



# **IW-Policy Paper 1/20**

## **Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung: Wer macht was in EU, Bund und Ländern?**

Klaus-Heiner Röhl

Köln, 06.01.2020

## Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung</b>	<b>3</b>
<b>1 Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2 Die EU – Bürokratiemonster oder besser als ihr Ruf?</b>	<b>5</b>
2.1 Die „Hochrangige Gruppe Verwaltungslasten“ und der Small Business Act	5
2.2 Das REFIT-Programm	7
2.3 Das Regulatory Scrutiny Board	9
2.4 Die Wirkung der EU-Gesetzgebung auf nationaler Ebene	11
<b>3 Die Bundesebene: Steigende subjektive Bürokratiebelastung trotz reduziertem administrativen Aufwand?</b>	<b>12</b>
3.1 Standardkostenmodell und Nationaler Normenkontrollrat	12
3.2 Bürokratieentlastungsgesetze I, II und III und One in, one out-Regel	14
3.3 Planungs- und Genehmigungsverfahren: Durchschlagende Erfolge stehen aus	15
3.4 Die Bürokratiebelastung aus Sicht der Unternehmen	17
<b>4 Bürokratieabbaumaßnahmen der Bundesländer: Verschenkte Potenziale?</b>	<b>18</b>
4.1 Maßnahmen und Institutionen der 16 Bundesländer: Föderale Vielfalt	18
4.2 Die Ausgestaltung des Bürokratieabbaus in den vier größten Bundesländern	20
<b>5 Fazit und Empfehlungen</b>	<b>22</b>
<b>Literatur</b>	<b>24</b>
<b>Abstract</b>	<b>30</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b>	<b>31</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>31</b>

**JEL-Klassifikation:**

D73 - Bürokratie; Verwaltungsprozesse in öffentlichen Organisationen

E61 - Politische Zielsetzungen; Politikgestaltung; politische Koordination

H79 - Gesamtstaat und kommunale Ebene; Beziehungen zwischen den Gebietskörperschaften

## Zusammenfassung

Dieses Policy Paper untersucht für die Europäische Union, die Bundesebene und die Bundesländer die institutionelle und inhaltliche Ausgestaltung der Regulierungskontrolle und der Maßnahmen zum Bürokratieabbau. Die Analyse der administrativen Belastungen für die Unternehmen in Deutschland und der Institutionen zu ihrer Reduzierung ist bislang überwiegend auf die gesamtstaatliche Ebene mit der Bundesgesetzgebung fokussiert, eine zusammenfassende Darstellung der Zuständigkeiten nach staatlichen Ebenen fehlt. Auf EU-Ebene wurde erst nach der Jahrtausendwende und damit relativ spät die bürokratische Belastung für Unternehmen durch europäische Rechtsakte und Vorgaben thematisiert. Ausgehend von der Kleinunternehmenscharta 2000 folgten 2007 die Einsetzung der Hochrangigen Gruppe im Bereich Verwaltungslasten, 2008 der Small Business Act und 2015 das REFIT-Programm. Auf gesamtstaatlicher Ebene in Deutschland wurde nach diversen Einzelmaßnahmen 2006 mit dem Standardkostenmodell und der Einsetzung des Nationalen Normenkontrollrats ein systematisches Vorgehen gegen administrative Belastungen für Unternehmen eingeleitet, dass eine Reduktion dieser eng abgegrenzten Bürokratie um ein Viertel bringen sollte. Seit 2010 wird auch der Erfüllungsaufwand von neuen Gesetzen gemessen. Die Bundesländer sind dem deutschen Föderalismus gemäß sehr unterschiedlich aufgestellt, was die Begrenzung von Bürokratie betrifft. Bis auf Berlin verfügen alle Länder über ein Mittelstandsgesetz oder eine entsprechende Richtlinie zur Berücksichtigung der Belange des Mittelstands, aber nur wenige Länder verfügen über eine eigene Standardkostenmessung nach Bundesvorbild. Das Policy Paper schließt mit Empfehlungen für die drei untersuchten Staatsebenen.

## 1 Einleitung

Staatliche Regulierungen und Vorgaben bieten einen unverzichtbaren Rahmen für wirtschaftliche Tätigkeit, sie führen jedoch gleichzeitig zu hohen administrativen Belastungen in den Unternehmen. Trotz fortgesetzter Bemühungen auf Seiten des Staates, Bürokratie zu kontrollieren und abzubauen und eine Überregulierung der Wirtschaft möglichst zu vermeiden, sehen sich viele Unternehmen einer steigenden Dichte staatlich verursachter Pflichten ausgesetzt. Dies dürfte auf einen Wunsch der Politik nach einer lückenlosen Regelung aller denkbaren Sachverhalte, aber auch auf sich überschneidende Bestimmungen der verschiedenen staatlichen Ebenen von der Europäischen Union über den Bund bis zu den Bundesländern und Kommunen zurückzuführen sein. Dieses Policy Paper untersucht daher die Institutionen und aktuellen Maßnahmen, mit denen die EU-Kommission, die Bundesregierung und die 16 Bundesländer Bürokratie kontrollieren und zu begrenzen versuchen, und gibt Empfehlungen zu ihrer Verbesserung.

Die Analyse der Bürokratiebelastung für die Unternehmen in Deutschland und der zu ihrer Begrenzung ergriffenen Aktionen ist stark auf die gesamtstaatliche Ebene mit der Bundesgesetzgebung fokussiert. Die Maßnahmen der Bundesregierung wie die seit 2006 entwickelten Bürokratiekostenmessung und die Einsetzung des Nationalen Normenkontrollrats (NKR) sind gut dokumentiert und – nicht zuletzt durch die Berichte des unabhängig agierenden NKR selbst – in der Öffentlichkeit bekannt. Hier gibt es Zahlen zu den in Unternehmen anfallenden Kosten durch administrative Auflagen und seit 2010 auch durch den Erfüllungsaufwand der Bundesgesetzgebung sowie jährliche Berichte der Bundesregierung und des NKR, die mediale Aufmerksamkeit erfahren. Doch die für die Bundesebene erreichte oder zumindest suggerierte Transparenz in Bürokratiefragen lenkt den Blick nur auf einen Ausschnitt der gesamten bürokratiebedingten Belastung für die Wirtschaft. Für die europäische Ebene werden hier zumindest die in der Bundesgesetzgebung umzusetzenden EU-Richtlinien mit erfasst, aber bereits EU-Verordnungen unterliegen keinerlei Überprüfung ihrer Wirkung und es erfolgt keine Quantifizierung des administrativen Aufwands und Erfüllungsaufwands in den EU-Mitgliedsländern und somit auch in Deutschland. Ähnliches gilt für die staatliche Ebene der Bundesländer und der (im föderalen Staatsaufbau den Ländern zugeordneten) Kommunen.

Das vorliegende IW-Policy Paper soll daher etwas Licht in diese bislang kaum ausgeleuchteten Bereiche bringen und schematisch aufzeigen, welche Maßnahmen zur Begrenzung der Bürokratie für Unternehmen auf EU-Ebene und in den 16 deutschen Ländern vorgenommen wurden und wie sich diese im Vergleich zur Bundesebene einordnen lassen. Eine Quantifizierung der nicht durch die Bundesgesetzgebung verursachten Belastungen ist auf Basis der verfügbaren Materialien und Informationen nicht durchführbar – und ohne belastbare Daten ist den bisherigen Erfahrungen (von vor 2006) zufolge auch kein systematisches Vorgehen zur Entbürokratisierung möglich (Röhl, 2008). Diesbezüglich ist die neue EU-Kommission unter Präsidentin Ursula von der Leyen, die sich bereits zu einem systematischen Bürokratieabbau auf EU-Ebene bekannt hat (Deutsche Handwerkszeitung, 2019), ebenso gefordert wie die Regierungen und Parlamente der Bundesländer, die bislang in ihrem Ehrgeiz zur Bürokratiekontrolle sehr divers ausgeprägte Ambitionen gezeigt haben.

## 2 Die EU – Bürokratiemonster oder besser als ihr Ruf?

Die Vorwürfe gegenüber der EU, sie sei ein bürger- (und unternehmens-)fernes bürokratisches Gebilde, das sich mehr für den Krümmungsgrad von Gurken und Bananen als für die Effizienz seiner Verwaltung interessiere, sind legendär (Specht, 2019; Wike et al., 2019). Tatsächlich bildet die EU aber keine zentralistische Verwaltung für Europa, sondern ist mit 32.400 Beamten der Kommission zuzüglich der Parlamentsbeschäftigten an ihren Standorten in Brüssel, Luxemburg und Straßburg im Vergleich zu den Regierungsapparaten der Mitgliedsländer relativ schlank organisiert. Insgesamt beschäftigen die EU und ihre Institutionen circa 50.000 Mitarbeiter (Europäische Kommission, 2017). Auch um die demokratische Legitimierung der EU ist es deutlich besser gestellt als oft behauptet, wenn man die im Zeitverlauf gewachsene Rolle des Europäischen Parlaments und die Entscheidungsbefugnisse der gewählten Regierungen der EU-Mitgliedsländer im Europäischen Rat berücksichtigt (Howarth, 2019). Der Vollzug der EU-Gesetzgebung obliegt allerdings weitgehend ihren Mitgliedsstaaten, und diese Gesetzgebung besitzt durchaus umfassende Auswirkungen auf die Bürokratiebelastung der Unternehmen. Der Bürokratiemessung für die Bundesgesetzgebung in Deutschland zufolge entfallen circa 40 Prozent der Bestimmungen mit über 50 Prozent der Bürokratiekosten für Unternehmen auf die Umsetzung von EU-Bestimmungen, im Wesentlichen Richtlinien (Röhl, 2008, 7; Töller, 2008, 9). Bei der Umsetzung europäischer Richtlinien in nationale Bestimmungen kommt es immer wieder zu einer Übererfüllung der Vorgaben, dem sogenannten Gold-Plating (Kroker et al, 2004), was auch die Kosten nach oben treiben dürfte.

Von ihren Anfängen als Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (1951) bis zur Jahrtausendwende hat die EU sich relativ wenig mit den Auswirkungen ihrer wachsenden Gesetzgebungstätigkeit auf den administrativen Aufwand in den Unternehmen befasst. Der Erfüllungsaufwand wurde noch weniger thematisiert, was sicherlich die Kritik an der durch sie verursachten Bürokratie mit begünstigt hat (Röhl, 2017, 26). Dies änderte sich erst unter den Kommissionspräsidenten von Romano Prodi (1999-2004) und noch stärker José Manuel Barroso (2004-2009). Im Jahr 2000 wurde die Europäische Charta für Kleinunternehmen verabschiedet, die im Rahmen der Lissabon-Strategie die Wettbewerbsfähigkeit kleiner Unternehmen in Europa stärken sollte (Europäische Kommission, 2002). In den Entscheidungen der EU sollten von nun an nach dem „Think small first“-Prinzip die Interessen von Kleinunternehmen besser berücksichtigt werden (Röhl, 2017). Eine umfassende Bürokratiekontrolle bedeutete dies jedoch noch nicht. Der Abbau von Bürokratie insbesondere für Gründer und Kleinbetriebe gehörte aber zu den Empfehlungen des Small Business Acts, der 2008 beschlossen wurde (European Commission, 2008).

### 2.1 Die „Hochrangige Gruppe Verwaltungslasten“ und der Small Business Act

Der Abbau von Bürokratie durch eine Überprüfung des unternehmensbezogenen Regelwerks wurde erst mit Einsetzung der Hochrangigen Gruppe im Bereich Verwaltungslasten (Stoiber-Gruppe) im Jahr 2007 stärker in den Fokus gerückt. Im darauffolgenden Jahr wurden der Small Business Act verabschiedet. Mit dem **Small Business Act (SBA)** von 2008 wollte die EU-Kommission das Unternehmertum stärken, indem Gründungen angeregt werden, und zudem für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) mit bis zu 250 Beschäftigten die Rahmenbedingungen

verbessern. Als europäischer Rechtsakt für KMU sollte der SBA der Think-small-first-Idee mehr Geltung verschaffen. Der SBA enthält aber hauptsächlich Empfehlungen für die EU-Organe und die EU-Mitgliedsländer, weniger rechtsverbindliche Vorgaben und kaum direkte Maßnahmen zugunsten von KMU (Röhl, 2017, S. 26 f.). Mit dem COSME-Programm zur Stärkung von KMU ist im EU-Haushalt auch nur ein kleiner Posten zur Unterfütterung des SBA eingestellt. Die folgenden zehn Grundprinzipien wurden im SBA niedergelegt, um das Handeln der EU-Kommission und der weiteren EU-Organe stärker an den Belangen kleiner und mittlerer Unternehmen auszurichten (European Commission, 2008) – eine Analogie zu den 10 Geboten aus biblischer Zeit war sicherlich nicht unbeabsichtigt.

1. Förderung des Unternehmertums
2. Prinzip der zweiten Chance bei Misserfolgen
3. „Think Small First“ zur Reduzierung von Belastungen
4. Bedarfsgerechte Verwaltungshandlungen (zum Beispiel E-Government)
5. Verbessertes Zugang zu öffentlichen Aufträgen und Förderungen
6. Erleichterter Zugang zu Finanzierungsmöglichkeiten
7. Verbesserte Chancen auf dem europäischen Binnenmarkt
8. Erleichterter Zugang zu Wissen und Innovationen
9. Ökologische Innovationen/Chancen von Umwelttechnologien
10. Verbessertes Zugang zu ausländischen Absatzmärkten

Diese 10 Grundprinzipien waren allerdings zum Teil schon in der Charta für Kleinunternehmen aus dem Jahr 2000 niedergelegt worden. Etwa 90 politische Initiativen auf nationaler und EU-Ebene wurden im Anschluss gestartet und fünf EU-Rechtsakte initiiert, um die Ziele des SBA umzusetzen (European Commission, 2008).

Dass auch das eigene Handeln der EU nur bedingt durch derartige Grundprinzipien zu binden ist, zeigt jedoch die Verschärfung der Europäischen Entsenderichtlinie (96/71/EG) im Jahr 2014 infolge der Durchsetzungsrichtlinie 2014/67/EU: Diese Richtlinie enthält umfangreiche arbeitsrechtliche Registrierungs-pflichten für die Entsendung von Beschäftigten in andere EU-Länder, um der älteren Richtlinie 96/71/EG eine stärkere Geltung zu verschaffen. Während aus der Entsenderichtlinie bislang nur geringe Hürden für die grenzüberschreitende Tätigkeit von Unternehmen erwachsen, änderte sich dies mit der Durchsetzungsrichtlinie, deren Umsetzung mit dem bürokratieträchtigen und für kurzfristige Entsendungen ins innereuropäische Ausland nicht handhabbaren „Formular A1“ gegen die SBA-Prinzipien 4, 7 und 10 verstößt, grundlegend (KPMG, 2018). Entgegen der Intention der Entsenderichtlinie werden die Richtlinien 96/71/EG und 2014/67/EU nun von manchen EU-Mitgliedsländern dahingehend ausgelegt, dass auch Geschäftsreisende und selbst Wissenschaftler, die einen Vortrag im EU-Ausland halten, ihrem Geltungsbereich unterworfen sind. Zudem wird auf EU-Ebene nicht etwa an einer praxistauglichen Entschärfung der Richtlinien gearbeitet, sondern es wurde mit der Reform der Richtlinie 96/71/EG im Juni 2018 eine weitere Verschärfung vorgenommen, die innerhalb von zwei Jahren in nationales Recht umzusetzen ist. Neben nationalen Mindestlöhnen sind demnach sämtliche arbeitsrechtliche Bestimmungen und auch (allgemeinverbindliche) tarifrechtliche Klauseln des Ziellandes einzuhalten und nachzuweisen (Deutscher Bundestag, 2018). Da dies auch für Zulagen wie Weihnachts- und Urlaubsgeld gilt, muss ein Unternehmen für eine kurzfristige

Entsendung von Servicepersonal zur Wartung einer Maschine zukünftig beispielsweise nachweisen, dass es hochgerechnet auf das Jahr mindestens die branchenbezogenen tarifvertraglichen Regelungen des Ziellandes erfüllt (Haufe, 2018). Selbst bei materieller Einhaltung der Zielland-Regelungen durch Anwendung der in Deutschland gültigen tarifvertraglichen Bestimmungen ist zu erwarten, dass die Entsendebürokratie noch einmal spürbar zunimmt. Zudem ist zu befürchten, dass kleinste Abweichungen der jeweiligen nationalen Bestimmungen von den Behörden mancher Zielländer sanktioniert werden, so dass die überarbeitete Entsenderichtlinie neuen Protektionismus ermöglicht und die Dienstleistungsfreiheit in der EU weiter untergräbt.

**Die Hochrangige Gruppe im Bereich Verwaltungslasten.** Der bis zum aktuellen REFIT-Programm stringentste Ansatz zum Bürokratieabbau auf EU-Ebene war die Arbeit der Hochrangigen Gruppe im Bereich Verwaltungslasten (s. o.), die von ihrer Einsetzung Ende 2007 bis zum Abschluss ihrer Arbeit 2014 die Europäische Kommission beim Abbau von Bürokratiebelastungen für die Wirtschaft beraten hat. Das Mandat der Gruppe, die sich aus 15 ehrenamtlichen Experten um den ehemaligen bayrischen Ministerpräsidenten Edmund Stoiber als Vorsitzenden zusammensetzte, wurde zweimal verlängert. Insgesamt berechnete die EU Einsparungen bei den administrativen Kosten für Unternehmen aufgrund der durchgeführten Maßnahmen in Höhe von über 33 Milliarden Euro, 27 Prozent der insgesamt auf 124 Milliarden Euro geschätzten Belastungen aus der europäischen Gesetzgebung (Europäische Kommission, 2014). Bei diesen Summen ist zu berücksichtigen, dass die Schätzung der von EU-Recht ausgehenden Bürokratiekosten auf einer relativ schmalen Datengrundlage erfolgte und kaum mit der detaillierten Standardkostenmessung in Deutschland (vgl. Kapitel 3.1) zu vergleichen ist. In der letzten Arbeitsperiode von 2012 bis 2014 war eine Reduktion der Bürokratiebelastungen von KMU ein Arbeitsschwerpunkt der Hochrangigen Gruppe. Insgesamt hat die „Stoiber-Gruppe“ in 45 Berichten und Stellungnahmen Maßnahmen zum Bürokratieabbau in 13 Schwerpunktbereichen, darunter Steuerrecht, statistische Berichtspflichten und öffentliches Auftragswesen, angeregt (Europäische Kommission, 2014; Röhl, 2017, 32). Berücksichtigt man den erheblichen Umfang der EU-Regulierung, so war die Arbeit der Hochrangigen Gruppe sicherlich nicht wirkungslos. Allerdings wurden ihre Vorschläge nur teilweise umgesetzt und seit dem Jahr 2014 sind wieder neue Belastungen hinzugekommen. Nach 2014 entschied sich die EU-Kommission dagegen, eine ständige Kommission zur Bürokratiekontrolle einzusetzen oder die Hochrangige Gruppe mit einem permanenten Mandat zu versehen.

## 2.2 Das REFIT-Programm

Die Arbeit der Stoiber-Gruppe zur Begrenzung bürokratischer Belastungen aus der EU-Gesetzgebung wurde nicht in ein permanentes Gremium überführt (vgl. Kapitel 2.1). Stattdessen wurde aber in der Juncker-Kommission, die im Oktober 2014 ihre Arbeit aufnahm, ein verstärktes Augenmerk auf eine „bessere Rechtsetzung“ mit einer verringerten Anzahl neuer Richtlinien und Verordnungen und einem stärkeren Augenmerk auf die Belange der Regulierungsadressaten – speziell kleiner und mittlerer Unternehmen – gelegt. Die Überwachung dieser Aufgabe wurde dem Ressort des stellvertretenden Kommissionspräsidenten Timmermans übertragen (BMW, 2019a). Im Jahr 2015 wurde hierzu ein eigenständiges Programm im Rahmen der Agenda für bessere Rechtsetzung der Kommission aufgelegt: Das „Programm zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung“ REFIT (Regulatory Fitness and



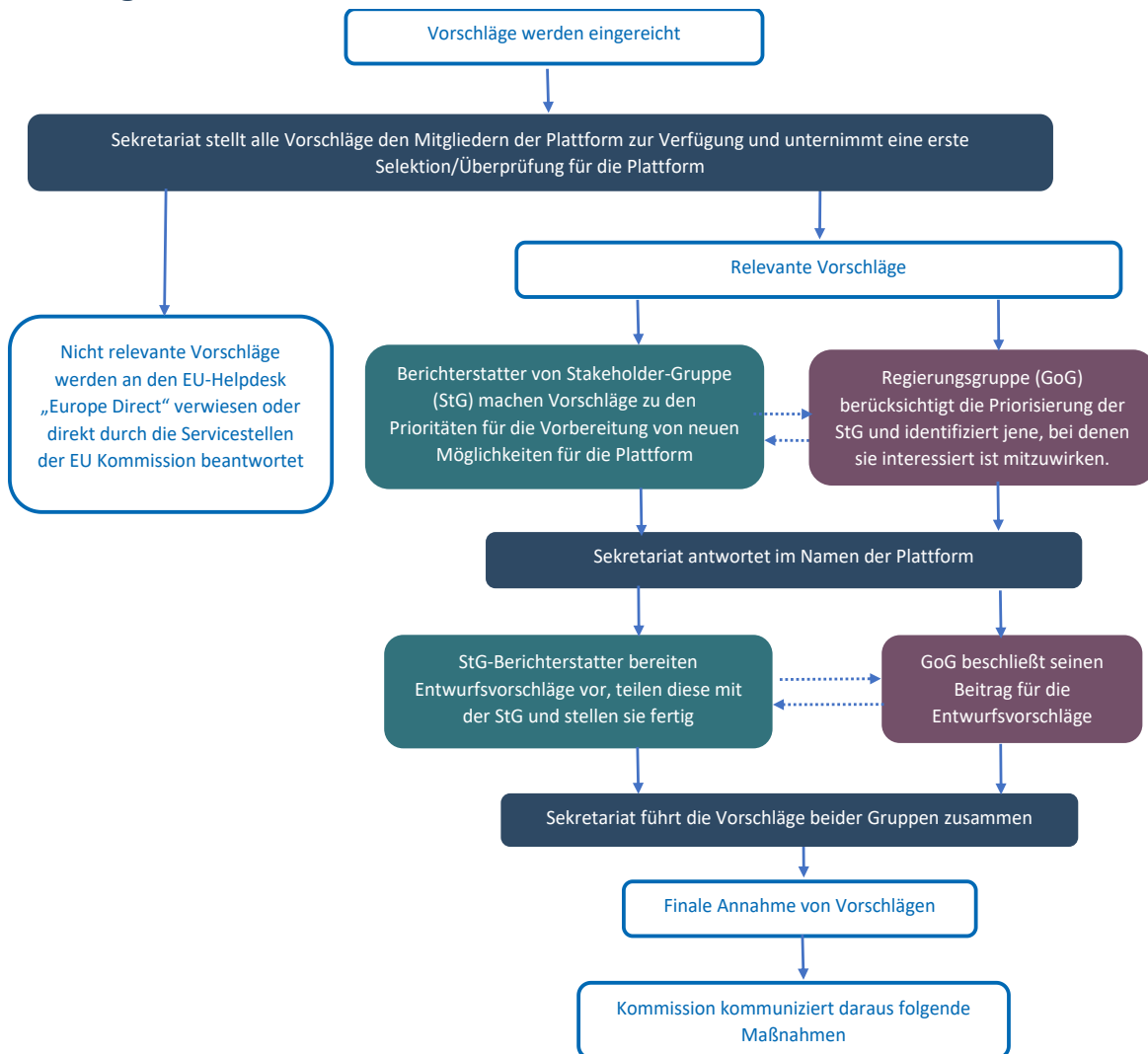
Performance Programme) bildet seither den Kern der Bemühungen zur Bürokratiekontrolle und -reduzierung in der EU. Grundgedanke des Programms ist es, dass EU-Rechtsvorschriften die beabsichtigten Gesetzesziele mit möglichst geringen Belastungen für Unternehmen und Gesellschaft erreichen, indem unnötige Bürokratie abgebaut wird. Neben der Kostensenkung für die Regulierungsbetroffenen sollen im Rahmen der „Besseren Rechtsetzung“ die EU-Bestimmungen möglichst einfach und verständlich formuliert werden.

**REFIT-Plattform:** Hierbei handelt es sich um eine Expertengruppe mit 28 durch die EU-Mitgliedsstaaten berufenen Mitgliedern sowie weiteren externen Stakeholdern aus Wirtschaft, Verbänden, NGOs und dem Europäischen Komitee der Regionen sowie dem Wirtschafts- und Sozialkomitee (im Jahr 2019 19 externe Mitglieder) zur Beratung der EU Kommission. Den Vorsitz der Expertenplattform hat der stellvertretende Kommissionspräsident; bis Ende November 2019 Frans Timmermans (European Commission, 2019a). In der neuen EU-Kommission unter Ursula von der Leyen wird der Vizepräsident für Interinstitutionelle Beziehungen und Vorausplanung, Maroš Šefčovič, das Thema Bürokratieabbau verantworten. In den 12 Monaten bis zur Vorlage des jährlichen Berichts über regulatorische Belastungen in der EU Ende November 2018 hat die REFIT-Plattform 31 Empfehlungen für Verbesserungen in der europäischen Gesetzgebung vorgelegt (European Commission, 2018a).

Die folgende Abbildung 2-1 gibt den Arbeitsprozess der REFIT-Plattform schematisch wieder. Eingehende Vorschläge für Verbesserungen von Abläufen oder Maßnahmen zum Bürokratieabbau werden vom Sekretariat vorgeprüft und bei Relevanz für eine Befassung der Plattform an diese weitergeleitet; andernfalls werden sie zur Bearbeitung an die jeweils zuständigen Stellen innerhalb der EU-Kommission oder den EU-Helpdesk „Europe Direct“ übergeben. Im Wechselspiel der Stakeholder-Gruppe und der Gruppe der Regierungsvertreter innerhalb der REFIT-Plattform werden aus den relevanten Eingaben Vorschläge für konkrete Maßnahmen erarbeitet, die schließlich vom gemeinsamen Sekretariat finalisiert und durch die Plattform angenommen werden. Diese werden der EU-Kommission zugeleitet, die wiederum kommuniziert, ob und welcher Form sie ihrerseits die Vorschläge der REFIT-Plattform in konkrete politische Maßnahmen umgesetzt hat.

**Fitness Checks:** Im Rahmen des REFIT-Programms werden bestehende Regulierungen unter Einbeziehung der Stakeholder daraufhin überprüft, ob sie überhaupt noch notwendig sind, und falls ja, ob das Regulierungsziel nicht auch einfacher und mit weniger administrativem Aufwand bei den Betroffenen wie bei den durchführenden Behörden zu erreichen ist. Dies sind die so genannten Fitness Checks als Teil des REFIT-Programms (European Commission, 2017). Ein Beispiel hierfür war die Überprüfung der Verbraucherschutzgesetzgebung 2016/2017, die mit einer weitgehenden Bestätigung der bisherigen Regulierung endete (Handel 4.0, 2017).

Abbildung 2-1: Die Arbeit der REFIT-Plattform



Quelle: European Commission, 2018a, 41

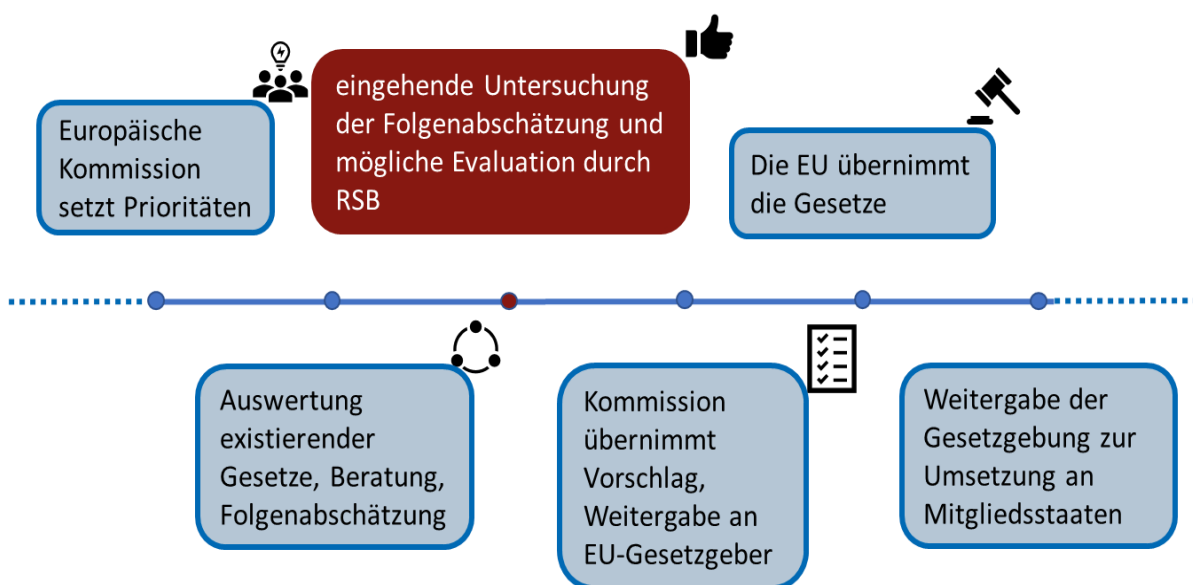
### 2.3 Das Regulatory Scrutiny Board

Mit der Kommissionspräsidentschaft von Jean-Claude Juncker (2014-2019) wurden im Rahmen der Agenda für bessere Rechtsetzung auch für die Erstellung von Folgenabschätzungen und Evaluationen neue verbindliche Leitlinien aufgestellt. In diesem Kontext wurde Mitte 2015 ein ständiger Ausschuss für Regulierungskontrolle, das „Regulatory Scrutiny Board“ (RSB) eingerichtet. Das RSB ersetzte das bisherige kommissionsinterne „Impact Assessment Board“ (IAB), dem aufgrund seiner engen Einbindung in bestehende Strukturen keine ausreichende Durchschlagskraft in der Gesetzesfolgenabschätzung und Bekämpfung überzogener Bürokratie beschieden wurde (Röhl, 2017). Eine geänderte Zusammensetzung der Mitglieder mit kommissionsinternen und externen Experten soll die Unabhängigkeit des Ausschusses besser gewährleisten und so die Qualitätskontrolle verbessern (Bundesregierung, o.J.a). Die Arbeit und Aufgaben des Regulatory Scrutiny Board beschreibt die EU-Kommission wie folgt (European Commission, 2018b, 6):

- Um die Durchsetzungsprobleme des IAB zu beheben, besitzt das RSB eine größere Unabhängigkeit.
- Das RSB berichtet direkt an den Kommissionspräsidenten.
- Das RSB hat sieben hauptamtliche Mitglieder, die sich aus Experten von innerhalb und außerhalb der Kommission zusammensetzen. (Der deutsche NKR wird hingegen von 10 ehrenamtlichen Mitgliedern geführt).
- Das RSB prüft alle Gesetzesfolgenabschätzungen (Impact Assessments, IA) – dies sind Kurzevaluierungen bzw. Vorab einschätzungen der Auswirkungen von Vorhaben –, „Fitness Checks“ und größere Evaluierungen.
- Seine Stellungnahmen werden durchgehend veröffentlicht.

Die vollständige Veröffentlichung der RSB-Stellungnahmen dient einer Erhöhung der Transparenz. Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über den idealtypischen Ablauf der EU-Gesetzgebung und die Einbeziehung des RSB. Ausgangspunkt bilden die politischen Prioritäten der EU-Kommission, die mit dem Europäischen Rat – also den Regierungen der EU-Mitglieder – abgestimmt werden müssen. Nach einem Screening der bereits bestehenden Gesetze im Bereich der angestrebten politischen Ziele werden Vorhaben definiert, die innerhalb der Kommission und mit den Regierungen der Mitgliedsländer beraten werden. Daraufhin erfolgt eine Ex-Ante-Folgenabschätzung (Inception Impact Assessment) durch die zuständigen Stellen innerhalb der EU-Kommission, wobei die Generaldirektion, die die Verantwortung für die jeweilige politische (Gesetzes-)Initiative trägt, auch die Folgenabschätzung federführend durchführt. Diese Gesetzesfolgenabschätzung wird innerhalb der EU-Kommission abgestimmt und anschließend dem RSB zur Überprüfung zugeleitet. Hat dieses keine gravierenden Einwände, wird die Gesetzesfolgenabschätzung vom Generalsekretariat der EU-Kommission gebilligt und veröffentlicht (European Commission, o.J.b).

**Abbildung 2-2: Die Rolle des Regulatory Scrutiny Board im EU-Gesetzgebungsverfahren**



Quelle: European Commission, 2018b

Die Gesetzesfolgenabschätzungen werden gemeinsam mit dem Gesetzesvorhaben dem Europäischen Rat und dem Europäischen Parlament zugeleitet. Oft werden Gesetzesvorhaben allerdings im Gesetzgebungsprozess nach der Evaluierung durch den RSB im Abstimmungsprozess mit dem Parlament noch verändert. Diese Änderungen werden keiner nochmaligen Prüfung durch den RSB mehr unterzogen, obwohl von ihnen aufwandssteigernde Wirkungen für die Wirtschaft ausgehen können. Das Europäische Parlament und der Rat sind aber seit 2016 befugt, im Gesetzgebungsprozess Folgenabschätzungen auch für die geänderten Gesetzesvorhaben durchzuführen (European Commission, o.J.b).

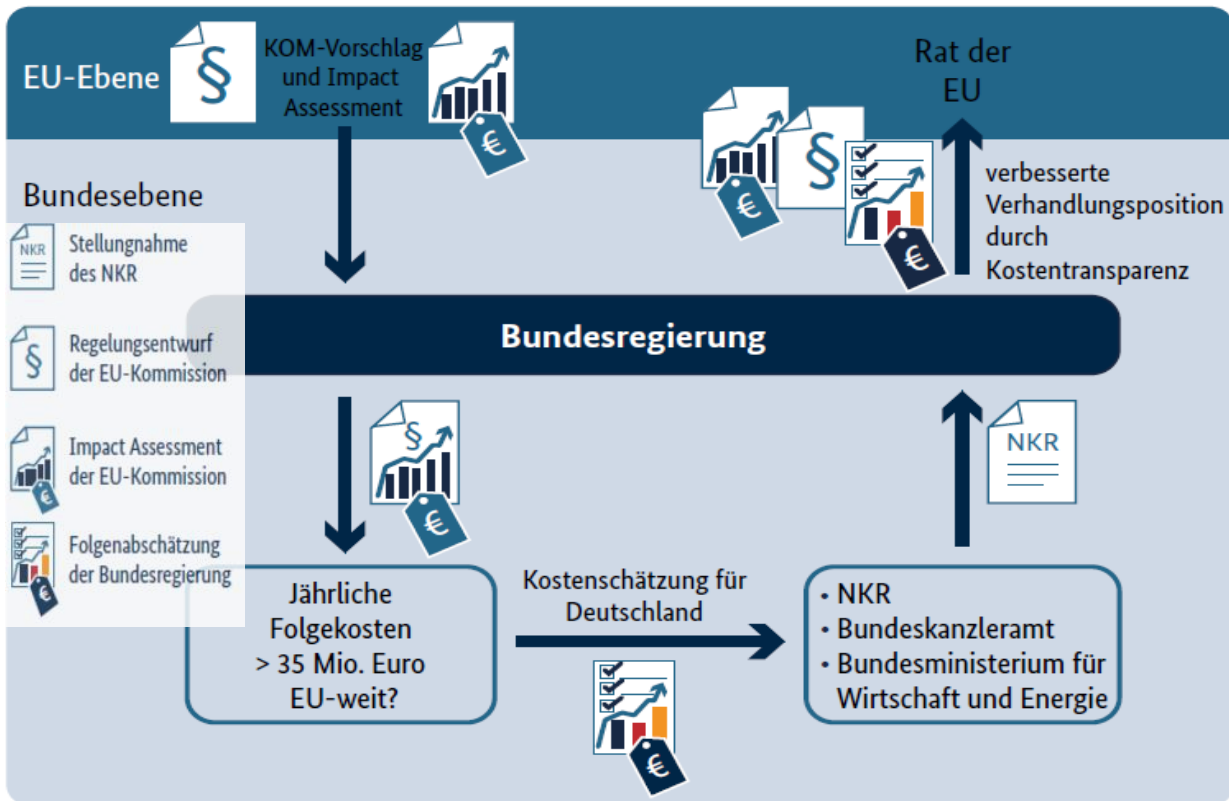
## 2.4 Die Wirkung der EU-Gesetzgebung auf nationaler Ebene

Die europäische Gesetzgebung besteht aus unmittelbar in den EU-Mitgliedsstaaten wirksamen Recht – dies sind im Wesentlichen EU-Verordnungen – und EU-Richtlinien, die innerhalb festgelegter Fristen in nationales Recht überführt werden müssen. Im Falle der Richtlinien gibt es einen Umsetzungsspielraum der Mitgliedsländer. Dieser wird oft zu umfassenderen inhaltlichen Regulierungen genutzt, als es die jeweilige EU-Richtlinie vorgibt, dem sogenannten Gold-Plating. Dieser Sachverhalt ist für die deutsche Gesetzgebung wiederholt kritisiert worden (Kroker et al., 2004). Inzwischen bekennt sich die Bundesregierung zu einer schlanken Umsetzung von EU-Recht unter Vermeidung von Gold-Plating: „Damit findet das Programm der Bundesregierung für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung auf das mittelbar wirkende EU-Recht [d.h., Richtlinien] Anwendung. So ist zum Beispiel im Programm festgelegt, dass die Bundesregierung Richtlinien grundsätzlich ‚eins zu eins‘ umsetzen wird, um auch Chancengleichheit im europäischen Binnenmarkt zu sichern und bei der Umsetzung von EU-Recht unnötigen Aufwand zu vermeiden.“ (Bundesregierung, o.J.). Der Beschluss, mittelbares EU-Recht unter Verzicht auf eine Ausweitung der Auflagen und eine Verschärfung von Bestimmungen umzusetzen, scheint jedoch weiterhin nicht vollumfänglich eingehalten zu werden. So wurde beispielweise bei Einführung der Europäischen Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) in Deutschland für Kleinunternehmen ab 10 Beschäftigten die Pflicht zur Berufung eines Datenschutzbeauftragten festgelegt, den die zugrundeliegende europäische Norm gar nicht vorsieht (Neuerer, 2019). Diese Regelung hat für KMU in Deutschland zu vermeidbarem administrativem Aufwand und Erfüllungsaufwand (vor allem durch Inanspruchnahme juristischer Beratung) geführt.

Durch eine Ausweitung der Ex-ante-Messung von regulatorischen Bürokratiebelastungen auf Gesetzesvorhaben der EU soll die Transparenz bezüglich der Folgekosten für Unternehmen in Deutschland erhöht werden. Dies erscheint dringend geboten, denn wie die Kostenmessung für den Gesamtbestand des Bundesrechts nach Einführung der Standardkostenmessung ab 2006 (s.u.) zeigte, hat über die Hälfte der Bürokratiekosten aus der Bundesgesetzgebung ihren Ursprung in europäischen Vorgaben (Röhl, 2008, 7). Ziel ist es aber auch, rechtzeitig Einfluss im Sinne einer Verbesserung der EU-Gesetzgebung nehmen zu können (NKR, 2019). Abbildung 2-3 gibt eine schematische Übersicht, wie sich die Bundesregierung und der deutsche Nationale Normenkontrollrat (NKR) in der Vorabprüfung europäischer Gesetzesvorhaben einbringen. Übersteigen die EU-weiten Folgekosten laut Impact Assessment der EU (s.o.) voraussichtlich 35 Millionen Euro, wird eine detailliertere Kostenschätzung für Deutschland vorgenommen. Die Bundesregierung erhofft sich mit dieser Expertise eine bessere Verhandlungsposition, um im EU-Rat Verbesserungen des Gesetzesentwurfs erreichen zu können. Das noch immer

stattfindende Gold-Plating europäischen Rechts durch den deutschen Gesetzgeber wie etwa im Falle der DSGVO lässt allerdings Zweifel aufkommen, ob dies überhaupt in jedem Fall angestrebt ist.

Abbildung 2-3: Ausdehnung des Ex ante-Verfahrens auf EU-Gesetzgebung



Quelle: NKR, Jahresbericht 2019, 25

### 3 Die Bundesebene: Steigende subjektive Bürokratiebelastung trotz reduziertem administrativen Aufwand?

#### 3.1 Standardkostenmodell und Nationaler Normenkontrollrat

Seit dem Jahr 2006 findet in Deutschland eine systematische Messung und Kontrolle des durch die Bundesgesetzgebung ausgelösten administrativen Aufwands für die Unternehmen statt. Vorherige Ansätze zum Bürokratieabbau, etwa infolge des vom damaligen Bundeswirtschaftsminister Wolfgang Clement angestoßenen Bürokratieabbaus im Rahmen der Agenda 2010 (Krocker et al., 2004), ließen ein geschlossenes Konzept vermissen und erschöpften sich daher in mehr oder weniger zielführenden Einzelmaßnahmen. Da es keine kontinuierliche Erfassung der von neuen Gesetzesvorhaben ausgehenden zusätzlichen Belastungen gab, konnte trotz positiv wirkender Einzelmaßnahmen die Gesamtbelastung ansteigen.

Den Ausgangspunkt der systematischen Begrenzung von Bürokratie in Deutschland bildete die Übernahme des niederländischen Standardkostenmodells zur Messung der von der

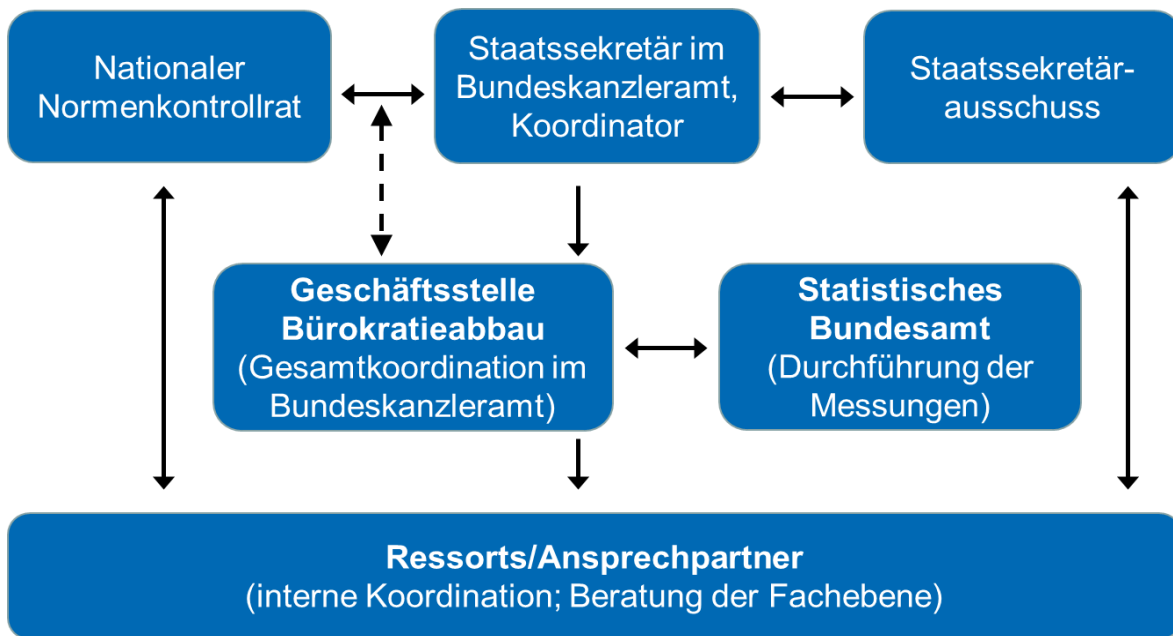
Bundesgesetzgebung ausgehenden administrativen Aufwands in den Unternehmen, der aus Berichts- und Dokumentationspflichten resultierte. Diese inhaltliche Begrenzung des verwendeten Modells bildet einen Schwachpunkt und eine Stärke zugleich: Die Regulierungsinhalte werden durch das Messverfahren nicht hinterfragt, so dass man leichter einen politischen Konsens für Vereinfachungen ihrer Umsetzung finden kann (Röhl, 2011, 242). Erkauft wird dies durch eine enge Fokussierung auf Dokumentations- und Berichtspflichten, die nur einen sehr begrenzten Ausschnitt der von den Unternehmen wahrgenommenen Bürokratie bilden (Holz et al., 2019).

Unter Nutzung der Standardkostenmessung wurde bis Ende 2008 eine Überprüfung des Rechtsbestands auf Bundesebene vorgenommen, bei der die betroffenen Ministerien vom Statistischen Bundesamt und dem NKR unterstützt wurden. Ermittelt wurden Kosten in Höhe von 47,6 Milliarden Euro, die in den Unternehmen durch die Bearbeitung von Informations- und Dokumentationspflichten aufgrund von Gesetzen und Verordnungen des Bundes anfallen. Die Summe ergab sich aus der Auswertung von circa 9.300 Einzelpflichten aufgrund gesetzlicher Regelungen (NKR, 2009, Jahresbericht 2009, 22). Hinter dem Begriff Informationspflicht verbirgt sich eine Auflage zur Meldung oder Dokumentation eines bestimmten Sachverhalts, die von den betroffenen Unternehmen – beispielsweise allen Aktiengesellschaften bei einer aktienrechtlichen Regelung, oder allen Unternehmen, die einen bestimmten Stoff verarbeiten, bei einer Auflage aus dem Umweltrecht – erfüllt werden müssen. Andere Formen von Bürokratie wie etwa Wartezeiten bei der Bearbeitung von Anträgen durch Behörden fallen durchs Raster, obwohl sie hohe Kosten verursachen können. Unberücksichtigt blieb zunächst auch der Erfüllungsaufwand, also etwa die Kosten für einen neuen Filter aus einer umweltrechtlichen Vorgabe oder die Lohnkosten durch den Mindestlohn. Im Jahr 2010 fasste die Bundesregierung jedoch den Beschluss, das Programm für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung zu erweitern und den gesamten Erfüllungsaufwand durch die Rechtsbefolgung zu erfassen (Deutscher Bundestag, 2012). Seit September 2011 wird neben dem reinen administrativen Aufwand der gesamte Erfüllungsaufwand für Unternehmen, Staat und Bürger im Rahmen einer erweiterten Gesetzesfolgenabschätzung ermittelt. Dabei 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 (§ 2 Abs. 1 NKR-G)“ (Färber/Zeit, 2015, 343). Auszuweisen sind als Teil des Erfüllungsaufwands über die Bürokratiekosten aus der Befolgung von Informationspflichten hinaus nun auch die Kosten der Regulierungsinhalte, z. B. der zusätzliche Aufwand an Löhnen und Sozialabgaben durch die Einführung des Mindestlohns.

Abbildung 3-1 gibt eine Übersicht über die institutionelle Architektur des Bürokratieabbaus in Deutschland, die 2006 geschaffen wurde und bis heute Bestand hat. In der Bundesregierung ist der Bürokratieabbau über eine Geschäftsstelle und einen Staatssekretär als zuständigem Koordinator direkt im Bundeskanzleramt angedockt, die Begrenzung von Bürokratie ist damit als Chefsache anerkannt. Ein Staatssekretärsausschuss koordiniert die Maßnahmen der einzelnen Ressorts. Der Nationale Normenkontrollrat NKR ist nicht in die Ministerialbürokratie eingebunden, sondern agiert als unabhängige Stelle, die die Arbeit der Ministerien in der Überprüfung und Verbesserung der Rechtsetzung unterstützt, aber auch kontrolliert und im Falle von Blockaden den direkten Zugang zum Bundeskanzleramt besitzt. Das Statistische Bundesamt war vor

allein in der anfänglichen Messung der durch den Gesetzesbestand verursachten Kosten involviert, unterstützt die Bundesministerien aber weiterhin bei Bedarf.

**Abbildung 3-1: Die Organisation des Bürokratieabbaus auf Bundesebene**



Quelle: Nationaler Normenkontrollrat, 2007

### 3.2 Bürokratieentlastungsgesetze I, II und III und One in, one out-Regel

**Bürokratieentlastungsgesetze.** Mithilfe der Standardkostenmessung verfolgte die Bundesregierung ab 2006 das Ziel, die Bürokratiekosten für Unternehmen aus Dokumentations- und Berichtspflichten systematisch zu reduzieren. Bis 2012 gelang die angestrebte Reduktion um ein Viertel, seither stagniert die gemessene Belastung – ohne Erfüllungsaufwand – allerdings nahezu (NKR, 2019, 19). Um zu signalisieren, dass die Bundesregierung trotz Erreichung des 25-Prozent-Ziels weitere Entlastungen für die Unternehmen vornehmen möchte, wurde 2015 ein erstes Bürokratieentlastungsgesetz (BEG) verabschiedet. In ihm wurden u.a. die Umsatz- und Gewinn Grenzen für die Buchführungspflicht leicht auf 600.000 bzw. 60.000 Euro heraufgesetzt, die statistischen Meldepflichten für Existenzgründer reduziert und die Mitteilungspflichten beim Kirchensteuerabzugsverfahren vereinfacht. Das BEG I sah in der Ex-ante-Rechnung eine Entlastung der Unternehmen um 744 Millionen Euro vor (NKR, 2015). Im Jahr 2017 folgte das Bürokratieentlastungsgesetz II, das Verbesserungen in den Bereichen der Abgabenordnung (Aufbewahrungsfrist für Lieferscheine nach § 147 AO) und den einkommensteuergesetzlichen Regelungen zur kurzfristigen Beschäftigung sowie eine Heraufsetzung der Regelungen zu Kleinbetragsrechnungen auf 250 Euro enthielt. Mit 363 Millionen Euro (davon 307 Millionen Euro Bürokratiekosten) war die Entlastungswirkung für die Wirtschaft überschaubar (NKR, 2016).

Mit dem aktuell im Gesetzgebungsprozess befindlichen BEG III sollen durch 14 Einzelmaßnahmen nochmals 1,1 Milliarden Euro Kosten aufgrund von Informations- und Berichtspflichten in

den Unternehmen eingespart werden, bei einer Gesamtbelastung von derzeit circa 45 Milliarden Euro (BMWi, 2019b). Zu den Maßnahmen zählt eine vierteljährliche statt monatliche Abgabe der Umsatzsteuer-Voranmeldung für Existenzgründer, die Anhebung der umsatzsteuerlichen Kleinunternehmergrenze von 17.500 auf 22.000 Euro sowie eine geringfügige Erleichterung bei der Aufbewahrung bei der Archivierung von elektronisch gespeicherten Steuerunterlagen (die vom Bundeswirtschaftsministerium geplante generelle Verkürzung der Aufbewahrungsfristen auf 8 Jahre konnte aber nicht durchgesetzt werden). Die Neuregelungen und Erleichterungen können zum 1.1.2020 in Kraft treten, nachdem die Zustimmung des Bundesrats am 8.11.2019 erfolgte (Haufe, 2019).

**One in, one out-Regel.** Die Bundesregierung hat im Jahr 2015 parallel zum ersten Bürokratieentlastungsgesetz eine zusätzliche Bürokratiebremse eingeführt: Die „One in, one out“-Regel (OIOO): Für jede neue Belastung muss innerhalb der laufenden Legislaturperiode in demselben Ressort eine Entlastung für die Unternehmen in gleichem Umfang vorgenommen werden (Bundesregierung, 2018). Die Regel zeigt seit ihrer Einführung tatsächlich Wirkung, Ministerien werden in ihren Wünschen nach neuen bürokratieträchtigen Regulierungen zumindest eingehegt, da sie sich parallel zum Gesetzgebungsprozess bereits über Entlastungen durch die Überprüfung des Gesetzesbestands Gedanken machen müssen. Kontrolliert wird dies vom NKR (s.o.). Allerdings wird durch OIOO nur verhindert, dass neue Bürokratie entsteht. Problematisch ist auch, dass die OIOO-Regel nicht bei der 1:1-Umsetzung von EU-Recht angewendet wird, was angesichts des hohen Anteils der aus europäischem Recht resultierenden Belastungen (vgl. Kapitel 2.4) die Wirksamkeit beeinträchtigt. An dieser ergibt sich ein erhebliches Einsparpotenzial, da EU-Recht inzwischen einen wesentlichen Teil des von Unternehmen anzuwendenden Rechtsrahmens ausmacht. Von 2015 bis 2018 entstand aus der 1:1-Umsetzung von Europarecht eine zusätzliche – bislang unberücksichtigte – Belastung von 435 Millionen Euro (Bertenrath et al., 2019). Am besten wäre es, wenn die EU sich ebenfalls auf eine One-in, one-out-Regel für Bürokratiekosten durch Europäisches Recht verpflichtet.

### 3.3 Planungs- und Genehmigungsverfahren: Durchschlagende Erfolge stehen aus

Immer zeit- und kostenintensivere Planungs- und Genehmigungsverfahren für neue Straßen und Schienenprojekte haben in den letzten Jahren wesentlich dazu beigetragen, dass die Verkehrsinfrastruktur in Deutschland stark überlastet ist und zunehmend überaltert. Dies betrifft nicht nur den Neu- und Ausbau wichtiger Verkehrswege. Auch der Ersatzneubau von Brücken ist von Verzögerungen betroffen, da die neuen Bauwerke im laufenden Betrieb üblicherweise neben der zu ersetzenden Brücke errichtet werden müssen und damit auch neue Zuwegungen neben der Bestandstrasse benötigen, für die ähnlich aufwändige Planungs- und Genehmigungsverfahren wie für „echte“ Neubauprojekte zu absolvieren sind (Prominente Beispiele: Rheinbrücke Leverkusen, Schiersteiner Brücke auf der A643 Hessen-Rheinland Pfalz).

Ein erstes „Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben“ (Planungsbeschleunigungsgesetz I) wurde bereits 2006 beschlossen. Durch das Gesetz wurde die Möglichkeit geschaffen, für eine festgelegte Liste wichtiger Großprojekte den Instanzenweg im Klagefall zu verkürzen, zuständig ist – wie im Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz, das in den östlichen Bundesländern Ende 1991 in Kraft trat und mit dem bundesweiten



Beschleunigungsgesetz erloschen ist – allein das Bundesverwaltungsgericht. Planfeststellungsbeschlüsse erhielten eine einheitliche Geltungsdauer von 10 Jahren mit fünfjähriger Verlängerungsoption. Eine Verbesserung bei der Dauer der Planungs- und Genehmigungsverfahren wurde mit dem Gesetz aber nicht erreicht.

Im Dezember 2018 ist das Gesetz zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich (Planungsbeschleunigungsgesetz II) in Kraft getreten, mit dem das Bundesverkehrsministerium wesentliche Punkte des Forums Planungsbeschleunigung und der hieraus entwickelten gleichnamigen Strategie (BMVI, 2017a, 2017b) umgesetzt hat. Seither besteht bei Verkehrsinfrastrukturvorhaben von großem öffentlichen Interesse die Möglichkeit, mit vorbereitenden Baumaßnahmen und Teilmaßnahmen bereits vor Abschluss eines laufenden Planfeststellungsverfahrens zu beginnen. Dies ist dann sinnvoll, wenn mit großer Wahrscheinlichkeit mit einer Genehmigung zu rechnen ist; andernfalls wird aufgrund der Verpflichtung zur Wiederherstellung des Ursprungszustands bei Versagung der Genehmigung aufgrund der hohen Risiken weiterhin kaum mit vorbereitenden Maßnahmen gestartet werden (AGV MOVE et al, 2018). Ein weiterer wichtiger Punkt des neuen Gesetzes ist die Stärkung der Anwendung der Plangenehmigung durch Ausdehnung dieses einstufigen Verfahrens auf Projekte, in denen eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) erforderlich ist. Bislang war bei Notwendigkeit einer UVP nach Europarecht ein zeitraubendes mehrstufiges Verfahren erforderlich, da erst nach Abschluss der Planung im Rahmen des Genehmigungsverfahrens eine UVP erfolgte (BMVI, 2017b). Dem Gesetz zufolge muss auch die Öffentlichkeitsbeteiligung für den vorzeitigen Start eines Bauvorhabens nicht mehr zwingend abgewartet werden (AGV MOVE et al, 2018).

Damit die Änderungen der Bundesgesetzgebung tatsächlich ihre beschleunigende Wirkung entfalten können, erfordert es allerdings auch einen gewissen Mut der Vorhabenträger in der Anwendung und Umsetzung: Beschäftigte in den jeweils befassten Verwaltungen profitieren im allgemeinen nicht von einer Beschleunigung, müssen aber mit Sanktionen rechnen, wenn wider Erwarten eine Genehmigung ausbleibt und begonnene Maßnahmen zurückgebaut werden müssen. Unter diesen Bedingungen werden sie nur selten bereit sein, vor Abschluss der Öffentlichkeitsbeteiligung und Erteilung der Genehmigung mit Vorbereitungsarbeiten zu beginnen.

Eine Möglichkeit zur deutlichen Verkürzung von Planungs- und Genehmigungsverfahren bieten Maßnahmegesetze, in denen wichtige Vorhaben direkt vom Parlament beschlossen werden. Zur Umsetzung soll das Gesetz zur Vorbereitung der Schaffung von Baurecht durch Maßnahmengesetz im Verkehrsbereich (MgvG) dienen, das im November 2019 vom Bundeskabinett beschlossen wurde und nun das parlamentarische Verfahren durchlaufen muss. Im Auftakt sind sieben Schienen- und fünf Wasserstraßenprojekte für die Direktgenehmigung per Maßnahmegesetz vorgesehen (BMVI, 2019). Weitere Verbesserungen sollen mit dem aktuellen Entwurf eines dritten Planungsbeschleunigungsgesetzes erfolgen, demzufolge z. B. Ersatzneubauten unter bestimmten Bedingungen von aufwändigen Genehmigungsverfahren ausgenommen werden. Zudem wird der Finanzierungsanteil der Kommunen bei der Herstellung von Bahnunter- und Überführungen gestrichen, der sich als Hemmschuh für die Beseitigung beschränkter Bahnübergänge herausgestellt hat. Auf der Agenda Planungsbeschleunigung bleiben jedoch folgende Punkte auch nach Verabschiedung der beiden neuen Gesetze – im Falle des Planungsbeschleunigungsgesetzes III muss auch der Bundesrat zustimmen – weiterhin bestehen (AG MOVE et al., 2018):

- Integration von Planungs- und Genehmigungsverfahren, insbesondere die Verzahnung von Raumordnung und Planfeststellung;
- Präklusionsregelung zur Verfahrensverkürzung im Klagefall (aus Gesetzentwurf PlBe-schIG-III, das aktuell im Gesetzgebungsverfahren ist, gestrichen);
- Digitalisierung des Gesamtprozesses Planung, Planfeststellung und Bau;
- Eine europäische Initiative zur Einschränkung missbräuchlicher Klageführungen.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass nicht alle der in der Strategie Planungsbeschleunigung und durch das Innovationsforum erarbeiteten Vorschläge Änderungen des bundesgesetzlichen Fachplanungsrechts betreffen. Auch auf europäischer Ebene ist auf praxistaugliche Vereinfachungen hinzuwirken (AG MOVE et al., 2018); hier wäre z. B. die Überarbeitung der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie 92/43/EWG mit Aktualisierung der Listen tatsächlich gefährdeter Tierarten zu nennen. Zudem müssen die Planungskapazitäten der zuständigen Behörden in Bund, Ländern und Kommunen ausgebaut werden, um rechtliche Beschleunigungspotenziale tatsächlich nutzen zu können. Dies gilt ebenso für die Ausstattung der zuständigen Gerichte, um im Klagefall den Zeitraum zwischen Klageeingang und Verhandlungstermin zu verkürzen.

### 3.4 Die Bürokratiebelastung aus Sicht der Unternehmen

Die Belastung der Unternehmen durch Bürokratie wird durch die Messverfahren der Bundesregierung, die gemeinsam mit dem NKR weiterentwickelt werden, zwar objektiv gemessen, jedoch bezieht sich diese Messung – auch nach Hinzurechnung des Erfüllungsaufwands – nur auf einen Ausschnitt der bürokratiebedingten Gesamtbelastung. Neben dem nicht erfassten unmittelbaren EU-Recht sowie bürokratiesteigernden Wirkungen unbestimmter Rechtsbegriffe (etwa in der Antidiskriminierungsgesetzgebung) sind zudem Landesgesetze und kommunale Auflagen zu berücksichtigen. Hinzu kommen Pflichtmitgliedschaften etwa in Industrie- und Handelskammern und Auflagen von Berufsgenossenschaften, denen sich die Unternehmen nicht entziehen können.

Das Institut für Mittelstandsforschung Bonn (IfM Bonn) hat sich in einer aktuellen Studie mit der durch die Unternehmen wahrgenommenen Bürokratie und Bürokratiebelastung befasst (Holz et al., 2019). Mit über 97 Prozent der im Rahmen der Studie befragten 1.341 Unternehmen fassen nahezu alle Antwortenden den Bürokratiebegriff erheblich weiter als das von der Politik verwendete Konzept der Standardkostenmessung. Dabei wird nicht nur der – inzwischen von der Regierung mit gemessene – Erfüllungsaufwand durch Bundesgesetze der Bürokratie zugeordnet, sondern größtenteils auch die halb-öffentliche oder die privatwirtschaftliche Regulierung durch Verbände und Organisationen wie die Berufsgenossenschaft sowie erforderliche Audits. „Neben praktischen Schwierigkeiten im Umgang mit bürokratischen Erfordernissen kritisiert ein großer Teil der Unternehmen die mangelnde Sinnhaftigkeit vieler Vorschriften (59,2 %) und Regulierungsdichte (78,4 %)“ (Holz et al., 2019, VI). In der Folge sieht sich fast die Hälfte der Unternehmen nicht in der Lage, alle Auflagen und Vorschriften vollständig zu erfüllen, ein Viertel verletzt sogar bewusst als nicht sinnvoll erachtete Regelungen.

Aus der subjektiven Wahrnehmung von Bürokratie und Regulierung durch die Befragten leitet das IfM Bonn drei Typen von Unternehmen ab, die unterschiedlich mit der Bürokratiebelastung umgehen: Knapp 10 Prozent der Unternehmen sehen sich eher gering belastet durch bürokratische Auflagen, knapp 37 Prozent sehen größere Belastungen, die sie aber pragmatisch bewältigen, doch mit 53,4 Prozent hat sich bei über der Hälfte der Unternehmen Verdruss über die zahlreichen Bestimmungen und ihre bürokratieträchtige Umsetzung eingestellt (Holz et al., 2019, 17), was das Problem des starken Auseinanderdriftens „offizieller“ Abbauerfolge und einer oft gegenläufigen Wahrnehmung bei den betroffenen Unternehmen illustriert.

## 4 Bürokratieabbaumaßnahmen der Bundesländer: Verschenkte Potenziale?

### 4.1 Maßnahmen und Institutionen der 16 Bundesländer: Föderale Vielfalt

Während die von der Bundesgesetzgebung ausgehenden Bürokratiekosten seit Einführung der Standardkostenmessung 2006 gemessen werden, haben sich die Bundesländer einer Überprüfung ihrer Gesetzgebungstätigkeit nach vergleichbaren Kriterien bislang entzogen. Die meisten Bundesländer verfügen aber über Mittelstandsentlastungs- oder -förderungsgesetze, die bezüglich der Bürokratiekontrolle unterschiedlich ausgestaltet sind. Die folgende Tabelle 4-1 gibt einen Überblick über die institutionelle Aufstellung der Bundesländer im Bereich des Bürokratieabbaus, ihre wesentlichen Maßnahmen und die jeweiligen Mittelstands(entlastungs)gesetze, mit denen eine vorherige Überprüfung der Belastung kleiner und mittlerer Unternehmen durch Gesetzesvorhaben und teilweise auch weitere Regulierungen wie Landesverordnungen sichergestellt werden soll. 14 Bundesländer verfügen über derartige Gesetze und der Freistaat Sachsen seit 2018 über eine Mittelstandsrichtlinie. Nur Berlin besitzt keine entsprechende Regelung, um die Auswirkungen der Landesgesetzgebung auf die Wirtschaft und insbesondere mittelständische Unternehmen vorab zu prüfen. Wie die Übersicht verdeutlicht, sind die Bundesländer sehr unterschiedlich aufgestellt, was die Kontrolle und den Abbau vom Land beeinflussbarer bürokratieträchtiger Regelungen betrifft. Nur Baden-Württemberg, Brandenburg, Hessen und Thüringen nehmen eine Standardkostenmessung nach dem Vorbild des Bundes vor.

**Tabelle 4-1: Bürokratieabbau: Institutionen, Gesetze und Maßnahmen der Bundesländer**

Land	Institutionalisierter Bürokratieabbau / Maßnahmen	Mittelstandsgesetz	Federführende Instanz
<b>Baden-Württemberg</b>	Normenkontrollrat BW; Regierungsprogramm zur Bürokratievermeidung, Standardkostenmodell	Gesetz zur Mittelstandsförderung vom 19.12.2000	Staatsministerium; Beratung der Landesregierung durch den Normenkontrollrat BW
<b>Bayern</b>	Zentrale Normprüfstelle, Sunset-Regeln, Paragraphenbremse, Praxis-Check, Beauftragter für Bürokratieabbau	Gesetz über die Förderung der mittelständischen Unternehmen sowie der Freien Berufe (Mittelstandsförderungsgesetz – MfG) vom 20.12.2007	Bayerische Staatsregierung, Beauftragter: Walter Nussel
<b>Berlin</b>	Keine Normenkontrolle; geplant: neues Ausschreibungs- und Vergabegesetz	Kein Mittelstandsgesetz	Senatswirtschaftsverwaltung, Wirtschaftssenatorin Ramona Pop
<b>Brandenburg</b>	Standarderprobungsgesetz (BbgStEG), zentrale Normprüfstelle, Standardkostenmodell	Gesetz zur Förderung d. Mittelstandes im Land Brandenburg (BbgMFG) vom 8.5.1992	Ministerium des Innern Brandenburg, Leitstelle Bürokratieabbau
<b>Bremen</b>	Auslaufklausel, Entrümpelungsaktionen	Bremisches Gesetz zur Förderung von kleinsten, kleinen und mittleren Unternehmen (MFG Bremen) vom 28.3.2006	Senatskanzlei, Handelskammer Bremen, IHK Bremerhaven, Arbeitnehmerkammer Bremen
<b>Hamburg</b>	Zentrale Veröffentlichungsplattform, Einheitlicher Ansprechpartner (Handwerkskammer, Senat, weitere Partner)	Gesetz über die Förderung der kleinen u. mittleren Unternehmen und der in der Wirtschaft tätigen freien Berufe (MFG Hamburg) vom 2.3.1977	"Bündnis für den Mittelstand" (Handwerkskammer Hamburg, Verband Freier Berufe, Senat der Freien und Hansestadt Hamburg)
<b>Hessen</b>	Standardkostenmodell; Evaluation von Förderprogrammen; Arbeitsgruppe Verwaltungsvereinfachung; Befristung von Gesetzen / Verordnungen; Normprüfung	Hessisches Mittelstandsförderungsgesetz vom 18.12.2014	Hessische Staatskanzlei
<b>Mecklenb.-Vorpommern</b>	Kommunales Standarderprobungsgesetz	Gesetz zur Mittelstandsförderung in Mecklenburg-Vorpommern (MFG M-V) v. 22.10.2013	Justizministerium Mecklenburg-Vorpommern
<b>Niedersachsen</b>	Stabstelle Bürokratieabbau, vereinfachtes Vergabegesetz, Onlinezugangsgesetz (E-Government), Clearingstelle zum Bürokratie-Kostenmonitoring	Gesetz zur Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen vom 30.4.1978	Wirtschaftsministerium Niedersachsen
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	Entfesselungspakete I, II, III und IV; Clearingstelle Mittelstand	Gesetz zur Förderung des Mittelstandes in Nordrhein-Westfalen vom 18.12.2012	Ministerium für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes NRW
<b>Rheinland-Pfalz</b>	In der Gemeinsamen Geschäftsordnung für die Landesregierung/Ministerien festgelegte Grundsätze	Mittelstandsförderungsgesetz vom 9.3.2011	Landesregierung Rheinland-Pfalz

<b>Saarland</b>	Kontrollrat für Bürokratiekosten, Einheitlicher Ansprechpartner	Gesetz zur Förderung d. Unternehmen der mittelständischen Wirtschaft (MFG) v. 21.7.1976	Ministerium für Wirtschaft und Wissenschaft d. Saarlands
<b>Sachsen-Anhalt</b>	Vorschläge: Zeitliche Befristung von Gesetzen und Verordnungen; Einführung One in, one out-Regel	Mittelstandsförderungsgesetz (MFG) v. 27.6.2001	Landtag von Sachsen-Anhalt
<b>Sachsen</b>	Normprüfung; Rechtsbereinigungsgesetze; Sächsischer Normenkontrollrat	Mittelstandsrichtlinie vom 16.4.2018 (SächsAbl. S. 558)	Sächsisches Staatsministerium der Justiz
<b>Schleswig-Holstein</b>	Normenprüfstelle, Mittelstandsbeirat, Ausbau E-Government (elektronische Aktenführung)	Gesetz zur Förderung des Mittelstandes (Mittelstandsförderungsgesetz - MFG) v. 19.7.2011	Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein
<b>Thüringen</b>	Standardkostenmodell; Prüfung neuer Verwaltungsvorschriften, Verordnungen und Gesetze; Clearingstelle	Thüringer Gesetz zur Förderung u. Stärkung kleiner u. mittlerer Unternehmen und der Freien Berufe v. 18.4.2011	Thüringer Justizministerium; Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Arbeit

Quelle: Eigene Erstellung, Angaben der Regierungen der Bundesländer

## 4.2 Die Ausgestaltung des Bürokratieabbaus in den vier größten Bundesländern

**Nordrhein-Westfalen:** Seit 2012 verfügt Nordrhein-Westfalen über ein Mittelstandsförderungsgesetz, das die Prüfung der Landesgesetzgebung auf die von ihr ausgehende Belastung für den Mittelstand beinhaltet. Zu diesem Zweck wurde in dem Gesetz auch die Einrichtung einer Clearingstelle Mittelstand sowie die Einrichtung eines Mittelstandsbeirats festgelegt (Röhl, 2012). Die Clearingstelle Mittelstand überprüft Landesgesetze und Verordnungen auf ihre Auswirkungen auf kleine und mittlere Unternehmen hin. Sie ist als unabhängige Einrichtung des Landes bei der nordrhein-westfälischen Industrie- und Handelskammer (IHK) angesiedelt und kann auf die Expertise der Kammern und Verbände in Nordrhein-Westfalen zurückgreifen. In Stellungnahmen legt sie die Auswirkungen der Gesetzesvorhaben auf den Verwaltungsaufwand und die Beschäftigung in mittelständischen Unternehmen dar (Clearingstelle Mittelstand, 2018). Zu den Einschränkungen ihrer Tätigkeit zählt, dass sie nur bei Gesetzgebungsvorhaben mit Mittelstandsbezug tätig werden darf. Auswirkungen auf die Wirtschaft und damit auch die mittelständischen Unternehmen haben aber oft auch Vorhaben ohne direkten Mittelstandsbezug.

Die nordrhein-westfälische CDU-FDP-Landesregierung hat den Abbau der vom Bundesland verursachten oder beeinflussten Bürokratie nach ihrem Amtsantritt 2017 zu einer Kernaufgabe erklärt. Dabei fasst das Landeswirtschaftsministerium die beschlossenen Maßnahmen in so genannten Entfesselungspaketen zusammen (Land NRW, 2019). Im August 2017 wurde das Entfesselungspaket I beschlossen, das z. B. eine Vereinfachung des Vergabegesetzes, eine elektronische Gewerbebeanmeldung über die Industrie- und Handelskammern und eine Lockerung der Ladenöffnungszeiten vorsah. Mit dem Entfesselungspaket II folgten Ende 2017 die Einführung der E-Rechnung sowie Erleichterungen bei der Flächenausweisung und Planung von Industrieanlagen, letzteres war zuvor von Seiten der Wirtschaft als besonderes Problem angesehen worden (Hentze et al., 2016). Im September 2018 folgte das Entfesselungspaket III, das den

Schwerpunkt auf vereinfachte Planungs- und Genehmigungsverfahren legte. Dieses Thema wird auch im aktuellen Paket IV verfolgt, das eine Experimentierklausel für beschleunigte Planungen enthält. In Vorbereitung ist derzeit ein fünftes Entfesselungspaket.

**Bayern:** Im Jahr 2007 wurde in Bayern ein Mittelstandsförderungsgesetz eingeführt. Wichtige Arbeit zum Abbau und für Bürokratie und zur Vereinfachung der Regulierung für Unternehmen wurde zuvor bereits durch die von 2002 bis 2006 im Freistaat tätige Deregulierungskommission geleistet, die 195 Empfehlungen zur Reduktion von Bürokratie erarbeitete, von denen ca. 90 Prozent umgesetzt wurden (Bayerische Staatsregierung, 2015). Bereits seit 1983 verfügt das Land über eine zentrale Normprüfstelle in der Staatskanzlei, die Gesetzesvorhaben und Rechtsverordnungen des Freistaats auf die durch sie verursachte Bürokratie hin überprüft und Vorschläge zur Verringerung von Bürokratiekosten für Unternehmen vorlegt. Mit der „Paragrafenbremse“ hat sich die bayerische Landesregierung Ende 2013 eine Selbstbeschränkung auferlegt, in der beginnenden Legislaturperiode möglichst auf neue Gesetze und Verordnungen zu verzichten oder, falls eine Neuregelung erforderlich ist, eine bestehende Bestimmung dafür zu streichen (Bayerische Staatskanzlei, 2016). Damit enthielt die Paragrafenbremse auch bereits eine OIOO-Regelung, ohne dass diese offiziell so bezeichnet wurde. Durch eine regelmäßige Überprüfung des Bestands an Verwaltungsvorschriften werden nicht mehr benötigte Vorgaben identifiziert und per Sunset-Beschluss außer Kraft gesetzt (Bayerische Staatsregierung, 2015, 2) – die Streichung ohnehin nicht mehr angewandeter Bestimmungen entlastet Unternehmen allerdings nicht nennenswert.

2017 wurde von der bayerischen Staatsregierung ein Beauftragter für Bürokratieabbau berufen, dessen Stelle im Landesfinanzministerium angesiedelt ist (Freistaat Bayern, o.J.). Er berät die Staatsregierung ressortübergreifend in Fragen des Bürokratieabbaus und erarbeitet mit den Ministerien und der Staatskanzlei Vorschläge für Rechtsvereinfachungen. Schwerpunkte sind die Land- und Forstwirtschaft sowie Bau- und Umweltrecht. Jüngstes Instrument der Landesregierung zur Reduktion von Bürokratie ist der 2018 gestartete Praxis-Check, mit dem Regulierungen auf ihre praktische Auswirkung bei den Adressaten hin überprüft werden (Beauftragter für Bürokratieabbau, 2018). Der Praxis-Check ist damit die bayerische Version der Reallabore, die beispielsweise vom Bundeswirtschaftsministerium zur Überprüfung tatsächlicher bürokratischer Auswirkungen von Gesetzen und Verordnungen getestet werden (BMW, 2019c).

**Baden-Württemberg:** Seit dem Jahr 2000 verfügt das Land über ein Mittelstandsförderungsgesetz. Mit Einrichtung des Normenkontrollrats Baden-Württemberg (NKR BW) zum 1. Januar 2018 und einem Regierungsprogramm zur Bürokratievermeidung unter Verwendung des Standardkostenmodells hat das Bundesland seine Aktivitäten zum Bürokratieabbau in einer zum Bund vergleichbaren Systematik aufgestellt, was positiv zu bewerten ist. Der NKR BW ist ein unabhängiges Expertengremium mit sechs Mitgliedern. Er berät und unterstützt die Landesregierung in Fragen des Bürokratieabbaus und der besseren Rechtssetzung (Staatsministerium Baden-Württemberg, o.J.). Durch das Zusammenspiel von Messung der durch die Landesbürokratie verursachten Kosten und Verbesserungsvorschlägen des NKR BW sollen vor allem die Interessen von KMU besser berücksichtigt werden, etwa durch Schwellenwerte, die Kleinbetriebe von Regulierungen ausnehmen oder durch Pauschalierungen. Wie wirksam die Kostenmessung

und der NKR BW tatsächlich sind, lässt sich aber erst nach einer längeren Zeit der Anwendung feststellen.

**Niedersachsen:** Das Bundesland verfügt bereits seit 1978 über ein Mittelstandsförderungs-gesetz. Im Landeswirtschaftsministerium achtet zudem ein Mittelstandsbeauftragter darauf, dass die Belange der KMU in der Gesetzgebung des Landes Berücksichtigung finden, und es gibt eine Stabsstelle Bürokratieabbau. Aktuell plant Niedersachsen unter Federführung dieser Stabsstelle die Einrichtung einer Clearingstelle zum Bürokratie-Kostenmonitoring, „um künftig Gesetzesvorhaben und Verordnungen schon im Entstehungsprozess auf ihren monetären und bürokrati-schen Mehraufwand insbesondere für den Mittelstand zu prüfen“ (Niedersächsisches Ministe-rium für Wirtschaft, 2019); die Clearingstelle übernimmt also Aufgaben eines Normenkontroll-rats. Mit dem Masterplan Digitalisierung soll das E-Government basierend auf dem Onlinezu-gangsgesetz von 2017 weiter ausgebaut werden (Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, 2018). 2019 wurde von der SPD-CDU-Landesregierung zudem ein vereinfachtes Tariftreue- und Vergabegesetz beschlossen, das den Verwaltungsaufwand bei Vergaben reduzieren soll.

## 5 Fazit und Empfehlungen

Die aufgezeigten institutionellen Gegebenheiten und bislang eingeleiteten Maßnahmen zur Kontrolle von Bürokratiebelastungen und Durchführung einer besseren Rechtsetzung auf EU- und Bundesebene zeigen deutliche Fortschritte im Vergleich zur Situation vor 2000, doch gibt es gleichzeitig wachsende Herausforderungen durch eine immer dichtere Regulierung und strengere inhaltliche Regelungen etwa im Klimaschutz, in der Gendergesetzgebung und in der Corporate Social Responsibility. Im Ergebnis fühlen viele Unternehmen eine steigende Bürokratiebelastung trotz rechnerischer Reduktion administrativer Auflagen. Verstärkt wird dies durch eine oft unzureichende Sensibilität für die Belastung der Unternehmen auf Ebene der Bundesländer und Kommunen. Nachfolgend werden deshalb Vorschläge präsentiert, durch die der Bürokratieabbau auf den drei Staatsebenen vorangetrieben werden könnte.

### Europäische Union

Die EU-Kommission sollte basierend auf der Arbeit der Stoiber-Gruppe und der REFIT-Plattform (vgl. Kapitel 2) eine europäische Bürokratie- und Regulierungskontrolle auf dem Niveau der in diesem Bereich führenden Mitgliedsländer aufbauen, um die Belastung durch bürokratische Auflagen deutlich zu reduzieren. Dies könnte in Form einer neuen Institution in Anlehnung, an die nur temporär tätige Hochrangige Gruppe im Bereich Verwaltungslasten geschehen (European Commission, 2014b). Beispiele aus den EU-Mitgliedsländern sind der Nationale Normenkontrollrat (NKR) in Deutschland und das Better Regulation Executive (BRE) im Vereinigten Königreich. Zwar gibt es mit der REFIT-Plattform ein beratendes Gremium für bessere Rechtsetzung und mit dem RSB ein Kontrollorgan der EU-Kommission, diese haben jedoch nicht die gleichen Möglichkeiten zur effektiven Bürokratiekontrolle, wie sie etwa der NKR in Deutschland durch seinen Apparat und seine unabhängige rechtliche Stellung vorweisen kann. Eine Möglichkeit, dies umzusetzen, wäre die Stärkung der Rechtsstellung der REFIT-Plattform und ihre

bessere Ausstattung. Das RSB könnte dann ebenfalls stärker an die REFIT-Plattform statt an die Kommission selbst angebunden werden, um seine Unabhängigkeit zu erhöhen.

Einführung der **On in, one out-Regel für EU-Gesetzgebung**: Über die Hälfte des administrativen Aufwands und des Erfüllungsaufwands gesetzlicher Vorgaben hängen direkt oder indirekt mit der EU-Gesetzgebung zusammen. „Eine effektive Entlastung der Wirtschaft kann nur gelingen, wenn auch die EU-Kommission die Begrenzung gesetzlicher Folgekosten anstrebt“ (NKR, 2019, 7). Positiv ist hier anzumerken, dass sich die neue Kommissionspräsidentin von der Leyen für eine europäische One in, one out-Regel ausgesprochen hat (NKR, 2019), wie in der Mitteilung zu den Arbeitsmethoden der neuen Kommission festgehalten wurde (European Commission, 2019b). Eine Voraussetzung für eine wirksame OOIO-Regel ist eine bessere Erfassung der von der europäischen Gesetzgebung ausgehenden Bürokratiekosten in den Unternehmen; am besten durch eine **europaweite Anwendung der Standardkostenmessung**, wie sie in mehreren Mitgliedsländern bereits praktiziert wird.

Wichtigste Einzelmaßnahme: Stärkung der Dienstleistungsfreiheit (Artikel 56AEUV) durch **Ab-schaffung des A1-Formulars** laut Entsenderichtlinie (96/71/EG) und Beschränkung der Anwendung (z. B. über ein EU-weites Online-Portal) auf tatsächliche Entsendungen von Beschäftigten für längerfristige Aufenthalte von mindestens zwei Wochen. Die aktuelle Praxis, dass auch Mitarbeiter, die für kurzfristige Wartungen und Reparaturen entsandt wurden, sowie Dienstreisende, Messebesucher und Vortragende der A1-Verpflichtung unterworfen sind, widerspricht der ursprünglichen Intention der Entsenderichtlinie und untergräbt die Dienstleistungsfreiheit sowie die Prinzipien des Small Business Acts.

### Deutschland, Bundesebene

Seit dem Jahr 2006 verfügt Deutschland mit der Standardkostenmessung und dem Nationalen Normenkontrollrat über ein prinzipiell wirksames System zur Bürokratiekostenkontrolle. Trotzdem berichten nur wenige Unternehmen über eine spürbare Belastungsreduktion, während die meisten zunehmende Bürokratie- (und Regulierungs-)lasten beklagen. Die **Gesamtbelastung und die „gefühlte“ Bürokratiebelastung** (Holtz et al., 2019) der Unternehmen müssen stärker in den Blick genommen werden, da die auf die Reduktion administrativer Belastungen abzielenden Bürokratieentlastungsgesetze I, II und III sowie die One in, one out-Regel von der Mehrzahl der Unternehmen nicht als wirksamer Bürokratieabbau wahrgenommen werden. Wichtig erscheint zudem die Weiterentwicklung der OOIO-Regel durch eine sachgerechte Erfassung des Einmalaufwands. Dies könnte per Abdiskontierung über längere Zeiträume und eventuell nur in Teilen erfolgen, um die Möglichkeiten des Gesetzgebers zur Verabschiedung neuer Gesetze und Änderung von Gesetzen nicht über Gebühr zu beschneiden.

Auch die Problematik der **Bürokratie durch** in nationales Recht **umzusetzendes EU-Recht** muss thematisiert werden, entweder durch eine Einbeziehung in die nationale OOIO-Regel oder – besser – durch eine entsprechende Regel auf EU-Ebene (s. o.). Darüber hinaus müssen endlich auch „dicke Bretter“ wie die **10-jährige Aufbewahrungsfrist für Buchungsbelege und andere steuerrelevante Unterlagen (§147 AO)** im Rahmen der Digitalisierung angegangen werden. Verbunden mit zeitnahen Betriebsprüfungen könnte die Bürokratiebelastung aus der Bundesgesetzgebung für die Gesamtheit der Unternehmen so spürbar gesenkt werden.



## Deutschland, Länderebene

Die institutionelle Aufstellung und die Performance der Bundesländer in Bürokratiekontrolle und -abbau sind sehr unterschiedlich. Länder, die noch nicht über ein **Mittelstandsgesetz** verfügen, sollten diese Lücke schließen und dabei eine wirksame Kontrolle der Gesetzgebung verankern. **Best Practice-Beispiele** aus den Bundesländern sollten breiter genutzt werden, um in den 16 Bundesländern insgesamt eine Verringerung der Landes- und Kommunalbürokratie zu erreichen. Parallel hierzu könnte ein **Bürokratie-Benchmarking** für die 16 Bundesländer eingeführt werden, um eine bessere Vergleichbarkeit zu gewährleisten. Auch der Vergabebereich ist oft bürokratieintensiv ausgestaltet, was gerade KMU von Bewerbungen um öffentliche Aufträge abhält. **Vergaberecht und Vergabeverfahren sollten vereinfacht** und Vergabeverfahren digitalisiert werden. Dies erfordert eine Vereinheitlichung der Anforderungen in den Vergabegesetzen und eine Zertifizierung von Unternehmen auf einer länderübergreifenden digitalen Plattform, um die praxisfernen und für den Mittelstand nur schwer zu bewältigenden Regelungen von 16 verschiedenen Vergabegesetzen und -verordnungen zu beseitigen.

## Literatur

Arbeitgeber- und Wirtschaftsverbands der Mobilitäts- und Verkehrsdienstleister e.V. (AGV MOVE) / Bundesverbands Baustoffe–Steine und Erden (bbs) / Bundesverbands der Deutschen Industrie (BDI) / Hauptverbands der Deutschen Bauindustrie (HDB) / Pro Mobilität, 2018, Gemeinsame Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich (BR-Drs. 389/18) vom 10. August 2018, [https://bdi.eu/media/themenfelder/mobilitaet\\_logistik/publikationen/20180827\\_Gemeinsame\\_Stellungnahme\\_AGVMove\\_BDI\\_div\\_Planungsbeschleunigung.pdf](https://bdi.eu/media/themenfelder/mobilitaet_logistik/publikationen/20180827_Gemeinsame_Stellungnahme_AGVMove_BDI_div_Planungsbeschleunigung.pdf) [19.11.2019]

Bayerische Staatsregierung, 2015, Deregulierung und Bürokratieabbau in Bayern: Mehr Freiraum für Bürger und Unternehmen, [https://www.bayern.de/wp-content/uploads/2015/12/Buerokratieabbau\\_Freiraum.pdf](https://www.bayern.de/wp-content/uploads/2015/12/Buerokratieabbau_Freiraum.pdf) [4.12.2019]

Beauftragter für Bürokratieabbau der Bayerischen Staatsregierung, 2018, Premiere für den Praxis-Check, <https://www.buerokratieabbau-bayern.de/premiere-fuer-den-praxis-check/> [5.12.2019]

Bertenrath, Roman / Röhl, Klaus-Heiner / Schade, Philipp, 2019, Zehn Thesen zur Stärkung von Mittelstand und Handwerk, IW Consult, Kurzstudie für die Fraktion der Freien Demokraten im Deutschen Bundestag, [https://www.fdpbt.de/sites/default/files/2019-05/IW\\_Koeln\\_Entlastung\\_von\\_Mittelstand\\_und\\_Handwerk.pdf](https://www.fdpbt.de/sites/default/files/2019-05/IW_Koeln_Entlastung_von_Mittelstand_und_Handwerk.pdf) [18.11.2019]

BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, 2017a, Innovationsforum Planungsbeschleunigung – Abschlussbericht, <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/innovationsforum-planungsbeschleunigung-abschlussbericht.pdf?blob=publication-File> [19.11.2019]

BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, 2017b, Strategie Planungsbeschleunigung, [https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/innovationsforum-planungsbeschleunigung-strategiepapier.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Publikationen/G/innovationsforum-planungsbeschleunigung-strategiepapier.pdf?__blob=publicationFile) [19.11.2019]

BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, 2019, Scheuer: Wichtige umweltfreundliche Verkehrsprojekte werden beschleunigt, <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/K/beschleunigung-umweltfreundliche-verkehrsprojekte.html> [20.11.2019]

BMWI – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2019a, Bessere Rechtsetzung auf EU-Ebene, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Europa/bessere-rechtsetzung-auf-eu-ebene.html> [27.11.2019]

BMWI – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2019b, Drittes Bürokratieentlastungsgesetz (BEG III) <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Artikel/Service/Gesetzesvorhaben/buerokratieentlastungsgesetz-III.html> [20.11.2019]

BMWI – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2019c, Reallabore – Testräume für Innovation und Regulierung, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/reallabore-testraeume-fuer-innovation-und-regulierung.html> [5.12.2019]

Bundesregierung, o.J., Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau. EU. Internationales <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/buerokratieabbau/internationales-430150> [11.11.2019]

Bundesregierung, 2018, Bessere Rechtsetzung 2017: Die Bürokratiebremse wirkt, Bericht der Bundesregierung 2017 nach § 7 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates, <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/992814/1008412/484ff6bb27ea5e86150aab-fec0b92567/2018-05-15-jahresbericht-2017-data.pdf?download=1> [20.3.2019]

Clearingstelle Mittelstand des Landes NRW bei IHK NRW, 2018, Clearingstelle Mittelstand, <https://www.clearingstelle-mittelstand.de/ueber-uns/warum-es-uns-gibt.html> [3.12.2019]

Deutsche Handwerkszeitung (Hajo Friedrich), 2019, Neue EU-Kommission: Von der Leyen verspricht Bürokratieabbau, 10.9.2019, <https://www.deutsche-handwerks-zeitung.de/von-der-leyen-verspricht-buerokratieabbau/150/3094/393235> [7.11.2019]

Deutscher Bundestag, 2012, Bericht der Bundesregierung 2011 nach § 7 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates. Grundstein für besseres Recht – Fünf Jahre Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung, Drucksache 17/9378, <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/093/1709378.pdf> [15.11.2019]

Deutscher Bundestag, 2018, Auswirkungen der Reform der Entsenderichtlinie, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Carl-Julius Cronenberg, Johannes Vogel (Olpe), Pascal Kober, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache

19/2328, Drucksache 19/2806, <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/19/028/1902806.pdf> [5.12.2019]

Europäische Kommission, 2002, Die Europäische Charta für Kleinunternehmen, Veröffentlichungen der GD Unternehmen, <https://bookshop.europa.eu/de/die-europaeische-charta-fuer-kleinunternehmen-pbNB4302600/> [30.1.2017]

Europäische Kommission, 2014, Die Hochrangige Gruppe im Bereich Verwaltungslasten – Fragen und Antworten, Mitteilung, Brüssel, 14. Oktober 2014, [http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-14-574 de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-574_de.htm), [19.1.2017]

Europäische Kommission, 2017, Die EU ist gar kein Verwaltungsmoloch - Europa kostet uns weniger als gedacht, [https://ec.europa.eu/germany/eu60/verwaltungsmoloch\\_de](https://ec.europa.eu/germany/eu60/verwaltungsmoloch_de) [3.12.2019]

European Commission, 2008, Communication from the Commission: “Think Small First”, A “Small Business Act” for Europe, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0394&from=EN> [20.1.2017]

European Commission, 2017, Regulatory Fitness and Performance Programme – REFIT Scoreboard Summary, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/regulatory-fitness-and-performance-programme-refit-scoreboard-summary\\_en\\_4.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/regulatory-fitness-and-performance-programme-refit-scoreboard-summary_en_4.pdf) [5.12.2019]

European Commission, 2018a, The European Union’s Efforts To Simplify Legislation – 2018 Annual Burden Survey, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-annual-burden-survey\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-annual-burden-survey_en_0.pdf) [6.11.2019]

European Commission, 2018b, Regulatory Scrutiny Board, Annual Report 2018, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rsb\\_report\\_2018\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rsb_report_2018_en.pdf) [5.11.2019]

European Commission, 2019a, REFIT Platform members, [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform/refit-platform-members\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform/refit-platform-members_en) [1.11.2019]

European Commission, 2019b, Communication from the President to the Commission – The Working Methods of the European Commission, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/working-methods.pdf?utm\\_source=POLITICO.EU&utm\\_campaign=821757cfef-EMAIL\\_CAMPAIGN\\_2019\\_12\\_05\\_06\\_07&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_10959edeb5-821757cfef-189709781](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/working-methods.pdf?utm_source=POLITICO.EU&utm_campaign=821757cfef-EMAIL_CAMPAIGN_2019_12_05_06_07&utm_medium=email&utm_term=0_10959edeb5-821757cfef-189709781) [13.12.2019]

European Commission, o.J.a, Regulatory Scrutiny Board. How the Regulatory Scrutiny Board works, its role and composition, members, reports and rules, [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_en) [24.10.2019]

European Commission, Impact Assessments – Cooperation between EU Institutions, o.J.b, [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/impact-assessments_en) [10.12.2019]

Färber, Gisela / Zeitz, Dirk, 2015, Legitimation durch Gesetzesfolgenabschätzung? Möglichkeiten und Grenzen für die Legitimation staatlichen Verwaltungshandelns, in: dms – der moderne staat, Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 8. Jg., Heft 2/2015, S. 337-359

Freistaat Bayern, o.J., Beauftragter für Bürokratieabbau der Bayerischen Staatsregierung, <https://www.buerokratieabbau-bayern.de/> [4.12.2019]

Handel 4.0, 2017, EU-Kommission präsentiert Ergebnisse des Fitness-Checks der EU-Verbraucherschutzgesetzgebung, <https://www.handel4punkt0.de/index.php/digitaler-verbraucher-schutz/218-eu-kommission-praesentiert-ergebnisse-des-fitness-checks-der-eu-verbraucher-schutzgesetzgebung> [7.11.2019]

Haufe, 2018, Reform der Entsenderichtlinie beschlossen: Gleicher Lohn für gleiche Arbeit, [https://www.haufe.de/personal/arbeitsrecht/reform-der-eu-entsenderichtlinie\\_76\\_343718.html](https://www.haufe.de/personal/arbeitsrecht/reform-der-eu-entsenderichtlinie_76_343718.html) [18.11.2019]

Haufe, 2019, Bundesrat stimmt Bürokratieentlastungsgesetz III zu, [https://www.haufe.de/steuern/gesetzgebung-politik/buerokratieentlastungsgesetz-iii\\_168\\_491690.html](https://www.haufe.de/steuern/gesetzgebung-politik/buerokratieentlastungsgesetz-iii_168_491690.html) [18.11.2019]

Holz, Michael / Schleppehorst, Susanne / Brink, Sigrun / Icks, Annette / Welter, Friederike, Bürokratiwahrnehmung von Unternehmen, IfM-Materialien Nr. 274, [https://www.ifm-bonn.org/uploads/tx\\_ifmstudies/IfM-Materialien-274\\_2019.pdf](https://www.ifm-bonn.org/uploads/tx_ifmstudies/IfM-Materialien-274_2019.pdf) [12.11.2019]

Hentze, Tobias / Engels, Barbara / Plünnecke, Axel / Puls, Thomas / Röhl, Klaus-Heiner, 2016, Gutachten für die Landesvereinigung der Unternehmerverbände Nordrhein-Westfalen Unternehmer NRW, Die wirtschaftliche Situation Nordrhein-Westfalens – Bestandsaufnahme und Handlungsempfehlungen, [https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2016/315396/IW-Gutachten\\_2016\\_wirtschaftliche\\_Situation\\_Nordrhein-Westfalens.pdf](https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2016/315396/IW-Gutachten_2016_wirtschaftliche_Situation_Nordrhein-Westfalens.pdf) [29.11.2019]

Howarth, Eponine, 2019, Is the European Union governed by ‘unelected bureaucrats’?, London School of Economics, <https://blogs.lse.ac.uk/lseupr/2019/02/19/is-the-european-union-governed-by-unelected-bureaucrats/> [1.11.2019]

KPMG, 2018, Internationale Mitarbeitereinsätze im Lichte der reformierten EU-Entsenderichtlinie, <https://kpmg-law.de/mandanten-information/internationale-mitarbeitereinsaetze-im-lichte-der-eu-entsenderichtlinie/> [18.11.2019]

Land NRW, 2019, Entfesselungspakete der Landesregierung, <https://www.wirtschaft.nrw/entfesselungspakete-der-landesregierung> [29.11.2019]

Neuerer, Dietmar, 2019, DSGVO-Bilanz: FDP will Datenschutzbeauftragte für kleine Firmen abschaffen, Handelsblatt, 23.5.2019, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/dsgvo-bilanz-fdp-will-datenschutzbeauftragte-fuer-kleine-firmen-abschaffen/24374026.html?ticket=ST-71855380-UODYVIdoV41NQcoC5hwn-ap4> [4.11.2019]

Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung, 2018, Masterplan Digitalisierung, [https://www.niedersachsen.de/download/135219/Masterplan\\_Digitalisierung\\_Die\\_Strategie\\_Niedersachsens\\_zur\\_digitalen\\_Transformation.pdf](https://www.niedersachsen.de/download/135219/Masterplan_Digitalisierung_Die_Strategie_Niedersachsens_zur_digitalen_Transformation.pdf) [10.12.2019]

Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung, 2019, Wirtschaftsministerium und Verbände beraten über „Clearingstelle Bürokratie-Kostenmonitoring“, <https://www.mw.niedersachsen.de/startseite/themen/wirtschaft/mittelstand/buerokratieabbau/wirtschaftsministerium-und-verbaende-beraten-ueber-clearingstelle-buerokratie-kostenmonitoring--173420.html> [9.12.2019]

NKR – Nationaler Normenkontrollrat, 2009, Zwischenbilanz: Gut gestartet – Erwartungen erfüllen! Jahresbericht 2009, <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/267760/444128/0cf7b573b0c0c264cba2624f9cce8f69/2009-07-02-nkr-jahresbericht-2009-data.pdf?download=1> [15.11.2019]

NKR – Nationaler Normenkontrollrat, 2015, Entwurf eines Gesetzes zur Entlastung insbesondere der mittelständischen Wirtschaft von Bürokratie. Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Abs. 1 NKR-Gesetz, NKR-Nr. 3249, <https://www.normenkontrollrat.bund.de/nkr-de/stellungnahmen/entwurf-eines-gesetzes-zur-entlastung-insbesondere-der-mittelstaendischen-wirtschaft-von-buerokratie-318432> [18.11.2019]

NKR – Nationaler Normenkontrollrat, 2016, Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrates gem. § 6 Abs. 1 NKR-Gesetz Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Entlastung insbesondere der mittelständischen Wirtschaft von Bürokratie (BEG II), NKR-Nr. 3805 <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/72494/372060/dd3848c90332c2c33783e6e7b6db99a2/2016-07-19-3805-download-bmwi-beg2-data.pdf> [18.11.2019]

NKR – Nationaler Normenkontrollrat, 2019, Weniger Bürokratie, bessere Gesetze, Jahresbericht 2019, <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/300864/1680506/031c2177c968abf4b7e12dff189d219c/2019-10-22-nkr-jahresbericht-2019-des-nationalen-normenkontrollrates-data.pdf?download=1> [12.11.2019]

Röhl, Klaus-Heiner, 2008, Wie kommt der Bürokratieabbau voran?, Konrad-Adenauer-Stiftung, Analysen und Argumente, Ausgabe 52, [https://www.kas.de/c/document\\_library/get\\_file?uuid=5a63244d-b724-735d-8f57-2b48cc399bc2&groupId=252038](https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=5a63244d-b724-735d-8f57-2b48cc399bc2&groupId=252038) [5.11.2019]

Röhl, Klaus-Heiner, 2012, Stellungnahme zum Entwurf des Gesetzes zur Förderung des Mittelstandes in Nordrhein-Westfalen (Mittelstandsförderungsgesetz),

<https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST16-164.pdf;jsessionid=51D0D178B5177147B5A1DFD03B809E4D> [29.11.2019]

Röhl, Klaus-Heiner, 2017, Europäische Mittelstandspolitik. Eine kritische Bestandsaufnahme, IW-Analysen, Nr. 116, <https://www.iwkoeln.de/studien/iw-analysen/beitrag/klaus-heiner-roehl-europaeische-mittelstandspolitik-344566.html> [19.12.2017]

Specht, Frank 2019, Deutsche Wirtschaft schimpft über das Bürokratiemonster EU-Entsenderichtlinie, Handelsblatt, 17.2.2019, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/arbeitsmarkt-deutsche-wirtschaft-schimpft-ueber-das-buerokratiemonster-eu-entsenderichtlinie/23991402.html?ticket=ST-49735886-6OwsF5iWXa1IGKBSWdST-ap4> [24.10.2019]

Staatsministerium Baden-Württemberg, o.J., Der Normenkontrollrat Baden-Württemberg, <https://stm.baden-wuerttemberg.de/de/themen/normenkontrollrat/> [5.12.2019]

Töller, Annette Elisabeth, 2008, Mythen und Methoden. Zur Messung der Europäisierung der Gesetzgebung des Deutschen Bundestages jenseits des 80-Prozent-Mythos, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen, Heft 1/2008, S. 3 – 17, [https://www.zparl.nomos.de/fileadmin/zparl/doc/Aufsatz\\_ZParl\\_08\\_01.pdf](https://www.zparl.nomos.de/fileadmin/zparl/doc/Aufsatz_ZParl_08_01.pdf) [28.11.2019]

Wike, Richard / Fetterolf, Janell / Fagan Moira, 2019, Europeans Credit EU With Promoting Peace and Prosperity, but Say Brussels Is Out of Touch With Its Citizens, Pew Research Center, März 2019, <https://www.pewresearch.org/global/2019/03/19/europeans-credit-eu-with-promoting-peace-and-prosperity-but-say-brussels-is-out-of-touch-with-its-citizens/> [28.11.2019]

Zeit online, 2019, Alte Hasen und Neulinge: Die designierte EU Kommission, 10.9.2019, <https://www.zeit.de/news/2019-09/10/alte-hasen-und-neulinge-die-designierte-eu-kommission> [5.11.2019]

## Abstract

### **Reduction of Bureaucracy and Better Regulation: Competencies of the EU, the German Federal Government and the Laender**

This Policy Paper analyses the relevant institutions and administrative measures for curbing bureaucracy in the European Union, for the German federal administration and at German Laender level. While bureaucratic burdens and measures to control and reduce bureaucracy are well documented for the national level in Germany, a common approach to the EU, national and state level is still missing. In the EU, the burdens for the enterprise sector resulting from European bureaucracy and regulation became an important topic only after 2000, as European competitiveness seemed to be in danger. Starting with the 'European Charter for Small Enterprises' in 2000, the 'High Level Group of Independent Stakeholders on Administrative Burdens' was established in 2007 and the 'Small Business Act' followed in 2008. In 2015, the REFIT-programme was introduced to strengthen the better regulation agenda. On the German national level, the introduction of the standard cost model and the establishment of the regulatory control council 'Normenkontrollrat' in 2006 can be viewed as milestones, because they were a prerequisite for a systematic measurement and reduction of bureaucracy-induced costs. In 2010, measurement was extended to total costs of regulation including compliance costs instead of costs of administrative procedures only. Nevertheless, a considerable discrepancy between bureaucracy felt by enterprises and measured by government agencies remains. At the administrative level of the 16 German Laender, institutions and measures to control and reduce bureaucracy vary widely. Only few Laender have introduced a measurement of state bureaucracy and a regulatory control council similar to the federal level. The paper concludes with recommendations to strengthen regulatory and bureaucracy control on the three governmental levels.

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 4-1: Bürokratieabbau: Institutionen, Gesetze und Maßnahmen der Bundesländer .....	19
---	----

## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1: Die Arbeit der REFIT-Plattform .....	9
Abbildung 2-2: Die Rolle des Regulatory Scrutiny Board im EU-Gesetzgebungsverfahren ....	10
Abbildung 2-3: Ausdehnung des Ex ante-Verfahrens auf EU-Gesetzgebung.....	12
Abbildung 3-1: Die Organisation des Bürokratieabbaus auf Bundesebene .....	14