des KMU-Sektors mit der Unternehmensgröße zu: die entsprechenden Anteilswerte für Kleinstunternehmen, Kleinunternehmen und mittlere Unternehmen belaufen sich auf 66 %, 73 % und 77 %. Unter den Großunternehmen mit mindestens 250 Beschäftigten ist der Verdrossene Typ mit einem Anteil von rund 73 % etwas weniger verbreitet als bei den mittleren Unternehmen.

Die weit gefasste – über reine Kostenaspekte hinausgehende – Bürokratiewahrnehmung von Unternehmen (unterschiedlicher Größe) wird gewöhnlich durch verschiedene – mitunter gegenläufige – Effekte beeinflusst. Dazu zählen u. a. Fixkosten-, Spezialisierungs- und Ressourceneffekte, aber auch mögliche Ausnahmeregelungen und Erleichterungen für kleinere Unternehmen durch Schwellenwerte und Brancheneffekte. Darüber hinaus weitet sich das (bürokratierelevante) unternehmerische Betätigungsfeld von Unternehmen mit steigender Größe oftmals deutlich aus. Aufgrund dessen müssen größere Unternehmen häufig eine Vielzahl von bürokratischen Erfordernissen aus unterschiedlichen Rechtsbereichen erfüllen, u. a. mit Bezug zu Außenhandel, Forschung und Entwicklung, Arbeits-, Umwelt- und Klimaschutz, Lieferkettensorgfaltspflichten etc. Großen (Konzern-) Unternehmen kann es aufgrund ihrer größeren Ressourcenverfügbarkeit mitunter etwas leichter fallen, diese Vielzahl an Erfordernissen zu erfüllen als z. B. mittleren Unternehmen.

Als wie belastend und aufwändig Unternehmen Bürokratie wahrnehmen, kann auch von der aktuellen Unternehmenssituation maßgeblich beeinflusst werden. In einer krisenhaften Unternehmenssituation sind die unternehmerischen Ressourcen in der Regel besonders angespannt und knapp. Zeit-, Finanz- und Personal-Ressourcen, die die Unternehmen für die Erfüllung bürokratischer

Pflichten einsetzen müssen, stehen für die originäre unternehmerische Tätigkeit und Wertschöpfung nicht zur Verfügung und können somit keinen direkten Beitrag zur Überwindung der Unternehmenskrise leisten.<sup>33</sup> Mit dem Befolgen von Bürokratiepflichten sind somit Opportunitätskosten im Sinne von entgangener (originärer) Wertschöpfung verbunden. In einer Unternehmenskrise fallen diese Opportunitätskosten besonders ins Gewicht und können so auch einen wesentlichen Einfluss auf die Wahrnehmung und Bewertung von Bürokratie ausüben. Eine schlechte Unternehmenssituation kann so im Sinne eines Wirkungsverstärkers die wahrgenommenen Belastungen noch weiter erhöhen.

Abbildung 7: Aktuelle Unternehmenssituation nach Wahrnehmungstypen



Quelle: Befragung des IfM Bonn 2023; gewichtete Werte; eigene Berechnungen.

Gegenwärtig beschreibt gut ein Viertel aller Unternehmen und sogar gut jedes dritte Unternehmen des Verdrossenen Typs seine Unternehmenslage als schlecht bzw. sehr schlecht (vgl. Abbildung 7). Die bürokratischen Belastungen wirken sich also aktuell für eine große Zahl von Unternehmen mit krisenhafter

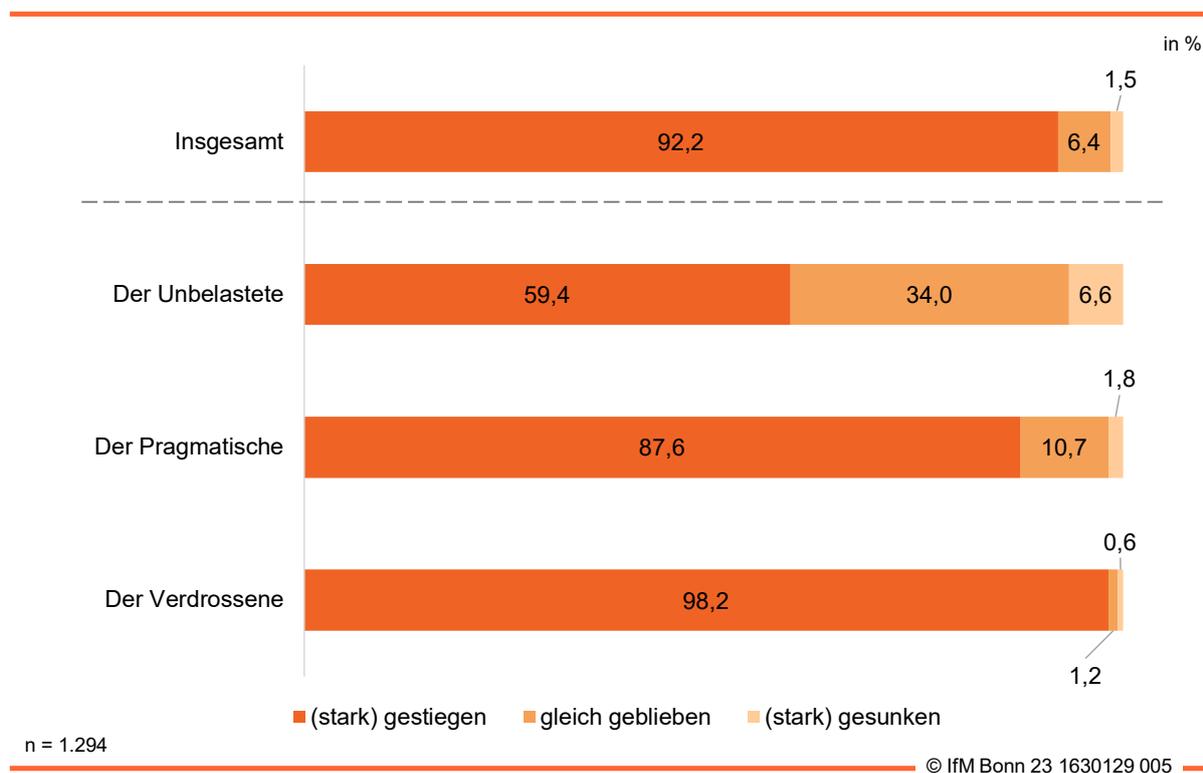
<sup>33</sup> Gemäß Icks/Weicht (2022) sind in einem Maschinenbauunternehmen mit 125 Beschäftigten jährlich rund 3 % des Jahresumsatzes für Bürokratiezwecke gebunden. Dies entspricht zehn in Vollzeit Beschäftigten; in einem Großunternehmen mit 3.500 Beschäftigten sogar 40 in Vollzeit Beschäftigten (bei einem Umsatzanteil von rund 1 %).

Unternehmenssituation besonders nachteilig aus. Insofern können effektive Bürokratieabbaumaßnahmen – vor dem Hintergrund einer multiplen politischen und volkswirtschaftlichen Krisenlage und hoher Unsicherheit – wichtige Beiträge zu einer Stärkung und Entlastung von Unternehmen leisten.

#### 4.2.2 Entwicklung der Bürokratiebelastung und gemachte Erfahrungen im Umgang mit Bürokratie

Der deutlich erhöhte Anteil des Verdrossenen Wahrnehmungstyps führt zu der Vermutung, dass die Unternehmen in den vergangenen Jahren einen substanziellen Anstieg der Bürokratiebelastung wahrgenommen haben. Dies bestätigen die Ergebnisse unserer Unternehmensbefragung (vgl. Abbildung 8).

Abbildung 8: Entwicklung der Bürokratiebelastung in den letzten fünf Jahren



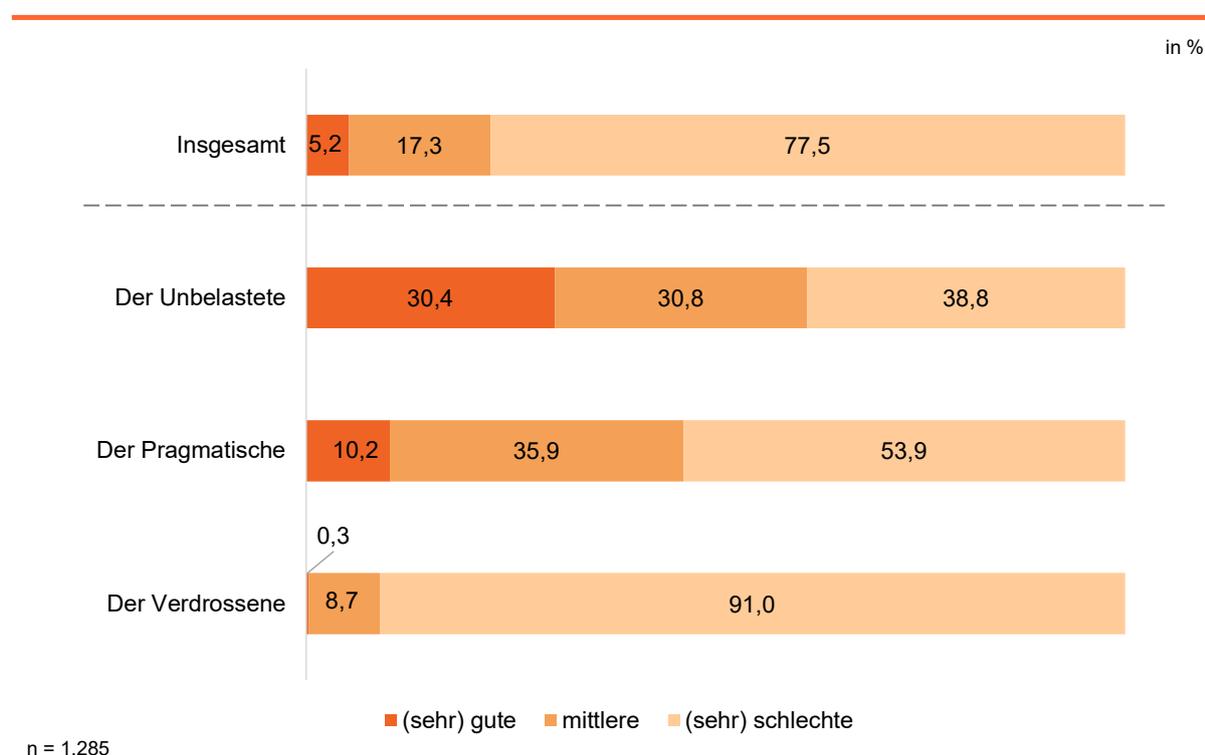
Quelle: Befragung des IfM Bonn 2023; gewichtete Werte; eigene Berechnungen.

Gut neun von zehn Unternehmen geben für die vergangenen fünf Jahre eine steigende Bürokratiebelastung an; nahezu sechs von zehn (58 %) beschreiben den Anstieg sogar als sehr stark. Unternehmen des Verdrossenen Typs charakterisieren den Anstieg deutlich häufiger (70 %) als sehr stark als die beiden anderen Wahrnehmungstypen.

Betrachtet man die Ergebnisse nach Beschäftigtengrößenklassen und Branchen, so zeigen sich nur geringfügige Unterschiede. Kleinere Unternehmen nehmen in etwas geringerem Maße einen (sehr starken) Anstieg der Bürokratiebelastung wahr als größere. Ebenso wie die gestiegene Verbreitung des Verdrossenen Typs signalisiert auch die von der weit überwiegenden Mehrheit der Unternehmen konstatierte (stark) gestiegene Bürokratiebelastung dringenden wirtschaftspolitischen Handlungsbedarf.

Die Erfahrungen, die Unternehmen in der Vergangenheit mit Bürokratie gemacht haben, haben wesentlichen Einfluss auf die Bürokratiewahrnehmung der Unternehmen. Während ihrer unternehmerischen Tätigkeit haben die Unternehmen vielerlei Berührungspunkte mit Bürokratie und bauen daher im Laufe der Zeit einen (kumulierten) Erfahrungsschatz auf, der sich aus einer Vielzahl von Einzeleindrücken speist („Pool of Memory“).<sup>34</sup> Diese Erfahrungen der Unternehmen mit Bürokratie sind allerdings bei der Mehrzahl der befragten Unternehmen deutlich negativ geprägt (vgl. Abbildung 9).

Abbildung 9: Erfahrungen mit Bürokratie



Quelle: Befragung des IfM Bonn 2023; gewichtete Werte; eigene Berechnungen.

<sup>34</sup> Vgl. Holz et al. (2019).

Mehr als drei Viertel der Unternehmen haben insgesamt gesehen (sehr) schlechte Erfahrungen im Umgang mit bürokratischen Erfordernissen des Staates gemacht. Dies trifft in besonderem Maße auf Unternehmen des Verdrossenen Typs zu (91 %): Vier von zehn geben sogar an, insgesamt sehr schlechte Erfahrungen gemacht zu haben. Die Befragungsergebnisse zeigen aber auch, dass die Unternehmen ihre Erfahrungen mit den bürokratischen Anforderungen nicht durchgängig negativ, sondern differenziert bewerten. So haben z. B. knapp ein Drittel der Unternehmen des Unbelasteten Typs und rund jedes zehnte Unternehmen des Pragmatischen Typs auch gute Erfahrungen mit Bürokratie gemacht.

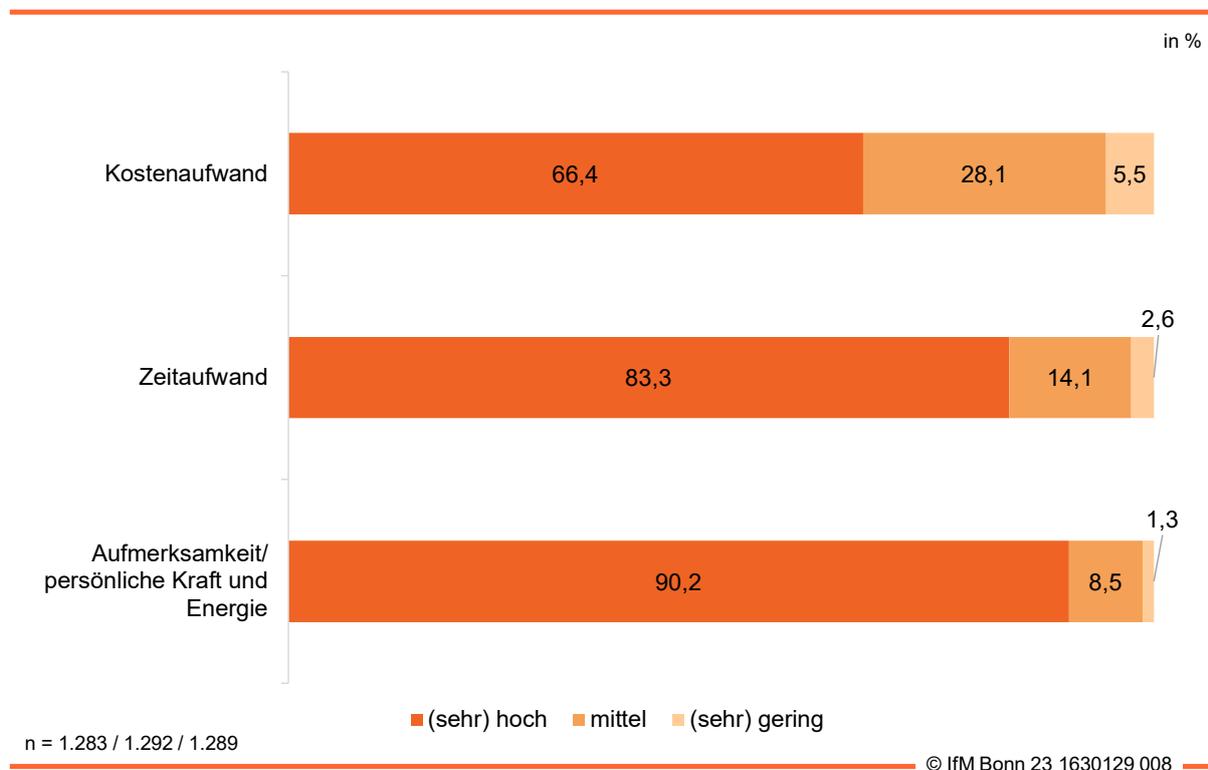
### **4.2.3 Bewertung des bürokratischen Aufwands**

Unternehmen kritisieren gemeinhin den hohen Aufwand, der mit der Erfüllung bürokratischer Anforderungen verbunden ist. Die auf dem Standardkostenmodell beruhenden Indikatoren zur Bürokratiemessung – in Deutschland der Bürokratiekostenindex und die jährliche Veränderung des Erfüllungsaufwands – konzentrieren sich vornehmlich auf den (regelmäßig anfallenden) Zeit- und Kostenaufwand, der mit der Erfüllung von bundesrechtlichen Vorschriften einhergeht. Darüber hinaus ist der Umgang mit Bürokratie für viele Unternehmen oftmals auch kräftezehrend, da sie viel persönliche Energie und Aufmerksamkeit einsetzen müssen, um den – nicht immer als sinnvoll und verhältnismäßig wahrgenommenen – Anforderungen Folge zu leisten (vgl. Holz et al. 2019). Diese eher emotionalen und psychologischen Aspekte werden in den offiziellen Bürokratiemessungen jedoch – nicht zuletzt aus methodischen Erfassungsschwierigkeiten – nicht abgebildet.

In unserer Befragung haben wir daher die Unternehmen danach gefragt, wie hoch sie den Aufwand an Zeit, Kosten und persönlicher Kraft und Energie zur Umsetzung bürokratischer Vorgaben einschätzen (vgl. Abbildung 10). Interessanterweise bewerten die Unternehmen den reinen Kostenaufwand deutlich seltener als hoch bzw. sehr hoch (66 %) als den Zeitaufwand (83 %) bzw. den Einsatz an persönlicher Kraft und Energie/Aufmerksamkeit (90 %). Über die kostenmäßige Belastung hinaus, die insbesondere in krisenhaften Unternehmenssituationen schon einschränkend genug ist, beansprucht Bürokratie somit in noch höherem Maße die Zeit- sowie die Kraft- und Aufmerksamkeitsreserven von Unternehmen. Bürokratie, die übermäßig Zeit und persönliche Energie absorbiert, schränkt zudem die Freude an unternehmerischer Tätigkeit ein (vgl. Kapitel 4.4), lähmt die unternehmerische Dynamik und beeinträchtigt so ganz

allgemein das Klima und die Bedingungen für Unternehmertum, Innovation und Wachstum.

Abbildung 10: Komponenten der Bürokratiebelastung



Quelle: Befragung des IfM Bonn 2023; gewichtete Werte; eigene Berechnungen.

Die hohe Bedeutung des Einsatzes von persönlicher Kraft und Energie als Faktor der Bürokratiebelastung wird von Unternehmen aller Größenklassen nahezu gleichermaßen geteilt (zwischen 90 % und 94 %). Selbst knapp zwei Drittel der Unternehmen des Unbelasteten Typs geben an, dass sie in hohem bzw. sehr hohem Ausmaß persönliche Kraft und Energie einsetzen müssen, um den Bürokratiepflichten nachkommen zu können.

#### Überzeichnung des geschätzten Kostenaufwands

Nach überschlägiger Schätzung der befragten Unternehmen macht der Kostenaufwand für die Erfüllung bürokratischer Pflichten (inkl. Ausgaben für externe Dienstleister und gesetzlich notwendige Investitionen) im Durchschnitt ca. 15,7 % des gesamten Jahresumsatzes aus. Demgegenüber ermitteln empirische Studien, die die bürokratiebedingten Kosten auf Basis des Standardkostenmodells (vgl. Chlumsky et al. 2006) detailliert erheben, deutlich geringere Anteilswerte am Jahresumsatz – je nach Größenklasse und Branche – in Höhe von 1 % bis 5 % (vgl. z. B. Icks/Weicht 2023, Deloitte 2021 und Bex et al. 2020).

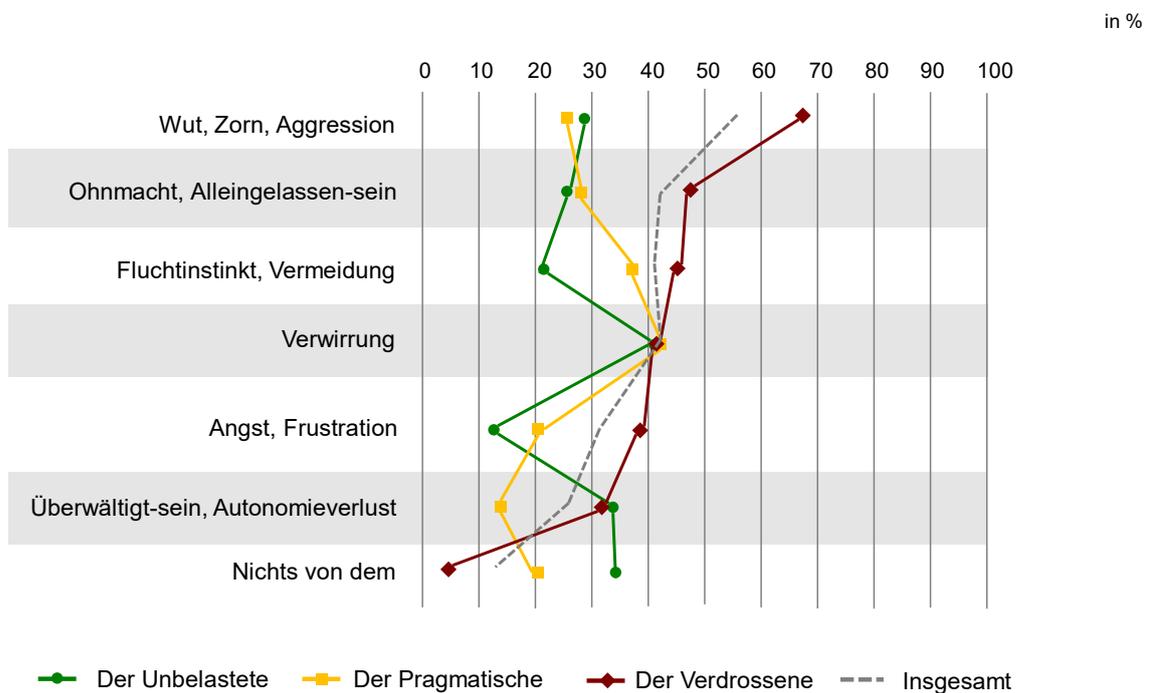
Wenngleich es im Detail Unterschiede geben kann, welche spezifischen Kostenbestandteile die empirischen Studien und die befragten Unternehmen konkret berücksichtigt haben, deutet die sehr große Differenz zwischen gemessenem und geschätztem Anteil am Jahresumsatz darauf hin, dass die von den Unternehmen geschätzten Anteilswerte oftmals „emotional

überzeichnet“ sind. Diese Vermutung findet u. a. dadurch Bestätigung, dass Unternehmen des Verdrossenen Typs, die wie unsere Befragungsergebnisse zeigen, im Allgemeinen besonders emotional auf Bürokratie reagieren, im Durchschnitt eine deutlich höhere anteilige Kostenbelastung (16,8 %) schätzen als solche des Pragmatischen (13,6 %) und des Unbelasteten Typs (12,2 %).

Auch die Unternehmensgröße spielt bei der Einschätzung des Kostenaufwands eine Rolle. Hier zeigt sich der bei Kostenbelastungen erwartbare negative Größeneffekt: Mit steigender Unternehmensgröße fällt der geschätzte Anteil am Jahresumsatz zunehmend geringer aus (von 16,1 % für Kleinunternehmen bis 10,8 % bei Großunternehmen).

Die dauerhaft hohe Beanspruchung der persönlichen Kraft und Energie durch Bürokratie kann sich in den Unternehmen – je nach persönlicher Disposition und konkretem Ausmaß der Belastung – in unterschiedlichen Emotionen äußern. Die Unternehmen wurden daher in unserer Befragung gebeten, Auskunft über die Gefühle zu geben, die die bürokratischen Erfordernisse bei ihnen auslösen. Aus einer Gruppe vorgegebener Emotionen waren Mehrfachnennungen möglich (vgl. Abbildung 11).

Abbildung 11: Komponenten der psychologischen Kosten nach Wahrnehmungstypen



n = 1.286

© IfM Bonn 23 1630129 011

Quelle: Befragung des IfM Bonn 2023; gewichtete Werte; eigene Berechnungen.

Bei über der Hälfte der befragten Unternehmen (55 %) löst der Umgang mit Bürokratie Wut, Zorn und Aggression aus. Jeweils mehr als vier von zehn

Unternehmen fühlen sich ohnmächtig und alleingelassen, nehmen ein Gefühl der Verwirrung wahr, spüren einen Fluchtinstinkt und wollen die Erledigung am liebsten vermeiden. Einen Autonomieverlust bzw. das Gefühl des Überwältigt-sein empfindet gut jedes vierte Unternehmen.

Differenziert man die Ergebnisse weiter nach Wahrnehmungstypen, so zeigen sich einige deutliche Unterschiede in den Bewertungen. Das Thema Bürokratie ruft bei fast allen Unternehmen des Verdrossenen Typs, aber nur bei zwei Dritteln des Unbelasteten Typs Emotionen hervor. Unternehmen des Verdrossenen Typs sind dadurch charakterisiert, dass bei ihnen vor allem „Wut, Zorn, Aggression“ (69 %), aber auch „Ohnmacht, Alleingelassen-sein“ (49 %) sowie „Angst, Frustration (40 %) deutlich häufiger ausgelöst werden als bei den zwei anderen Typen. Bei den Unbelasteten fällt vor allem die Sorge um einen Autonomieverlust auf. Einig sind sich jedoch alle drei Wahrnehmungstypen bezüglich der Verwirrung, die Bürokratie bei ihnen auslöst. Dieses Ergebnis deutet auf ein generelles Problem der eher unpräzisen, nicht eindeutig verständlichen und häufigen Änderungen unterworfenen bürokratischen Vorgaben und Regularien hin.

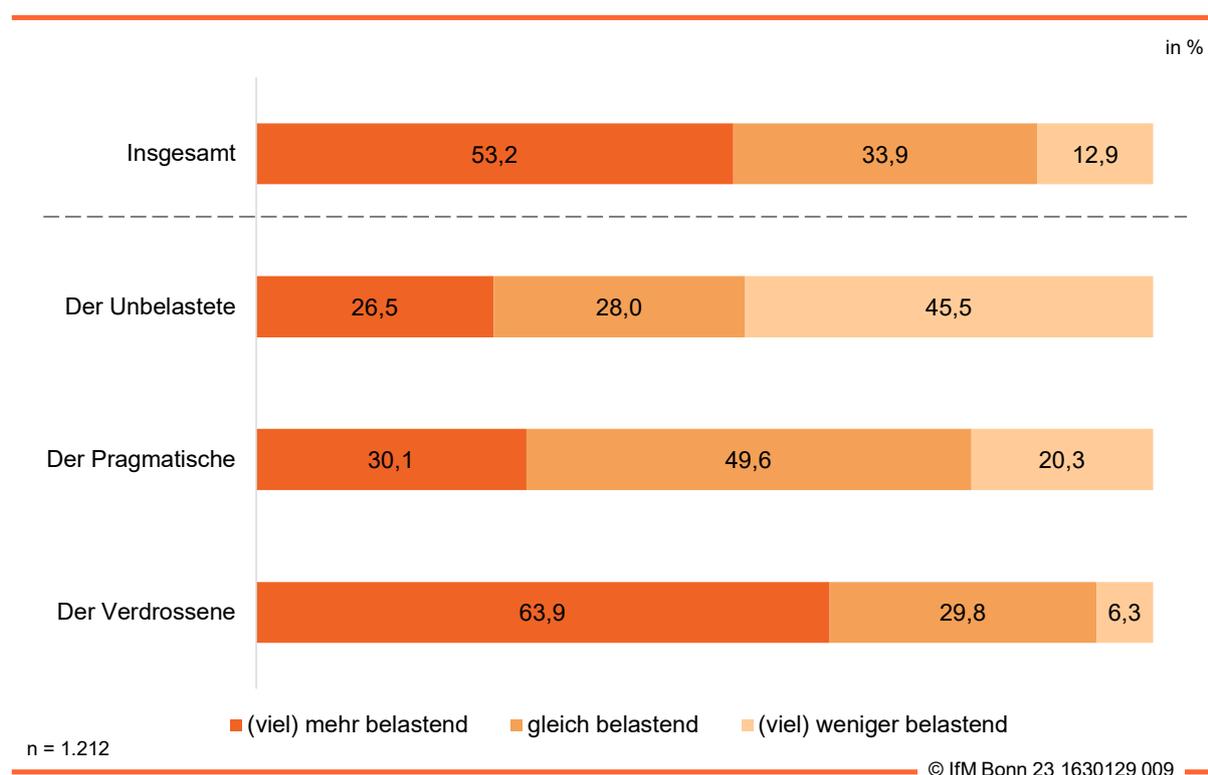
Während Großunternehmen häufiger als KMU Emotionen im Zusammenhang mit Verwirrung bzw. Autonomieverlust nennen, sind bei Kleinstunternehmen die Gefühle „Ohnmacht, Alleingelassen-sein“, „Angst, Frustration“ sowie „Fluchtinstinkt, Vermeidung“ besonders stark verbreitet. Insbesondere (eigentümergeführte) Kleinstunternehmen fühlen sich von der Bürokratie oftmals so stark überfordert, dass sie die bürokratischen Erfordernisse am liebsten vermeiden würden. Hierin spiegeln sich u. a. die geringere Ressourcenverfügbarkeit, das geringere spezialisierte Wissen zum Thema Bürokratie und die Tatsache, dass Bürokratie in diesen Unternehmen häufig von der Unternehmerin bzw. dem Unternehmer selbst neben den originären Unternehmeraufgaben erledigt wird. Finanzielle Mittel, Zeit, Kraft und Energie, die für Bürokratie aufgewendet werden müssen, stehen dann für die originäre Unternehmenstätigkeit – obwohl dringend benötigt – nicht zur Verfügung, was vor allem Kleinstunternehmen besonders belastet und sich in entsprechenden Emotionen ausdrückt.

Ebenfalls interessant ist die Auswertung der Antworten nach Ost- und Westdeutschland. Während die ostdeutschen Unternehmen vor allem Wut, Zorn und Aggression verspüren und sich beim Umgang ohnmächtig und alleingelassen fühlen, sind die westdeutschen Unternehmen vergleichsweise stärker frustriert und möchten die bürokratischen Anforderungen eher vermeiden oder

aufschieben. Zudem befürchten sie deutlich stärker den Autonomieverlust durch die vielen bürokratischen Vorschriften als die ostdeutschen Unternehmen.

Die angeführte hohe Belastung durch die Kraft und Energie, die eine Person zur Erfüllung bürokratischer Vorgaben aufbringen muss, und auch die „emotional überzeichnete“ Überschätzung des Kostenaufwands deuten darauf hin, dass die sog. „psychologischen Kosten“ einen wesentlichen Bestandteil der Bürokratiebelastung darstellen.<sup>35</sup> Diese psychologischen Kosten werden jedoch in den Messungen zur Bürokratiebelastung nicht erfasst, es kommt also zu einer systematischen Untererfassung. Um Hinweise zu erhalten, wie stark diese methodische Untererfassung ist, haben wir die Unternehmen in unserer aktuellen Befragung explizit danach befragt, als wie bedeutsam sie die eher emotionalen Wirkungen der Bürokratiebelastung im Vergleich zur reinen Belastung durch Zeit- und Kostenaufwand einschätzen (vgl. Abbildung 12).

Abbildung 12: Psychologische Kosten im Vergleich zu Kosten- und Zeitaufwand



Quelle: Befragung des IfM Bonn 2023; gewichtete Werte; eigene Berechnungen.

<sup>35</sup> In der internationalen Forschungsliteratur werden psychologische Kosten im Kontext des Umgangs von Bürgerinnen und Bürgern mit staatlicher Bürokratie z. B. von Döring/Madsen 2022 und Moynihan et al. 2014 diskutiert.

Das Ergebnis bestätigt die oben aufgeführte Schlussfolgerung: Die emotionalen Wirkungen – d. h. die psychologischen Kosten – werden von der großen Mehrheit der Unternehmen (87 %) als mindestens gleich belastend bewertet wie der alleinige Zeit- und Kostenaufwand. Für über die Hälfte der Unternehmen (53 %) sind die psychologischen Kosten sogar stärker belastend als die beiden anderen Faktoren, die in den statistischen Bürokratiemessungen erfasst werden. Unternehmen des Verdrossenen Wahrnehmungstyps unterscheiden sich von den beiden anderen Typen dadurch, dass deutlich mehr – d. h. fast zwei Drittel – die psychologischen Kosten als stärker belastend einschätzen.

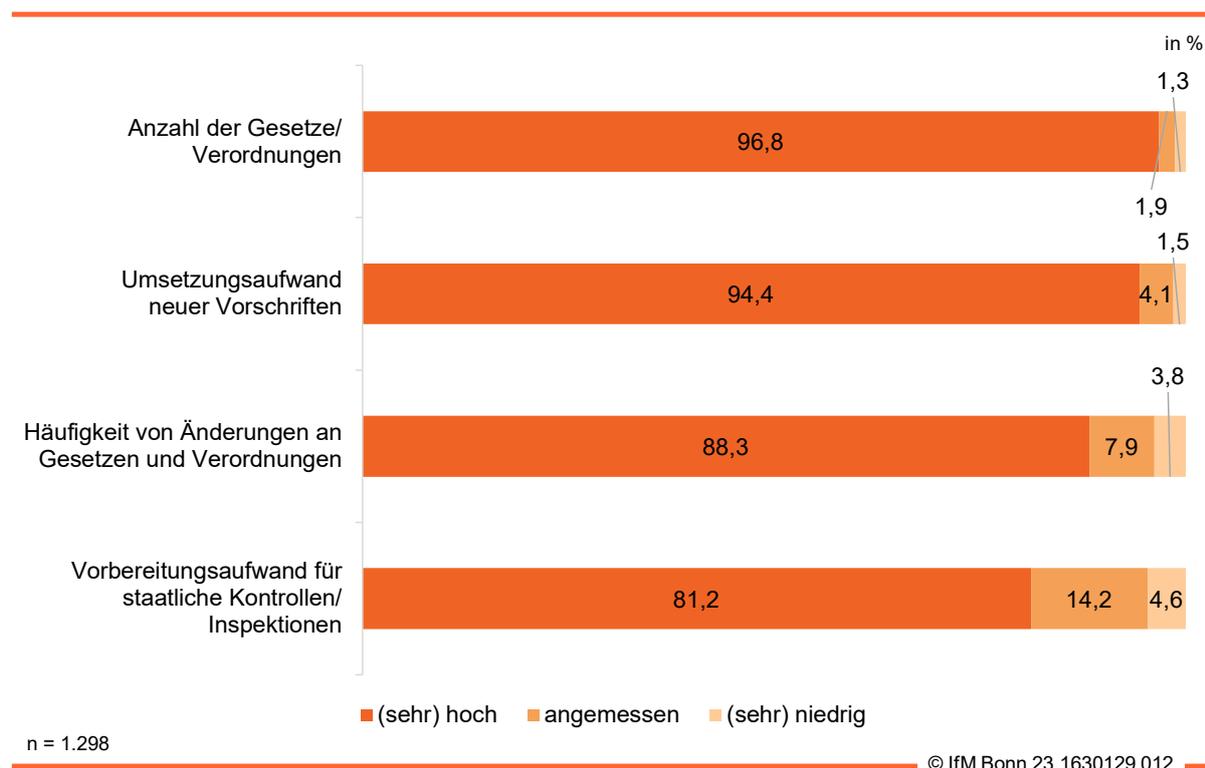
In ihrer Gesamtheit veranschaulichen die Ergebnisse, dass psychologische Kosten für alle Unternehmen – mit kleineren Binnendifferenzierungen innerhalb von Größenklassen und Branchen – eine große Bedeutung als Belastungsfaktor haben. Es spricht einiges dafür, dass ihre fehlende Berücksichtigung innerhalb der offiziellen Bürokratiemessungen die häufig thematisierte Divergenz zwischen Messergebnissen und der Wahrnehmung der Unternehmen zumindest teilweise – neben anderen Faktoren wie den ebenfalls nicht berücksichtigten Opportunitätskosten und den Folgekosten („second-round-costs“) – erklären kann.

### **4.3 Bewertung der Bürokratievorschriften**

Wie bewerten die Unternehmen nun konkret einzelne Bürokratiekomponenten? Bürokratie ist ein sehr vielschichtiges Phänomen und die Belastung kann sich aus vielen verschiedenen Quellen speisen.

Nahezu alle Unternehmen kritisieren die Anzahl der Gesetze und Verordnungen sowie den Umsetzungsaufwand neuer Vorschriften und bewerten die daraus resultierende Belastung als hoch oder sehr hoch. Dieses Ergebnis spiegelt einerseits die sehr hohe Regulierungsdichte in Deutschland wider (vgl. hierzu auch in Kapitel 4.5 die Bewertung des Verhältnisses von Kontrolle und Vertrauen), andererseits auch die häufig von Unternehmen wahrgenommene eingeschränkte Praxistauglichkeit und Verhältnismäßigkeit vieler Vorschriften sowie die geringe Verfügbarkeit von praktischen Umsetzungshilfen.

Abbildung 13: Belastung durch verschiedene Bürokratiedomponenten



Quelle: Befragung des IfM Bonn 2023; gewichtete Werte; eigene Berechnungen.

Hohe bzw. sehr hohe Belastungen ergeben sich für neun von zehn Unternehmen auch aus häufigen Änderungen an Gesetzen und Verordnungen. Um ständig bezüglich der aktuellen Rechtslage auf dem Laufenden zu sein und so rechtskonform agieren zu können, müssen Unternehmen hohe zeitliche und personelle Ressourcen einsetzen. Schwierigkeiten können sich hier auch aus der Intransparenz und schweren Auffindbarkeit der relevanten Rechtsnormen ergeben. Lediglich der Vorbereitungsaufwand für staatliche Kontrollen und Inspektionen wird etwas seltener – jedoch immer noch von mehr als 80 % aller Unternehmen – als (sehr) belastend wahrgenommen.

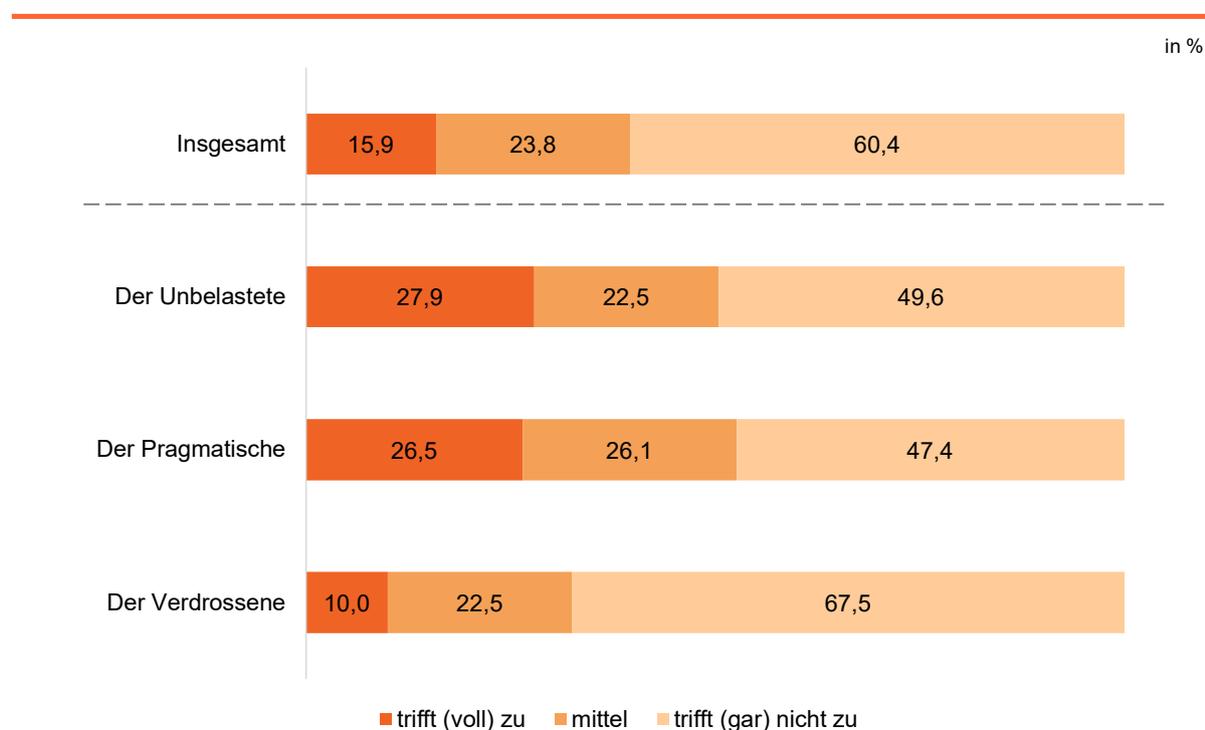
Erwartungsgemäß schätzen die Unternehmen des Verdrossenen Typs die Belastung der einzelnen Bürokratiedomponenten wesentlich häufiger als sehr hoch ein. Als Alarmzeichen kann gewertet werden, dass selbst ein sehr großer Teil des Unbelasteten Typs, der die Bürokratie mit größerem emotionalen Abstand betrachtet, die einzelnen Komponenten als (sehr) belastend einstuft (zwischen 52 % bezüglich des Vorbereitungsaufwands und 85 % bezüglich der Anzahl der Gesetze und Verordnungen).

Die hohe Zustimmung der Unternehmen über alle Wahrnehmungstypen, Größenklassen und Branchen hinweg zur Anzahl der Gesetze und Verordnungen

als wesentliche Belastungskomponente deutet darauf hin, dass es beim Bürokratieabbau nicht ausschließlich und vornehmlich darum gehen kann, eine relativ kleine Anzahl von besonders belastenden Gesetzen zu vereinfachen (vgl. Abbildung 14).

Für gut sechs von zehn Unternehmen – darunter besonders häufig Unternehmen des Verdrossenen Typs (68 %) – speist sich die Bürokratiebelastung aus vielen unterschiedlichen Rechtsnormen. Um einen spürbaren Bürokratieabbau zu erreichen, ist demnach eine großflächige Entlastung erforderlich. Hierfür müssen viele verschiedene und weit gefasste Rechtsbereiche – auch in ihrem Zusammenwirken – in den Blick genommen werden. Dies schließt nicht aus, dass gezielt einzelne, besonders belastende Rechtsvorschriften identifiziert und vereinfacht werden. Damit würde die Wirtschaftspolitik der Einschätzung von jeweils gut einem Viertel der Unternehmen des Pragmatischen und des Unbelasteten Typs Rechnung tragen, für die die Bürokratiebelastung in der Tat vorrangig aus einer kleinen Anzahl von Vorschriften resultiert.

Abbildung 14: Bürokratiebelastung durch geringe Anzahl von Vorschriften verursacht



Quelle: Befragung des IfM Bonn 2023; gewichtete Werte; eigene Berechnungen.

Die Beachtung und Anwendung von bürokratischen Pflichten erfordert von den Unternehmen grundsätzlich ein dreistufiges Vorgehen: sie müssen die für das

eigene Unternehmen und die entsprechenden Unternehmensvorgänge („Lebenslagen“) relevanten Vorschriften identifizieren, verstehen und auf den betreffenden Sachverhalt korrekt anwenden. In einer Gesamtbeurteilung und in Abhängigkeit von der wahrgenommenen Praxistauglichkeit und Verhältnismäßigkeit („Ziel-Mittel-Relation“) können sich die Bürokratievorschriften dann aus Sicht der Unternehmen als mehr oder weniger sinnvoll und angemessen erweisen.

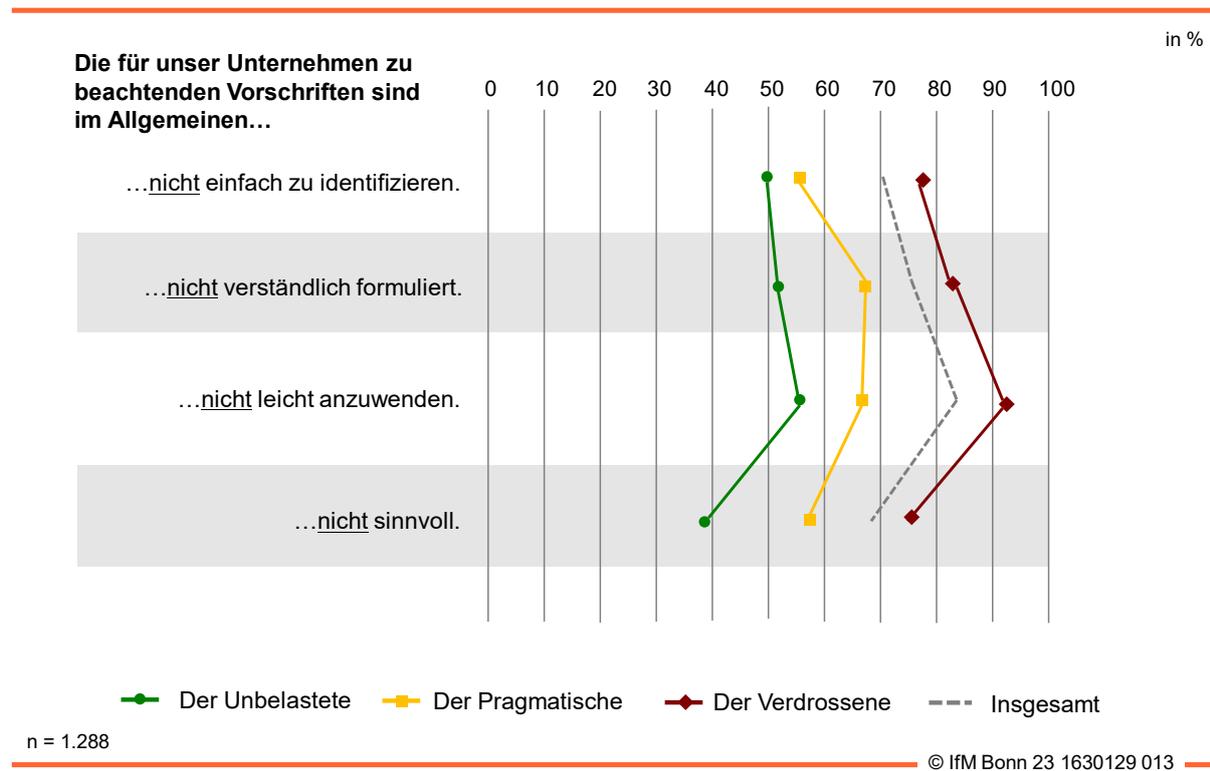
Auch im Hinblick auf diese praktischen Anwendungsfragen und die allgemeine Sinnhaftigkeit der Bürokratievorschriften nimmt ein hoher – und im Vergleich zu 2018<sup>36</sup> steigender – Anteil der Unternehmen kritische Einschätzungen vor (vgl. Abbildung 15). Mehr noch als das Ausfindigmachen und Verstehen der zu beachtenden Vorschriften bereitet ihre korrekte Anwendung den Unternehmen große Schwierigkeiten. Dies mag u. a. durch die hohe Komplexität der Rechtsvorschriften und unzureichende Umsetzungshilfen begründet sein. Fast sieben von zehn Unternehmen schätzen zudem die zu beachtenden bürokratischen Vorschriften im Allgemeinen als nicht sinnvoll ein.

Vor diesem Hintergrund ist es insgesamt nicht verwunderlich, dass ein Großteil der Unternehmen den Umgang mit Bürokratie als sehr belastend empfindet. Müssen Vorschriften umgesetzt werden, die nicht nur schwer zu finden, schwer zu verstehen und schwer anzuwenden sind, sondern oftmals als wenig sinnvoll eingeschätzt werden, so ist leicht nachvollziehbar, dass sich schnell negative Emotionen, Stress und Unsicherheit und mithin hohe psychologische Kosten bei den Unternehmen einstellen. Bei Unternehmen, die über einen langen Zeitraum schlechte Erfahrungen mit Bürokratie gemacht haben, verhärten sich zudem entsprechende Wahrnehmungsmuster. Sie aufzubrechen und eine Trendumkehr zu erreichen, erfordert große Anstrengungen der Politikträger.

---

<sup>36</sup> Bei einem Vergleich mit der Situation im Jahr 2018 fällt außerdem auf, dass sich die Einschätzungen der Unternehmen des Pragmatischen Typs den Bewertungen des Verdrossenen Typs tendenziell annähern, während sie 2018 noch fast deckungsgleich mit dem Unbelasteten Typ waren.

Abbildung 15: Beurteilung von Bürokratievorschriften



Quelle: Befragung des IfM Bonn 2023; gewichtete Werte; eigene Berechnungen.

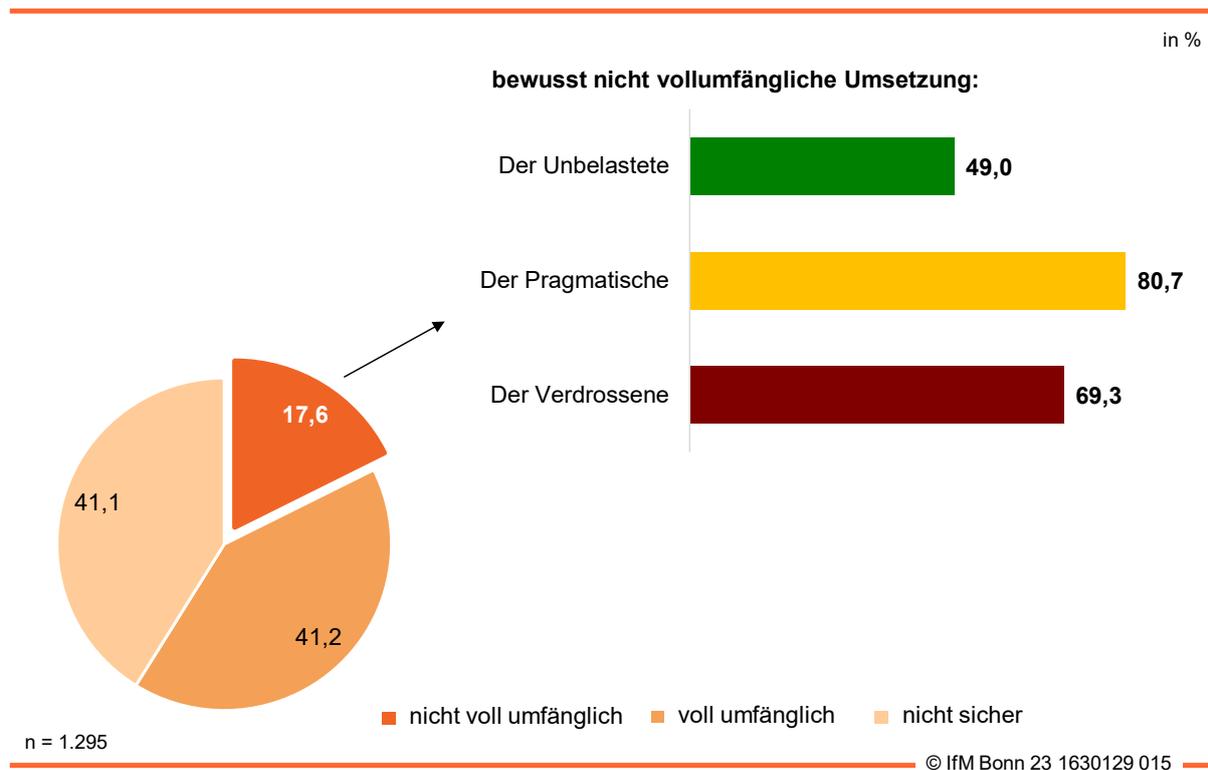
Es ist zu vermuten, dass die geschilderte Wahrnehmung der Bürokratievorschriften nicht nur negative Emotionen hervorruft, sondern dass entsprechende emotionale Grundhaltungen und langjährig wirksame Wahrnehmungsmuster umgekehrt auch wieder die Bewertung der einzelnen Bürokratievorschriften beeinflussen. Deutlich wird dies beispielsweise bei der Frage nach der Sinnhaftigkeit der bürokratischen Anforderungen. Während mehr als drei Viertel der Unternehmen des Verdrossenen Typs keinen Sinn in den Vorschriften sehen, ist die Einschätzung der Unternehmen des Unbelasteten Typs deutlich moderater.

#### 4.4 Umgang mit Bürokratie

In einem Rechtsstaat sollte es im Allgemeinen gängige Praxis sein, dass der Gesetzgeber Rechtsnormen erlässt, die von den Normadressaten inhaltlich nachvollzogen und mit vertretbarem Aufwand vollständig umgesetzt werden können. Die tatsächliche unternehmerische Praxis sieht jedoch anders aus (vgl. Abbildung 16). Lediglich vier von zehn Unternehmen geben an, dass sie die bürokratischen Pflichten vollumfänglich erfüllen und sich somit vollständig rechtskonform verhalten. Demgegenüber sind ebenso viele Unternehmen unsicher, ob sie alle relevanten Vorschriften umsetzen. Fast jedes fünfte Unterneh-

men setzt die bürokratischen Erfordernisse nach eigenen Angaben nicht vollumfänglich um. Diese Ergebnisse gelten gleichermaßen für alle Wahrnehmungstypen.

Abbildung 16: Umgang mit bürokratischen Anforderungen



Quelle: Befragung des IfM Bonn 2023; gewichtete Werte; eigene Berechnungen.

Von den Unternehmen, die die bürokratischen Anforderungen nicht vollumfänglich umsetzen, geben 72 % an, dass sie einzelne Vorschriften bewusst nicht erfüllen – darunter mehr Unternehmen des Pragmatischen (81 %) und des Verdrossenen Typs (69 %) als solche des Unbelasteten Typs (49 %). Darüber hinaus kann angenommen werden, dass es auch unter den Unternehmen, die sich unsicher sind, ob sie alle Vorgaben erfüllen, einen größeren Teil gibt, der ebenfalls einzelne Vorschriften bewusst nicht erfüllt.

Die im Rahmen unserer Bürokratiestudie von 2019 geführten Interviews mit Unternehmen haben gezeigt, dass dieser „autonome Bürokratieabbau“ aus unterschiedlichen Gründen vollzogen wird. Zu den beiden am häufigsten genannten Gründen gehören Ressourcenknappheiten – besonders in kleineren Unternehmen – sowie die mangelnde Praxistauglichkeit und Verhältnismäßigkeit der betreffenden Vorschriften. Können Unternehmen den Sinn und die Angemessenheit von Vorschriften nicht nachvollziehen, neigen sie eher dazu, diese

Vorschriften nicht umzusetzen, um so knappe Unternehmensressourcen zu sparen und für produktivere Zwecke einsetzen zu können.

Sind zudem relevante Vorschriften schwer zu identifizieren, zu verstehen oder anzuwenden, erhöht dies die Transaktionskosten der Unternehmen. Würden diese Kosten durch höhere Transparenz, bessere Verständlichkeit und Umsetzungshilfen reduziert,<sup>37</sup> so ist anzunehmen, dass auch ein größerer Anteil von Unternehmen in der Lage sein wird, die Bürokratievorschriften vollständig und mit reduziertem Ressourceneinsatz zu erfüllen.

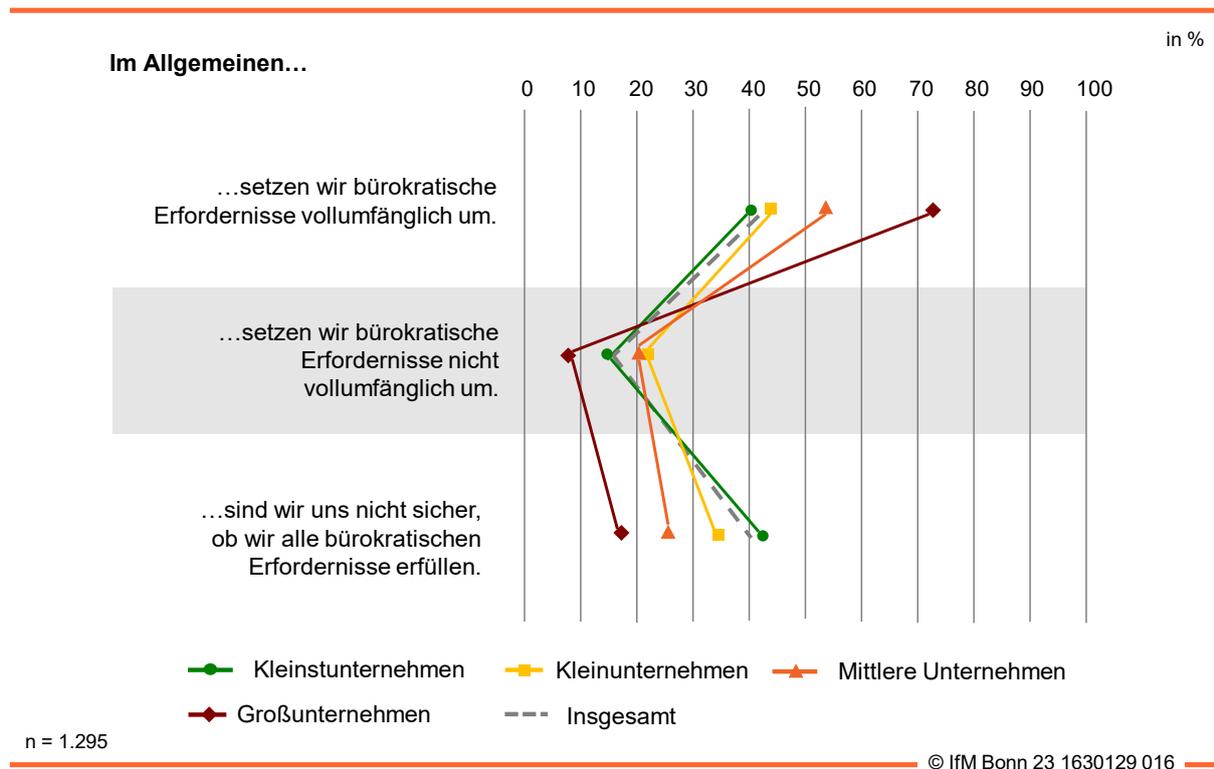
Eine Differenzierung der Ergebnisse nach Wirtschaftsbereichen zeigt deutliche Unterschiede zwischen den beiden Dienstleistungsbranchen auf der einen Seite und dem Produzierenden Gewerbe sowie dem Bereich „Handel, Verkehr, Gastronomie“ auf der anderen Seite. Während annähernd die Hälfte der unternehmensnahen (49 %) bzw. der sonstigen Dienstleistungsunternehmen (45 %) die Anforderungen vollumfänglich umsetzen, trifft dies jeweils nur auf ein gutes Drittel der Unternehmen des Produzierenden Gewerbes (35%) und des Sektors „Handel, Verkehr, Gastronomie“ (35 %) zu. Vor allem Unternehmen des Produzierenden Gewerbes zeichnen sich häufig durch komplexe Produktions- und Absatzprozesse aus, bei denen eine Vielzahl von Normen aus unterschiedlichen Rechtsbereichen beachtet und umgesetzt werden müssen. Für diese Unternehmen ist es daher im Vergleich etwa zu Dienstleistungsunternehmen häufig schwieriger, alle Vorschriften vollständig zu erfüllen.

Im Hinblick auf den Rechtsstaat zeichnen die Befragungsergebnisse insgesamt ein bedenkliches Bild: Wenn fast 60 % der Unternehmen die Bürokratievorschriften nicht vollumfänglich erfüllen bzw. sich nicht sicher sind, besteht dringender politischer Handlungsbedarf. Dieser sollte sich darauf richten, einerseits die Transaktionskosten für die Erfüllung der Vorgaben zu reduzieren, andererseits auch die Vorschriften praxistauglicher auszugestalten, so dass die Unternehmen ihren Sinn leichter nachvollziehen und sie mit angemessenem Ressourceneinsatz umsetzen können.

---

<sup>37</sup> Die Bedeutung von Umsetzungshilfen und Unterstützungsleistungen wird auch dadurch illustriert, dass die Unternehmen sich oftmals im Umgang mit Bürokratie von den Behörden alleingelassen fühlen. Auf einer Skala von 0 (von den Behörden alleingelassen) bis 100 (sehr gut unterstützt) vergaben die Unternehmen im Durchschnitt den relativ niedrigen Wert „28“. Zudem fühlen sich kleine und mittlere Unternehmen weniger gut unterstützt als große.

Abbildung 17: Umgang mit bürokratischen Anforderungen nach Größenklassen



Quelle: Befragung des IfM Bonn 2023; gewichtete Werte; eigene Berechnungen.

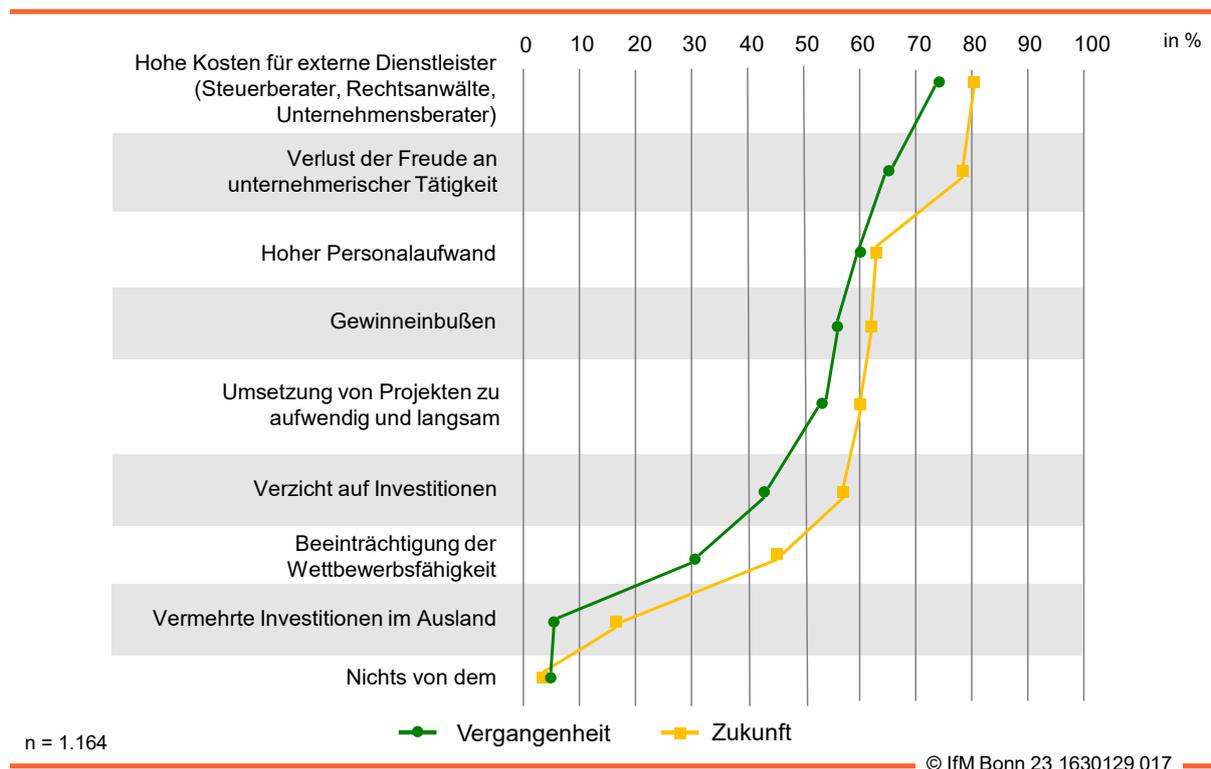
Die Unternehmensgrößenklasse spielt für das Ausmaß der Umsetzung der bürokratischen Anforderungen gleichfalls eine wichtige Rolle: Mit zunehmender Unternehmensgröße setzt ein steigender Anteil von Unternehmen die Vorgaben vollumfänglich um (vgl. Abbildung 17). So erfüllen 73 % der Großunternehmen, aber nur 41 % der Kleinunternehmen die Vorschriften vollständig. Ebenso gilt: Je kleiner das Unternehmen, desto mehr Unternehmen sind unsicher, ob sie alle Erfordernisse erfüllen. Diese Unterschiede lassen sich dadurch erklären, dass Großunternehmen gemeinhin über deutlich mehr Ressourcen und spezialisiertes Wissen verfügen, um den Bürokratievorschriften vollständig nachzukommen bzw. sich einen Überblick zu verschaffen, welche Vorgaben für sie relevant sind.

### Auswirkungen auf die Geschäftstätigkeit

Die mit Bürokratie verbundenen Belastungen und Einschränkungen der unternehmerischen Handlungsfreiheit durch Ge- und Verbote können sich auch auf die Geschäftstätigkeit der Unternehmen auswirken und die Voraussetzungen für den wirtschaftlichen Erfolg gefährden. Wir haben daher die Unternehmen gefragt, inwiefern die bürokratischen Erfordernisse in den vergangenen fünf

Jahren bestimmte Auswirkungen auf ihre Unternehmenstätigkeit gehabt haben bzw. inwiefern sie diese in Zukunft erwarten (vgl. Abbildung 18). Beim Vergleich der entsprechenden Ergebnisse für Vergangenheit und Zukunft zeigt sich, dass die Reihenfolge bzw. Priorität der Antworten gleichgeblieben ist. Die Unternehmen erwarten aber zugleich, dass nahezu alle im Folgenden aufgeführten Auswirkungen der Bürokratie an Bedeutung gewinnen werden.

Abbildung 18: Auswirkungen auf die Geschäftstätigkeit



Quelle: Befragung des IfM Bonn 2023; gewichtete Werte; eigene Berechnungen.

Drei Viertel der Unternehmen beklagen, dass die Erfüllung von Bürokratiepflichten in den vergangenen fünf Jahren hohe Kosten für externe Dienstleister (z. B. Steuerberater, Rechtsanwälte, Unternehmensberater) verursacht habe. Sechs von zehn Unternehmen nennen einen hohen Personalaufwand, um die Bürokratie zu erfüllen. Über die Hälfte der Befragten hat in der Vergangenheit Gewinneinbußen erlebt, die auf die Bürokratiebelastung zurückzuführen waren. Für die Mehrheit der Unternehmen in Deutschland bedingt die Bürokratiebelastung somit spürbare finanzielle Beeinträchtigungen, die sich in einem schwierigen volkswirtschaftlichen Umfeld, angesichts multipler politischer Krisen und einer u. U. angespannten Unternehmenssituation besonders nachteilig auswirken.

Bürokratie hat aber auch Auswirkungen auf konkrete Unternehmensentscheidungen: Mehr als die Hälfte der Unternehmen gibt für die Vergangenheit an, dass die Umsetzung von Projekten durch Bürokratie – etwa durch langwierige Planungs- und Genehmigungsverfahren – erschwert und verzögert wurde. Durch verzögerten Markteintritt bzw. Produktionsbeginn können den Unternehmen über die längere Beanspruchung von Unternehmensressourcen hinaus vor allem Nachteile in Form von entgangenen Gewinnen und Marktpositionen entstehen. Darüber hinaus haben die bürokratischen Erfordernisse mehr als vier von zehn Unternehmen dazu veranlasst, auf Investitionen in Deutschland zu verzichten. Ein verhältnismäßig kleiner Anteil der Unternehmen (6 %) gibt an, in den vergangenen fünf Jahren vermehrt Investitionen im Ausland durchgeführt zu haben. Mit Investitionen gehen im Allgemeinen vielfältige positive Wachstums- und Beschäftigungswirkungen einher. Daher wirken sich Verzögerungen bzw. der Verzicht auf Investitionen in Deutschland nicht nur nachteilig auf die jeweilige Unternehmensentwicklung am Standort Deutschland aus, sondern entwickeln in der Aggregation auch negative (Multiplikator-) Effekte für die deutsche Volkswirtschaft insgesamt. In gleicher Weise entgehen der deutschen Wirtschaft positive Impulse, wenn Unternehmen bürokratiebedingt vermehrt Investitionen im Ausland vornehmen.

Bürokratiepflichten beeinträchtigen auch die Wettbewerbsfähigkeit z. T. merklich, wie ein Drittel aller Unternehmen angibt. Dass die negativen Bürokratiewirkungen nicht in noch höherem Maße die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen verschlechtern haben, war vermutlich u. a. auf die große Resilienz, die hohe Innovations- und Anpassungskraft sowie die gute Marktposition vieler Unternehmen zurückzuführen. Zusammen mit der wahrgenommenen steigenden Bürokratiebelastung zehren aber auch die vielfältigen politischen und wirtschaftlichen Krisen der Gegenwart und der jüngeren Vergangenheit an den Ressourcen und den (Anpassungs-)Kräften der Unternehmen. Wird die Bürokratiebelastung nicht merklich reduziert, kann in näherer Zukunft der Punkt erreicht sein, wo Unternehmen nicht zuletzt aufgrund der hohen Bürokratiebelastung in ihrer Leistungs- und Überlebensfähigkeit stark eingeschränkt bzw. gefährdet sein werden.

Auf diese Gefahr weisen auch unsere Befragungsergebnisse hin. Zukünftig erwartet fast die Hälfte aller Unternehmen (45 %) eine Beeinträchtigung ihrer Wettbewerbsfähigkeit durch Bürokratie. Überdurchschnittlich häufig wird dies von Unternehmen des Verdrossenen Typs (52 %) erwartet. Von diesen sieht bereits ein Drittel – wie in Kapitel 4.2.1 erwähnt – die eigene Unternehmens-

situation als kritisch. Eine zukünftige Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit wird besonders häufig von Unternehmen des Produzierenden Gewerbes (52 %), des Sektors „Handel, Verkehr, Gastronomie“ (55 %) sowie von Großunternehmen (52 %) angenommen. Nicht nur einzelwirtschaftlich, sondern auch volkswirtschaftlich alarmierend ist, dass zukünftig 58 % aller Unternehmen aufgrund der bürokratischen Erfordernisse auf Investitionen in Deutschland verzichten wollen. Rund 18 % – und damit dreimal so viele wie in den vergangenen fünf Jahren – erwägen Investitionen vermehrt im Ausland vorzunehmen.

Zusätzlich zu all den bisher beschriebenen negativen Bürokratiewirkungen finanzieller bzw. tangibler Art ist schließlich noch eine immaterielle, eher atmosphärische Wirkung zu berücksichtigen. Eine negative Stimmung war in den vergangenen fünf Jahren schon weit verbreitet (65 %). In Zukunft wird sie voraussichtlich noch stark zunehmen (80 %) und die Freude an unternehmerischer Tätigkeit weiter verringern. Besonders stark betroffen sind erwartungsgemäß Unternehmen des Verdrossenen Typs (89 %); darüber hinaus auch (eigentümergeführte) KMU (79 % bis 85 %) und Unternehmen im Bereich „Handel, Verkehr, Gastronomie“ (82 %).

Mit der Freude an unternehmerischer Tätigkeit wird ein Faktor nachhaltig beschädigt, der für sehr viele Unternehmerinnen und Unternehmer ganz wesentlich ist: Selbstverwirklichung, Kreativität, das Nutzen von Freiräumen für Gestaltung und die Übernahme von Verantwortung sind im Allgemeinen wichtige Motivatoren für eine unternehmerische Tätigkeit. Auch die Gründungs- und die Wirtschaftsförderung allgemein sind seit langer Zeit bestrebt, ein positives Klima für Unternehmertum zu schaffen. Letztlich sind die Soziale Marktwirtschaft und der gesellschaftliche Wohlstand davon abhängig, dass es genügend Menschen gibt, die bereit und fähig sind, unternehmerische Verantwortung zu übernehmen. Die hohe und zunehmende Bürokratiebelastung für Unternehmen ist schon längst kein „Insider-Thema“ mehr, sondern fast schon sprichwörtlich und einer breiten Öffentlichkeit bekannt. Sollte der Bürokratiebelastung nicht wirksam entgegengewirkt werden, besteht die Gefahr, dass die erzielten Fortschritte im Hinblick auf die Förderung von Unternehmensgründungen und Unternehmertum wieder rückgängig gemacht werden. Kurz gefasst bedeutet dies: Bürokratieabbau ist zugleich Gründungs- und Wirtschaftsförderung.

#### **4.5 Bürokratieabbau / Bewertung der Politik**

Mit der Vielzahl ihrer Einzelentscheidungen, wie Gesetze und die zugehörigen Verwaltungsverfahren inhaltlich ausgestaltet werden und welche Zielstellungen

sie folgen, haben die Politikträger wesentlichen Einfluss darauf, wie belastend Unternehmen die zu beachtenden Bürokratievorschriften wahrnehmen. In der Aggregation der Einzelentscheidungen treffen die Politikträger – explizit oder implizit – eine Grundsatzentscheidung, inwieweit die Bürokratievorschriften eher von staatlicher Kontrolle (d. h. hoher Regulierungsdichte) oder von Vertrauen<sup>38</sup> in die Qualifikation, Redlichkeit und Eigenverantwortung der Unternehmen getragen sind.

Sind die Bürokratiepflichten in der Wahrnehmung der Unternehmen stark von der Kontrolle dominiert, so erhöht dies c. p. die Transaktionskosten der Unternehmen, z. B. durch höhere Kosten im Zusammenhang mit der Suche, dem Verstehen und der Anwendung der Vorschriften. Zugleich verringern sich die Freiheitsgrade der Unternehmen bei der Suche nach (effizienteren) Lösungen. Ein hohes Ausmaß an Kontrolle wird sich besonders negativ auf die Bürokratiewahrnehmung auswirken, wenn die Unternehmen die zu beachtenden bürokratischen Erfordernisse als wenig sinnhaft und wenig praxistauglich bewerten.

Zur Zielerreichung kann der Staat in unterschiedlichem Ausmaß (und je nach konkretem Einzelfall) auf Kontrolle oder Vertrauen setzen. Der Staat setzt c. p. auf Kontrolle, wenn er

- (1) den Wirtschaftsakteuren nicht vertraut (allen oder einzelnen Teilgruppen),
- (2) das (Schadens-) Risiko eines (potenziellen) Vertrauensmissbrauchs als zu hoch bewertet,
- (3) zur Zielerreichung ein ganz bestimmtes Verhalten bzw. ganz bestimmte Mittel einfordert und damit die Freiheitsgrade der Wirtschaftsakteure reduziert, z. B. um wichtige Rechtsgüter wie Leben und Gesundheit, Umweltschutz zu schützen.

Vertrauen im Kontext der bürokratischen Erfordernisse kann bedeuten, dass der Gesetzgeber ein bestimmtes Ziel vorgibt und die Wirtschaftsakteure frei sind in der Auswahl der Mittel und Wege zur Zielerreichung und/oder der Gesetzgeber zwar ein bestimmtes Mittel zur Zielerreichung vorgibt, die Befolgung/Einhaltung

---

<sup>38</sup> Bei dem Vertrauen im Kontext der Bürokratievorschriften handelt es sich nicht um (persönliches) Vertrauen wie es in Beziehungen zwischen persönlich bekannten Akteuren besteht, sondern um eine Form des kollektiven Vertrauens (vgl. Welter 2012); hier zwischen dem Gesetzgeber und großen (anonymen) Teilgruppen der Unternehmenspopulation. Es ist anzunehmen, dass in diesen Fällen ein Vertrauensbeweis des Gesetzgebers aufgrund der bestehenden Anonymität c. p. ein geringeres Verpflichtungsgefühl auf Seiten der Unternehmen erzeugt als bei persönlich bekannten Personen.

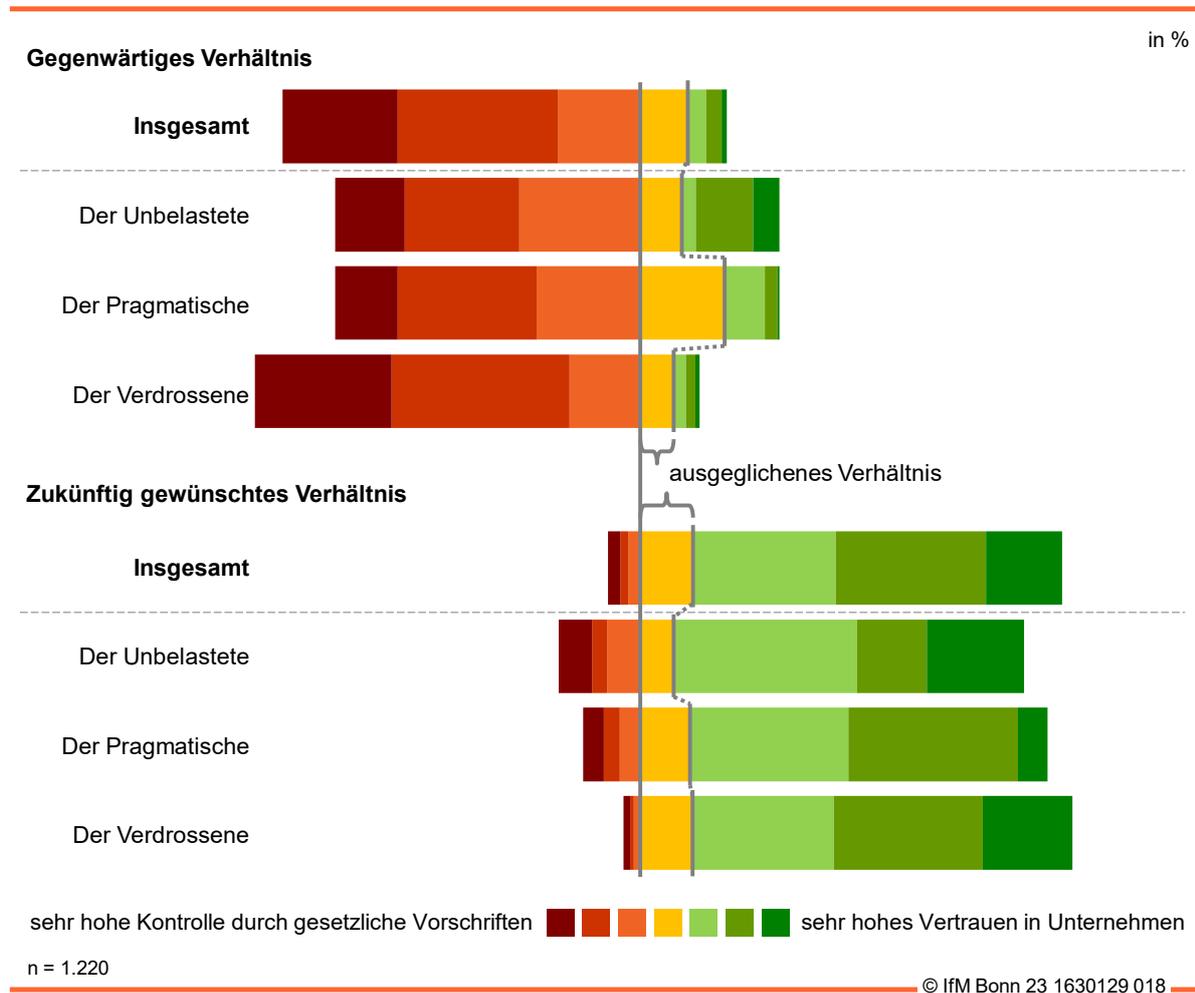
dieses Mittels aber nicht systematisch kontrolliert (z. B. nur anlassbezogen oder auf der Grundlage von Risikoeinschätzungen).

Angemessene staatliche Kontrolle muss jedoch nicht zwangsläufig negativ von Unternehmen bewertet werden, da mit ihr c. p. auch (potenzielle) Vorteile verbunden sein können, wie z. B. eine hohe Rechtssicherheit oder die Sicherstellung einer einheitlichen Umsetzungspraxis. Wenn Unternehmen in den Gesetzgebungsprozess für die zu beachtenden Vorschriften einbezogen werden und die Vorschriften somit auch ihr Erfahrungswissen reflektieren, kann ein wesentlicher Vorteil der Variante „Vertrauen“ (d. h. die den Unternehmen überlassene Auswahl von verhältnismäßigen/effizienten Mitteln zur Zielerreichung) in die Variante „Kontrolle“ teilweise integriert werden.

Unsere Befragungsergebnisse zeigen, dass sich die große Mehrheit der Unternehmen (80 %) eher kontrolliert fühlt. Ein ausgeglichenes Verhältnis von Kontrolle und Verhalten nehmen 11 % wahr; ein Überwiegen von Vertrauen weitere 9 % (vgl. Abbildung 19). Erwartungsgemäß nehmen Unternehmen des Verdrossenen Typs besonders häufig ein Überwiegen der staatlichen Kontrolle wahr (87 %). Jedoch stimmen auch mehr als zwei Drittel (69 %) der Unternehmen des Unbelasteten Typs dieser Einschätzung zu.

Vergleicht man die gegenwärtige Einschätzung des Verhältnisses von Kontrolle und Vertrauen mit der zukünftig gewünschten, so zeigt sich ein fast spiegelbildliches Ergebnis. Die Unternehmen aller Wahrnehmungstypen wünschen sich für die Zukunft eine Grundhaltung der staatlichen Normengeber, die deutlich stärker von Vertrauen (83 %) in die Unternehmen geprägt ist. Eine realistische, „gemäßigte“ Position mit einem ausgeglichenen Verhältnis von Kontrolle und Vertrauen bzw. mit einem leichten Übergewicht von Kontrolle oder Vertrauen, wird von nahezu der Hälfte der Unternehmen (47 %) vertreten – besonders häufig jedoch von Unternehmen des Unbelasteten Typs (56 %), aber auch von 45 % des Verdrossenen Typs.

Abbildung 19: Das Verhältnis von Kontrolle und Vertrauen



**Lesehilfe:** Die roten Felder links der Mittellinie zeigen die Anteile jener Unternehmen, die sich vonseiten des Gesetzgebers (überwiegend) kontrolliert fühlen. Rechts der Mittellinie finden sich als gelbe bzw. grüne Flächen jene, die das Verhältnis zwischen Vertrauen und Kontrolle als ausgeglichen verorten bzw. bei denen das Gefühl des entgegengebrachten Vertrauens überwiegt.

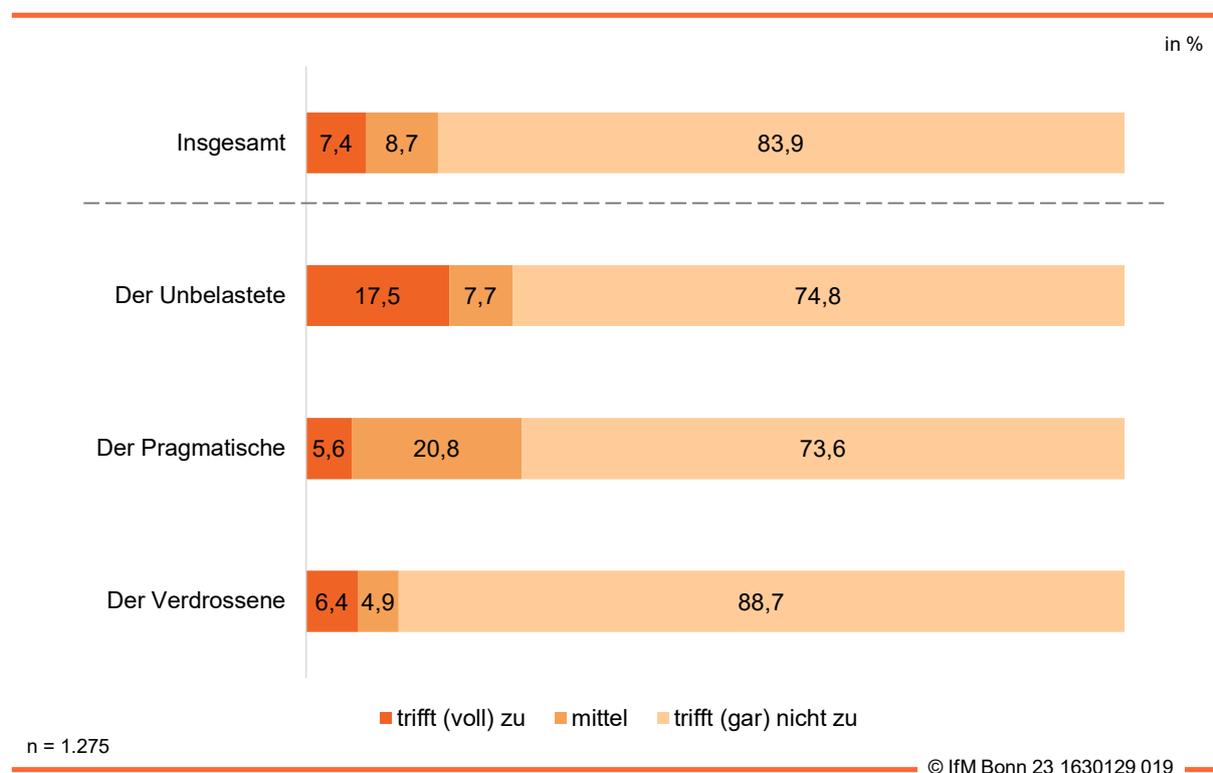
**Quelle:** Befragung des IfM Bonn 2023; gewichtete Werte; eigene Berechnungen.

Die Befragungsergebnisse zu diesem Themenbereich können insgesamt als ein starkes Plädoyer der Unternehmen dafür gedeutet werden, die Regulierungsdichte zu reduzieren und z. B. auf der Grundlage von Risikoabwägungen, als vertrauenswürdig eingeschätzten Unternehmen tatsächlich mehr Vertrauen entgegenzubringen und ihnen mehr Freiheitsgrade bei der Erfüllung von bürokratischen Pflichten einzuräumen. So könnte die momentan von den Unternehmen empfundene starke Kontrolle und Außensteuerung in Richtung von mehr Vertrauen, Eigenverantwortung und intrinsischer Motivation verändert werden.

## Wertschätzung der Politik für Unternehmertätigkeit

Ein geringeres Maß an (obrigkeitsstaatlicher) Kontrolle sowie mehr Vertrauen und Freiheitsräume könnten auch dazu beitragen, dass die Unternehmen wieder mehr Wertschätzung für ihre Unternehmertätigkeit seitens der Politik empfinden. Die große Mehrheit der Unternehmen (84 %) vermisst gegenwärtig jedoch die Wertschätzung für ihre Unternehmertätigkeit seitens der Politik (vgl. Abbildung 20). Dies gilt selbst für ca. drei Viertel der Unternehmen des Unbelasteten (75 %) und des Pragmatischen Typs (74 %).

Abbildung 20: Politik zeigt genügend Wertschätzung für unsere Unternehmertätigkeit



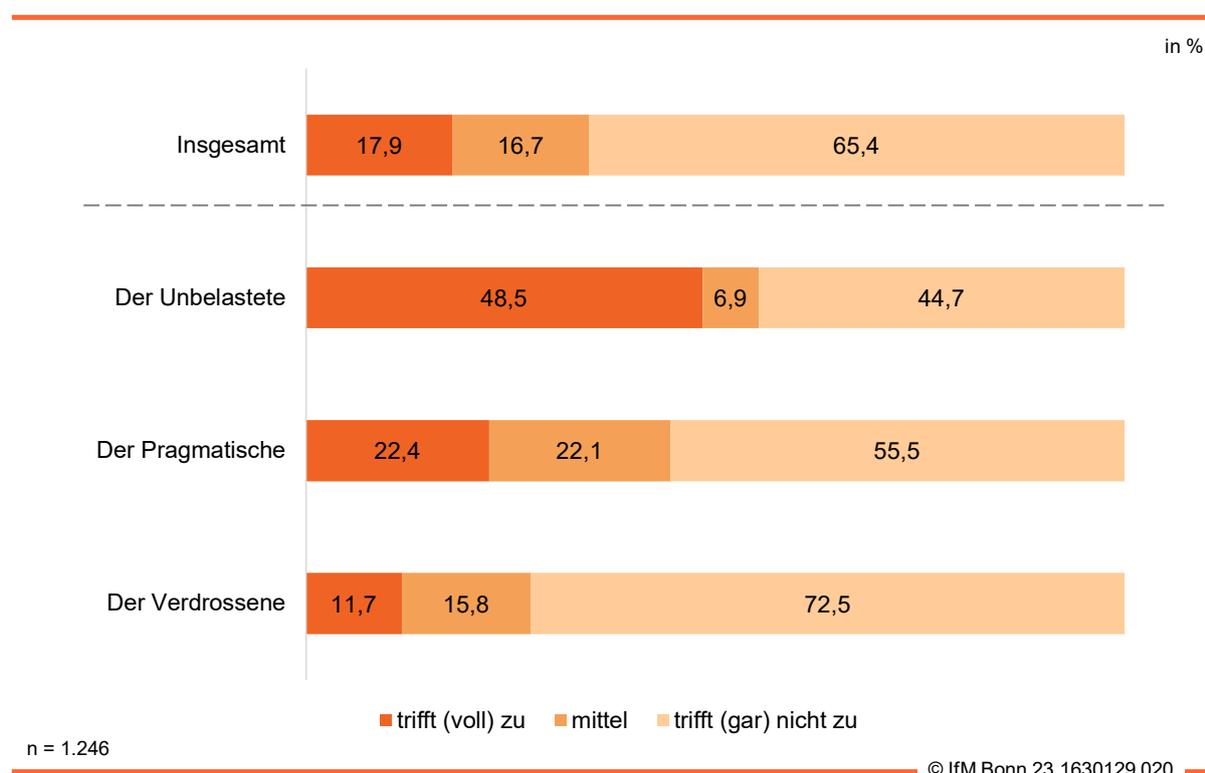
Quelle: Befragung des IfM Bonn 2023; gewichtete Werte; eigene Berechnungen.

## Bewusstsein, dass die Politik Bürokratie abbauen will

Der Abbau von übermäßiger Bürokratie bzw. die Verhinderung ihrer Entstehung beinhaltet komplexe Prozesse mit einer Vielzahl unterschiedlicher Stellschrauben und Ansatzpunkte (vgl. Kapitel 2). Großflächige Verbesserungen und Entlastungen sind daher kurzfristig nicht realistisch. Dennoch wäre schon einiges im Sinne eines „Stimmungswandels“ gewonnen, wenn die Unternehmen mehrheitlich zu der Einschätzung gelangen würden, dass die Politik ehrlich bestrebt ist, Bürokratie abzubauen.

Wenngleich die Politik die Bedeutung des Bürokratieabbaus durchaus erkannt hat und seit 2006 ein relativ vielfältiges Instrumentarium an Institutionen, Maßnahmen und Programmen eingerichtet hat (vgl. Kapitel 2.2.1), geben knapp zwei Drittel (65 %) der Unternehmen an, dass ihnen nicht bewusst sei, dass die Bürokratie abbauen will (vgl. Abbildung 21). Das Bewusstsein, dass die Politik Bürokratie abbauen will, ist erwartungsgemäß bei Unternehmen des Unbelasteten (49 %) und des Pragmatischen Typs (22 %) stärker ausgeprägt als bei denen des Verdrossenen Typs (12 %).

Abbildung 21: Politik will Bürokratie abbauen

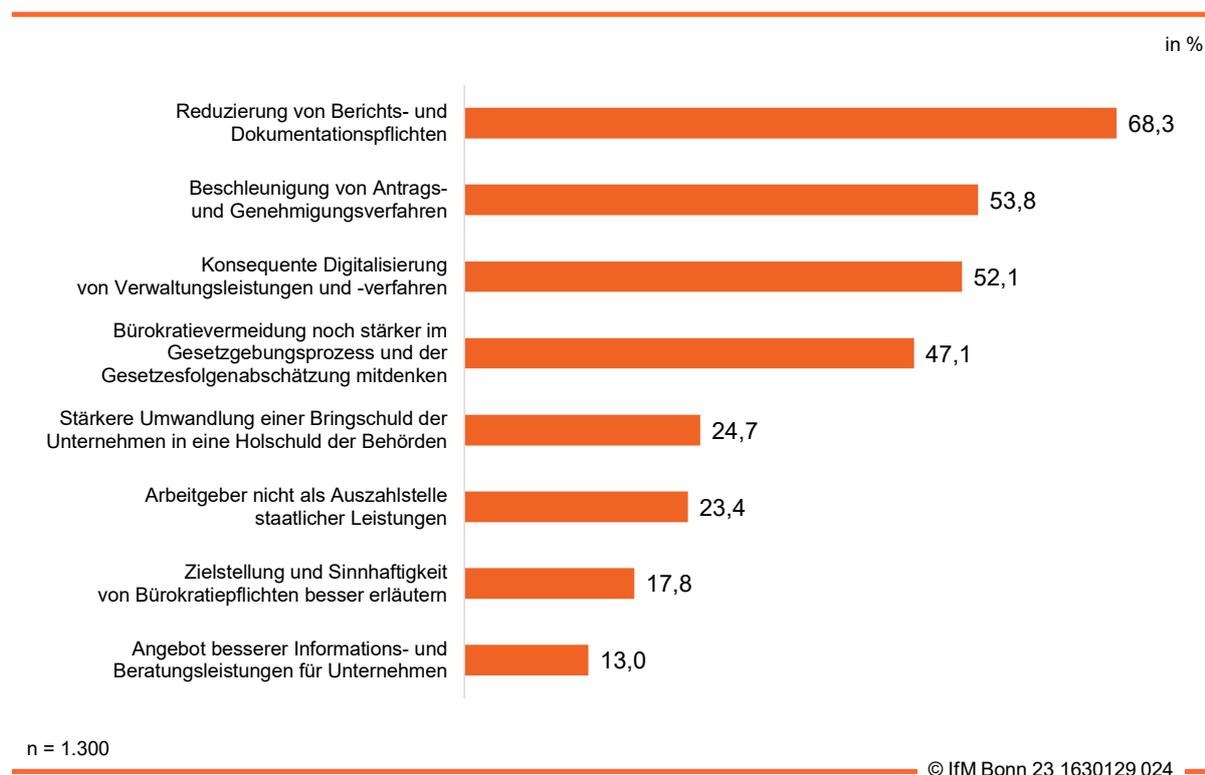


Quelle: Befragung des IfM Bonn 2023; gewichtete Werte; eigene Berechnungen.

## Vorschläge zum Bürokratieabbau

In welchen Bereichen sollte die Politik nun beim Bürokratieabbau ansetzen? In unserer Befragung haben wir die Unternehmen gebeten, aus einer vorgegebenen Liste die drei aus ihrer Sicht wichtigsten auszuwählen. Den Befragungsergebnissen zufolge sind es vor allem vier Maßnahmen, die jeweils von einem Großteil der Unternehmen als prioritär erachtet werden.

Abbildung 22: Top 3-Vorschläge zum Bürokratieabbau



Quelle: Befragung des IfM Bonn 2023; gewichtete Werte; eigene Berechnungen.

An erster Stelle steht die Reduzierung von Berichts- und Dokumentationspflichten, die über zwei Drittel der Unternehmen (68 %) als eine vordringliche Aufgabe beim Bürokratieabbau erachten. Wenngleich der klassische „Papierkram“ in der Gesamtbetrachtung nur einen vergleichsweise geringen Anteil an der gesamten Bürokratiebelastung (Erfüllungsaufwand) hat,<sup>39</sup> verursacht er dennoch häufig übermäßig viel Unmut und Stress bei den Unternehmen (vgl. Icks/Weicht 2022). Vor allem die große Gruppe der Unternehmen des Verdrossenen Typs (75 %) sowie Unternehmen des Produzierenden Gewerbes (71 %) und des Bereichs „Handel, Verkehr, Gastronomie“ (72 %) versprechen sich von der Reduzierung von Berichts- und Dokumentationspflichten konkrete Erleichterungen.

Am zweit häufigsten nannten die Unternehmen die Beschleunigung von Antrags- und Genehmigungsverfahren (54 %). Besonders wichtig ist diese Maßnahme für große Unternehmen (58 %) und solche des Produzierenden

<sup>39</sup> Nach Schätzungen des Nationalen Normenkontrollrates (2014) machen die aus Berichts- und Dokumentationspflichten resultierenden Bürokratiekosten nur ca. 15-20 % des gesamten Erfüllungsaufwands aus. Hierbei handelt es sich jedoch wiederum um statistische Zahlen für die Gesamtwirtschaft; auf konkreter Unternehmensebene können die Relationen anders ausfallen.

Gewerbes (59 %), u. a. weil diese oftmals langwierige Genehmigungsverfahren für Bauvorhaben und Produktionsanlagen durchlaufen müssen.

Die konsequente Digitalisierung von Verwaltungsleistungen und -verfahren gehört für gut die Hälfte der Unternehmen (52 %) ebenfalls zu den prioritär anzugehenden Maßnahmen des Bürokratieabbaus. Dieses Ergebnis spiegelt den großen Rückstand Deutschlands bei der Verwaltungsdigitalisierung wider (vgl. Kapitel 2.2.2). Für Unternehmen des Unbelasteten (64 %) und des Pragmatischen Typs (62 %) hat die Verwaltungsdigitalisierung größere Bedeutung als für Unternehmen des Verdrossenen Typs (48 %).<sup>40</sup> Gleiches gilt für die beiden Dienstleistungsbranchen (62 % bzw. 58 %) verglichen mit dem Produzierenden Gewerbe (40 %) und dem Bereich „Handel, Verkehr, Gastronomie“ (47 %).

Die vierte Bürokratieabbau-Maßnahme, die ebenfalls ein Großteil der Unternehmen (47 %) für wichtig erachtet, zielt darauf ab, im Gesetzgebungsprozess und der Gesetzesfolgenabschätzung noch stärker die Bürokratievermeidung mitzudenken. Dieses Ergebnis verdeutlicht, dass auch die Unternehmen einen ganzheitlichen Blick auf den Regulierungskreislauf haben (vgl. Kapitel 2.1) und nicht nur bereits existierende Bürokratie abbauen wollen. Dieser Maßnahmenvorschlag wird besonders von den stark durch Bürokratie belasteten Unternehmen des Verdrossenen Typs (52 %) sowie von mittleren (53 %) und großen Unternehmen (53 %) für wichtig gehalten.

Den übrigen vier Maßnahmenvorschlägen räumen die Unternehmen im Vergleich eher eine nachgeordnete Bedeutung ein. Die stärkere Umwandlung einer Bringschuld der Unternehmen bezogen auf das Liefern von Daten und Informationen in eine Holschuld der Behörden, die letztendlich dem Once-Only-Prinzip zugrunde liegt, wird ebenso von knapp einem Viertel der Unternehmen als prioritär erachtet wie der Vorschlag, Arbeitgeber nicht als Auszahlstelle staatlicher Leistungen (z. B. nach dem Infektionsschutzgesetz, Energiepreispauschale) einzusetzen. Die letztgenannte Maßnahme wird besonders häufig von Unternehmen des Produzierenden Gewerbes (37 %) sowie von Kleinunternehmen mit 10 bis 49 Beschäftigten (36 %) genannt.

---

<sup>40</sup> Auffällig ist, dass Unternehmen des Verdrossenen Typs (75 %) deutlich häufiger als die beiden anderen Wahrnehmungstypen (43 % bzw. 56 %) die Reduzierung von Berichts- und Dokumentationspflichten als wichtige Maßnahme des Bürokratieabbaus herausstellen. Vermutlich ist für sie die inhaltliche „Ausdünnung“ und Erleichterung der Verfahren wichtiger als ihre (reine) Digitalisierung. Im Idealfall sollten jedoch beide Aspekte zusammen umgesetzt werden.

Maßnahmen der Kommunikationspolitik, die darauf abzielen, die Zielstellung und Sinnhaftigkeit von Bürokratiepflichten besser zu erläutern (18 %), oder auch das Angebot von besseren Informations- und Beratungsleistungen (13 %) haben zwar in sich ihre Berechtigung, sind aber – nach Einschätzung der Unternehmen – im Vergleich zu den vorgenannten Maßnahmen nicht prioritär. In der Gesamtschau präferieren die Unternehmen damit eher solche Maßnahmen, die tendenziell großflächiger ausgerichtet sind und konkrete Erleichterungen unmittelbarer bewirken können.

### **Berücksichtigung des unternehmerischen (Erfahrungs-) Wissens im Gesetzgebungsprozess**

Wie zuvor dargestellt befürwortet ein Großteil der Unternehmen den Vorschlag, Bürokratievermeidung noch stärker im Gesetzgebungsprozess und der Gesetzesfolgenabschätzung mitzudenken. Auch an mehreren anderen Stellen dieser Studie gab es Hinweise, dass die zu beachtenden bürokratischen Normen oftmals noch als zu wenig praxistauglich, zu realitätsfern und als unverhältnismäßig von den Unternehmen wahrgenommen werden. Nicht zuletzt aufgrund des raschen technologischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandels sind die zu regelnden Sachverhalte sowie die zukünftigen Wirkungsweisen und Wirkungsinterdependenzen von neuen Rechtsvorschriften oftmals sehr komplex und schwierig (vollständig) zu antizipieren. Zudem sind Politik und Behörden nach Ansicht der befragten Unternehmen im Allgemeinen eher wenig mit der Unternehmensrealität vertraut, so dass sie alleine – ohne weitere hinzugezogene Expertise – unternehmensrelevante Sachverhalte nicht angemessen zu regeln vermögen.<sup>41</sup>

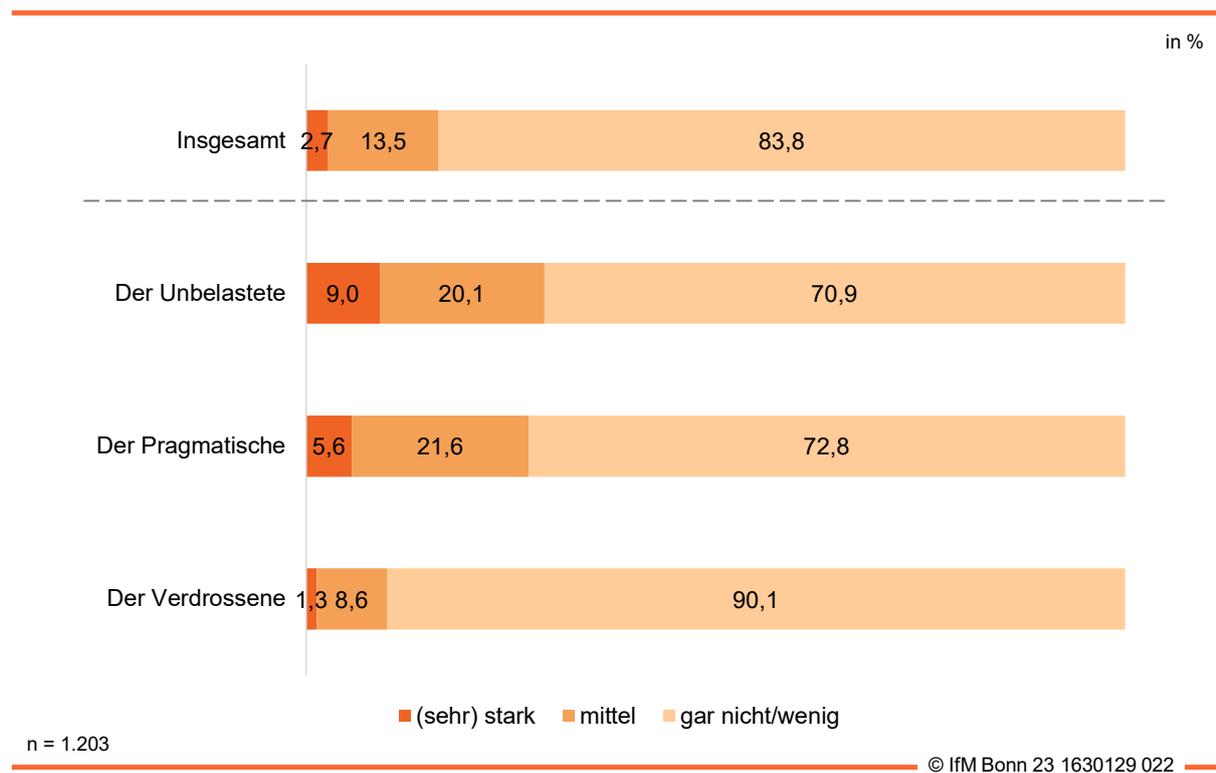
Der Gesetzgebungsprozess und der Abbau bzw. die Verhinderung von übermäßiger Bürokratie könnten somit davon profitieren, wenn das unternehmerische Erfahrungswissen in höherem Maße systematisch berücksichtigt würde. Hier genau sehen die Unternehmen im gegenwärtigen Gesetzgebungsprozess einen Schwachpunkt: Deutlich mehr als acht von zehn Unternehmen (84 %) sind der Auffassung, dass die unternehmerische Expertise gar nicht oder nur wenig im Gesetzgebungsprozess Berücksichtigung findet (vgl. Abbildung 23). Das gilt für neun von zehn Unternehmen des Verdrossenen Typs (90 %), aber auch für gut sieben von zehn des Pragmatischen (73 %) und des Unbelasteten Typs (71 %).

---

<sup>41</sup> Auf einer Skala von 0 (sehr wenig vertraut) bis 100 (sehr gut vertraut) vergaben die Unternehmen im Durchschnitt den Wert „23“.

Auch Unternehmen des Produzierenden Gewerbes (89 %) sowie des Bereichs „Handel, Verkehr, Gastronomie“ (84 %) stimmen dieser Ansicht besonders häufig zu.

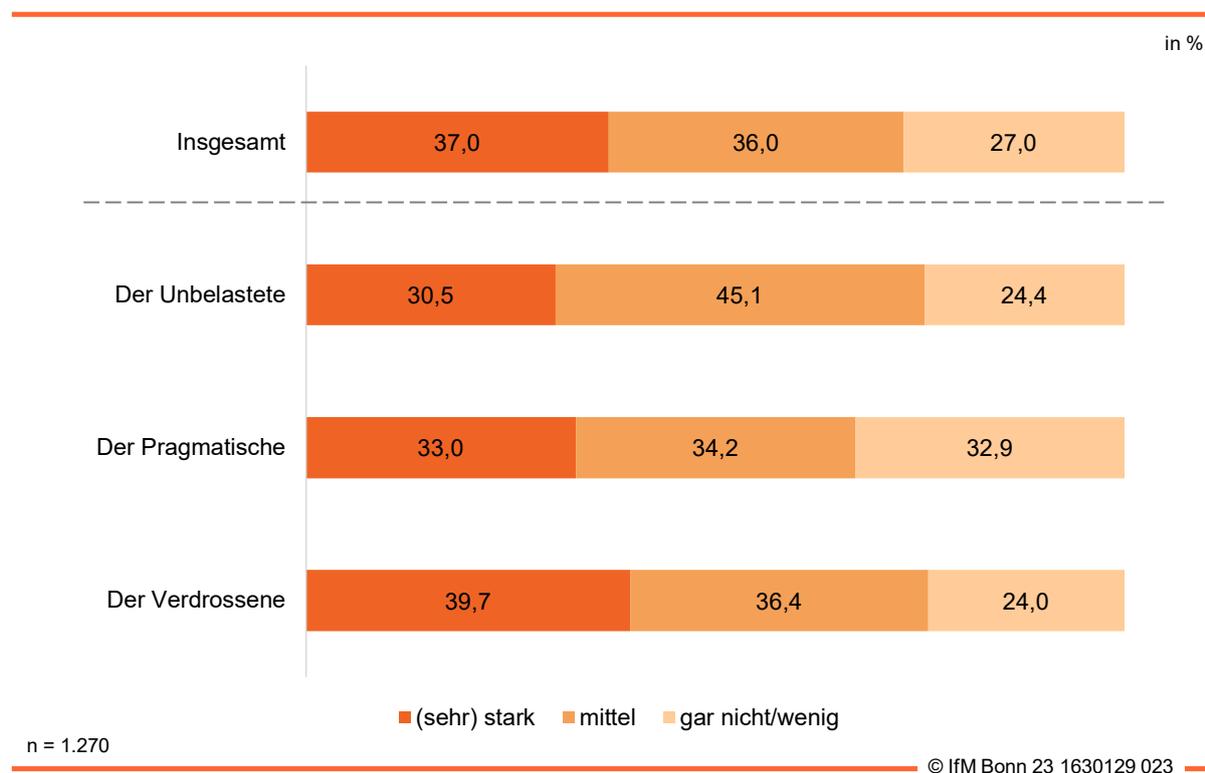
Abbildung 23: Berücksichtigung des unternehmerischen (Erfahrungs-) Wissens im Gesetzgebungsprozess



Quelle: Befragung des IfM Bonn 2023; gewichtete Werte; eigene Berechnungen.

Bei der unzureichenden Berücksichtigung des unternehmerischen Erfahrungswissens im Gesetzgebungsprozess muss es jedoch nicht bleiben. Es ist ein positives Zeichen, dass mehr als jedes dritte Unternehmen (37 %) seine Bereitschaft bekundet, sich in starkem bzw. sehr starkem Ausmaß – z. B. durch Zusammenarbeit mit Kammern/Verbänden, Bewertungen von Gesetzesentwürfen – am Prozess des Bürokratieabbaus zu beteiligen (vgl. Abbildung 24). Ähnlich wie in der Studie von Holz et al. (2019) sind Unternehmen des Verdrossenen Typs (40 %) deutlich häufiger bereit, sich aktiv zu beteiligen, als Unternehmen der beiden anderen Wahrnehmungstypen (33 % bzw. 31 %). Aufgrund ihrer Ressourcenengpässe signalisieren allerdings Kleinstunternehmen (35 %) seltener ihre Mitwirkungsbereitschaft als Unternehmen der drei übrigen Größenklassen (46 % bis 52 %).

Abbildung 24: Bereitschaft zur Beteiligung am Bürokratieabbau



Quelle: Befragung des IfM Bonn 2023; gewichtete Werte; eigene Berechnungen.

Die hohe Beteiligungsbereitschaft insbesondere der Unternehmen des Verdrossenen Typs deutet einerseits auf eine hohe Bürokratiebelastung und einen hohen „Leidensdruck“ hin. Andererseits haben die Unternehmen aber offensichtlich die Hoffnung noch nicht aufgegeben, dass Erleichterungen und Verbesserungen tatsächlich möglich sind.

## 5 Fazit / Handlungsempfehlungen

Unsere Unternehmensbefragung zeigt, dass die Unternehmen in Deutschland eine sehr hohe und steigende Bürokratiebelastung wahrnehmen. Diese manifestiert sich zunehmend nicht nur in negativen realwirtschaftlichen Auswirkungen, sondern beeinträchtigt maßgeblich auch die Freude an der unternehmerischen Tätigkeit. Die Befragung zeigt auch, dass die Belastungswirkungen der Bürokratie aus Sicht der Unternehmen deutlich über den (statistisch erfassten) Zeit- und Kostenaufwand hinausgehen. Mindestens gleiche, wenn nicht sogar höhere Bedeutung kommt verschiedenen Faktoren wie den psychologischen Kosten, den Opportunitätskosten und den Folgewirkungen auf Investitionen und Wettbewerbsfähigkeit zu. Nicht nur rechtsstaatlich bedenklich ist, dass viele Unternehmen sich nicht in der Lage sehen, alle Bürokratievorschriften zu erfüllen und zum Teil diese bewusst nicht umsetzen. Generelle Defizite sehen die Unternehmen im Hinblick auf Sinnhaftigkeit, Praxistauglichkeit und Verhältnismäßigkeit vieler zu beachtender Rechtsvorschriften. Insgesamt verstärkt unsere Befragung Studienergebnisse aus der Vergangenheit, die darauf hindeuten, dass das – empirisch schwer zu bestimmende – „optimale“ Ausmaß von Bürokratie mittlerweile deutlich überschritten ist. Wird dieser Negativentwicklung nicht mit wirksamen Maßnahmen begegnet, besteht die Gefahr, dass die realwirtschaftlichen und „atmosphärischen“ Auswirkungen nicht nur auf individueller Unternehmensebene, sondern auch gesamtwirtschaftlich zunehmend spürbar werden – etwa im Hinblick auf die Beschäftigungs-, Innovations- und Investitionsentwicklung oder auch die Gründungsdynamik.

Wie kann aber nun eine Trendumkehr und damit ein für die Unternehmen spürbarer Bürokratieabbau erreicht werden? Wie in Kapitel 2 dargestellt, sind Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung hochkomplexe, ganzheitliche Aufgaben, bei denen eine Vielzahl von Staats- und Verwaltungsebenen, Institutionen und Akteuren in allen Phasen des Regulierungskreislaufs und unter der Nebenbedingung eines raschen Wandels der Umweltfaktoren zusammenarbeiten müssen. In einer Zusammenschau der Ergebnisse aus allen drei Bestandteilen unserer Studie – der Literaturanalyse, dem internationalen Good Practice-Vergleich und der Unternehmensbefragung – fassen wir die wesentlichen Handlungsempfehlungen zur Erzielung eines spürbaren Bürokratieabbaus in der folgenden Übersicht zusammen.

### Übersicht 3: Handlungsempfehlungen für einzelne Aspekte des Regulierungskreislaufs

Phase	Handlungsempfehlungen
1 Entwicklung eines politischen Fahrplans und Auswahl des Politikinstrumentes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Optionenspielraum nicht frühzeitig verengen → ergebnisoffene Prüfung von verschiedenen Handlungsalternativen (auch nicht gesetzlichen) (vgl. UK)</li> <li>• Frühzeitige Einbeziehung von relevanten Stakeholdern, z. B. im Wege von Laborformaten</li> </ul>
2 Entwicklung neuer bzw. Veränderung bestehender Regulierung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• KMU-Tests für neue Gesetze mit voraussichtlich hoher Belastungswirkung (vgl. NL) → Praxistauglichkeit und Verhältnismäßigkeit gewährleisten → nach Möglichkeit auch Einbeziehung von ausführenden Verwaltungsbehörden</li> <li>• Mechanismus zur ex-ante Bewertung von EU-Recht unter Einbeziehung von Praktikern, Unternehmen schaffen (vgl. NL)</li> <li>• Hinreichende Beteiligungsfristen rechtlich verankern und Einhaltung nachhalten</li> <li>• Reduzierung von Berichts- und Dokumentationspflichten</li> </ul>
3 Umsetzung der Regulierung	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rückstand in den Bereichen Verwaltungsdigitalisierung, Register- und Verwaltungsmodernisierung aufarbeiten → die vielfältigen, umsetzungsorientierten Vorschläge u.a. des Normenkontrollrates diskutieren und umsetzen</li> <li>• Beschwerdemechanismus für Unternehmen, Verbände und Verwaltungsbehörden einführen → Auslöser für ex-post KMU-Test, um Umsetzungsschwierigkeiten zu beheben (vgl. NL)</li> <li>• Format zur Koordinierung und Kooperation mit Bundesländern und Kommunen schaffen</li> <li>• Beschleunigung von Antrags- und Genehmigungsverfahren</li> <li>• Verbessertes Angebot an Umsetzungshilfen, um Auffinden, Verstehen und Anwenden der Rechtsvorschriften zu erleichtern</li> <li>• Möglichkeiten des Einsatzes von RegTech prüfen, um maßgeschneiderte, webbasierte Regelhilfen bzw. Überblick über relevante Gesetze zu erstellen (vgl. NL) → psychologische Kosten reduzieren</li> <li>• Nutzung von KMU-Schwellenwerten und primäre Ausrichtung der Gesetze auf KMU („SME by default“) prüfen</li> </ul>
4 Monitoring und ex-post Evaluierung der Regulierung und Regulierungsinstrumente	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gesamte Bürokratiebelastung (Kosten und Umsetzbarkeit) für idealtypische Unternehmen in mehreren Branchen ermitteln und konkreten Bürokratieabbauplan entwickeln und umsetzen → vgl. KMU-Indikator-Unternehmen in den NL</li> <li>• Ex-post KMU-Test für neue Gesetze mit Umsetzungsschwierigkeiten durchführen (vgl. NL) → „Quick Scan“ („Fehlerkorrektur“)</li> <li>• Lernen aus einer systematischen Analyse von ex-post Evaluierungen, um die Genauigkeit von ex-ante Folgenabschätzungen (weiter) zu erhöhen → aktuell in UK und NL diskutiert</li> <li>• Regelmäßige qualitative Unternehmensbefragungen (vgl. UK) → um Einschätzungen der Unternehmen zu statistisch nicht erfassten Belastungswirkungen zu erhalten (z. B. psychologische Kosten, Opportunitätskosten, Folgekosten)</li> </ul>

## Fortsetzung Übersicht 3

Phase	Handlungsempfehlungen
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Methodik zur Ermittlung von Erfüllungsaufwand überprüfen, inwiefern bislang nicht oder unzureichend erfasste Belastungsaspekte (z.B. einmaliger Erfüllungsaufwand) berücksichtigt werden können → Bei Belastungswirkungen von Bürokratie über die Verengung auf Zeit- und Kostenaufwand hinausdenken und entsprechende Mess- und Entlastungsmaßnahmen entwickeln</li> </ul>
Regulierungskultur: Die 4 K's	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regierungs- bzw. verwaltungsinterne kreislaufbasierte Politikleitlinie zum Bürokratieabbau und zur besseren Rechtsetzung („Politik-Kompass“) neu entwickeln bzw. aktualisieren (vgl. NL, UK)</li> <li>• „Kulturwandel“ auf den verschiedenen staatlichen Ebenen vorantreiben → auf gemeinsames Ziel verpflichten / miteinander, nicht nebeneinander agieren / alle Beteiligten überzeugen, dass Instrumente nicht nur formell „abgearbeitet“ werden (vgl. UK)</li> <li>• Fehler- bzw. Lernkultur entwickeln, um besser zu werden → Instrumente müssen nicht alle perfekt sein, offen für Verbesserungsmöglichkeiten sein (vgl. UK)</li> <li>• Stärkung einer Lernkultur → von Good Practice Ansätzen aus dem Ausland lernen</li> <li>• Neue (stärker qualitativ und ganzheitlich auf den gesamten Regulierungskreislauf ausgerichtete) Strategie zum Bürokratieabbau und für bessere Rechtsetzung in Kooperation mit Verbänden entwickeln und glaubwürdig „nach außen kommunizieren (vgl. NL) → „es geht voran“, Aufbruchsignal</li> <li>• Unternehmen und Verbände explizit als „Co-Owner“ (Mitgestalter) des Bürokratieabbaus bezeichnen und aktiv beteiligen → mit tatsächlich umgesetzten Lösungsbeiträgen</li> <li>• In Kooperation mit Verbänden Aufbau einer Datenbank von Unternehmen, die bereit sind am Prozess des Bürokratieabbaus mitzuarbeiten (vgl. NL)</li> <li>• Wertschätzung für wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Beitrag des Mittelstands kommunizieren</li> </ul>
Grundsätzliche Ausrichtung von Regulierung und Bürokratie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regulierung und Bürokratie neu und weiterdenken (vgl. UK) → wo realisierbar: weg von „command and control“ hin zu „enable and motivate“ → Risikobasierte Ansätze / mehr Vertrauen, weniger Kontrolle, geringere Regulierungsdichte / Freiräume zum Finden effizienter Lösungen schaffen</li> <li>• Bedeutung des Bürokratieabbaus im Kontext der Gründungs- und Wirtschaftsförderung beachten → Klima für Unternehmertum, unternehmerische Dynamik</li> <li>• Regulierung und Bürokratie als wichtige Standortfaktoren im (internationalen) Standort-, Investitions- und Innovationswettbewerb erkennen und glaubhaft kommunizieren → „regulation as a service“ (vgl. UK)</li> </ul>

Quelle: Eigene Darstellung.

Das Regulierungs- und Bürokratiesystem ist nicht nur hochkomplex, sondern auch – basierend auf langjährigen (Rechts-) Traditionen, Strukturen, Prozessen und Gewohnheiten – pfadabhängig in seiner Entwicklung. Ebenso wie ein schwerer Tanker kann es nicht schnell seinen Kurs ändern. Grundlegende Veränderungen brauchen Zeit und viel Überzeugungsarbeit, müssen aber auch geistig vorweggenommen und durchdacht werden. Dabei spielen die atmosphärisch-kulturellen Aspekte (die vier K's – Koordinierung, Kooperation, Konsultation und Kommunikation) eine wichtige Rolle.

Bürokratie und Regulierung sind schließlich immer auch ein aktuelles Abbild dafür, wie Staat, Unternehmen und Bürgerinnen und Bürger miteinander umgehen und interagieren. Aktive Einbindung und Mitgestaltung, aber auch – wo angebracht – mehr Vertrauen und Gestaltungsfreiräume können im Sinne eines Paradigmenwechsels eine Neuausrichtung im Verhältnis der verschiedenen gesellschaftlichen Akteure zueinander darstellen und zugleich wirtschaftliches Potenzial freisetzen. Letzteres ist die Voraussetzung dafür, dass die (eigentümergeführten) Unternehmen ihre vielfältigen und wertvollen gesellschaftlichen Beiträge erbringen können.

## Literatur

Aepler, P.; Weaver, D.; Hallett, A. (2020): How do we assess the impacts of law? Methodology & capacity building, <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=d857064e-5e29-11ea-9455-005056bc530c>, zuletzt abgerufen am 06.11.2023.

Baas, T. (2023): Derde van de regels voor MKB amper uitvoerbaar, 21. August 2023, <https://www.bnr.nl/nieuws/economie/10521900/veel-meer-reductiedoelstellingen-nodig-voor-mkb>, zuletzt abgerufen am 25.10.2023.

Bex, P.; Wittberg, V.; Treurniet, A. (2020): Bürokratiebelastung für Unternehmen bremsen. Eine Studie am Beispiel Gastgewerbe, Version 2.0, März 2020, im Auftrag des Deutscher Industrie- und Handelskammertags (DIHK), Berlin, <https://www.dihk.de/resource/blob/18690/d9172ef787eef2f6d984a8754051675a/studie-buerokratie-abbau-data.pdf>, zuletzt abgerufen am 25.10.2023.

Blanc, F. (2020): Regulation, Regulatory Delivery, Trust and Distrust: Avoiding Vicious Circles, in: De Benedetto, M.; Lupo, N.; Rangone, N. (Hrsg.): The Crisis of Confidence in Legislation, Oxford, S. 307-334.

Bundesregierung (Hrsg.) (2021): Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit, Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/1f422c60505b6a88f8f3b3b5b8720bd4/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1>, zuletzt abgerufen am 31.10.2023.

Cabinet Office (2017): Regulatory Futures Review, [https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a8189f2e5274a2e87dbe2a3/Regulatory\\_Futures\\_Review.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a8189f2e5274a2e87dbe2a3/Regulatory_Futures_Review.pdf), zuletzt abgerufen am 13.11.2023.

Chlumsky, J.; Schmidt, B.; Vorgrimler, D.; Waldeck, H.-P. (2006): Das Standardkostenmodell und seine Anwendung auf Bundesebene, in: Statistisches Bundesamt (Hrsg.), Wirtschaft und Statistik 10/2006, Wiesbaden.

Deloitte (Hrsg.) (2021): Bürokratiekosten aus dem Maschinen- und Anlagenbau, Kostenbarometer Regulatorik Regulatorische Aufwände für Unternehmen der Versicherungsbranche und des Maschinenbaus, Düsseldorf.

Department for Business and Trade (DBT) (2023): Better Regulation Framework. Guidance, September 2023, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/1185875/BRF\\_guidance\\_-\\_Final\\_version\\_for\\_digital.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1185875/BRF_guidance_-_Final_version_for_digital.pdf), zuletzt abgerufen am 27.10.2023.

Department for Business and Trade (DBT) (2023a): Smarter Regulation to Grow the Economy, May 2023, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/1155774/smarter\\_regulation\\_to\\_grow\\_economy-may\\_2023.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1155774/smarter_regulation_to_grow_economy-may_2023.pdf), zuletzt abgerufen am 06.11.2023.

Department for Business and Trade (DBT) (2023b): Business Perceptions Survey 2022. Research Report, Research Paper Number 2022/016, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/1170792/business-perceptions-survey-2022-research-report.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1170792/business-perceptions-survey-2022-research-report.pdf), zuletzt abgerufen am 06.11.2023.

Department for Business and Trade (DBT) (2023c): Business Perceptions Survey. Technical Annex 2022, Research Paper Number 2022/016, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/1170791/business-perceptions-survey-2022-technical-report.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1170791/business-perceptions-survey-2022-technical-report.pdf), zuletzt abgerufen am 06.11.2023.

Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK) (Hrsg.) (2015): Mittelstand fällt zurück. Ergebnisse einer Befragung der IHK-Organisation bei 1.000 innovativen Unternehmen, DIHK-Innovationsreport 2015/2016, Berlin.

Döring, M.; Madsen, J. K. (2022): Mitigating Psychological Costs – The Role of Citizens' Administrative Literacy and Social Capital, in: Public Administration Review. Jg. 82 (4), S. 671–681, <https://doi.org/10.1111/puar.13472>, zuletzt abgerufen am 08.11.2023.

fortiss (2021): Verwaltung. Digitalisierung. Plattform. Kurzstudie zur Koordination und Gestaltung der deutschen Verwaltungsdigitalisierung mit Plattformökosystemen, [https://www.fortiss.org/fileadmin/user\\_upload/06\\_Ergebnisse/Informationsmaterialien/Studie\\_fortiss\\_FITKO\\_VerwaltungDigitalisierungPlattform\\_web.pdf](https://www.fortiss.org/fileadmin/user_upload/06_Ergebnisse/Informationsmaterialien/Studie_fortiss_FITKO_VerwaltungDigitalisierungPlattform_web.pdf), zuletzt abgerufen am 08.11.2023.

Gibson, S. (2023): The increase in the cost of regulation on business and the end of the BIT, Regulatory Policy Committee Blog, 15 September 2023,

<https://rpc.blog.gov.uk/2023/09/15/the-increase-in-the-cost-of-regulation-on-business-and-the-end-of-the-bit>, zuletzt abgerufen am 27.10.2023.

HM Government (2019): Regulation for the Fourth Industrial Revolution, White Paper, Regulation for the Fourth Industrial Revolution, <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5cfe6881e5274a090f9eefa1/regulation-fourth-industrial-strategy-white-paper-web.pdf>, zuletzt abgerufen am 06.11.2023.

HM Government (2022): The Benefits of Brexit: How the UK is taking advantage of leaving the EU, <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/620a791d8fa8f54915f4369e/benefits-of-brexit.pdf>, zuletzt abgerufen am 06.11.2023.

HM Treasury (2022): The Green Book. Central Government Guidance on Appraisal and Evaluation, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/1063330/Green\\_Book\\_2022.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1063330/Green_Book_2022.pdf), zuletzt abgerufen am 27.10.2023.

Hodges, C. (2016): Ethical Business Regulation. Growing Empirical Evidence, in: Foundation for Law, Justice and Society (Hrsg.): Policy Brief, Oxford.

Holz, M; Icks, A. (2023): Einfluss bürokratischer Hürden auf die grenzüberschreitende Arbeitnehmerentsendung von KMU in Grenzregionen, in: IfM Bonn: IfM-Materialien Nr. 299, Bonn.

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

Icks, A.; Weicht, R. (2023): Bürokratiekosten von Unternehmen aus dem Maschinen- und Anlagenbau, im Auftrag der Impuls-Stiftung für den Maschinenbau, den Anlagenbau und die Informationstechnik, Bonn.

Institut der deutschen Wirtschaft (IW Köln) (Hrsg.) (2023): Behörden-Digimeter: November 2023. Deutschland droht nach dem Scheitern beim OZG auch die EU-Vorgaben zum einheitlichen digitalen Zugang (SDG) zu Verwaltungsleistungen zu verfehlen, Kurzstudie im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM), <https://www.insm.de/fileadmin/in-sm-dms/downloads/Behörden-DigimeterNovember23.pdf>, zuletzt abgerufen am 15.11.2023.

Koninklijke Metaalunie (2023) Derde van alle regels onwerkbaar voor mkb, Nieuws, 21. August 2023, <https://metaalunie.nl/Actueel/Nieuws/Detail/derde-van-alle-regels-onwerkbaar-voor-mkb>, zulezt abgerufen am 25.10.2023.

Metaalkrant (2023): Koninklijke Metaalunie roept het kabinet op om de regeldruk voor ondernemers in het mkb te verminderen, 1. September 2023, <https://metaalkrant.nl/2023/09/01/koninklijke-metaalunie-roept-het-kabinet-op-om-de-regeldruk-voor-ondernemers-in-het-mkb-te-verminderen/>, zulezt abgerufen am 25.10.2023.

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) (2022): Programma vermindering regeldruk ondernemers. Regels die werken en de lasten beperken, <https://open.overheid.nl/repository/ronl-8fc6fb630d51b8fe097ddb9b2c220e7bc3b05bcc/1/pdf/programma-vermindering-regeldruk-ondernemers.pdf>, zulezt abgerufen am 24.10.2023.

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) (2023): Voortgangsrapportage -2023, <https://www.regeldrukmonitor.nl/binaries/regeldrukmonitor/documenten/rapporten/2023/07/06/programma-vermindering-regeldruk-ondernemers/Programma-vermindering-regeldruk-ondernemers.pdf>, zulezt abgerufen am 24.10.2023.

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) (2023a): MKB-toets, <https://www.regeldrukmonitor.nl/mkb-toets>, zulezt abgerufen am 24.10.2023.

Moynihan, D.; Herd, P.; Harvey, H. (2014): Administrative Burden: Learning, Psychological, and Compliance Costs in Citizen-State Interactions, in: Journal of Public Administration Research and Theory, Jg. 25 (1), S. 43-69, <https://doi.org/10.1093/jopart/muu009>, zulezt abgerufen am 08.11.2023.

Nationaler Normenkontrollrat (NKR) (2014): Folgekosten ernst nehmen – Chancen nutzen, Jahresbericht 2014, Berlin, <https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Jahresberichte/Jahresberichte-Archiv/Jahresbericht-2014.html?nn=148258>, zulezt abgerufen am 31.10.2023.

Nationaler Normenkontrollrat (NKR) (2016): 10 Jahre NKR – gute Bilanz bei Bürokratieabbau und Folgekostenbegrenzung – alarmierender Rückstand bei E-Government, Jahresbericht 2016, Berlin,

<https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Jahresberichte/Jahresberichte-Archiv/Jahresbericht-2016.html?nn=148258>, zuletzt abgerufen am 31.10.2023.

Nationaler Normenkontrollrat (NKR) (2020): Krise als Weckruf – Verwaltung modernisieren, Digitalisierungsschub nutzen, Gesetze praxistauglich machen, Jahresbericht 2020, Berlin, [https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Jahresberichte/2020-Jahresbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Jahresberichte/2020-Jahresbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=2), zuletzt abgerufen am 31.10.2023.

Nationaler Normenkontrollrat (NKR) (2021): Zukunftsfester Staat – weniger Bürokratie, praxistaugliche Gesetze und leistungsfähige Verwaltung, Jahresbericht 2021, Berlin, [https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Jahresberichte/2021-jahresbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Jahresberichte/2021-jahresbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=5), zuletzt abgerufen am 31.10.2023.

Nationaler Normenkontrollrat (NKR) (2022): Bürokratieabbau in der Zeitenwende. Bürger, Wirtschaft und Verwaltung jetzt entlasten, Jahresbericht 2022, Berlin, [https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Jahresberichte/2022-jahresbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Jahresberichte/2022-jahresbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=6), zuletzt abgerufen am 31.10.2023.

O'Reilly, T. (2011): Government as a Platform, in: Innovations: Technology, Governance, Globalization, Jg. 6 (1), S. 13-40.

OECD (2003): Open Government. Fostering Dialogue with Civil Society, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264019959-en>, zuletzt abgerufen am 31.10.2023.

OECD (2011), Regulatory Policy and Governance. Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264116573-en>, zuletzt abgerufen am 31.10.2023.

OECD (2012): Empfehlung des Rates zu Regulierungspolitik und Governance, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264209053-de>, zuletzt abgerufen am 31.10.2023.

OECD (2021): OECD Regulatory Policy Outlook 2021, Paris, <https://read.oecd.org/10.1787/38b0fdb1-en?format=html>, zuletzt abgerufen am 08.11.2023.

Regulatory Horizons Council (RHC) (2023): Regulatory Horizons Council, <https://www.gov.uk/government/groups/regulatory-horizons-council-rhc>, zuletzt abgerufen am 07.11.2023.

Regulatory Policy Committee (RPC) (2019): Collection. Guidance and case histories, <https://www.gov.uk/government/collections/guidance--2>, zuletzt abgerufen am 06.11.2023.

Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) (2023): Regelhulpen, <https://www.rvo.nl/onderwerpen/regelhulpen>, zuletzt abgerufen am 25.10.2023.

Rijksoverheid (2023): Kenniscentrum voor beleid en regelgeving. Beleidskompas, <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas>, zuletzt abgerufen am 25.10.2023.

Röhl, K.-H.; Kestermann, C.; Rusche, C. (2023): Wachstumshemmnisse für Unternehmen in Ostdeutschland. Handlungsempfehlungen für die Politik, Köln, [https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user\\_upload/Studien/Gutachten/PDF/2023/Wachstumshemmnisse\\_Mittelstand\\_Ostdeutschland.pdf](https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Gutachten/PDF/2023/Wachstumshemmnisse_Mittelstand_Ostdeutschland.pdf), zuletzt abgerufen am 08.11.2023.

Sage (2015): Bürokratie im deutschen Mittelstand. Eine Studie der Sage Software GmbH, wissenschaftlich begleitet vom Institut für Mittelstandsforschung (IfM) Bonn, [https://www.sage.com/de-de/-/media/files/sagedotcom/germany/documents/pdf/presse/studien/sage\\_studienband\\_buerokratie.pdf?la=de-de](https://www.sage.com/de-de/-/media/files/sagedotcom/germany/documents/pdf/presse/studien/sage_studienband_buerokratie.pdf?la=de-de), zuletzt abgerufen am 31.10.2023.

Schlepphorst, S.; Welter, F.; Holz, M. (2022): Die gesellschaftliche Wertschöpfung des Mittelstands, in: IfM Bonn: IfM-Materialien Nr. 292, Bonn.

Sira Consulting (2023): Regeldruk MKB-indicatorbedrijven in zes sectoren. Samenvatting resultaten van de regeldruk in zes sectoren met overkoepelende conclusies en aanbevelingen, <https://www.regeldrukmonitor.nl/binaries/regeldrukmonitor/documenten/rapporten/2023/07/06/hoofdrapport-mkb-indicatorbedrijven/27975782-Bijlage-1a-Hoofdrapport-MKB-indicatorbedrijven.pdf>, zuletzt abgerufen am 25.10.2023.

Statistisches Bundesamt (2022): Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung, im Auftrag der Bundesregierung und des Nationalen Normenkontrollrates, Wiesbaden,

[https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/Publikationen/Downloads-Buerokratiekosten/erfuellungsaufwand-handbuch.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/Publikationen/Downloads-Buerokratiekosten/erfuellungsaufwand-handbuch.pdf?__blob=publicationFile), zuletzt abgerufen am 31.10.2023.

Statistisches Bundesamt (2023): Erfüllungsaufwand, [https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/Erfuellungsaufwand/\\_inhalt.html](https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/Erfuellungsaufwand/_inhalt.html), zuletzt abgerufen am 08.11.2023.

Statistisches Bundesamt (2023a): Verwaltungsdaten-Informationsplattform. Verwaltungsdatenbestände erstmals recherchierbar, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/VIP/vip.html>, zuletzt abgerufen am 08.11.2023.

Welter, F. (2012), All you need is trust? A critical review of the trust and entrepreneurship literature, in: International Small Business Journal ("Annual review paper"), Jg. 30 (3), S. 193-212.

## Anhang

### Übersicht A1: Meilensteine des Bürokratieabbaus und der besseren Rechtsetzung in Deutschland

- **2006: Gründung des Nationalen Normenkontrollrates (NKR)**

Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) wurde im Jahr 2006 als unabhängiges Expertengremium eingerichtet, um die Bundesregierung, den Deutschen Bundestag und den Bundesrat bei Bürokratieabbau und besserer Rechtsetzung zu beraten. Auftrag des NKR ist es, Gesetzentwürfe der Bundesregierung dahingehend zu kontrollieren, ob die Folgekosten für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung methodengerecht und verständlich dargestellt wurden. Das Prüfmandat des NKR umfasst u. a. auch Fragen der Alternativendarstellung und der Rechts- und Verwaltungsvereinfachung. Der NKR verfolgt einen ganzheitlichen Ansatz und analysiert den gesamten Rechtsetzungskreislauf auf Schwachstellen und Verbesserungsvorschläge zum Bürokratieabbau und zur besseren Rechtsetzung. Viele in Analysen und Gutachten entwickelte Vorschläge des NKR wurden in die Praxis umgesetzt und haben so wesentlich zu Fortschritten hinsichtlich Bürokratieabbau und besserer Rechtsetzung beigetragen. Demgegenüber wurden andere fundierte Vorschläge zu komplexen Themenbereichen wie Verwaltungsdigitalisierung, Register- und Verwaltungsmodernisierung bislang nur in geringerem Umfang berücksichtigt.

- **seit 2006: Statistisches Bundesamt als Kompetenzzentrum für methodische Fragen und besonders anspruchsvolle Kostenberechnungen**

Als Kompetenzzentrum unterstützt das Statistische Bundesamt (StBA) Bundesregierung, Bundestag, Bundesrat und NKR bei der Ermittlung von Kostenfolgen aus Gesetzen und Verordnungen, insbesondere durch Auswertung von Daten, Durchführung von Aufwandsschätzungen und Nachmessungen der Kostenschätzungen. Ferner ist das StBA für Aufbau und Pflege von Datenbanken zum Bürokratieaufwand zuständig. Es berechnet und veröffentlicht statistische Daten zur Höhe und Entwicklung der Bürokratiebelastung.

- **2006-2012: 25%-Abbauziel der Bürokratiekosten**

Die 2006 gemessenen jährlichen Kosten aus gesetzlichen Informationspflichten für Unternehmen (Bürokratiekosten) in Höhe von ca. 49 Mrd. Euro wurden bis 2012 durch eine Reihe konkreter Maßnahmen netto um 25 % reduziert. Zur Vermeidung eines erneuten Anstiegs bildet der Bürokratiekosten-Index seitdem die weitere Entwicklung dieser Kosten ab.

- **seit 2008: NKR-Einzelprojekte mit Praktikern – bestehendes Recht und dessen Umsetzung prüfen und vereinfachen**

Gemeinsam mit der Bundesregierung, den Bundesländern und den zuständigen Vollzugsbehörden führt der NKR ebenenübergreifende Projekte durch, um den Vollzug von Bundesrecht durch Länder und Kommunen auf Vereinfachungsmöglichkeiten hin zu untersuchen.

- **seit 2011: Messung des Erfüllungsaufwands**

Mit dem Erfüllungsaufwand werden – über die Bürokratiekosten aus Informationspflichten hinaus – der Zeitaufwand und die Kosten, die den Normadressaten durch die Befolgung einer bundesgesetzlichen Regelung entstehen berechnet und transparent gemacht. Für wesentliche Regelungen wird der Erfüllungsaufwand zwei Jahre nach Inkrafttreten vom Statistischen Bundesamt „nachgemessen“, das auch die Entwicklung des Erfüllungsaufwands fortlaufend dokumentiert.

- **seit 2013: Systematische ex post-Evaluierung verpflichtend**

Seit März 2013 müssen alle (bundesgesetzlichen) Regelungen, die mit erheblichem Aufwand oder größerer Vollzugsunsicherheit einhergehen, systematisch nach drei bis fünf Jahren evaluiert werden. Mit einem Konkretisierungsbeschluss aus dem Jahr 2019, einer im Januar 2022 veröffentlichten Arbeitshilfe für Evaluierungen und einem Fortbildungsangebot für Referenten wurde das Problem unterschiedlicher Qualität der Evaluierungsberichte adressiert.

## Fortsetzung Übersicht A1

<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>2015: Gründung von RegWatchEurope</b> Der NKR ist Gründungsmitglied von RegWatchEurope, dem gegenwärtig sieben weitere ähnliche Institutionen aus Dänemark, Finnland, Großbritannien, den Niederlanden, Norwegen, der Tschechischen Republik und Schweden angehören. Zu den Zielen gehören der Austausch von Erfahrungen und Good-Practice-Maßnahmen, das Einbringen von gemeinsamen Interessen auf internationaler Ebene sowie die Förderung der unabhängigen Normenkontrolle in anderen Ländern.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>seit 2015: Regelmäßige Lebenslagenbefragungen von Unternehmen sowie Bürgerinnen und Bürger</b> Um die Zusammenarbeit der öffentlichen Verwaltung mit Unternehmen (sowie Bürgerinnen und Bürgern) merklich zu verbessern, befragt das Statistische Bundesamt Unternehmen (sowie Bürgerinnen und Bürgern) alle zwei Jahre, wie sie den Kontakt und die Zusammenarbeit mit der Verwaltung in bestimmten Situationen (z. B. Gründung eines Unternehmens, Einstellen von Beschäftigten) bewerten.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>seit 2015: „One in One out“- Regel („Bürokratiebremse“)</b> Gemäß der „One in One out“-Regel muss für jede neue bundesgesetzliche Regelung, die die Wirtschaft mit Folgekosten belastet, spätestens bis zum Ende der jeweiligen Legislaturperiode an anderer Stelle eine gleichwertige Entlastung geschaffen werden, um mit diesem Ausgleichsmechanismus den jährlichen Erfüllungsaufwand dauerhaft zu begrenzen.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>seit 2015: Bürokratieentlastungsgesetze I, II und III (IV in Planung)</b> Nicht zuletzt um der „One in one out“-Regel zu entsprechen, verabschiedet die Bundesregierung in unregelmäßigen Abständen Bürokratieentlastungsgesetze (BEG). Zusätzlich zu den BEG I (2015), II (2016) und III (2019) soll mit dem derzeit in Planung befindlichen BEG IV ein Entlastungsvolumen von gut einer Mrd. Euro pro Jahr erzielt werden.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>seit 2016: EU Ex ante Verfahren ermittelt Kosten aus EU-Recht für Deutschland</b> Das EU Ex ante-Verfahren untersucht – einer Anregung des NKR folgend – frühzeitig und systematisch die Folgekosten von EU-Regelungen. Bei Regelungsvorschlägen mit einem geschätzten europaweiten jährlichen Erfüllungsaufwand von mehr als 35 Mio. Euro muss die Bundesregierung eine eigene Folgekostenabschätzung für Deutschland erstellen, zu der der NKR eine Stellungnahme abgeben muss.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>seit 2016: Berücksichtigung von KMU-Belangen in der Gesetzesfolgenabschätzung (KMU-Test)</b> Der KMU-Test verpflichtet die Bundesministerien, schon bei der Erstellung von Gesetzentwürfen mit einem Erfüllungsaufwand von mehr als 1 Mio. Euro zu prüfen, ob KMU betroffen sind und ob ggf. weniger belastende Regelungsalternativen bzw. spezielle Unterstützungsmaßnahmen entwickelt werden können. Nach Einschätzung des NKR hat sich der KMU-Test u. a. aufgrund mangelnder Praxisnähe jedoch nicht bewährt.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>2017-2022: Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen – Onlinezugangsgesetz (OZG)</b> Das OZG verpflichtete Bund und Länder, alle wesentlichen Verwaltungsleistungen bis Ende 2022 flächendeckend auch elektronisch über Verwaltungsportale anzubieten und an den Bedürfnissen der Nutzerinnen und Nutzer auszurichten. Der NKR hat den Umsetzungsstand des OZG seit 2018 in seinem halb-jährlich erscheinenden Monitor Digitale Verwaltung untersucht. Wenngleich sich Bund, Länder und Kommunen intensiver als zuvor mit der Verwaltungsdigitalisierung beschäftigt haben, konnte das Ziel nicht ansatzweise erreicht werden. Seit Frühjahr 2022 haben Bund und Länder an der Weiterentwicklung des OZG gearbeitet. Der von der Bundesregierung am 24. Mai 2023 beschlossene Gesetzentwurf für das OZG-Änderungsgesetz befindet sich aktuell in der parlamentarischen Abstimmung.</li> </ul>

## Fortsetzung Übersicht A1

<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>2019: Konzept zur Erhöhung der Transparenz über den Umstellungsaufwand</b> Das vom Staatssekretärs-Ausschuss Bürokratieabbau und Bessere Rechtssetzung beschlossene Konzept enthält eine Übersicht möglicher Ansätze zur Begrenzung des einmaligen Umstellungsaufwandes (z. B. die Festlegung längerer Umsetzungsfristen) sowie eine entsprechende Dokumentationspflicht für die Ressorts.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>seit 2022: Praxis-Checks</b> Im Wege einer ganzheitlichen Prozessanalyse untersucht das BMWK in Workshops gemeinsam mit den relevanten Stakeholdern (z.B. Unternehmen, Behörden) einen bestimmten Anwendungsfall aus der Praxis, z.B. eine (idealtypische) Lebenslage oder ein Investitionsvorhaben. Ziel ist es, praktische Vorschläge zum Abbau von bürokratischen Hemmnissen und zur Vereinfachung von behördlichen Verfahren zu erarbeiten. Das im Jahr 2022 zunächst als Pilotprojekt erprobte Instrument soll zukünftig auf weitere Politikfelder ausgerollt und auch in anderen Ressorts angewendet werden.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>seit 2023: Digital-Check für neue Gesetze</b> Seit Januar 2023 sind die Bundesministerien verpflichtet, neue Gesetze digitaltauglich zu gestalten und Vollzugs- und Digitalisierungsaspekte in der Gesetzgebung von vornherein mitzudenken. Der NKR prüft anschließend, inwieweit die digitalen Umsetzungsmöglichkeiten neuer Regelungen bei der Erarbeitung eines Gesetzentwurfs ausgeschöpft wurden.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>2023: Verbändebefragung</b> Im Zeitraum von Januar bis Mitte März 2023 haben sich 57 Verbände mit insgesamt 442 Vorschlägen an der mit einem Online-Tool durchgeführten Befragung beteiligt. Die Vorschläge wurden vom Statistischen Bundesamt quantitativ und qualitativ nach dem möglichen Entlastungspotential kategorisiert. Ein Teil wurde für das aktuell in Planung befindliche BEG IV berücksichtigt.</li> </ul>

Quelle: Eigene Zusammenstellung u. a. basierend auf NKR (2016) und NKR (2022).