

INSM
Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft GmbH
Georgenstraße 22
D-10117 Berlin

Thorsten Alsleben
Geschäftsführer

alsleben@insm.de
T +49 30 27877 - 171

**Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zum Entwurf eines Vierten
Gesetzes zur Entlastung der
Bürgerinnen und Bürger, der Wirtschaft sowie der
Verwaltung von Bürokratie
(Viertes Bürokratieentlastungsgesetz),
BT-Drs. 20/11306,
Themenblock II: „Bürokratieabbau in der Wirtschaft“**

In Deutschland gibt es derzeit knapp 1.800 Bundesgesetze mit über 50.000 Einzelnormen, zusammen mit den rund 2.800 Verordnungen des Bundes sind es sogar fast 100.000 Einzelnormen – und die Zahl steigt weiter. Die Bürokratie wächst, trotz einer stagnierenden Wirtschaft. Allein in den letzten drei Jahren hat sich der gemessene laufende Erfüllungsaufwand (ohne Einmaleffekte) von 4,2 Milliarden Euro im Jahr 2020/2021 auf 14,4 Milliarden im Jahr 2022/2023 mehr als verdreifacht. Bürokratie ist zwar für einen funktionierenden Ordnungsrahmen wichtig, doch es besteht die Gefahr, dass übermäßige Regulierung unternehmerische Ambitionen erstickt. Komplexe Gesetze wie das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz belasten die Wirtschaft besonders stark.

Bürokratie hat sich nach Unternehmensbefragungen zum Investitionshindernis und Standortnachteil Nummer eins entwickelt. Wenn die Politik nicht schnell und spürbar gegen Überregulierung vorgeht, drohen irreparable Schäden in der Volkswirtschaft.

Das geplante Bürokratieentlastungsgesetz ist zwar zu begrüßen, greift aber angesichts der dramatischen Befunde viel zu kurz. Es reicht nicht mehr, einzelne Paragrafen zu streichen. Dies sieht man schon daran, dass zeitgleich mit der Umsetzung der EU-CSR-Richtlinie in nationales Recht mit 1,4 Milliarden Euro Bürokratiekosten mehr Lasten aufgesattelt werden, als mit dem BEG IV mit 1 Milliarde Euro Entlastung geschaffen wird. Die Politik muss grundlegend neu denken und strukturell Regulierung vermeiden und abbauen. Deshalb sollte das BEG IV um strukturelle Mechanismen zum Bürokratieabbau ergänzt werden. Anstelle des bisherigen „Command and control“-Ansatzes sollte eine partnerschaftliche, risikobasierte Zusammenarbeit zwischen Staat und Unternehmen etabliert werden. Gleichzeitig sollte weniger auf obrigkeitliche Überwachung gesetzt und Regulierung als Dienstleistung betrachtet werden. Diese sollte Rahmenbedingungen schaffen, die Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit fördern, um den Standort Deutschland im internationalen Wettbewerb wieder attraktiver zu machen.

1. Analyse Ist-Zustand

a. Gefühl der Überforderung überwiegt

Laut einer Studie des Instituts für Mittelstandsforschung von November 2023 fühlen sich zwei Drittel der Unternehmen in Deutschland unverhältnismäßig stark von staatlicher Bürokratie belastet. Das ist eine Steigerung von 14 Prozentpunkten gegenüber einer ähnlichen Befragung 2018. Sämtliche bisherigen Bemühungen der Politik wie der KMU-Test im Gesetzgebungsverfahren, die „One in one out“-Regel oder die Bürokratieentlastungsgesetze I bis III werden von den Unternehmen nicht als spürbare Entlastungen wahrgenommen.

92 Prozent nahmen einen substanziellen Anstieg der Bürokratiebelastung über die letzten fünf Jahre hinweg wahr. Fast alle Unternehmen (knapp 97 Prozent) stört die große Anzahl an Gesetzen und staatlichen Vorschriften. Sie nehmen damit Bürokratie nicht nur unter dem Stichwort „Informations- und Berichtspflichten“ wahr, sondern als Summe freiheitseinschränkender Regulierungen. Das vorherrschende Gefühl der Unternehmer im Zusammenhang mit Bürokratie ist Wut (55 Prozent), gefolgt von Ohnmacht (42 Prozent) und Verwirrung (41 Prozent). Dabei wiegen für mehr als die Hälfte der Unternehmen (53 Prozent) diese „psychologischen Kosten“ durch Bürokratie schwerer als der Zeit- und Kostenaufwand. Die überwältigende Mehrheit der Unternehmen (80 Prozent) fühlt sich vom Staat kontrolliert, bei nur 9 Prozent überwiegt der Eindruck, der Staat vertraue ihnen. (Holz, Icks, Nielen 2023)

b. Überbordende Bürokratie ist ein Standortnachteil

58 Prozent aller befragten Unternehmen planen wegen der hohen bürokratischen Lasten, zukünftig auf Investitionen in Deutschland zu verzichten. 18 Prozent erwägen wegen der Bürokratie verstärkt im Ausland zu investieren. Diese Ergebnisse sind alarmierende volkswirtschaftliche Befunde. 80 Prozent der Unternehmerinnen und Unternehmer geben an, dass die Bürokratiebelastung ihre Freude an der unternehmerischen Tätigkeit mindert. Das bestätigt, dass ein grundlegender Wandel vom Befehls- und Kontrollansatz des Obrigkeitstaates hin zu einem vertrauensbasierten Ansatz notwendig ist. (Holz, Icks, Nielen 2023)

Diese Einschätzung wird auch in einer DIHK-Umfrage im Netzwerk Industrie von 2023 geteilt. Dort werden die Fülle und mangelnde Verständlichkeit von bürokratischen Auflagen, die Betriebe zu erfüllen haben, als größter Standortnachteil mit einer Einstufung von 5,2 (2020: 4,8) bewertet. Auch der Standortfaktor „Dauer und Komplexität von Planungs- und Genehmigungsverfahren“ wird mit 4,9 schlecht und um 0,2 schlechter bewertet als 2020. Auch die Effizienz der Behörden wird mit 5,0 besonders schlecht bewertet. Dieser Standortfaktor wurde 2023 um 0,6 Punkte schlechter bewertet als noch 2020. Damit sind drei der vier am schlechtesten bewerteten Standortfaktoren in Deutschland mit übermäßiger und/oder schlechter Bürokratie assoziiert. (DIHK 2023)

c. Entwicklung Bürokratiekosten/Erfüllungsaufwand

Die gefühlte Überlastung lässt sich auch mit Zahlen belegen. Im Berichtszeitraum 2022/2023 ist der laufende Erfüllungsaufwand, ähnlich wie im vorherigen Berichtszeitraum, deutlich höher als in den vergangenen Jahren. Der Aufwand für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung ist um rund 9,3 Milliarden Euro (etwa 54 Prozent) auf insgesamt rund 26,8 Milliarden Euro gestiegen. Bereits im Berichtszeitraum 2021/2022 stieg der Erfüllungsaufwand um etwa 6,7 Milliarden Euro (über 60 Prozent) auf insgesamt rund 17,4 Milliarden Euro pro Jahr. Dieser Trend setzt sich fort. Der Anstieg des Erfüllungsaufwands ist sowohl in diesem als auch im letzten Berichtszeitraum hauptsächlich auf ein einzelnes Regelungsvorhaben zurückzuführen. Während im vorherigen Berichtszeitraum die Erhöhung des gesetzlichen Mindestlohns den Anstieg verursachte, ist im Berichtszeitraum 2022/2023 die Änderung des Gebäudeenergiegesetzes der Hauptgrund. Allein dieses Gesetz führte zu einem Anstieg des laufenden Erfüllungsaufwands um 9,2 Milliarden Euro pro Jahr. Zusätzlich zum gestiegenen jährlichen Erfüllungsaufwand wurden die Normadressaten im Berichtszeitraum erheblich mit einem einmaligen Aufwand von rund 23,7 Milliarden Euro belastet. Dies ist seit 2011 der mit Abstand höchste Wert. Der Umstellungsaufwand im aktuellen Berichtszeitraum ist damit mehr als halb so hoch wie der Umstellungsaufwand für alle Berichtszeiträume seit 2011 zusammengekommen (rund 41 Milliarden Euro). Insbesondere die Wirtschaft wird – wie nie zuvor – mit erheblichem einmaligem Erfüllungsaufwand belastet. Für die Wirtschaft werden zusätzlich die Bürokratiekosten gesondert betrachtet, welche eine Teilmenge des jährlichen Erfüllungsaufwands darstellen. Diese Kosten entstehen

durch die Verpflichtung der Unternehmen, Daten oder sonstige Informationen für Behörden oder Dritte zu beschaffen, verfügbar zu halten oder zu übermitteln. Die Bürokratiekosten sind im zweiten Berichtszeitraum in Folge gestiegen, wobei der Anstieg im Saldo rund 164 Millionen Euro pro Jahr beträgt. Eine Mehrbelastung an Bürokratiekosten entsteht hauptsächlich (216 Millionen Euro) dadurch, dass Finanzanlagenvermittler und Honorar-Finanzanlagenberater verpflichtet werden, bei ihren Kunden Informationen über deren Nachhaltigkeitspräferenzen zu erfragen. (NKR 2023)

2. Bürokratieabbau ist oft kleinteilig und bringt häufig nicht den erhofften Nutzen

Dies wird deutlich, wenn man die Entlastungswirkungen der letzten drei Bürokratieentlastungsgesetze (BEG) betrachtet. Das erste BEG sah eine Entlastung der Wirtschaft um 744 Millionen Euro vor. Das zweite BEG sollte eine Entlastung der Wirtschaft von 135 bis 360 Millionen Euro pro Jahr bringen. Das dritte BEG sollte die Wirtschaft jährlich um 1,1 Milliarden Euro entlasten. (Röhl 2020) Würde man alle Entlastungswirkungen der vergangenen BEGs addieren, käme man auf eine jährliche Entlastungswirkung von ungefähr 2,2 Milliarden Euro. Dem gegenüber steht der laufende Erfüllungsaufwand der Wirtschaft, der sich allein im Zeitraum von 2021/2022 bis 2022/2023 um 3,8 Milliarden Euro auf 14,4 Milliarden Euro pro Jahr erhöht hat. (NKR 2023)

In der Vorbereitung des BEG IV wurden von Unternehmen und Verbänden 386 konkrete Vorschläge zum Bürokratieabbau eingereicht. Diese Beteiligung der Unternehmen und Verbände ist äußerst begrüßenswert und sollte in jedem Gesetzgebungsprozess Anwendung finden, wie es in den Niederlanden bereits sehr erfolgreich praktiziert wird. Leider wurden von den eingereichten Vorschlägen lediglich 120, also weniger als ein Drittel, im BEG IV oder an anderer Stelle umgesetzt, obwohl deutlich mehr Vorschläge zuvor vom Statistischen Bundesamt als potenziell geeignet eingestuft wurden. Dies verdeutlicht, wie schwierig ein kleinteiliger Abbau von Verordnungen und Gesetzen ist. Laut Gesetzentwurf soll das BEG IV die Wirtschaft um rund 944 Millionen Euro entlasten. Wie gering diese Entlastung ist, zeigt sich, wenn man den jährlichen Erfüllungsaufwand der geplanten Umsetzung der EU-Richtlinie zur Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen (CSRD) betrachtet. Der Referentenentwurf sieht für das Umsetzungsgesetz einen Erfüllungsaufwand von einmal 748 Millionen Euro und dann jährlich 1,4 Milliarden Euro für die Unternehmen vor. Erste Rückmeldungen aus den Unternehmen deuten darauf hin, dass die Gesamtkosten sogar dreimal höher ausfallen könnten. (Gesamtmetall 2024)

3. Es ist an der Zeit, die Bürokratie neu zu überdenken

Anstelle des bisherigen „Command and control“-Ansatzes sollte eine partnerschaftliche, risikobasierte Zusammenarbeit zwischen Staat und Unternehmen etabliert werden. Gemeinsame Anstrengungen und ein vertrauensvoller Informationsaustausch können effizienter zur Erreichung gemeinsamer Ziele führen. Gleichzeitig sollte man weniger auf obrigkeitliche Überwachung setzen und Regulierung als Dienstleistung betrachten. Diese sollte Rahmenbedingungen für Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit schaffen, um den Standort Deutschland im internationalen Wettbewerb wieder attraktiver zu machen.

Deshalb sollte das BEG IV um folgende strukturelle Punkte ergänzt werden:

1. Jeder Gesetzentwurf, der die Wirtschaft belastet, sollte verpflichtend die Betroffenen einbinden, egal ob er von der Regierung oder vom Parlament kommt. So stellen wir sicher, dass die einfachste und bürokratieärmere Regelung umgesetzt wird. Dies sollte nach dem Vorbild des KMU-Checks in den Niederlanden geschehen, bei dem vor Beginn des Gesetzgebungsverfahrens in einem Workshop mit einem halben Dutzend KMU das Gesetz einmal „durchgespielt“ wird.

2. Um die Beteiligung von Verbänden in Gesetzgebungsverfahren fair und effektiv zu gestalten, reichen die unverbindlichen Vorgaben der Geschäftsordnung der Bundesregierung, die sehr häufig ignoriert werden, nicht aus. Es müssen für die Erstellung von Gesetzentwürfen gesetzlich vorgeschriebene Mindestfristen für die Anhörung der Verbände und Experten von mindestens vier Wochen gelten, die für die Ministerien verbindlich sind und nur in besonderen Ausnahmefällen und dann auch nur mit Zustimmung des Bundestages verkürzt werden können.
3. Der Normenkontrollrat soll zum Beauftragten des Bundestages für Entbürokratisierung aufgewertet werden. Er sollte jeden Gesetzentwurf umfassend auf Bürokratielasten prüfen und bei identifizierten Bürokratieärmeren Lösungen in den Gesetzgebungsprozess integriert werden. Er hat – anders als der NKR – auch das Recht und die Pflicht, im parlamentarischen Verfahren entstehende zusätzliche Bürokratielasten zu bewerten, und er hat jederzeitiges Rederecht in den Ausschüssen des Bundestages.
4. Bei der Entstehung von Gesetzen soll in die Begründung aufgenommen werden, welche Unternehmen und Organisationen bzw. Branchen direkt oder indirekt von dem Gesetz profitieren. Häufig sind die wirtschaftlichen Profiteure Treiber von Bürokratie für andere.
5. Es muss zum Normalfall werden, alle neuen Gesetze mit einem festen Ablaufdatum von maximal sieben Jahren zu verabschieden. Ein Jahr vor Ablauf muss eine verpflichtende Evaluation unter Einbeziehung der Betroffenen durchgeführt werden, um zu ermitteln, ob das Gesetz entfallen kann oder in der Belastung abgemildert erneut beschlossen werden soll.
6. Um das Verhältnis von Handlung und Wirkung wieder in Einklang zu bringen, sollte die Möglichkeit einer teilweisen Kostenerstattungspflicht bei staatlichen Regulierungen in Erwägung gezogen werden (z.B. für gesetzlich geforderte Berichtspflichten).
7. Aus „one in one out“ muss „one in two out“ werden. Für jede neue bürokratische Auflage müssen zwei gestrichen werden, sodass die Entlastung größer ist als die Belastung.
8. Jeder Minister soll jährlich einen Bericht über den Abbau von Regulierung und Bürokratie in seinem Ressort vorlegen. Der Bürokratiebeauftragte des Bundestages sammelt, bewertet und präsentiert diese Berichte im Rahmen seines Jahresberichts vor dem Bundestag.
9. Beamte in Ministerien sollen Anreize erhalten, Regulierung und Bürokratie gezielt abzubauen. Für die nach Bewertung des Bürokratiebeauftragten des Bundestages tatsächlich wirksame Streichung von Vorschriften, die den Aufwand der Betroffenen reduzieren, sind Incentivierungen vorgesehen.
10. Es muss ein Länder und Kommunen übergreifendes Verwaltungs-Benchmarking geben. So könnten Unterschiede in Qualität und Leistung der angebotenen Dienstleistungen aufgespürt werden. Darüber hinaus können so Anreizsysteme für einen effektiven Bürokratieabbau in den Verwaltungen implementiert werden.
11. In der gesamten Bundesverwaltung darf für zwei ausscheidende Beschäftigte höchstens ein neuer eingestellt werden. Neue Abteilungen und Referate sollen, wenn möglich, auf bestehendes Personal zurückgreifen.
12. Der Staat sollte zukünftig Beamtenverhältnisse auf wesentliche Hoheitsaufgaben begrenzen: Sicherheit, Justiz und die wichtigsten Stellen in Ministerien. Ansonsten sollen nur noch sozialversicherungspflichtig Beschäftigte eingestellt werden.

13. Verbeamtungen sollen nur möglich sein, wenn versicherungsmathematisch korrekte Rückstellungen für Pensionslasten gebildet werden, die ausschließlich diesem Zweck dienen dürfen.
14. Jedes Ministerium soll nur noch einen Parlamentarischen Staatssekretär haben, der offiziell als stellvertretender Minister fungiert und damit deutlich aufgewertet wird.
15. Eigenständige Regierungsbeauftragte mit eigenen Stäben müssen systematisch abgeschafft werden. Nur die ohnehin fachlich zuständigen Führungskräfte sollen den Titel „Beauftragte“ erhalten können, ohne dass dies zusätzliches Personal oder zusätzliche Vergütung mit sich bringt.
16. Ministerien sollten einheitliche Strukturen haben – ohne Mehrfachzuständigkeiten für dasselbe Thema. Dies erhöht die Effizienz und senkt die Verwaltungskosten. Referate und Stabsstellen mit redundanten Aufgaben sollen künftig vermieden werden.
17. Mit 965 Bundesbehörden gibt es zu viele Parallelstrukturen. Die Bundesregierung sollte einen Plan vorlegen, um durch Zusammenlegungen und Streichungen die Anzahl der Behörden zu reduzieren.
18. Automatisierte Plattformlösungen ermöglichen ein effizientes E-Government mit Kostensparnissen. Bundesweit einheitliche Lösungen sollten ohne Behinderung durch föderale Strukturen entwickelt werden. Falls nötig, könnte eine Föderalismusreform in Betracht gezogen werden, um die Digitalisierung der deutschen Verwaltung endlich umzusetzen.
19. Es soll aufseiten des Staats ein „Once only“-Prinzip etabliert werden: Anstatt dass jede Behörde das Gleiche abfragt, sollen Daten in Zukunft nur einmal erhoben werden dürfen und dann intern in den Behörden weitergegeben werden, wenn die Betroffenen dafür ihr Einverständnis erklären.
20. Digitale Lösungen wie Chatbots können die Bürokratie effizienter machen, indem sie bei der Umsetzung von Regulierungen helfen. Der Staat sollte mutig vorangehen und entsprechende Konzepte entwickeln.
21. Das Online-Zugangsgesetz (OZG) muss erneuert werden, um mit verbindlichen Vorgaben für Bund, Länder und Gemeinden die geforderte Verwaltungsdigitalisierung bis Ende 2025 vollständig umzusetzen. Nicht rechtzeitige Umsetzung soll – wie bei nicht rechtzeitig umgesetzten EU-Regulierungen – eine Strafzahlung an den Bund nach sich ziehen.

Quellenverzeichnis:

- *Holz, Michael/Icks, Annette/Nielen, Sebastian (2023): Analyse zur Bürokratiebelastung in Deutschland – Wie kann ein spürbarer Bürokratieabbau erreicht werden?*
 - *Gesamtmetall (2024): Versprochene Bürokratieentlastung für die Wirtschaft nicht durch neue Belastung gleich wieder verspielen*
 - *Nationaler Normenkontrollrat (2023): Jahresbericht 2023: Weniger, einfacher, digitaler. Bürokratie abbauen. Deutschland zukunftsähig machen*
 - *DIHK (2023): Industriestandort Deutschland: Strukturschwächen beseitigen. DIHK-Umfrage im Netzwerk Industrie 2023*
- Röhl, Klaus-Heiner (2020): Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung: Wer macht was in EU, Bund und Ländern?, IW-Policy Paper No. 1/2020, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln*