

B. Aktuelle Bestandsaufnahmen zu Bürokratie- und Erfüllungslasten

I. Übersicht zu den Erkenntnisquellen

Wenn über die Belastung von Unternehmen, Verwaltung und Bürgern durch Bürokratie- und Erfüllungsaufwand berichtet wird, kann diese in unterschiedlicher Art und Weise dargestellt werden. Es kann auf den Geldwert oder den prozentualen Anteil des Umsatzes oder den betrieblichen Aufwand abgestellt werden, aber auch auf den Zeitanteil an der Gesamtarbeitszeit. In neueren Studien wird zudem auf die psychische Wirkung der Belastungen abgestellt. Dieses breite Spektrum der Darstellungsformen lenkt die Aufmerksamkeit auf die zur Verfügung stehenden Erkenntnisquellen und deren Eigenarten.

Informationen zu Bürokratie- und Erfüllungslasten werden seit vielen Jahren zunächst im Rahmen der Erarbeitung eines Gesetzesentwurfs prognostisch ermittelt. Die entsprechende Vorgabe dazu findet sich in § 44 GGO. Die Qualität der Angaben soll sich im Laufe der Zeit verbessert haben.³⁹

Die Vorgaben sind inzwischen sehr detailliert und lassen gut erkennen, von welchem Verständnis der Bürokratie- und Erfüllungslasten die Bundesregierung⁴⁰ ausgeht. Sie beziehen sich im Einzelnen auf die folgenden Wirkungsbereiche:

Nach § 44 Abs. 2 GGO sind die Auswirkungen der geplanten gesetzlichen Regelungen auf die Einnahmen und Ausgaben (brutto) der öffentlichen Haushalte darzustellen. Hierzu kann das Bundesministerium der Finanzen im Benehmen mit dem Bundesministerium des Innern und für Heimat allgemeine Vorgaben machen. Entstehen voraussichtlich keine finanziellen Auswirkungen, so ist auch dies in der Begründung anzugeben.

39 So die Einschätzung von Johannes Ludewig, Bürokratie, Regulierung, Verwaltung in der Krise, 2021, S. 19 ff. und mit Blick auf die EU-Gesetzgebung, S. 54 ff.

40 Da die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien unabhängig vom Ende der Legislaturperiode in Geltung bleibt, kann man insoweit von einem institutionellen Verständnis ausgehen, das unabhängig von der politischen Ausrichtung gilt und wirkt.

B. Aktuelle Bestandsaufnahmen zu Bürokratie- und Erfüllungslasten

In gleicher Weise sind nach § 44 Abs. 3 GGO die Auswirkungen auf die Haushalte der Länder und Kommunen gesondert aufzuführen. Zu diesem Zweck hat das für den Gesetzentwurf federführende Bundesministerium bei den Ländern und kommunalen Spitzenverbänden rechtzeitig Angaben zu den Ausgaben einzuholen. Bei zeitlich eng getakteten Gesetzgebungsverfahren fällt dieser Schritt häufig weg.

Methodisch verpflichtet § 44 Abs. 4 GGO die zuständigen Stellen dazu, den Erfüllungsaufwand im Sinne des § 2 NKR-Gesetz für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung zu ermitteln und darzustellen, so dass insoweit eine kohärente Darstellung jedenfalls angestrebt wird.

Nach § 44 Abs. 5 GGO sind im Einzelnen folgende Kostenfolgen darzustellen:

1. die sonstigen Kosten für die Wirtschaft, insbesondere für die mittelständischen Unternehmen und die Auswirkungen des Gesetzes auf die Einzelpreise und das Preisniveau,
2. im Benehmen mit dem Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz die Auswirkungen des Gesetzes auf die Verbraucherinnen und Verbraucher.

Das für den Gesetzesentwurf fachlich zuständige Bundesministerium hat dazu Angaben der beteiligten Fachkreise und Verbände, insbesondere der mittelständischen Wirtschaft und der Verbraucher, einzuholen. Auch das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz ist zu Satz 1 Nummer 2 frühzeitig zu beteiligen.

Gemäß § 44 Abs. 7 GGO ist in der Begründung zum Gesetzentwurf durch das federführende Ressort festzulegen, ob und nach welchem Zeitraum zu prüfen ist, ob die beabsichtigten Wirkungen erreicht worden sind, ob die entstandenen Kosten in einem angemessenen Verhältnis zu den Ergebnissen stehen und welche Nebenwirkungen eingetreten sind (Evaluationsklausel).

Mit dem Gesetzentwurf liegen somit für den Fall der vollständigen Umsetzung dieser Vorgaben bereits umfangreiche Informationen zu den erwartbaren Kostenfolgen von gesetzlichen Regelungen vor. Diese beziehen auch die Erfüllungslasten sowie die Folgen für die Verbraucher ein und sollten damit ein recht umfangreiches Bild zeichnen.

An die regierungsinternen Vorgaben und ihre Umsetzung in den Gesetzesentwürfen knüpft die Arbeit des Nationalen Normenkontrollrats an. Sein gesetzlicher Auftrag wird in § 4 NKR- Gesetz in erster Linie auf die Überprüfung von Regierungsentwürfen bezogen, wobei diese nach § 4

Abs. 4 NKR-Gesetz vor dem Beschluss durch die Bundesregierung durchzuführen ist. Die Ermittlung des Erfüllungsaufwands wird durch § 2 NKR-Gesetz, auf den auch § 44 GGO Bezug nimmt, genau vorgegeben. Nach § 2 Abs. 1 NKR-Gesetz umfasst der Erfüllungsaufwand den gesamten messbaren Zeitaufwand und die Kosten, die durch die Befolgung einer bundesrechtlichen Vorschrift bei Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft sowie der öffentlichen Verwaltung entstehen. Teil des Erfüllungsaufwands sind nach § 2 Abs. 2 NKR-Gesetz auch die Bürokratiekosten, die legal definiert werden: „Bürokratiekosten im Sinne dieses Gesetzes sind solche, die natürlichen oder juristischen Personen durch Informationspflichten entstehen. Informationspflichten sind auf Grund von Gesetz, Rechtsverordnung, Satzung oder Verwaltungsvorschrift bestehende Verpflichtungen, Daten und sonstige Informationen für Behörden oder Dritte zu beschaffen, verfügbar zu halten oder zu übermitteln.“

§ 2 Abs. 3 S. 1 NKR-Gesetz schreibt vor, dass bei der Messung der Bürokratiekosten das Standardkosten-Modell (SKM) anzuwenden ist. Dabei sind die international anerkannten Regeln zur Anwendung des Standardkosten-Modells zugrunde zu legen. Abweichungen von dieser Methodik bedürfen eines Beschlusses der Mehrheit der Mitglieder des Nationalen Normenkontrollrates und der Zustimmung der Bundesregierung. Die Notwendigkeit eines Beschlusses ist insbesondere zu prüfen, wenn sonst eine Abweichung von den international anerkannten Regeln zur Anwendung des SKM zu besorgen ist. Das Gesetz legt somit Wert auf die Vergleichbarkeit der ermittelten Belastungen.

Besondere Vorgaben finden sich schließlich in § 2 Abs. 4 NKR-Gesetz für die erstmalige Ermittlung der für die Durchführung der Messung bei Unternehmen notwendigen Kennziffern (Kosten pro Einheit, Zeit pro einzelner durch das Gesetz ausgelöster Aktivität sowie deren Häufigkeit pro Jahr und Anzahl der betroffenen Unternehmen). Hierbei sind alle Bürokratiekosten zu berücksichtigen, die auf Bundesrecht beruhen.

Das Statistische Bundesamt führt darüber hinaus einen Bürokratiekostenindex, der sämtliche Kosten umfasst, die den Unternehmen durch Informationspflichten entstehen, und ein Belastungsbarometer. Das Belastungsbarometer bezieht sich nur auf den Aufwand für statistische Erhebungen. Dabei wird auch ausdrücklich auf die empfundene Belastung eingegangen und dazu ausgeführt:

„Auf den ersten Blick ist der Begriff „Bürokratie“ bei vielen Menschen negativ belegt. „Bürokratieabbau“ bedeutet eine Ersparnis von Zeit und Kosten. Warum schafft man dann die Bürokratie nicht gänzlich ab? Bü-

B. Aktuelle Bestandsaufnahmen zu Bürokratie- und Erfüllungslasten

rokratie verhindert Willkür und sorgt für Gleichbehandlung und Sicherheit. Die Bürokratiekostenmessung trägt neben der eigentlichen Erkenntnis somit auch zur Objektivierung der öffentlichen Diskussion und der politischen Arbeit der Bundesregierung bei. Weniger als ein Prozent der Bürokratiekosten von Unternehmen ist auf die amtliche Statistik zurückzuführen. Trotzdem fordern Unternehmen und Verbände immer wieder den Abbau von Statistikpflichten.

Dies könnte daran liegen, dass die Bearbeitungszeit pro Fall bei den Statistikpflichten oft höher ist als bei anderen Informationspflichten. Die meisten Unternehmen und Betriebe benötigen für die Bearbeitung der Statistik zwischen 30 Minuten und 2 Stunden, während die Bearbeitungszeit bei anderen Informationspflichten unter 30 Minuten liegt. Dadurch wird die Belastung bei den Statistikpflichten subjektiv als sehr hoch empfunden, auch wenn die Gesamtbelaistung der Statistik im Vergleich zu den Bürokratiekosten sehr gering ist.

Insbesondere kleine (10 bis 49 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter) und kleinste (1 bis 9 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter) Unternehmen äußern häufig ihren Unmut, da sie in der Regel im Gegensatz zu größeren, insbesondere aber Großunternehmen, weniger Ressourcen für zweckfremde Tätigkeiten haben. Große Unternehmen haben an vielen bürokratischen Pflichten auch ein unternehmerisches Eigeninteresse und setzen unter anderem deshalb ohnehin extra Verwaltungsmitarbeiter oder -abteilungen ein, die häufig die Statistikmeldungen übernehmen. Für kleinere Unternehmen gilt dies nicht oder in kleinerem Umfang, so dass jede einzelne zusätzliche Pflicht beziehungsweise jeder zusätzliche Zeitaufwand eine große Belastung bedeuten kann. Eine Erhebung mit einem Zeitaufwand von 30 Minuten im Jahr kann in diesem Kontext schon als großes Ärgernis oder auch als große Belastung empfunden werden.⁴¹

Daran wird deutlich, dass der Umgang mit Bürokratielasten neben den reinen Fakten auch die psychische Dimension mit ihrer Eigendynamik berücksichtigen muss.

Neben diesen „amtlichen“ Ermittlungen von Erfüllungs- und Bürokratielasten gibt es eine kaum noch überschaubare Zahl von empirischen Untersuchungen, die sich dieser Thematik widmen. Ausgehend von den bereits erwähnten Kommissionen gibt es vor allem Studien von Forschungsinstituten, die auf einer je eigenen Methodik und Systematik basieren. In der Regel liegen dabei exemplarische Erhebungen zugrunde, die nur begrenzt

41 Statistisches Bundesamt, Bürokratiekosten Belastungsbarometer.

II. Systematisierung von Bürokratie- und Erfüllungslasten

repräsentativ sind, sowie qualitative Studien. Bei Befragungen von Unternehmen ist dabei auch zu berücksichtigen, dass Eigenauskünfte immer durch eine gewisse subjektive Färbung geprägt sind.

II. Systematisierung von Bürokratie- und Erfüllungslasten

Jenseits der Informations- und Statistikpflichten erweisen sich Bürokratie- und Erfüllungslasten als ein wenig transparentes Konglomerat von Kosten- und Arbeitsbelastungen auslösenden Faktoren, die in der Rechtsordnung oder dem behördlichen Handeln ihre Ursache haben. Um auf sie vermeidend und reduzierend zu reagieren, erweist es sich als sinnvoll, sie vom Schleier der Intransparenz zu befreien und im Rahmen einer systematisierenden Darstellung zu erfassen. So wird die Möglichkeit eröffnet, „passgenauer“ zu reagieren.

1. Informationspflichten

Die Pflicht, gegenüber einer Behörde aus einem bestimmten Anlass, einmalig oder wiederkehrend eine bestimmte Information zu übermitteln, wird in allen Studien zu Bürokratielasten als eine deren Hauptursachen hervorgehoben.

Durch den offenen Begriff der Information ist es aber unmöglich, aus dem Bestehen einer solchen Pflicht auf einen konkreten und nachvollziehbaren Aufwand zu schließen. Hinzu kommt, dass eine Informationspflicht auch ein mildereres Mittel im Vergleich zu einer weitergehenden Pflicht, wie einem Verbot oder einer Genehmigungspflicht, sein kann. Deshalb bedarf es einer differenzierten Beschreibung beziehungsweise Typisierung von Informationspflichten.

Begrifflich sollte von „Informationspflicht“ nur dann gesprochen werden, wenn sich die gesetzliche Vorgabe auf die Übermittlung einer Information beschränkt und diese nicht nur Teil oder Startpunkt eines weitergehenden Prozesses ist, wie etwa der Antrag im Rahmen eines Genehmigungsverfahrens, den man auch als Informationspflicht interpretieren kann.

Bei Informationspflichten hängt der verursachte Aufwand davon ab, ob sie einmalig, wiederkehrend oder anlassbedingt zu erfolgen haben und ob die Informationen zunächst generiert werden müssen oder im Unternehmen ohnehin bereits vorhanden sind beziehungsweise generiert vorliegen.

B. Aktuelle Bestandsaufnahmen zu Bürokratie- und Erfüllungslasten

In Bezug auf die Ausgestaltung der Informationsübermittlung sind ebenfalls Unterscheidungen zu treffen. Diese betreffen das Medium und die Frage, ob bereits gemachte Angaben erneut übermittelt werden müssen oder sich die Übermittlung nur auf neue Angaben beschränkt.

Informationspflichten können viele verschiedene Funktionen erfüllen, weshalb diese hier nur exemplarisch und nicht abschließend aufgeführt werden können. Die vielleicht älteste Informationspflicht, die Gewerbeanzeige nach § 14 GewO, dient dem Zweck, den staatlichen Gewerbeaufsichtsbehörden Kenntnis darüber zu verschaffen, dass, wo und durch wen welche (stehende) gewerbliche Betätigung eröffnet wird oder beendet wurde, damit eine entsprechende Beaufsichtigung durchgeführt werden kann. Diese Pflicht korreliert mit dem Verzicht auf eine Eröffnungserlaubnis (Genehmigung) und fördert die Gewerbefreiheit, die ihrerseits eine staatliche Aufsichtsmöglichkeit bedingt. Statistische Informationspflichten dienen in der Regel der Planung staatlichen Handelns, unter anderem im wirtschaftlichen und sozialen Bereich.

Ein anschauliches Beispiel für eine überflüssige und misslungene Informationspflicht stellt die Meldepflicht im Falle von Massenentlastungen nach § 17 KSchG dar. Hier bestand bis zu einer klärenden Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts⁴² eine große Unsicherheit, gegenüber welcher Stelle die Meldung abzugeben ist. Im Insolvenzverfahren von Air Berlin wurde, wie das Bundesarbeitsgericht entschied, die Meldung bei der falschen Stelle abgegeben mit der Folge, dass die Kündigungen unwirksam waren und die Gehälter aus der Insolvenzmasse zu begleichen waren. Eine arbeitsrechtliche Analyse zeigt jedoch, dass die Meldung als solche gar keine Schutzfunktion hat, so dass die Nichtbeachtung einer völlig sinnlosen und vor der gerichtlichen Klärung unklaren Formvorschrift eine sehr umfangreiche Sanktion nach sich zieht.⁴³

Informationspflichten können auch gegenüber Beschäftigten der Unternehmen, gegenüber Verbrauchern und schließlich in Richtung der Öffentlichkeit begründet werden. Auch diesbezüglich sind die genannten Unterscheidungskriterien zu beachten.

42 BAG, NZA 2020, 1006.

43 Dazu im Einzelnen Richard Giesen, Bürokratische Überforderung im Arbeits- und Sozialrecht, NZA 2024, S. 81 ff.

2. Kontroll- und Dokumentationspflichten

Bei Kontroll- und Dokumentationspflichten, die oft miteinander gekoppelt sind, wird dem Unternehmen an Stelle oder im Zusammenhang mit einer staatlichen externen Aufsicht eine betriebsinterne Überwachungsaufgabe auferlegt, deren Erfüllung einschließlich eines etwaigen Ergebnisses zu dokumentieren ist.

Der Gesetzgeber bedient sich dieses Mechanismus vorzugsweise, um den Aufwand für staatliche Aufsichtsbehörden zu minimieren und gleichzeitig bei den Unternehmen einen zusätzlichen Anreiz für die Beachtung von gesetzlichen Vorgaben zu erzeugen. Dieser besteht darin, dass bereits die Verletzung der Kontroll- und Dokumentationspflichten sanktioniert werden kann und nicht erst ein nachgewiesener materieller Rechtsverstoß.

Dokumentationspflichten sind häufig mit Aufbewahrungspflichten gekoppelt und verursachen insoweit einen mehrfachen Aufwand und laufende Kosten. Diese können durch eine Digitalisierung möglicherweise gesenkt werden.

3. Handlungssteuernde und sanktionierte nichtfinanzielle Berichtspflichten

Über die Kontroll- und Dokumentationspflichten deutlich hinaus gehen Berichtspflichten, durch die über das unternehmerische Handeln informiert werden soll. Während finanzielle Berichtspflichten anerkanntermaßen zum Kernbereich unternehmerischen Pflichten gehören und deshalb auch nicht als (externe) Bürokratielasten in Frage gestellt werden, verhält es sich bei den nichtfinanziellen Berichtspflichten anders. Das macht ein Blick auf ihre Entwicklungsgeschichte deutlich.

Ursprünglich wurden die nichtfinanziellen Berichte von Unternehmen als Ausdruck einer Selbstregulierung der Wirtschaft entwickelt, um die soziale beziehungsweise gesellschaftsbezogene Verantwortung vor allem von Kapitalgesellschaften zu dokumentieren.⁴⁴ Dabei spielte auch der Gedanke eine zentrale Rolle, dass dadurch auch die Geschäftstätigkeit der Unterneh-

⁴⁴ Berit Roth-Mingramm, Corporate Social Responsibility in der Sozialen Marktwirtschaft, 2017, S. 61 ff.

men gefördert werden kann, es sich also „lohnt“, sich entsprechend zu engagieren und darüber zu berichten.⁴⁵

Die Berichte wurden dann allerdings schrittweise durch den deutschen und europäischen Gesetzgeber „aufgegriffen“ und zu nichtfinanziellen Berichtspflichten umgestaltet.⁴⁶ Zugleich wurde damit zunehmend auch die Erwartung verbunden, dass die Unternehmen zur Verwirklichung von bestimmten Zielen auch einen spürbaren Beitrag leisten. Die Berichtspflichten wurden zu einem „Instrument der indirekten Verhaltenssteuerung“⁴⁷ umfunktioniert. Zugleich wurde das Verständnis von sozialer Verantwortung der Unternehmen auch thematisch schrittweise erweitert.⁴⁸

In den Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzen stellen die Berichtspflichten inzwischen nur noch die Spitze eines Pflichtenbergs dar, dessen Umfang durch Verbandsklagerecht und Haftungsregelungen erweitert wurde. Gleichzeitig wird das durch die Berichtspflichten und die damit verbundenen zivilrechtlichen Klagerechte und Haftungsansprüche begründete Private Enforcement durch Instrumente des Public Enforcement (behördliche Kontrollen usw.) ergänzt.⁴⁹

Die neuen Steuerungskonzepte werfen auch aus dem Blickwinkel von Verantwortlichkeit und Nutzen viele Frage auf. So ist fraglich, welche Unternehmen in komplexen internationalen Lieferketten überhaupt Einfluss ausüben können.⁵⁰ Auch ist fraglich, inwieweit Unternehmen für die Menschenrechtslage in anderen Staaten verantwortlich sein können, wenn sie dort nicht als Arbeitgeber eine direkte Verantwortung übernehmen. Auffällig ist schließlich, dass

45 Nora Lohmeyer, Instrumentalisierte Verantwortung? Entstehung und Motive des ‘Business Case for CSR’ im deutschen Diskurs unternehmerischer Verantwortung, 2017.

46 Siehe insbesondere § 289b ff. HGB.

47 Detlef Kleindiek, in: BeckGOK HGB, Stand: 1.II.2023, § 289b HGB, Rn. 2; Birgit Spießhofer, Corporate Social Responsibility, in: Burgi/Habersack (Hrsg.), Handbuch Öffentliches Recht des Unternehmens, 2023, § 5, Rn. 16: Paradigmenwechsel von Information zu Transformation.

48 Dazu ausführlich Birgit Spießhofer, Unternehmerische Verantwortung, 2017, S. 61 ff. zu den Entwicklungslinien auf der Ebene der Vereinten Nationen, der OECD, der Europäischen Union und in Deutschland.

49 Siehe dazu Martin Burgi, LkSG/CSDDD als Herausforderung für Staat und Verwaltung, NVwZ 2024, S. 1785 ff.

50 Dazu Anne Beckers, Globale Wertschöpfungsketten: Theorie und Dogmatik unternehmensbezogener Pflichten, ZfPW 2021, S. 220 ff.

in fast allen Rechtsakten die Suche nach einer Minimierung der Erfüllungslasten keine große Rolle spielte.⁵¹

4. Schriftformerfordernisse

Der Rechtsverkehr ist in vielen Bereichen durch Schriftformerfordernisse geprägt. Ist durch Gesetz schriftliche Form vorgeschrieben, so muss nach § 126 Abs. 1 BGB eine Urkunde von dem Aussteller eigenhändig durch Namensunterschrift oder mittels notariell beglaubigten Handzeichens unterzeichnet werden.

Die gesetzliche Anordnung der Schriftform dient dem Schutz vor Über-eilung, dem Klarheits- und Beweissicherungsinteresse der Parteien beziehungsweise Dritter sowie der Erleichterung der öffentlichen Kontrolle.⁵²

§ 126a BGB bestimmt in Absatz 1, dass eine gesetzlich vorgeschriebene schriftliche Form durch eine elektronische Form ersetzt werden kann. Dafür muss der Aussteller der Erklärung dieser seinen Namen hinzufügen und das elektronische Dokument mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen.

§ 126b BGB normiert zudem als formal weniger anspruchsvolle Form die Textform. Ist durch Gesetz die Textform vorgeschrieben, so muss eine lesbare Erklärung, in der die Person des Erklärenden genannt ist, auf einem dauerhaften Datenträger abgegeben werden. Ein dauerhafter Datenträger ist jedes Medium, das es erstens dem Empfänger ermöglicht, eine auf dem Datenträger befindliche, an ihn persönlich gerichtete Erklärung so aufzubewahren oder zu speichern, dass sie ihm während eines für ihren Zweck angemessenen Zeitraums zugänglich ist, und zweitens geeignet ist, die Erklärung unverändert wiederzugeben, insbesondere durch E-Mail-Verkehr.

Bei der Einführung der Textform im Jahr 2001 sah der Gesetzgeber ein Verkehrsbedürfnis nach Erleichterung der strengen Schriftform.⁵³ Daher hielt er eine Einschränkung der Geltungsreichweite Formvorschriften in den Fällen für geboten, in denen die eigenhändige Unterschrift – und zwar unabhängig von der Art und Weise der Erstellung der Erklärung –

51 Siehe auch Gabriel *Felbermayr*, Versorgungssicherheit: Lieferketten, Preise und Wohlstand in Deutschland und der EU, in: Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), Versorgung sichern, Standort stärken, Krise bewältigen – Jahresheft des Wissenschaftlichen Beirats der Stiftung Familienunternehmen, 2023, S. 13 (26 ff.).

52 Dorothee *Einsele*, Münchener Kommentar zum BGB, 9. Aufl. 2021, BGB § 126 Rn. 1.

53 RegE, BT-Drs. 14/4987, 19.

B. Aktuelle Bestandsaufnahmen zu Bürokratie- und Erfüllungslasten

entbehrlich ist. Die Funktion der Textform besteht darin, den Empfänger der Erklärung über bestimmte Sachverhalte nicht nur im Wege einer flüchtig zugegangenen (mündlichen) Erklärung, sondern durch ein Medium – insbesondere einer E-Mail – zu informieren, das die Erklärung dauerhaft in Schriftzeichen wiedergeben kann. Der Gesetzgeber stufte die Textform in den Fällen als ausreichend ein, in denen die Informations- und Dokumentationsfunktion im Verhältnis zur Beweisfunktion überwiegt und die Warnfunktion für den Erklärenden keine oder eine untergeordnete Rolle spielt.

Es ist evident, dass es nicht nur hinsichtlich der Funktionen im Rechtsverkehr, sondern auch in Bezug auf den Aufwand zwischen Schrift- und Textform bedeutsame Unterschiede gibt mit der Folge, dass eine Reduktion auf ein Textformerfordernis zu einer deutlichen Entlastung führt. Zudem eröffnen sich dadurch auch weitere Anwendungsfelder für die Automatisierung von betrieblichen Abläufen.

5. Aufwand im Zusammenhang mit Genehmigungspflichten

Soweit die Rechtsordnung für die Aufnahme von Tätigkeiten oder die Errichtung von Anlagen und so weiter ein Genehmigungserfordernis begründet, ist damit neben der in der Regel vorläufigen Sperre für den Freiheitsgebrauch auch ein unterschiedlich umfangreicher Aufwand auf Seiten des Antragstellers verbunden. Deshalb stehen Genehmigungspflichten, ihre Rechtfertigung und ihre nähere Ausgestaltung schon immer besonders im Zentrum der Aufmerksamkeit von Bürokratiedebatten.

a) Funktionen von Genehmigungen im Rechtssystem

Auch hier ist es zunächst wichtig, die verschiedenen Funktionen im Rechtssystem zu beleuchten, bevor auf die einzelnen Aspekte der Begründung von Aufwand näher eingegangen wird.

Genehmigungserfordernisse dienen in erster Linie der Gefahrenabwehr. Sie sind deshalb durch einen präventiven Charakter gekennzeichnet. Das Verfahren hat den Zweck, etwaige Gründe für die Entstehung von Gefahren abzuwenden, indem eine entsprechende Überprüfung durchgeführt wird.

Bei tätigkeitsbezogenen Genehmigungen steht der Nachweis einer bestimmten fachlichen Qualifikation im Vordergrund, die für die Ausübung dieser Tätigkeit durch das Gesetz verlangt wird. Entsprechende Nachweise werden vor allem für reglementierte Berufe verlangt.⁵⁴ Dabei ist zu beachten, dass neben der erstmaligen Zulassung teilweise auch Weiterbildungspflichten bestehen, deren Erfüllung entsprechend nachgewiesen werden muss.

Bei anlagenbezogenen Genehmigungen geht es darum, die gesetzeskonforme Errichtung der Anlage zu gewährleisten. Es kann sich dabei um bauliche Anlagen, Produktionsanlagen und infrastrukturelle Einrichtungen handeln, die für eine unternehmerische Tätigkeit relevant sind. Der anschließende Betrieb der Anlage beziehungsweise ihre Nutzung ist dann in der Regel Gegenstand von Aufsichtsmaßnahmen.

b) Bürokratielasten im Zusammenhang mit Genehmigungsverfahren

Bürokratielasten entstehen in diesen Fällen zunächst dadurch, dass überhaupt eine Genehmigungspflicht begründet wird. Diese Entscheidung des Gesetzgebers hat zur Folge, dass ein Verwaltungsverfahren durchgeführt werden muss, das erstens in Gestalt der Antragstellung einen organisatorischen und finanziellen Aufwand verursacht und durch die Verfahrensdauer eine Wartezeit bis zur Aufnahme der Tätigkeit verursacht, in der keine Erträge erwirtschaftet werden können.

Soweit die Begründung der Genehmigungspflicht als solche gerecht fertigt ist, hängt der Umfang der Bürokratielasten entscheidend von der Verfahrensgestaltung ab. Dabei ist zwischen rechtsstaatlichen Kernelementen einerseits, die typisiert in den Verwaltungsverfahrensgesetzen abgebildet werden, und detaillierten ergänzenden Regelungen für die einzelnen Verfahren andererseits zu unterscheiden, die teilweise in den Fachgesetzen, zu einem erheblichen Teil aber auch durch verfahrensgestaltende Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften konkretisiert werden. Die beiden letztgenannten Regelungsebenen werden durch die Fachverwaltungen erlassen und spiegeln über die Umsetzung beziehungsweise Konkretisierung gesetzlicher Regelungsaufträge (im Falle von Rechtsverordnungen⁵⁵)

54 Dazu näher Winfried Kluth, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2019, § 22.

55 Da Rechtsverordnungen nur auf Grund einer parlamentsgesetzlichen Normsetzungsdelegation nach Art. 80 GG bzw. den entsprechenden Regelungen der Landesverfassungen erlassen werden dürfen, liegt dort in der Regel ein Normsetzungsauftrag vor,

B. Aktuelle Bestandsaufnahmen zu Bürokratie- und Erfüllungslasten

hinaus den eigenen Steuerungsanspruch der Verwaltungsebene wider. In der Praxis ist zu beobachten, dass vor allem auf dieser Ebene ein erheblicher Teil bürokratischer Lasten veranlasst wird. Das betrifft zum Beispiel die formalen Vorgaben für die Antragsunterlagen und Nachweise.

Ein weiterer bedeutsamer Faktor der Belastung durch Genehmigungsverfahren ist die Verfahrensdauer. Diesbezüglich gibt es nicht nur erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Fachrechten, sondern auch bei den Sanktionsmöglichkeiten.

Die Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder sehen in den allgemeinen Vorschriften in § 10 lediglich die allgemeine Maßgabe vor, dass das Verfahren „einfach, zweckmäßig und zügig durchzuführen“ ist.⁵⁶ Eine Konkretisierung der damit verbundenen Vorstellung des Gesetzgebers über den Zeitraum lässt sich nur indirekt aus § 75 VwGO ableiten, der die Untätigkeitsklage normiert. Danach kann nach Ablauf von drei Monaten ohne abschließende Entscheidung der Behörde von einer Untätigkeit ausgegangen werden, die gerichtlich beanstandet werden kann.⁵⁷

Die Untätigkeitsklage und damit auch die Drei-Monatsfrist erweisen sich bei genauer Betrachtung jedoch als „weiches“ Recht. Die Vorschrift geht davon aus, dass es sachliche Gründe für eine längere Verfahrensdauer geben kann. Als Maßstab der Untätigkeit wird formuliert, dass die Behörde „ohne zureichenden Grund in angemessener Frist sachlich nicht entschieden“ hat. In § 75 Abs. 1 S. 2 VwGO wird klargestellt, dass die Klage nicht vor Ablauf von drei Monaten seit der Einlegung des Widerspruchs oder seit dem Antrag auf Vornahme des Verwaltungsakts erhoben werden kann, außer wenn wegen besonderer Umstände des Falles eine kürzere Frist geboten ist. Die drei Monate stellen also eine Regelerwartung dar, von der in beide Richtungen abgewichen werden kann. § 75 Abs. 1 S. 3 VwGO stellt zudem klar, dass für den Fall, dass ein zureichender Grund dafür vorliegt, dass über den Widerspruch noch nicht entschieden oder der beantragte Verwaltungsakt noch nicht erlassen ist, durch das Gericht das Verfahren bis

der in seinem Umfang und Inhalt durch das Parlamentsgesetz vorgegeben ist. Es besteht aber vor allem in technischer Hinsicht ein großer Gestaltungsspielraum der für den Erlass der Rechtsverordnung zuständigen Stellen.

56 Stephan Rixen/Michael Goldhammer, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 5. EL Juli 2024, VwVfG § 10 Rn. 30 ff.

57 Zu Einzelheiten Winfried Porsch, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung Kommentar, 45. EL Januar 2024, VwGO § 75 Rn. 2 ff.

zum Ablauf einer von ihm bestimmten Frist, die verlängert werden kann, ausgesetzt wird.⁵⁸

Auch wenn damit keine strikten Zeithorizonte aus dem Gesetz ableitbar sind, machen beide Regelungen in der Zusammenschau aber deutlich, dass der Gesetzgeber die Verwaltung zu einer zeitnahen Entscheidung nach gründlicher Prüfung verpflichtet. Zudem hat die Rechtsprechung auch erklärt, welche Umstände eine Verzögerung des Verfahrens nicht rechtfertigen können. Das betrifft vor allem die Arbeitsüberlastung einer Behörde. Diese Thematik hat in der letzten Zeit immer wieder eine Rolle gespielt, etwa im Bereich der Fachkräfteeinwanderung, auf die viele Unternehmen angewiesen sind. Das Sächsische Oberverwaltungsgericht in Bautzen führt dazu aus, dass eine strukturelle Überlastung keine sachliche Rechtfertigung für eine überlange Verfahrensdauer darstellt, sondern die Behörde durch Personalmaßnahmen diesbezüglich Abhilfe schaffen muss.⁵⁹ Dies entspricht einer allgemeinen Rechtsprechungslinie.⁶⁰

c) Die Genehmigungsfiktion als Beschleunigungsinstrument

Hat der Gesetzgeber eine Drei-Monatsfrist ausdrücklich normiert, wie dies beispielsweise in den Landesbauordnungen für das Baugenehmigungsverfahren der Fall ist⁶¹, so gelten

grundsätzlich die gleichen Regeln, es sei denn, dass zusätzlich eine Genehmigungsfiktion⁶² normiert wurde, wie dies im Bauordnungsrecht bei einfachen Bauvorhaben⁶³, und in mehreren Bereichen des öffentlichen Wirtschaftsrechts aufgrund der Vorgaben der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie⁶⁴ der Fall ist.⁶⁵ Hier besteht für den Antragsteller eine

58 Winfried Porsch, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung Kommentar, 45. EL Januar 2024, VwGO § 75 Rn. 5 f.

59 OVG Bautzen, NVwZ-RR 2023, 428.

60 Dazu näher Winfried Kluth, Rechtliche Auswirkungen des Fachkräftemangels in der öffentlichen Verwaltung. Zugleich Überlegungen zu Reaktionsmöglichkeiten von Verwaltung und Gesetzgeber, NVwZ-Online 7/2023.

61 Siehe etwa § 68 Abs. 4 BauO LSA.

62 Dazu § 42a VwVfG und Winfried Kluth, Die Genehmigungsfiktion des § 42a VwVfG, JuS 2011, 1078 ff.; Matthias Knauff, Genehmigungsfiktionen als verwaltungsrechtliches Steuerungsinstrument, VerwArch 109 (2018), S. 480 ff.

63 Siehe etwa § 68 Abs. 5 BauO LSA.

64 Dazu näher Matthias Cornils, in: Schlachter/Ohler (Hrsg.), Europäische Dienstleistungsrichtlinie, 2008, Art. 13, Rn. 19 ff.

65 Siehe etwa § 6a GewO und § 10 Abs. 2 HwO.

B. Aktuelle Bestandsaufnahmen zu Bürokratie- und Erfüllungslasten

größere Planungssicherheit, wenn er seinerseits einen vollständigen Antrag eingereicht hat.

Neben der Genehmigungsfiktion arbeitet der Gesetzgeber zur Beschleunigung von Verfahren auch mit weiteren Fiktionsregelungen wie etwa der behördeninternen Mitwirkungsfiktion⁶⁶, aber auch der Fiktion der Antragsablehnung bei fehlender Mitwirkung⁶⁷. Eine ähnliche beschleunigende Wirkung geht auch von Präklusionsregelungen aus.⁶⁸

Fiktionsregelungen sind nur einsetzbar, wo es einen Anspruch auf Erteilung der Genehmigung gibt, also im Bereich des gebundenen Verwaltungshandelns. Zudem muss der Gegenstand der Genehmigung für eine Freigabe ohne tatsächliche behördliche Prüfung geeignet sein. Das ist bei besonders gefahrträchtigen Tätigkeiten nicht der Fall.

d) Beschleunigung durch Verwaltungsvorschriften

In Bezug auf die nähere Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens durch Verwaltungsvorschriften ist zwischen der Ausführung von Bundesrecht und Landesrecht zu unterscheiden. Während die Länder für die Ausführung der Landesgesetze auch über die alleinige Zuständigkeit für den Erlass von verfahrenskonkretisierenden Verwaltungsvorschriften verfügen, kann bei der Ausführung von Bundesgesetzen auch die Bundesregierung (auf Vorschlag des zuständigen Fachressorts) nach Maßgabe des Art. 84 Abs. 2 GG Verwaltungsvorschriften erlassen.⁶⁹ Dazu bedarf es allerdings der Zustimmung des Bundesrates, weshalb von dieser Steuerungsmöglichkeit in der Praxis wegen des hohen Abstimmungsaufwands nur zurückhaltend Gebrauch gemacht wird.

Die Verwaltungsvorschriften dienen oft der politischen Feinsteuerung des Gesetzesvollzugs aus der Sicht der jeweiligen Verwaltungsebene. Dabei wird neben der materiellen Steuerung

⁶⁶ Dazu Ulrich Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, 10. Aufl. 2023, VwVfG § 42a Rn. 27 f.

⁶⁷ Dazu Ulrich Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, 10. Aufl. 2023, VwVfG § 42a Rn. 24.

⁶⁸ Dazu Winfried Kluth, in: Wolff/Bachof/Stober/Kluth (Hrsg.), Verwaltungsrecht I, 13. Aufl. 2017, § 62, Rn. 83 ff.

⁶⁹ Winfried Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth, Grundgesetz Kommentar, 14. Aufl. 2024, Art. 84, Rn. 15 ff.

des Gesetzesvollzug auch das verfahrensbezogene Eigeninteresse stark berücksichtigt, wobei die Interessen und Belastungen der Antragsteller nicht immer den Vorrang genießen.

Besonders relevant sind politische Steuerungen durch Verwaltungsvorschriften in Fällen einer unterschiedlichen politischen Ausrichtung von Bundesgesetzgeber und Landesverwaltung. In dieser Konstellation werden gesetzliche Interpretationsspielräume und Ermessen oft genutzt, um eine entsprechende Umsteuerung zu erreichen. Dies führt immer wieder zu zusätzlichen Belastungen der Antragsteller beziehungsweise zu Restriktionen bei den Genehmigungen.

6. Technische Normen

Im Zusammenhang mit Genehmigungsverfahren und deren Ausgestaltung durch Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften kommt vor allem bei baulichen und technischen Anlagen auch den sogenannten Technischen Normen privater Normierungsverbände⁷⁰ eine erhebliche Bedeutung zu, weil durch diese vor allem der Erfüllungsaufwand näher determiniert wird. Gleichzeitig besteht oft die Möglichkeit, von diesen Normen abzuweichen, wenn der Nachweis erbracht wird, dass die bevorzugte alternative Lösung gleichwertig ist.⁷¹ Dadurch wird bei Absenkung des Erfüllungsaufwandes ein bürokratischer Aufwand erzeugt.

Technische Normen sind rechtlich sowohl für das öffentliche Recht, insbesondere als Maßstab in Genehmigungsverfahren, als auch für das Privatrecht, dort als Maßstab für die Konkretisierung des Inhalts von Leistungs- und Sorgfaltspflichten, von Relevanz.⁷² Im vorliegenden Zusammenhang steht der erstgenannte Bereich im Vordergrund, doch gelten die dazu entwickelten Gedanken entsprechend auch für den zweiten Bereich.

Technische Normen werden in der Regel durch privat(rechtlich)e Fachvereinigungen wie das Deutsche Institut für Normung e.V. in Facharbeits-

⁷⁰ Zu diesen näher Milos Vec, in: Schulte (Hrsg.), Handbuch Technikrecht, 2003, S. 48 ff.

⁷¹ Siehe exemplarisch im Bauordnungsrecht § 63 BayLBO (Gebäudetyp-E) und dazu Gerd Motzke, Der „Gebäudetyp E“: Technik- und Rechtsrahmen, NZBau 2024, 594 ff.; Winfried Kluth, Rechtssichere Deregulierung als Grundlage für eine Transformation im Baurecht, NVwZ 2024, S. 1715 ff.

⁷² Michael Kloepfer, in: Schulte (Hrsg.), Handbuch Technikrecht, 2003, S. 133 f.; Walter Bayerlein, Zur rechtlichen Bedeutung von technischen Normen, DS 2008, S. 49 ff.

kreisen entwickelt und verabschiedet und anschließend dem Rechtsverkehr zur Verfügung gestellt. Sie müssen zur Entfaltung einer rechtlichen Wirkung im Bereich des öffentlichen Rechts⁷³ in Bezug genommen werden, da die Bindung privater Normsetzung auf den Mitgliederbereich begrenzt ist. Diese Inbezugnahme kann außenrechtswirksam durch Gesetz oder Rechtsverordnung erfolgen. Sie ist in den technisch geprägten Rechtsgebieten, vor allem im Produkt-, Technik- und Anlagenrecht sowie im Baurecht allgegenwärtig.

Technische Normen sind aufgrund der besonderen Rahmenbedingungen ihrer Entstehung durch einen besonderen Bias geprägt. Sie werden aus einem engen fachwissenschaftlichen Blickwinkel entwickelt, bei dem anders als im Verfahren der parlamentarischen Gesetzgebung nicht das breite Spektrum anderer Belange zu berücksichtigen ist. Das schließt es zwar nicht aus, dass auch allgemeine Belange, wie zum Beispiel die Frage der damit verbundenen Erfüllungslasten und bürokratischen Lasten ermittelt und berücksichtigt werden. Dies ist aber verfahrensrechtlich lediglich schwach abgesichert und geht auch über den Auftrag der Ausschüsse hinaus.⁷⁴ Hinzu kommt, dass in den Normungsausschüssen Vertreter der betroffenen Wissenschafts- und Industriebereiche durchaus auch ökonomische Eigeninteressen besitzen, weshalb das Modell auch aus kartellrechtlicher Perspektive kritisch hinterfragt wird.⁷⁵ Vor diesem Hintergrund wurden in der Praxis auch Mindestanforderungen an die Zusammensetzung und Verfahrenstransparenz für Normierungsausschüsse entwickelt.⁷⁶

Im Bereich des Baurechts wird davon ausgegangen, dass viele Technische Normen erstens noch nicht die Anforderungen des Klimaschutzes beachten und zweitens noch sehr stark an Maximalvorstellungen ausgerichtet sind, bei denen Kostenfolgen wenig Beachtung fanden.⁷⁷ Sie bedürfen deshalb einer grundlegenden Revision, die längere Zeit in Anspruch nehmen wird. Auch ist bislang im Bereich der Technischen Normen eine bürokratiekriti-

73 Im Privatrecht werden sie als Erfahrungssätze über Generalklauseln und Sorgfaltsmaßstäbe integriert. Siehe Walter *Bayerlein*, Zur rechtlichen Bedeutung von technischen Normen, DS 2008, S. 49 (50 ff.).

74 In den Regeln der Normung des DIN e.V. wird immerhin auf den allgemeinen Nutzen abgestellt, der zu berücksichtigen ist.

75 Johanna *Keisenberg*, Technische Standardsetzung und das Europäische Kartellverbot, 2017.

76 Winfried *Kluth*, Rechtsetzungsdelegation auf Private und kooperative Rechtsetzung, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung, 2014, § 33, Rn. 60 ff.

77 Winfried *Kluth*, Rechtssichere Deregulierung als Grundlage für eine Transformation im Baurecht, NVwZ 2024, S. 1715 f.

sche Revision nicht durchgeführt worden. Deshalb kann derzeit nur über aufwendige Abweichungsverfahren zeitnah eine Anpassung vorgenommen werden.⁷⁸

7. Komplexität und Unverständlichkeit von Rechtsvorschriften

Eine diffuse Ursache von Bürokratie- und Erfüllungslasten stellen besonders komplexe und deshalb komplizierte und unverständliche Normierungen dar, die es aus verschiedenen Gründen in zahlreichen Teilen der Rechtsordnung gibt.

Exemplarisch kann auf die für viele Unternehmen wichtigen Regelungen zur Fachkräfteeinwanderung und zur Feststellung von ausländischen Berufsqualifikationen verwiesen werden.⁷⁹ Auch aus dem Arbeits- und Sozialrecht können viele Beispiele angeführt werden. Ein besonders markantes Beispiel stellte die unklare Rechtslage bei Massenentlassungen dar, die unter anderem im Insolvenzverfahren von Air Berlin zu einem erheblichen Schaden führte, obwohl mit der Zuständigkeitsregelung keinerlei praktischer Nutzen verbunden war.⁸⁰

8. Überregulierung unter anderem durch Compliance-Anforderungen

Von diesen Erscheinungsformen schlechter Gesetzgebung ist eine Tendenz zur Überregulierung zu unterscheiden, die sich unter anderem in dem großen Umfang an Compliance-Regelungen zeigt.⁸¹ Bei vielen dieser Regelungen ist fraglich, ob der zusätzliche Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zur Verbesserung der Qualität der Rechtsdurchsetzung steht. Untersuchungen zum praktischen Nutzen sind kaum vorhanden.

78 Zu Einzelheiten Winfried Kluth, Rechtssichere Deregulierung als Grundlage für eine Transformation im Baurecht, NVwZ 2024, S. 1715 (1717).

79 Exemplarisch Sebastian Klaus, § 4a AufenthG – eine Norm mit vielen offenen Detailfragen, ZAR 2023, S. 284 ff.

80 Richard Giesen, Bürokratische Überforderung im Arbeits- und Sozialrecht, NZA 2024, S. 81 ff.

81 Zur Entwicklung exemplarisch Gerald Spindler, in: Münchener Kommentar zum Aktiengesetz, 6. Aufl. 2023, AktG § 91 Rn. 63 ff.

III. Aktuelle empirische Befunde im Überblick

1. Vorbemerkung

Unnötig hohe Bürokratiekosten können durch einen personell überdimensionierten öffentlichen Sektor verursacht werden. Die Ausgaben des deutschen Staates gemessen am Bruttoinlandsprodukt (sog. Staatsquote) ist zwar zwischen 2021 und 2024 von 47,4 Prozent auf 51,5 Prozent gestiegen, liegen damit aber weiter unterhalb des Durchschnittswerts von 52,4 Prozent und bieten insoweit eher wenig Anlass für Kritik.⁸² In den skandinavischen Staaten, die nach allen möglichen Rankings zu den am besten regierten und erfolgreichsten Staaten der Welt gehören⁸³, ist die Staatsquote deutlich höher.

Ebenso wenig verfängt das Argument von einem, aufgeblähten öffentlichen Dienst. Diesbezüglich ist die empirische Evidenz noch klarer, denn Deutschland verfügt im internationalen Vergleich über einen eher schlanken öffentlichen Dienst.⁸⁴ Seit den neunziger Jahren, insbesondere nach der Wiedervereinigung, ist der öffentliche Dienst geschrumpft. Der Anteil der öffentlichen Beschäftigten an den Gesamtbeschäftigten liegt in Deutschland bei unter 11 Prozent, gegenüber 17,9 Prozent im OECD-Durchschnitt, und somit im unteren Drittel der OECD.⁸⁵ Inzwischen mehren sich vielmehr Stimmen, die von einer personellen Unterausstattung sprechen und diese als Ursache für zu lange Wartezeiten und Verfahrensdauern sehen.⁸⁶

82 Gesamtausgaben des Staates.

83 Bertelsmann Stiftung, Sustainable Governance Ranking.

84 Friedrich Heinemann/Margit Kraus/Paul Steger, Effizienz und Regulierung: Bürokratielasten im internationalen Vergleich, Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), 2024, S. 16.

85 OECD, Government at a Glance, 2021, S. 101.

86 Siehe exemplarisch Winfried Kluth, Rechtliche Auswirkungen des Fachkräftemangels in der öffentlichen Verwaltung. Zugleich Überlegungen zu Reaktionsmöglichkeiten von Verwaltung und Gesetzgeber, NVwZ-Online 7/2023.

2. Bürokratiekostenindex

Das Statistische Bundesamt führt einen Bürokratiekostenindex (BKI).⁸⁷ Durch ihn soll die bürokratische Belastung der Unternehmen greifbar gemacht und gezeigt werden, wie diese sich im Zeitverlauf entwickelt. Dabei zielt der BKI auf die Aufwände bei der Erledigung des klassischen „Papierkram“ ab. Dazu gehören das Stellen von Anträgen, das Durchführen von Meldungen, Kennzeichnungen, die Meldungen zu Statistiken oder die Erbringung von Nachweisen. Die Bürokratiekosten sind somit als Teilbereich des Erfüllungsaufwands zu verstehen. Dieser umfasst den gesamten messbaren Zeitaufwand und die Kosten, welche durch die Befolgung bürgerrechtlicher Vorschriften entstehen. Ergänzend zum klassischen „Papierkram“ werden im Erfüllungsaufwand also auch Aufwände berücksichtigt, die zum Beispiel durch Überwachungsmaßnahmen, Anpassungen von internen Prozessabläufen und Beschaffungen von Waren- und Sachleistungen (z. B. die Kosten einer Filteranlage oder eines Brandmelders) entstehen.

Beim BKI stehen im Blickfeld die Belastungen, die in Unternehmen entstehen, wenn diese aufgrund bürgerrechtlicher Regelungen „Daten oder sonstige Informationen beschaffen, übermitteln oder verfügbar halten müssen“ (§ 2 Abs. 2 NKR-Gesetz). Diese Pflichten werden Informationspflichten genannt. Um die entstehenden Belastungen für Unternehmen auch weiterhin in Form von Bürokratiekosten abzubilden, beschloss die Bundesregierung 2012 als Teil des Programms „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ die Einführung des BKI. Die Basis des BKI bilden die Bürokratiekosten der Wirtschaft zum 1. Januar 2012. Bringt die Bundesregierung rechtliche Regelungen auf den Weg, die die Unternehmen zukünftig von Bürokratiekosten entlasten, so sinkt der BKI. Beschließt sie Regelungen, die neue bürokratische Belastungen in Form von „Informationspflichten“ für Unternehmen schaffen, führt dies zu steigenden BKI-Werten.

In seinem Bericht für das Jahr 2024 kommt es zu dem Ergebnis, dass die Belastung bei 98 Prozent liegt und damit unterhalb des Ausgangswerts von 2012, aber im Vergleich zu den Vorjahren wieder leicht gestiegen ist. Der BKI hat jedoch nur eine begrenzte Aussagekraft, weil die Bürokratiekosten real von 2011 bis 2023 von 40 Mrd. Euro auf 65 Mrd. Euro gestiegen sind, das Statistische Bundesamt aber die Kosten preisbereinigt darstellt.

⁸⁷ Siehe <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/Erfuellungsaufland/buerokratiekostenindex.html> (zuletzt abgerufen am 16.01.2025). Siehe Statistisches Bundesamt, Bürokratiekosten.

3. Nationaler Normenkontrollrat

Der Nationale Normenkontrollrat hat in seinem Jahresbericht 2024 auf einer identischen Erfassungsgrundlage festgestellt, dass die Erfüllungslasten der Wirtschaft im Zeitraum von 2021 bis 2023 erheblich gestiegen sind, sich im Jahr 2024 aber wieder etwas abgesenkt haben.⁸⁸

Als wichtigste Kategorie der Kostenbelastung identifiziert der Nationalen Normenkontrollrat den Erfüllungsaufwand. Dieser umfasst den messbaren Zeitaufwand und die Kosten, die eine neue Regelung für die Normadressaten Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und öffentliche Verwaltung unmittelbar auslöst oder einspart. Dabei kann es sich sowohl um einmalige als auch um dauerhafte Be- und Entlastungen handeln.

Im Zeitraum 2021 bis 2023 ist der jährliche Erfüllungsaufwand nach den Messungen des Nationalen Normenkontrollrat sehr stark angestiegen. Allein im Zeitraum 2022/23 wurde ein Aufwuchs an Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 9,3 Mrd. Euro festgestellt. Dieser erhebliche Anstieg konnte im Zeitraum 2023/24 weitestgehend gestoppt werden. So ist der jährliche Erfüllungsaufwand für alle drei Normadressaten um insgesamt knapp 400 Mio. Euro gestiegen. Die Wirtschaft konnte von einem jährlichen Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 433 Mio. Euro entlastet werden.

Der Nationalen Normenkontrollrat gibt aber auch den Hinweis, dass sich durch die anstehende Umsetzung der EU-Richtlinie zur Nachhaltigkeitsberichterstattung neue Belastungen abzeichnen. Unternehmen werden damit verpflichtet, mit ihrem Jahresabschluss Informationen zum Umgang mit Nachhaltigkeitsrisiken und -auswirkungen über die gesamte Wertschöpfungskette bereitzustellen. Die Angaben sollen durch Wirtschaftsprüfer geprüft werden. Ab dem Geschäftsjahr 2028 werden insgesamt rund 14.600 Unternehmen von der Pflicht zur erweiterten Nachhaltigkeitsberichterstattung betroffen sein. Diese Unternehmen werden laut Regierungsentwurf⁸⁹ mit jährlichen Bürokratiekosten in Höhe von insgesamt rund 1,6 Mrd. Euro belastet. Noch nie wurde durch nur ein einziges Vorhaben ein so hoher Aufwuchs an Bürokratiekosten ausgelöst. Hinzu kommt nochmal einmaliger Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 847 Mio. Euro.⁹⁰

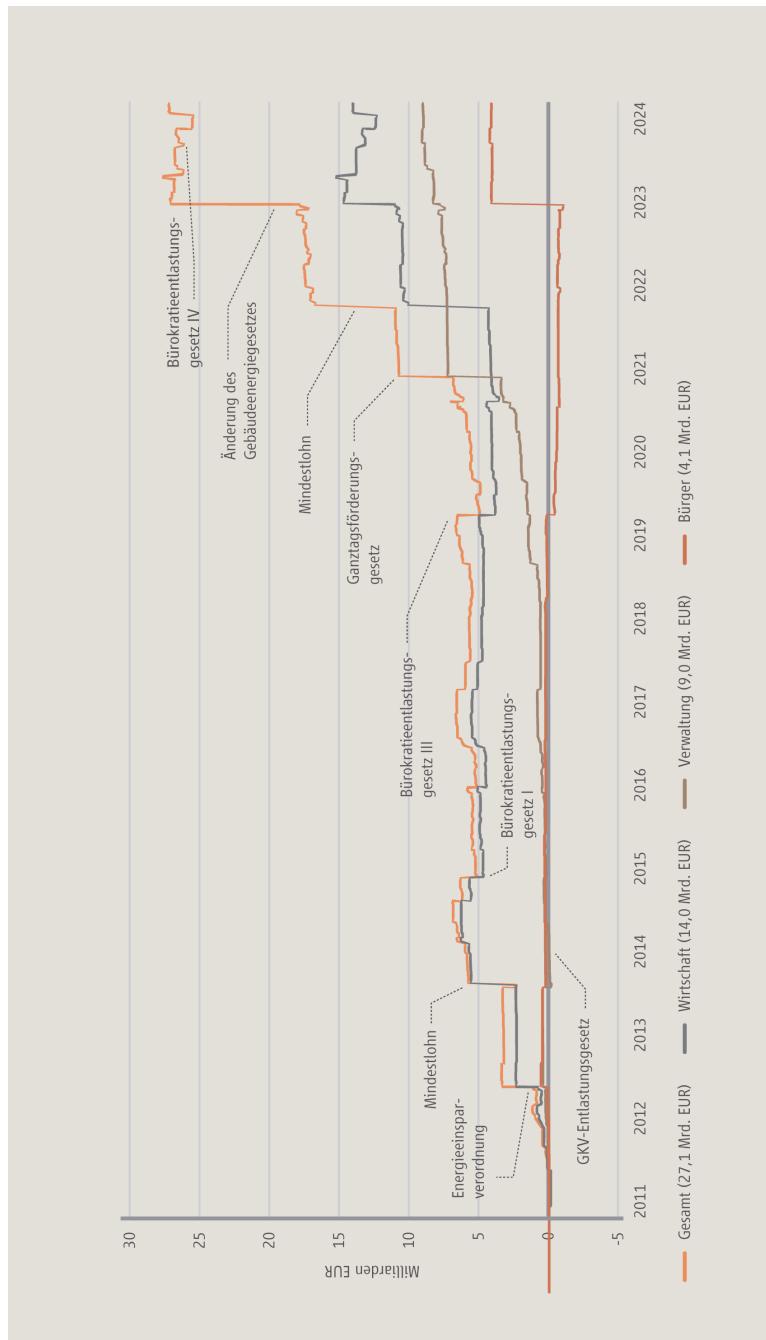
⁸⁸ Nationaler NKR, Jahresbericht 2024: Gute Gesetze, Digitale Verwaltung, Weniger Bürokratie, S. 73 ff.

⁸⁹ BT-Drs. 20/12787 vom 9. September 2024.

⁹⁰ https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Jahresberichte/2024-jahresbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=3, Gute Gesetze, Digitale Verwaltung, Weniger Bürokratie, S. 75.

III. Aktuelle empirische Befunde im Überblick

Abbildung 1: Entwicklung des Erfüllungsaufwands seit 2011



Quelle: Nationaler Normenkontrollrat, Jahresbericht 2024.

B. Aktuelle Bestandsaufnahmen zu Bürokratie- und Erfüllungslasten

Im Schatten des wiederkehrenden Erfüllungsaufwands ist nach Ansicht des Nationalen Normenkontrollrat die Aufmerksamkeit für den einmaligen Erfüllungsaufwand bislang zu gering ausgeprägt. Deshalb wird dieser Aspekt ebenfalls eindringlich thematisiert.

Der einmalige Erfüllungsaufwand beträgt nach den Berechnungen des Nationalen Normenkontrollrats für alle drei Normadressatengruppen im Berichtszeitraum 2023/2024, das heißt von Mitte 2023 bis Mitte 2024, rund 6,5 Mrd. Euro. Die größte Belastung treffe dabei die Wirtschaft. Zwar sei der Einmalaufwand im Berichtszeitraum deutlich geringer als im letzten Berichtszeitraum 2022/23, also von Mitte 2022 bis Mitte 2023, aber immer noch höher als in den meisten der vorangegangenen Berichtszeiträume.

Die Besonderheiten des einmaligen Aufwandes charakterisiert der Nationalen Normenkontrollrat folgendermaßen: „Während der jährliche Erfüllungsaufwand sinnbildlich mit wiederholten Tätigkeiten, das heißt einer gewissen Routine, assoziiert werden kann, wird der Umstellungsaufwand von den Betroffenen oftmals als besonders belastend wahrgenommen. Studien zeigen, dass die gefühlte Belastung des Umstellungsaufwands deshalb als besonders hoch eingeschätzt wird, weil sie zusätzlich zum ohnehin fordernden Alltagsgeschäft, das heißt „außer der Reihe“ bewältigt werden muss.“⁹¹

Bislang habe die Bundesregierung keinen Mechanismus gefunden, um den Einmalaufwand wirksam zu begrenzen. Demgegenüber habe der Nationalen Normenkontrollrat wiederholt vorgeschlagen, den einmaligen Erfüllungsaufwand stärker dadurch ins Bewusstsein der Politik zu bringen, dass er beim jährlichen Erfüllungsaufwand angerechnet wird. Demnach sollten einmalige Belastungen im Sinne eines „Abschreibeverfahrens“ jährlich zu 25 Prozent angerechnet und über die „One in, one out“-Regel kompensiert werden.⁹²

Neben dem Erfüllungsaufwand führt der Nationalen Normenkontrollrat als weiteren belastenden Faktor eindringlich und ausführlich den aktuellen und zukünftigen Personalmangel in der öffentlichen Verwaltung an, da sich daraus unter anderem längere Verfahrenslaufenzeiten ergeben können.⁹³

91 Nationaler NKR,Jahresbericht 2024:Gute Gesetze, Digitale Verwaltung, Weniger Bürokratie,S77.

92 Nationaler NKR,Jahresbericht 2024:Gute Gesetze, Digitale Verwaltung, Weniger Bürokratie,S. 77.

93 Nationaler NKR,Jahresbericht 2024:Gute Gesetze, Digitale Verwaltung, Weniger Bürokratie,S. 76 f.

Der Nationale Normenkontrollrat weist unter anderem darauf hin, dass der Staat im Lichte fehlender Fach- und Arbeitskräfte die Frage in den Vordergrund rücken muss, ob er die Aufgaben, die er sich selbst gibt, überhaupt noch erfüllen kann. Das vorhandene Verwaltungspersonal reiche bereits heute nicht aus. Die Lage werde sich in den kommenden Jahren dramatisch verschärfen. Es folgt die drastische Feststellung: „Statt an dieser Stelle gegenzusteuern, wird Deutschland immer komplizierter.“⁹⁴ Der Erfüllungsaufwand sei nicht mehr nur Gradmesser für die Kostenseite, sondern auch für die Aufgabenlast und Handlungsfähigkeit der Verwaltung insgesamt.

In einem weiteren Gedankenschritt wird die grundsätzliche Dimension der Thematik angesprochen: „Auch um das Vertrauen von Bürgerinnen und Bürgern in die staatliche Handlungsfähigkeit sicherzustellen, muss künftig jeder zusätzliche Euro Erfüllungsaufwand, der mehr Personal kostet, kritisch hinterfragt werden.“⁹⁵ Dafür brauche es eine Belastungsbremse für die Verwaltung.

Zu deren Operationalisierung wird vorgeschlagen, die für die Wirtschaft etablierte „One in, one out“-Regel auf die Verwaltung zu übertragen. Dies sollte kombiniert werden mit dem verstärkten Einsatz von Praxischecks, die nicht nur Unternehmen einbeziehen, sondern auch nach gezielten Entlastungsmöglichkeiten für die Verwaltung suchen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass nach der Lageeinschätzung durch den Nationalen Normenkontrollrat trotz zahlreicher Maßnahmen zum Abbau von Bürokratielasten auch in naher Zukunft mit steigenden Belastungen zu rechnen ist und zugleich durch die Überlastung der öffentlichen Verwaltung auch von dort zusätzliche Belastungen in Gestalt von längeren Verfahrensdauern zu befürchten sind. Der Handlungsbedarf wird als sehr dringend eingestuft.

4. Neue Untersuchungsansätze in Einzelstudien

Neben dieser bislang noch nicht umgesetzten Forderung nach einer systematischeren Vorgehensweise hat sich in der Bürokratieforschung der letzten Jahre auch der Aspekte der subjektiven Wahrnehmung von Belastungen

⁹⁴ Nationaler NKR, Jahresbericht 2024: Gute Gesetze, Digitale Verwaltung, Weniger Bürokratie, S. 76.

⁹⁵ Nationaler NKR, Jahresbericht 2024: Gute Gesetze, Digitale Verwaltung, Weniger Bürokratie, S. 76.

als eigenständiger Aspekt herausgebildet, weil davon unter anderem die Investitionsbereitschaft und die „Stimmung“ in den Unternehmen abhängen.

In einer Studie des Instituts für Mittelstandsforschung Bonn (IfM) aus dem Jahr 2019⁹⁶ wurde in diesem Sinne genauer untersucht, wie die Unternehmen die sie betreffenden Bürokratielasten wahrnehmen. Diese Studie kam zu dem Ergebnis, dass in Abhängigkeit von der Intensität des Belastungsempfinden des wahrgenommenen Aufwands zur Erfüllung bürokratischer Erfordernisse und der Emotionen, die Bürokratie bei Unternehmen hervorrufen, drei Wahrnehmungstypen identifiziert werden können: (1) der Unbelastete Typ, (2) der Pragmatische Typ und (3) der Verdrossene Typ. Bedenklich war, dass inzwischen mehr als jedes zweite Unternehmen in Deutschland zu Typ 3 gehört. Dabei wurde auch deutlich, dass große Unternehmen mit umfangreichen Ressourcen die Bürokratielasten deutlich weniger spüren als kleine und mittlere Unternehmen. Das hängt damit zusammen, dass es sich oft um Fixkosten handelt, die sich bei kleinen und mittleren Unternehmensgrößen deutlich stärker auswirken.

Eine weitere Erkenntnis der IfM-Studie bestand darin, dass ein erheblicher Anteil der Unternehmen dem Nutzen von bürokratischen Regeln und Vorschriften skeptisch gegenübersteht. Oftmals sind Unternehmen inzwischen nach eigenen Angaben kaum in der Lage, alle bürokratischen Erfordernisse vollumfänglich umzusetzen. Ein beträchtlicher Teil von ihnen baut ganz bewusst Bürokratie „autonom ab“, ignoriert also die gesetzlichen Vorgaben. Das ist rechtsstaatlich bedenklich. Man kann deshalb davon sprechen, dass in der Wahrnehmung von Bürokratielasten inzwischen ein Kippunkt erreicht ist. Diese werden nicht nur als lästig, sondern als bedrohlich und demotivierend wahrgenommen. Positiv ist allerdings die ebenfalls gewonnene Erkenntnis, dass die Unternehmen eine hohe Bereitschaft zeigen, die Politik im Prozess des Bürokratieabbaus aktiv zu unterstützen.

Eine daran anschließende IfM-Studie aus dem Jahr 2023 bestätigt diesen Befund und 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 er-

⁹⁶ IfM Studie, Bürokratiewahrnehmung von Unternehmen, IfM Materialien Nr. 274, 2019.

fassten) 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 umzusetzen. Generelle Defizite sehen die Unternehmen im Hinblick auf Sinnhaftigkeit, Praxistauglichkeit und Verhältnismäßigkeit vieler zu beachtender Rechtsvorschriften.“⁹⁷

Werner Jann, der sich seit vielen Jahren mit der Thematik befasst, hat deren Entwicklung und den aktuellen Handlungsbedarf in „zugespitzten Thesen“ zusammengefasst⁹⁸, die unter anderem hervorheben, dass es eine technokratische Illusion wäre anzunehmen, Bürokratie könne durch wissenschaftliche Methoden, etwa Gesetzesfolgenabschätzung oder noch bessere und direktere Digitalisierung, einfach und konfliktfrei (also unpolitisch) reduziert werden. Entbürokratisierung stellt nach seiner Meinung immer eine politische Frage dar und hängt somit von Akteurs- und Interessenkonstellationen ab. Sie ist wie „Bessere Rechtsetzung“ eine Querschnittspolitik und nur erfolgreich, wenn politische Unterstützung gegenüber den im Zweifelsfall mächtigeren Sektor- und Ressortinteressen, die durch Interessengruppen, Fachpolitiker und den entsprechenden Fachbehörden verstärkt und geschützt werden, mobilisiert werden kann. Das entspricht auch der Einschätzung anderer Autoren, wie zum Beispiel dem langjährigen Vorsitzenden des Nationalen Normenkontrollrates *Johannes Ludewig*.⁹⁹ Zudem ist nach Jann eine Vorstellung naiv, man könne Bürokratie, Regelungswut, Verwaltungswirrwarr oder wie immer die beliebten Stereotypen heißen, einmal und endgültig ausrotten. Das angemessene Bild des Bürokratieabbaus als Aufgabe der Rechtspolitik ist nicht der große, neue Architektenentwurf, sondern der gepflegte Garten. Auch hier muss immer wieder, jedes Jahr oder öfter, beschnitten, ausgedünnt, Wildwuchs entfernt und erneuert werden. „Und gerade Gärtner sind nicht dafür bekannt, dass sie ewig jammern und klagen. Die Rechtspolitik solle sich daran ein Beispiel nehmen.“

97 IfM Studie, Analyse zur Bürokratiebelastung in Deutschland, II/2023, S. 76.

98 Werner Jann, Bürokratieabbau: Und ewig grüßt das Murmeltier, ZRP 2023, S. 247 (250 f.).

99 Johannes Ludewig, Bürokratie, Regulierung, Verwaltung in der Krise, 2021.

B. Aktuelle Bestandsaufnahmen zu Bürokratie- und Erfüllungslasten

5. Beispiele für Bürokratielasten und Vorschläge zu ihrer Abschaffung oder Reduktion

Um das breite Spektrum der Regelungen und behördlichen Praktiken zu verdeutlichen, durch die für Unternehmen Bürokratielasten begründet werden, soll an dieser Stelle eine Auswahl von Beispielen angeführt werden, mit denen sich unter anderem auch der Nationale Normen- kontrollrat¹⁰⁰ und andere Institutionen kritisch beschäftigt haben. Dabei soll zugleich aufgezeigt werden, dass und wie diese Lasten etwa durch die Anwendung eines Bürokratiefilters vermieden oder gemindert werden können.

a) Misstrauen des Staates und Sorge vor Kontrollverlust

Ein anschauliches Beispiel für staatliches Misstrauen gegenüber Unternehmen findet sich in § 48 Satz 4 Gebäudeenergiegesetz: „Wer geschäftsmäßig an oder in einem Gebäude Arbeiten im Sinne des Satzes 3 für den Eigentümer durchführen will, hat bei Abgabe eines Angebots auf die Pflicht zur Führung eines Beratungsgesprächs schriftlich hinzuweisen.“ Dies bedeutet, dass ein Handwerker verpflichtet ist, seinen Kunden schriftlich darauf hinzuweisen, dass er ihn vor dem Kauf einer neuen Heizung beraten muss. Als ob ein Kunde Geld für eine neue Heizung ausgibt, ohne sich vorher beraten zu lassen. Der Handwerker ist gesetzlich auch noch verpflichtet, dies zu dokumentieren. Wenn er den Kunden beraten hat, aber vergessen hat, dies zu dokumentieren, drohen ihm bis zu 5.000 Euro Bußgeld.

b) Praxisferne des Gesetzgebers

Unverständliche Regelungen finden sich immer wieder in Förderrichtlinien: „Die Demiminis- Erklärung ist unverständlich. Mir war nicht klar, ob diese benötigt wird oder nicht ...“, „speziell das Demiminis-Thema hat

¹⁰⁰ Nationaler NKR, 10 Ziele – 60 konkrete Beispiele des NKR zum Bürokratieabbau, 2024 (zuletzt abgerufen am 16.01.2025). Siehe weiter *Normenkontrollrat Baden-Württemberg*, Entlastungen für das Bäckerhandwerk, 2021; ders., Ein Schlüssel zu schnelleren Genehmigungen. Projektorientierte Verfahrenssteuerung, 2022; Mathias Habersack, Gesetzesfolgen für Familienunternehmen abschätzen, 2020; Stiftung Familienunternehmen, Regulatorische und finanzielle Belastungen durch EU-Gesetzgebung in vier Mitgliedstaaten, 2023.

zusätzliche Internet-Recherche benötigt und war dennoch nur schwer verständlich“, „ich habe bis jetzt keine Ahnung, was diese Deminimis-Sache ist – entweder für Privatpersonen weglassen oder genauer erklären, was es damit auf sich hat.“¹⁰¹

c) Absicherungsbemühen der Verwaltung, Dokumentationspflicht statt Eigenkontrolle

Nach der Lebensmittelhygieneverordnung der EU (EU-Verordnung (EG) Nr. 852/2004) müssen Bäckereien durch Eigenkontrolle sicherstellen, dass bei der Lagerung von Lebensmitteln die erforderliche Kühltemperatur eingehalten wird. Lebensmittelkontrolleure verlangen dafür zusätzlich eine schriftliche Dokumentation der täglichen Temperaturkontrolle. Hierzu muss der Bäcker täglich zu einem bestimmten Zeitpunkt die Temperaturanzeige der Kühlgeräte ablesen und die jeweilige Temperatur in einer Liste dokumentieren; dies selbst dann, wenn das Kühlgerät bei Temperaturverlust ein Tonsignal abgibt und die Temperatur automatisiert protokolliert wird. Ein Bäcker berichtete: „Wenn mein Handy klingelt, ist es entweder ein Kunde, meine Frau oder mein Kühlgerat. Alle mit erhöhter Temperatur.“¹⁰²

d) Perfektionismus

Regulatorischer Perfektionismus findet sich unter anderem im Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG). Dort schreibt § 5 ArbSchG vor, dass der Arbeitgeber zu beurteilen hat, welche Gefährdung für seine Beschäftigten mit ihrer Arbeit verbunden ist, um zu ermitteln, welche Maßnahmen des Arbeitsschutzes erforderlich sind. Nach dem Mutterschutzgesetz müssen außerdem bei jeder Beurteilung auch mutterschutzrechtliche Aspekte berücksichtigt werden, selbst wenn die jeweilige Tätigkeit gar nicht von einer Frau ausgeübt wird und dies auch in absehbarer Zeit nicht der Fall sein wird. Es gibt Arbeitsplätze, die noch nie von einer Frau besetzt waren und möglicherweise auch nie werden (z. B. Stahlarbeiten). Eine solche Beurteilungspflicht ist praxisfremd.

101 Interview im Rahmen der Studie „Vereinfachung von Landesförderprogrammen“, Empfehlungsbericht des Normenkontrollrats Baden-Württemberg, 2023.

102 Empfehlungsbericht des Normenkontrollrats Baden-Württemberg, 2021.

B. Aktuelle Bestandsaufnahmen zu Bürokratie- und Erfüllungslasten

e) Fehlende Digitalisierung und Perfektionismus

Nach der Geldwäsche-Richtlinie der EU sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, ein Transparenzregister einzurichten, das den wirtschaftlichen Eigentümer eines Unternehmens ausweist. Auf diese Weise soll der Geldwäsche und der Terrorismusbekämpfung vorgebeugt werden. Die Handelsregister weisen bereits den wirtschaftlichen Eigentümer eines Unternehmens aus. Österreich, Frankreich und Italien haben ein sogenanntes Teilregister eingerichtet, das heißt vorhandene Unternehmensregister wurden um eine Spalte mit dem wirtschaftlichen Eigentümer erweitert. Vorbildlich ist Österreich. Dort wurde zwischen dem Firmenbuch (Handelsregister) und dem Transparenz(teil)register ein automatischer Datenverkehr eingerichtet (Once Only). So mussten 80 Prozent der Unternehmen in Österreich, deren wirtschaftliche Eigentümer bereits aus dem Firmenbuch hervorgehen, ihre Daten nicht erneut melden. Deutschland hat mit Hinweis auf Qualitätsmängeln in den Handelsregistern und fehlenden Digitalisierungsmöglichkeiten ein vollständig neues Register eingerichtet. Sämtliche meldepflichtigen Unternehmen mussten ihre gesamten Stammdaten erneut angeben.¹⁰³

f) Perfektionismus, Steuerungsabsicht, Unverhältnismäßigkeit

Mit der Al-Bescheinigung wird nachgewiesen, dass für einen Arbeitnehmer das Sozialversicherungsrecht seines Heimatlandes gilt. Sie dient dem Arbeitnehmerschutz. Ein Arbeitgeber muss sie beantragen, wenn er einen Arbeitnehmer vorübergehend in ein anderes EU-Land entsendet, und sei es auch nur für eine kurze Dienstreise, zum Beispiel einen Messebesuch oder ein Gespräch mit Vertragspartnern an einem Tag. Auch wenn es inzwischen Erleichterungen bei der Digitalisierung des Antragsprozesses gibt, ist unverständlich und überbürokratisiert, dass die Nachweispflicht bereits bei einem Tag Dienstreise besteht. Die Wirtschaft fordert vergeblich, die Nachweispflicht erst ab dem sechsten Tag gelten zu lassen.¹⁰⁴

103 Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), Belastungen durch das Transparenzregister der EU-Geldwäscherrichtlinie, 2023.

104 Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), Regulatorische und finanzielle Belastungen durch die Al-Bescheinigung, 2023.

g) Belastung durch uneinheitliche Planungs- und Genehmigungsverfahren

Landesspezifische Regelungen in den Landesbauordnungen, vor allem beim Brandschutz, erschweren die unternehmerische Tätigkeit. Ziel sollte eine bundesweite Harmonisierung sein, damit Unternehmen bundesweit einheitlich vorgehen können (Rechts- und Wirtschaftseinheit).

Auch für die Genehmigungen von Großraum- und Schwertransporten sollten bundeseinheitliche Regelungen geschaffen werden. Unterschreitungen von genehmigten Abmessungen sollten praxistauglich zugelassen werden.

Zudem sollten Stichtagsregelungen für Antragsunterlagen eingeführt werden, damit diese nicht neu eingereicht werden müssen, wenn sich zwischenzeitlich die gesetzlichen Vorgaben ändern.

Es sollte eine alleinige Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts bei Klagen gegen länderübergreifende und national bedeutsame Infrastrukturvorhaben eingeführt werden (wie bei § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO für LNG-Terminals).

h) Komplizierter Verwaltungsvollzug und zu geringe Entscheidungsspielräume der Behörden

Oft werden auch bei Bagatellbeträgen Rückforderungen geltend gemacht, bei denen der Aufwand höher ist als der Betrag. Darauf sollte verzichtet werden, wenn keine Rückzahlung zu erwarten ist, zum Beispiel für überzahlte Sozialhilfe bis zu 100 Euro.

Zur Plausibilisierung von Angaben gängige Nachweise statt verpflichtender Vordrucke, zum Beispiel beim Bildungs- und Teilhabepaket einfache Kostennachweise, wie Eintrittskarten fürs Museum, akzeptieren.

Bei der Abrechnung der Personalkosten von Kommunen, die die Aufgaben der Grundsicherung für Arbeitsuchende übernommen haben, sollte diese pauschaliert erfolgen statt in aufwendiger Spitzabrechnung.

i) Förderbedingungen deutlich vereinfachen

Förderprogramme sind durchweg durch aufwendige Antragstellungen gekennzeichnet. Dadurch wird der Aufwand erhöht und es werden viele Antragsteller abgeschreckt. Fördergegenstände sollten jeweils inhaltlich ohne Überschneidungen von Förderprogrammen klar abgegrenzt und alle

B. Aktuelle Bestandsaufnahmen zu Bürokratie- und Erfüllungslasten

Voraussetzungen (z. B. Eigenanteile) an einem Ort veröffentlicht werden. Zudem sollte der Umfang der Nachweise für die Mittelverwendung im angemessenen Verhältnis zur Höhe der Förderung stehen.

j) Vergaberecht und öffentliches Beschaffungswesen vereinfachen

Die mehrfach erweiterten vergaberechtlichen Regelungen auf Länderebene sollten vereinheitlicht oder – besser – wegen ihrer geringen Wirksamkeit abgeschafft werden.

An dieser exemplarischen Übersicht wird deutlich, wie weit die Ursachen für Bürokratielasten thematisch gestreut sind, dass sie auf den verschiedenen Ebenen der Normsetzung und des Normvollzugs entstehen und wie vielfältig und teilweise naheliegend die Möglichkeiten einer Reduktion sind.

IV. Forschungsstand zu den Ursachen von Bürokratie- und Erfüllungslasten

Bereits in den eingangs zitierten Untersuchungen von Max Weber wird deutlich, dass in Bürokratie ein Herrschaftsanspruch zum Ausdruck kommt.¹⁰⁵ Dieser ist in einem demokratischen Verfassungsstaat, der sich an die eigenen Regeln hält, grundsätzlich legitim, und zwar sowohl aus demokratischer als auch aus rechtsstaatlicher Perspektive. Das verfassungskonform beschlossene Parlamentsgesetz ist ein legitimes Steuerungsinstrument.¹⁰⁶

Gerade weil das so ist, muss die Rücksichtnahme auf Bürokratie- und Erfüllungslasten durch den Gesetzgeber „verinnerlicht“ werden, als Ausdruck seiner Pflicht zu guter Gesetzgebung und zur Aufmerksamkeit gegenüber den Belangen der Gesellschaft.¹⁰⁷

Dass es weiterhin ein unzureichendes Problembewusstsein in den Köpfen der Politiker und vor allem der Ressortleitungen zu konstatieren gibt, ist nicht in erster Linie eine Folge von Desinteresse oder fehlendem abstraktem Problembewusstsein. Vielmehr dürften die Hauptursachen in dem Anstieg von Steuerungsansprüchen im Mehrebenensystem auch vor dem

105 Siehe oben S. 1.

106 Gregor Kirchhoff, Die Allgemeinheit der Gesetze, 2009.

107 Dazu Winfried Kluth, Das Grundgesetz und der gesellschaftliche Zusammenhalt, in: Hofmann (Hrsg.), Zeiten der Bewährung, 2024, S. 175 (187 ff.).

Hintergrund der zahlreichen gesellschaftlichen und ökonomischen Transformationsprozesse liegen, die vor allem die Wirtschaft und damit die Unternehmen betreffen. Die in vielen Bereichen sicherlich auch gerechtfertigte Dringlichkeit einer transformierenden Gesetzgebung führt immer wieder zur Vernachlässigung der Aufmerksamkeit für die Bürokratielasten beziehungsweise ihrer vermeintlichen Rechtfertigung durch die Bedeutung der Steuerungsziele. Dabei wird jedoch verkannt, dass gerade in einem anspruchsvollen Transformationsprozess die unternehmerischen Ressourcen für die Transformation als solche eingesetzt werden sollen und nicht durch die Erfüllung von Bürokratielasten unnötig gebunden werden dürfen.

Allerdings muss die Lage in Bezug auf den politischen Prozess, der Gesetzgebung prägt, realistisch eingeschätzt werden. Werner Jann weist zutreffend darauf hin, dass die Vorschläge zur Vereinfachung oder Abschaffung von Regelungen im Detail immer wieder auf erhebliche Widerstände stoßen, weil sie die Interessen sektoraler Politik-Netzwerke und damit der jeweiligen Ressorts berühren: „Detailregelungen sind in aller Regel nicht „Ausgeburt der Phantasie unterbeschäftiger Bürokraten“, sondern sind Ergebnis spezieller Interessen von Verbänden, Politikern und Fachverwaltungen, die sich über Jahrzehnte in Regelungen, die immer wieder verfeinert werden, niedergeschlagen haben. Diese ‚Spezialisten‘ der jeweiligen Politikbereiche sind im Konfliktfall meist durchsetzungsfähiger als die Promotoren der Entbürokratisierung, das heißt prinzipiell sind ‚Generalisten‘, die sich für verwaltungspolitische Reformen wie Bürokratieabbau einsetzen, dem Netzwerk der ‚Spezialisten‘ der betroffenen Politikbereiche in Wirtschaft, Gesellschaft, Politik und Verwaltung unterlegen.“¹⁰⁸ Dieses Machtgefälle kann nur durch klare Vorgaben durch die Regierungschefs und eine entsprechende „politische Grundströmung“ korrigiert werden.¹⁰⁹

Hinzu kommt die in neueren Studien und Umfragen herausgearbeitete „Kultur des Absicherns“¹¹⁰, die dazu führt, dass Gesetzgeber und Verwaltung im Zweifel dazu neigen umfangreichere und detaillierte Vorgaben für unternehmerisches und privates Handeln zu formulieren, um dem Vorwurf eines Steuerungsdefizits zu entgehen und das eigene Handeln gegenüber

108 Werner Jann, Bürokratieabbau: Und ewig grüßt das Murmeltier, ZRP 2023, S. 247 (249 f.).

109 Nicolai Dose, Weshalb Bürokratieabbau auf Dauer erfolglos ist, und was man trotzdem tun kann, der moderne Staat 2008, S. 99 (112).

110 Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), Kulturelle Ursachen der Überbürokratisierung, 2025 (im Erscheinen).

B. Aktuelle Bestandsaufnahmen zu Bürokratie- und Erfüllungslasten

Kritik abzusichern. Auch insoweit bedarf es eines Umdenkens und der Etablierung einer „Kultur der Ermöglichung“¹¹¹, durch die unternehmerisches Engagement gefördert wird.

¹¹¹ Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), Kulturelle Ursachen der Überbürokratisierung, 2025 (im Erscheinen).