ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Meyer, Tim

Research Report

Erdrückende Bürokratie: Neue Freiräume braucht das Land!

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, No. 172

Provided in Cooperation with:
Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

Suggested Citation: Meyer, Tim (2023) : Erdrückende Bürokratie: Neue Freiräume braucht das Land!, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, No. 172, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/278725

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

STIFTUNG Marktwirtschaft

ERDRÜCKENDE BÜROKRATIE: NEUE FREIRÄUME BRAUCHT DAS LAND!

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik

Nr. 172 | September 2023

Tim Meyer

ERDRÜCKENDE BÜROKRATIE: NEUE FREIRÄUME BRAUCHT DAS LAND!

Tim Meyer

Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 172

Inhaltsverzeichnis

Vorwort 03

1 Einleitung 04
2 Bürokratisierung und Überregulierung in Deutschland 06
2.1 Steigender Erfüllungsaufwand 06
2.2 Komplexitäts- und Umsetzungsproblematik 09
2.3 Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung – Status quo 13
2.4 Expandierende Ministerialbürokratie 15
3 Handlungsoptionen und Reformansätze 19
3.1 Reduktion und Begrenzung des Erfüllungsaufwands 19
3.2 Praxistaugliche und bürokratiearme Regulierung 20
3.3 Reformansätze für Planungs- und Genehmigungsverfahren 23
3.4 Digitalisierung und Verwaltungsmodernisierung 24
3.5 Stellenwachstum der Ministerialverwaltung stoppen 26
4 Fazit und Ausblick 27

Literatur 28

Executive Summary 32

© 2023

Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.)
Charlottenstraße 60
10117 Berlin
Telefon: +49 (0)30 206057-0
info@stiftung-marktwirtschaft.de
www.stiftung-marktwirtschaft.de

ISSN: 1612 – 7072
Titelbild: © Nomad_Soul – Adobe Stock

Die Publikation ist über diesen QR-Code kostenlos abrufbar.

Vorwort

„Wenn es nicht notwendig ist, ein Gesetz zu machen, dann ist es notwendig, kein Gesetz zu machen."

Charles de Montesquieu (1689-1755)

Dieser einfach klingende Grundsatz scheint in Deutschland angesichts von über 1.700 Gesetzen, fast 2.800 Rechtsverordnungen mit insgesamt mehr als 93.000 Einzelnormen allein im Bundesrecht in Vergessenheit geraten zu sein. Anstatt die Fülle bestehender Vorschriften zu hinterfragen und auf ihre Sinnhaftigkeit, Praxistauglichkeit oder Verhältnismäßigkeit zu überprüfen, nimmt der Regulierungseifer immer weiter zu: Die Reform der Grundsteuer, die nicht nur die betroffenen Bürger, sondern auch zuständige Behörden über Gebühr strapaziert, frustriert und überfordert. Ein kleinteiliges und hochkomplexes Lieferkettengesetz, das vor allem für die ohnehin schon überproportional belastete mittelständische Wirtschaft mit einem erheblichen bürokratischen Mehraufwand verbunden ist. Eine erweiterte Nachhaltigkeitsberichterstattung, die hierzulande mehr als 15.000 Unternehmen verpflichtet, ihren ökologischen Fußabdruck anhand neuer Dokumentationspflichten auszuweisen und weit über das Ziel einer angemessenen Regulierung hinausgeht. Die Aufzählung aktueller Beispiele ließe sich nach Belieben fortführen. Bei der Regulierung von Bürgern und Unternehmen gilt offensichtlich das Motto „Viel hilft viel". Mit der Konsequenz, dass die Belastungsgrenze des „Zu viel" immer häufiger überschritten wird.

Die Folgen dieses Regulierungseifers sind aus mehreren Gründen verheerend: Die unternehmerische und wirtschaftliche Freiheit wird zusehends eingeschränkt. Anreize und Motivation für Gründergeist, Unternehmermut und Leistungsbereitschaft gehen verloren – ein Land der Tüftler und Denker wird zu einem der Zögerer und Bedenkenträger. Ebenso wird die wirtschaftliche Dynamik durch einen unflexiblen und überfrachteten Regulierungsrahmen sowie selbstvergrößernden Verwaltungsapparat ausgebremst. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie es gelingen soll, aus dem aktuellen Krisenumfeld herauszuwachsen und langfristig ein solides Fundament für Wohlstand, Wachstum und Beschäftigung zu sichern, wenn Fortschritt und Innovation in ein immer enger werdendes Korsett regulatorischer Vorschriften hineingezwungen werden. Die Bürokratie lähmt das Land und sorgt sprichwörtlich für einen behördlich verordneten Stillstand, der sich auch im stockenden Ausbau von Schienennetzen, erneuerbaren Energien oder der schleppenden Sanierung maroder Brücken und Schulen niederschlägt. Ein Zustand, der weder zufriedenstellend noch zukunftsorientiert ist, sondern Beharrungstendenzen und Strukturprobleme verstärkt.

Die Rufe nach Bürokratieabbau sind vermutlich so alt wie die Bürokratie selbst, entsprechende Vorschläge füllen regelmäßig Wahl- und Parteiprogramme. Doch trotz vielfacher Versprechungen, politischer Absichtserklärungen und im Kern gut gemeinter Vorschläge konnten in der Vergangenheit keine substanziellen Erfolge erzielt werden. Häufig verfolgten Maßnahmen nur einen kosmetischen Ansatz, während vor grundlegenden Reformen zurückgeschreckt wurde. Doch gerade mit Blick auf die immer weiter zunehmende Komplexität des Regulierungsgefüges und Dringlichkeit des Handlungsbedarfs wären elementare Veränderungen und eine Besinnung auf den von Montesquieu beschriebenen Grundsatz notwendiger denn je. Die vorliegende Publikation liefert dazu Ideen und Vorschläge.

Prof. Dr. Michael Eilfort

Vorstand
der Stiftung Marktwirtschaft

Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen

Vorstand
der Stiftung Marktwirtschaft

1 Einleitung

Ein effizienter Regulierungsrahmen ist für die Funktionsfähigkeit einer marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung unerlässlich. Er legt einerseits die Spielregeln für unternehmerische Aktivitäten fest und trägt zur Sicherung des Wettbewerbs bei. Andererseits schafft er Rechtssicherheit und definiert Sicherheits- und Qualitätsstandards für Produzenten und Verbraucher. Ein hinreichend flexibler Regulierungsrahmen ermöglicht zudem, frühzeitig auf disruptive Veränderungen reagieren zu können. Regulierung und Bürokratie sollten somit stets als Mittel zum Zweck und nicht als Selbstzweck dienen. Problematisch ist ein zu kleinteiliger, komplexer und überfrachteter Regulierungsrahmen, der nicht nur mit zunehmenden Berichts- und Dokumentationspflichten oder langwierigen Prüfverfahren verbunden ist, sondern infolge einer steigenden Regulierungsintensität und neuer Vorschriften wirtschaftliche Aktivitäten erschweren oder gar verhindern kann, indem knappe unternehmerische Ressourcen gebunden werden, die nicht mehr für Investitionen, Innovationen oder die Schaffung neuer Arbeitsplätze zur Verfügung stehen.

Auch wenn der Übergang zwischen angemessenem Regulierungsrahmen und Überregulierung im Einzelfall nicht immer eindeutig und zumeist fließend ist, hat in Deutschland insgesamt ein besorgniserregender Trend eingesetzt, der immer stärker in Richtung Bürokratisierung und Überregulierung zeigt. Im internationalen Vergleich gilt Deutschland bereits als ein Hochbürokratieland (vgl. Abbildung 1).

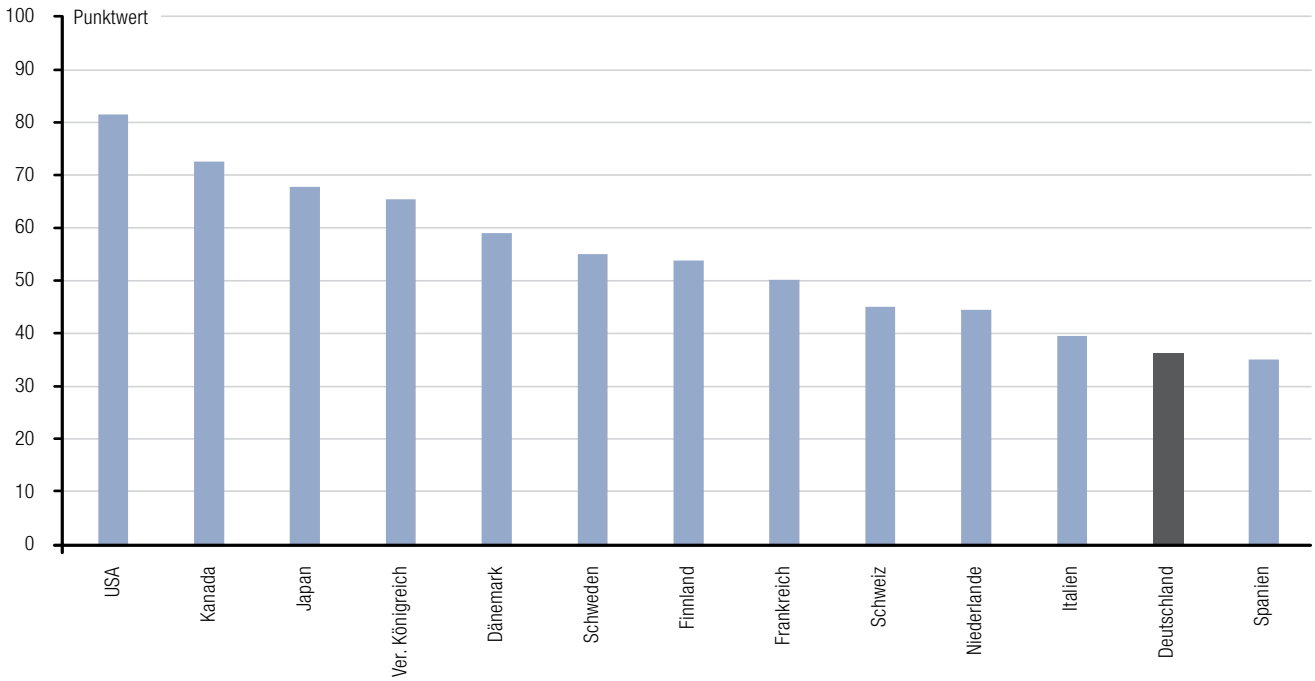
Zwar wurde diese Problematik auf politischer Ebene erkannt, nachhaltige Erfolge blieben jedoch bislang aus, weil Reformanstrengungen an Beharrungstendenzen gescheitert oder nicht über politische Absichtserklärungen hinausgegangen sind. Dabei bräuchte es gerade in Zeiten wachsender gesamtwirtschaftlicher und gesellschaftlicher Herausforderungen, wie sie aus der Dekarbonisierung, der Digitalisierung und dem demografischem Wandel resultieren, dringender denn je ein wachstums- und innovationsfreundlicheres Regulierungsumfeld.

In den nachfolgenden Kapiteln wird der Trend zu Bürokratisierung und Überregulierung anhand verschiedener

Abbildung 1:
Deutschland ist ein Hochbürokratieland

Subindex „Regulierung“ des Länderindex Familienunternehmen.
Je höher der Punktwert, desto besser das Abschneiden (Werte zwischen 0 und 100 möglich).

Quelle: Stiftung Familienunternehmen (2023).



Faktoren analysiert: Dazu zählt die Entwicklung des Erfüllungsaufwands, der die Kosten zur Befolgung regulatorischer Vorschriften abbildet (Kapitel 2.1).

Auch die Komplexität des Regulierungsgefüges sowie eine zunehmende Regulierungsintensität stellen Belastungsfaktoren dar. Dies gilt insbesondere für Planungs- und Genehmigungsverfahren, die eine investitionshemmende Wirkung entfalten können (Kapitel 2.2).

Die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung ermöglicht eine Entflechtung bürokratischer Abläufe und eine Reduktion von Bürokratiekosten. In diesem Zusammenhang wird anhand des Onlinezugangsgesetzes (OZG) gezeigt, inwiefern Digitalisierungspotenziale in der öffentlichen Verwaltung genutzt werden und wie Deutschland bei der Verfügbarkeit von E-Government-Angeboten im internationalen Vergleich abschneidet (Kapitel 2.3).

Zudem wird beleuchtet, inwiefern Eigeninteressen der öffentlichen Verwaltung einen Prozess der Selbstmehrung durch die Schaffung neuer Stellen infolge vermeintlich neuer Aufgabenbereiche begünstigen (Kapitel 2.4).

Anhand konkreter Handlungsoptionen wird abschließend aufgezeigt, wie sich der Trend zu Bürokratisierung und Überregulierung nicht nur stoppen, sondern umkehren lassen würde (Kapitel 3).

2 Bürokratisierung und Überregulierung in Deutschland

2.1 Steigender Erfüllungsaufwand

Ermittlung des Erfüllungsaufwands

Die staatliche Gesetzgebung wirkt sich durch ihre Zielbestimmungen nicht nur auf die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen aus, sondern ist bei den Normadressaten auch mit Folgekosten verbunden, die aus der Befolgung und Umsetzung gesetzlicher Vorgaben resultieren.

Im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung auf Bundesebene werden die Folgekosten von Regelungsvorhaben anhand des Erfüllungsaufwands ermittelt. Der Erfüllungsaufwand umfasst den gesamten messbaren Zeitaufwand und die Kosten, die durch die Befolgung einer bundesrechtlichen Vorschrift bei Bürgerinnen und Bürgern, der Wirtschaft und der öffentlichen Verwaltung entstehen.[1] Darunter fallen nicht nur die Bürokratiekosten aus Informations- und Meldepflichten, sondern auch der Sach- und Personalaufwand, der unmittelbar durch die Befolgung einer rechtlichen Vorgabe hervorgerufen wird. Nicht zum Erfüllungsaufwand zählen hingegen „sonstige Kosten“, die aus indirekten Effekten (z.B. kalkulatorische Kosten oder Gemeinkosten), der Veränderung von Steuern, Sozialabgaben und Gebühren sowie Auswirkungen auf Einzelpreise, dem allgemeinen Verbraucherpreisniveau oder der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung resultieren. Der Erfüllungsaufwand eines Regelungsvorhabens wird methodisch auf Grundlage des „Leitfadens zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung“ und des sogenannten Standardkostenmodells ermittelt. Dabei wird zwischen dem Umstellungsaufwand und dem laufenden (jährlichen) Erfüllungsaufwand unterschieden:[2] Der Umstellungsaufwand umfasst diejenigen Kosten, die infolge der Einführung oder Änderung rechtlicher Pflichten einmalig anfallen. Dazu zählen beispielsweise Umrüstungen von Maschinen und Anlagen oder Schulungsmaßnahmen. Der laufende Erfüllungsaufwand umfasst hingegen Kosten, die zur Befolgung einer gesetzlichen Vorgabe jährlich wiederkehrend auftreten und beispielsweise aus Melde- oder Dokumentationspflichten resultieren.

Bei der Umsetzung neuer Regelungsvorhaben wird der Erfüllungsaufwand für Bürger, Wirtschaft und Verwaltung im Vorblatt eines Gesetzesentwurfs ausgewiesen. Gleichwohl ist zu berücksichtigen, dass es sich zunächst nur um ex-ante Schätzungen handelt, die beispielsweise aufgrund unvollständiger Informationen hinsichtlich des Zeit- und Sachaufwands mit Ungenauigkeiten verbunden sind. Deshalb wird der bei den Normadressaten anfallende Erfüllungsaufwand im Rahmen der Evaluierung gesetzlicher Vorschriften nachgemessen. Der seit 2006 als unabhängiges Gremium eingerichtete Nationale Normenkontrollrat (NKR) überprüft die Regelungsvorhaben dahingehend, ob die Folgekosten wie vorgesehen ermittelt und inwiefern Möglichkeiten zur bürokratiearmen Umsetzung ausgeschöpft wurden.[3]

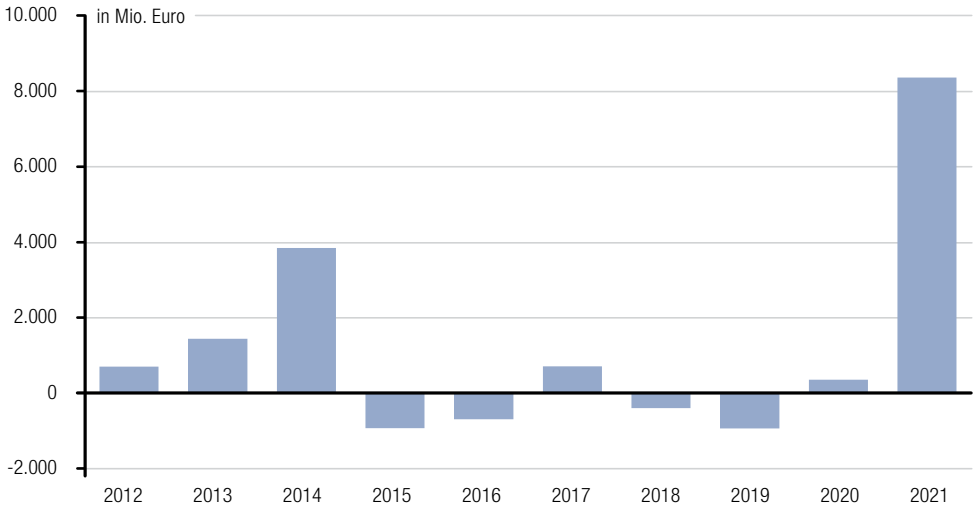


Abbildung 2:
Laufender Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft steigt

Jährliche Veränderung des laufenden Erfüllungsaufwands für den Normadressat „Wirtschaft“ in Millionen Euro.

Quelle: Statistisches Bundesamt (2023).

1 Vgl. Statistisches Bundesamt (2022). Neben bundesrechtlichen Regelungsvorhaben werden auch europarechtliche Vorgaben, die in Bundesrecht überführt werden, bei der Ermittlung des Erfüllungsaufwands einbezogen.
2 Vgl. Statistisches Bundesamt (2022).
3 Vgl. Nationaler Normenkontrollrat (2023).

Nachfolgend wird speziell die Entwicklung des Erfüllungsaufwands für die Wirtschaft näher betrachtet.

Entwicklung des Erfüllungsaufwands für die Wirtschaft

Abbildung 2 zeigt die jährliche Veränderung des laufenden Erfüllungsaufwands für den Normadressaten Wirtschaft. Seit Beginn der regelmäßigen Erfassung im Jahr 2012 hat sich dieser in der Summe um etwa zwölf Milliarden Euro erhöht. Nach einem spürbaren Anstieg bis 2014 hat sich die Kostendynamik zwischen 2015 und 2020 zwar zeitweise stabilisiert, ist im Jahr 2021 aber erneut sprunghaft angestiegen.[4]

Daneben stellt der Umstellungsaufwand einen weiteren und im Zeitverlauf nicht unerheblichen Belastungsfaktor dar, wie Abbildung 3 zeigt. Der vergleichsweise hohe Umstellungsaufwand in den Jahren 2020 und 2021 ist überwiegend auf Maßnahmen im Zuge der Corona-Pandemie (z.B. Anpassungen der Arbeitsschutzverordnungen) zurückzuführen. Die Belastungen durch Umstellungsaufwand belaufen sich im Betrachtungszeitraum (2012-2021) insgesamt auf über 19 und selbst bei Nicht-Berücksichtigung der Corona-Maßnahmen auf etwa 13 Milliarden Euro.[5]

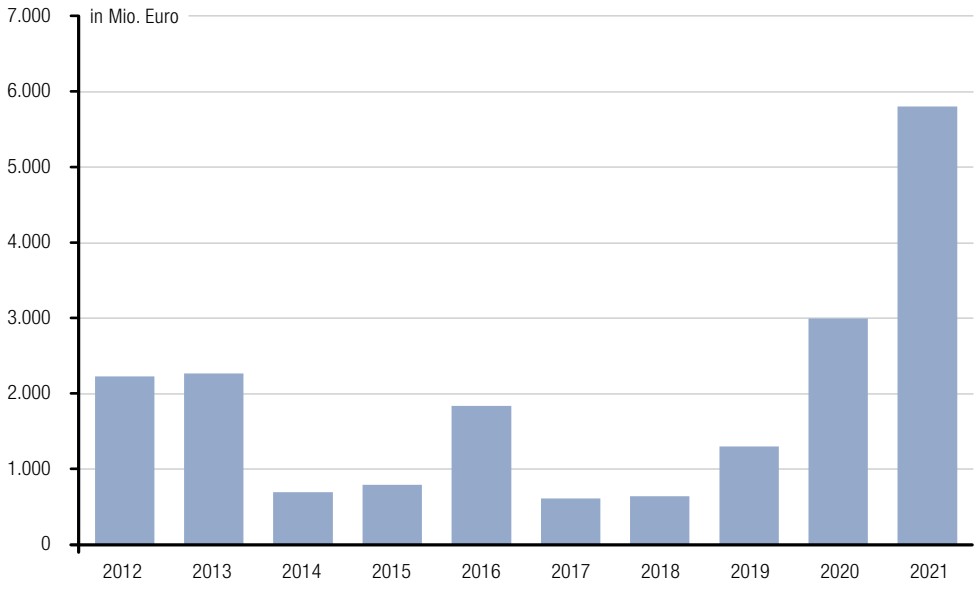


Abbildung 3:
Umstellungsaufwand als zusätzlicher Belastungsfaktor

Jährlicher Umstellungsaufwand für den Normadressat „Wirtschaft“ in Millionen Euro.

Quelle: Jahresberichte der Bundesregierung zum Stand des Bürokratieabbaus und zur besseren Rechtsetzung (2012-2021).

Diese Entwicklungen führen deutlich vor Augen, dass die Unternehmen seit vielen Jahren steigenden Kosten zur Erfüllung gesetzlicher Vorgaben ausgesetzt sind. Obwohl in der Vergangenheit einige Versuche unternommen wurden, den Erfüllungsaufwand zu begrenzen, sind nennenswerte Erfolge ausgeblieben. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Effekte entlastender Maßnahmen, wie sie beispielsweise mithilfe der Bürokratieentlastungsgesetze I bis III realisiert wurden, in der Zwischenzeit durch neue kostspielige Regelungen vollständig aufgezehrt wurden. Angesichts kleinteiliger und komplexer Regelungsvorhaben wie dem Lieferkettengesetz ist bei unzureichenden Kompensationsmaßnahmen mit einem weiteren Anstieg des Erfüllungsaufwands zu rechnen.

In der unternehmerischen Praxis stellt der Erfüllungsaufwand nicht nur eine abstrakte Größe dar, sondern ist oftmals mit beachtlichen Kosten verbunden, wie sich beispielhaft für

4 Vgl. Bundesregierung (2022) sowie Nationaler Normenkontrollrat (2021a).
5 Vgl. Nationaler Normenkontrollrat (2022).

den Maschinen- und Anlagebau sowie für das Gastgewerbe zeigen lässt.[6] Im Maschinen- und Anlagebau betragen die jährlichen Bürokratiekosten – alleine aus bundesrechtlichen Verpflichtungen – je nach Größe und Umsatzstärke der Unternehmen zwischen einem und drei Prozent des jährlichen Umsatzes, wobei kleine und mittlere Unternehmen überproportional belastet werden. Damit fallen die Bürokratiekosten in etwa so hoch aus wie die Forschungsausgaben dieser Unternehmen. Auch im Gastgewerbe belaufen sich die jährlichen Kosten aus bürokratischen Erfordernissen in Abhängigkeit von Größe und Umsatzstärke der Unternehmen auf etwa 1,2 bis sechs Prozent des jährlichen Umsatzes. Hierbei handelt es sich um konservative Schätzungen, da beispielsweise Vorgaben auf Landes- und Kommunalebene unberücksichtigt bleiben. Die tatsächlichen Kosten dürften deshalb weitaus höher liegen. Angesichts dieser Größenordnungen wird ersichtlich, dass regulatorische Vorschriften in hohem Maße unternehmerische Ressourcen binden, die im Endeffekt nicht mehr für Investitionen, Innovationen oder die Schaffung neuer Arbeitsplätze zur Verfügung stehen.

„One-in-One-out"-Regel: Eine Zwischenbilanz

Die „One-in-One-out"-Regel, auch als „Bürokratiebremse" bezeichnet, gilt seit 2015 und zielt darauf ab, den Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft zu begrenzen. Die Regel ist so konzipiert, dass die Bundesministerien für jedes neue Regelungsvorhaben, das mit zusätzlichem Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft verbunden ist, die Neubelastungen durch den Wegfall bestehender Regelungen im gleichen Umfang kompensieren sollen. Verfügt ein Ministerium nicht über hinreichend eigene Kompensationsmöglichkeiten, ist auch eine ressortübergreifende Kompensation möglich. Zudem besteht die Option, dass der Kompensationsbetrag eines Ministeriums gedeckelt werden kann, was zur Folge hat, dass für den entsprechenden Betrag keine Kompensation erfolgen muss.[7] Grundsätzlich von der Regel ausgenommen sind Vorhaben, die

- EU-Vorgaben, internationale Verträge, Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sowie des Europäischen Gerichtshofs jeweils 1:1 umsetzen,
- eine zeitlich begrenzte Wirkung (von maximal einem Jahr) haben oder
- der Abwehr erheblicher Gefahren dienen.

Der Umstellungsaufwand bleibt gänzlich unberücksichtigt.[8] Nur auf den ersten Blick erscheint die „One-in-One-out"-Regel als ein wirksames Instrument zur Begrenzung des Erfüllungsaufwands für die Wirtschaft. Im Rahmen der enggefassten Definition kann seit ihrer Einführung ein Rückgang des laufenden Erfüllungsaufwands von rund 3,6 Mrd. Euro verzeichnet werden (vgl. Tabelle 1). Ein positiver Nebeneffekt könnte hierbei ein gesteigertes Kostenbewusstsein bei der Ausgestaltung von Regelungsvorhaben auf Bundesebene sein.

Wird jedoch die 1:1-Umsetzung von EU-Vorgaben hinzugezogen, schmilzt die Entlastung bereits auf etwa 2,1 Mrd. Euro zusammen (vgl. Zwischensaldo 1, Tabelle 1). Da ein erheblicher Teil der Regelungsvorhaben aus der Überführung europäischer Vorgaben in nationales Recht resultiert, erscheint es wenig zielführend, diese in der „One-in-One-out"-Regel unberücksichtigt zu lassen. Zwar besteht seit dem Jahr 2022 auch auf europäischer Ebene eine „One-in-One-out"-Regelung, die damit verbundene Pflicht zur Kompensation der Folgekosten umfasst allerdings nur die unmittelbaren Bürokratiekosten (administrative burdens) und damit im Gegensatz zum deutschen Verfahren lediglich einen Teil des gesamten Erfüllungsaufwands.[9] Die Regelung auf europäischer Ebene wird in ihrer jetzigen Ausgestaltung daher kaum zu einer Begrenzung des Erfüllungsaufwands beitragen können.

Ebenso wenig werden die Folgekosten von Anpassungen des gesetzlichen Mindestlohns berücksichtigt, insofern sie auf Beschlüsse der Mindestlohnkommission zurückzuführen sind.[10] Würden diese Kosten hinzugerechnet, wäre der entlastende Effekt bereits vollständig aufgezehrt (vgl. Zwischensaldo II, Tabelle 1). Im Jahr 2021 wurde darüber hinaus von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, den Kompensationsbetrag infolge einer unzureichenden Kompensationsfähigkeit des verantwortlichen Ministeriums vollständig zu deckeln. Dadurch fließt der Erfüllungsaufwand in Höhe von etwa 4,2 Mrd. Euro, der sich infolge der Übererfüllung europäischer Vorgaben aus dem Gesetz zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungsquote ergibt, nicht in die „One-

6 Vgl. Icks/Weichert (2022) sowie Bex/Wittberg/Treurniet (2020).
7 Vgl. Bundesregierung (2017) sowie Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2015).
8 Vgl. Bundesregierung (2017).
9 Vgl. Europäische Kommission (2021).
10 Vgl. Nationaler Normkontrollrat (2022) und Bundesregierung (2016).

in-One-out"-Bilanz ein.[11] Die Möglichkeit, die Kompensationspflicht umfassend zu deckeln – insbesondere bei Einzelvorhaben mit hohen Folgekosten – erscheint kontraproduktiv bei einer Regel, die als Bürokratiebremse wirken soll.

Würden neben der 1:1-Umsetzung von EU-Vorgaben auch die Folgekosten der Mindestlohnanpassungen sowie gedeckelte Kompensationsbeträge vollständig in die „One-in-One-out"-Bilanz aufgenommen, zeigt sich statt eines Rückgangs ein signifikanter Anstieg des laufenden Erfüllungsaufwands in Höhe von rund 4,5 Mrd. Euro (vgl. Tabelle 1). In ihrer jetzigen Konzeption deckt die „One-in-One-out"-Regel demnach nur einen Teil der tatsächlichen Belastung ab und erscheint als Instrument zur effektiven Begrenzung des Erfüllungsaufwands ungeeignet. Da darüber hinaus der Umstellungsaufwand gänzlich unberücksichtigt bleibt, kann die „One-in-One-out"-Regel kaum als wirksame Bürokratiebremse bezeichnet werden. Diese Erkenntnis deckt sich mit der in den Abbildungen 2 und 3 dargestellten Belastungen für die Wirtschaft und wird durch Unternehmensbefragungen bestätigt. Im Rahmen einer Umfrage des Allensbach-Instituts im Jahr 2022 gaben zwei Drittel der Unternehmen an, dass der Erfüllungsaufwand seit 2015 gestiegen sei. Nur 24 Prozent sahen keine Veränderung und lediglich vier Prozent eine Verringerung der Bürokratiekosten.[12]

Veränderung des laufenden Erfüllungsaufwands in Milliarden Euro für den Zeitraum von 2015–2021

„One-in-One-out"-Bilanz (enggefasste Definition)	**-3,6**
Saldo aus 1:1-Umsetzung von EU-Vorgaben	+1,5
Zwischensaldo I	*-2,1*
Saldo aus Anpassungen des Mindestlohns	+2,4
Zwischensaldo II	*+0,3*
Saldo aus Deckelung von Kompensationsbeträgen	+4,2
„One-in-One-out"-Bilanz (erweiterte Definition)	**+4,5**

Tabelle 1:
„One-in-One-out"-Bilanz

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Jahresberichte der Bundesregierung zum Stand des Bürokratieabbaus und zur besseren Rechtsetzung (2015-2021) sowie Deutscher Bundestag (2021a).

2.2 Komplexitäts- und Umsetzungsproblematik

Die Bürokratiebelastung hängt nicht nur vom Erfüllungsaufwand, sondern auch von der Komplexität und Nachvollziehbarkeit des Regulierungsrahmens ab. Im vergangenen Jahr galten in Deutschland – allein im Bundesrecht – insgesamt 1.773 Gesetze mit 50.738 Einzelnormen sowie 2.795 Verordnungen mit 42.590 Einzelnormen.[13] Damit hat die Anzahl geltender Einzelnormen aus Gesetzen und Verordnungen des Bundes seit 2010 um fast 20 Prozent auf über 93.000 zugenommen (vgl. Abbildung 4). Eine Abschwächung dieser Dynamik, geschweige denn eine Trendumkehr, ist derzeit nicht erkennbar. Würden zusätzlich noch die Gesetze und Verordnungen der 16 Bundesländer, das Kommunal- sowie das unmittelbar geltende EU-Recht einbezogen, läge der Wert noch deutlich höher. Neben einer Zunahme der Regulierungsintensität stellen die ständige Anpassung sowie eine wenig praxisnahe Ausgestaltung vieler Vorschriften weitere Belastungsfaktoren dar.

Angesichts der stetigen zahlenmäßigen Zunahme von Gesetzen und Verordnungen umfasst das Bundesgesetzblatt bereits seit vielen Jahren regelmäßig einen Umfang von über 3.000 Seiten. Im Jahr 2021 waren es sogar mehr als 6.500 Seiten.[14] Auch wenn die Wirtschaft nicht der alleinige

11 Vgl. Bundesregierung (2022) sowie Deutscher Bundestag (2021a).
12 Vgl. Institut für Demoskopie Allensbach (2022).
13 Vgl. Deutscher Bundestag (2022).
14 Vgl. Bundesministerium der Justiz (2023).

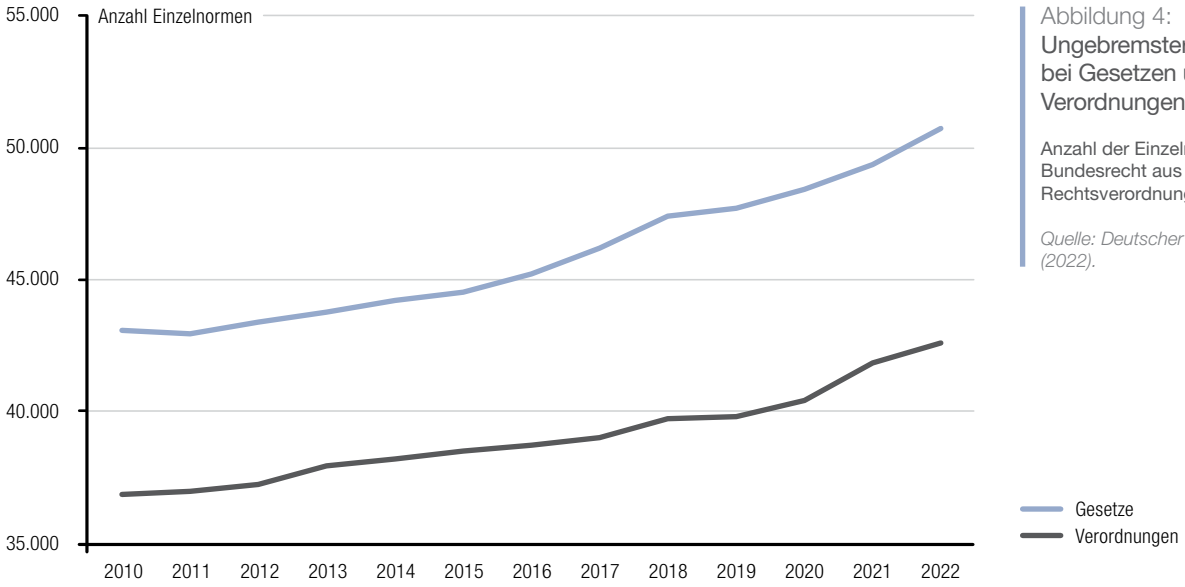


Abbildung 4:
Ungebremster Anstieg bei Gesetzen und Verordnungen

Anzahl der Einzelnormen im Bundesrecht aus Gesetzen und Rechtsverordnungen.

Quelle: Deutscher Bundestag (2022).

Normadressat neuer Regelungsvorhaben ist, ist sie in vielen Bereichen mit einer zunehmenden Komplexität der Regelwerke konfrontiert: So hat sich in den zurückliegenden drei Jahrzehnten die Zahl einschlägiger Vorschriften im Baurecht – auch aufgrund 16 verschiedener Landesbauordnungen – von 5.000 auf fast 20.000 vervierfacht.[15] In besonderer Weise sind Großprojekte von komplexen bürokratischen Vorschriften und Erfordernissen betroffen, wie das Beispiel des Ausbaus des Frankfurter Flughafens vor Augen führt: Der Planfeststellungsbeschluss für den Bau der Startbahn West im Jahr 1971 umfasste 23 Seiten, wohingegen der Planfeststellungsbeschluss zum Bau der Nordwest-Landebahn im Jahr 2007 einen Umfang von etwa 2.500 Seiten aufwies.[16]

Wenig überraschend gehört das Thema „Bürokratie" aus Sicht vieler Unternehmen – neben dem demografischen Wandel und hohen Energiepreisen – seit geraumer Zeit zu den wichtigsten Problemfeldern. Dabei tragen vor allem die fehlende Flexibilität, die Geschwindigkeit von Verwaltungsprozessen sowie der Umfang und die Verständlichkeit bürokratischer Auflagen zu einer wachsenden Unzufriedenheit bei. Im Mittelpunkt der Kritik stehen die Planungs- und Genehmigungsverfahren. Hier sehen mittlerweile über 20 Prozent der befragten Unternehmen zumindest kleine und fast 70 Prozent große Defizite im bestehenden System.[17] So hat sich der Faktor „Dauer und Komplexität von Planungs- und Genehmigungsverfahren" in den letzten Jahren zu einem der bedeutsamsten Standortnachteile des Landes entwickelt (vgl. Abbildung 5).[18]

Langwierige Verfahren schränken nicht nur den Handlungsspielraum der Unternehmen über Gebühr ein, sondern binden auch Ressourcen, die nicht mehr für andere unternehmerische Zwecke zur Verfügung stehen. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Verfahren mehr Zeit in Anspruch nehmen als die Durchführung bzw. Realisierung des eigentlichen Vorhabens. Davon sind vor allem große Infrastrukturprojekte betroffen, deren Umsetzung sich über viele Jahre oder sogar Jahrzehnte hinzieht. So beträgt die Gesamtdauer zur Umsetzung eines Schienenprojekts mit einer Länge von 30 km – von der Vorplanung bis zur Inbetriebnahme – im Durchschnitt etwa 23 Jahre, wobei davon schätzungsweise zwei Drittel nur auf Planungs- und Genehmigungsverfahren entfallen. Ähnlich verhält es sich bei Bundesfernstraßenprojekten mit einer Länge von 20 km: Während die Gesamtdauer im Durchschnitt rund 22 Jahre beträgt, sind davon etwa 15 Jahre auf bürokratische Verfahren zurückzuführen.[19] Auch bei Projekten zur Erneuerung oder zum Ausbau von Verteil- und

15 Vgl. FAZ (2019).
16 Vgl. Freshfields/Bruckhaus/Deringer (2016).
17 Vgl. Institut für Demoskopie Allensbach (2022).
18 Vgl. DIHK (2020).
19 Vgl. Deutscher Bundestag (2021b).

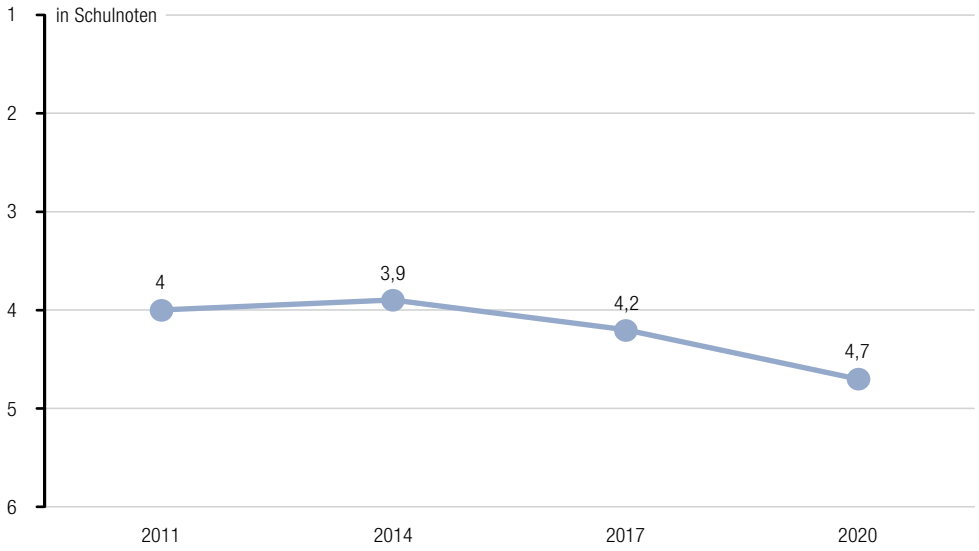


Abbildung 5:
Planungs- und Genehmigungsverfahren als Standortnachteil

Bewertung des Standortfaktors „Planungs- und Genehmigungsverfahren“ in Schulnoten. DIHK-Umfrage „Netzwerk Industrie“ 2020.

Quelle: DIHK (2020).

Übertragungsnetzen, die zum Gelingen der Energiewende unverzichtbar sind, beläuft sich die Realisierungsdauer aufgrund bürokratischer Erfordernisse oftmals auf mehr als zehn Jahre.[20] Selbst der Bau einer Windkraftanlage – von der Vorplanung bis zu ihrem Netzanschluss – beansprucht infolge komplexer Verwaltungsverfahren durchschnittlich zwischen fünf und sieben Jahre.[21]

Diese Beispiele unterstreichen, dass die Planungs- und Genehmigungsverfahren in ihrer jetzigen Form einen erheblichen Bremsfaktor für die Realisierung von Investitionen darstellen. Sie fügen sich in ein Gesamtbild ein, in dem bürokratische Erfordernisse zu den gravierendsten Investitionshemmnissen in Deutschland gehören. Aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive wirkt sich eine dauerhaft geminderte Investitionstätigkeit langfristig negativ auf den Kapitalstock und das Potenzialwachstum sowie im Endeffekt auf den künftigen Wohlstand eines Landes aus.[22] Zusätzlich wird die Fähigkeit der Unternehmen, Verfahrens- und Produktinnovationen als Antwort auf aktuelle Herausforderungen wie die Digitalisierung oder den Klimawandel hervorzubringen, gehemmt, sodass daraus langfristig Wettbewerbsnachteile entstehen können.

Da nicht nur der Ausbau, sondern oftmals auch der Erhalt und die Sanierung der Verkehrsinfrastruktur von langwierigen Verfahren betroffen sind, hat in den letzten Jahren ein erheblicher Qualitätsverlust der Infrastrukturnetze eingesetzt, der einem stetig steigenden Güter- und Personenverkehrsaufwand gegenübersteht. Im Ergebnis wird nicht nur die unternehmerische Geschäftstätigkeit, sondern auch die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit beeinträchtigt.[23]

Ein negativer Nebeneffekt übermäßig komplexer bürokratischer Prozesse ist außerdem, dass politische und gesellschaftliche Ziele nicht erreicht werden können. Dies gilt derzeit vor allem im Hinblick auf die Klima- und Energiepolitik. Bei der aktuellen Ausbau- und Genehmigungsgeschwindigkeit von erneuerbaren Energien und Stromnetzen lassen sich die klimapolitischen Ziele kaum erreichen. Damit im Jahr 2030 80 Prozent der Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien erfolgen kann, wäre beispielsweise eine Verfünffachung des jährlichen Zubaus bei der Windenergie notwendig.[24] Im Umkehrschluss ist ein beschleunigter Ausbau aber mit einer absehbaren Vervielfachung der anhängigen Planungs- und Genehmigungsverfahren verbunden, die sich bei Beibehaltung des Status quo über viele Jahre erstrecken und vermutlich weiter verlangsamen würden. Ein vergleichbares Bild zeigt sich beim Ausbau von Verteil- und Übertragungsnetzen.

20 Vgl. Bundesnetzagentur (2023).
21 Vgl. Ganswindt (2022).
22 Vgl. Bardt et al. (2017).
23 Vgl. Assmann (2022).
24 Vgl. DIHK (2022).

Strukturelle Probleme von Planungs- und Genehmigungsverfahren

Die Verlangsamung und Verkomplizierung der Verfahren sind auf verschiedene Faktoren zurückzuführen, die zum Teil vorhabenspezifisch sind und von den jeweiligen Verfahrensarten und -stufen abhängen. Allerdings gibt es auch eine Reihe grundlegender Strukturprobleme:

- **Langwierige Doppelprüfungen:** Vor allem bei Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren kommt es regelmäßig zu Doppelprüfungen, die aus Überlappungen einzelner Verfahrensstufen resultieren. In diesem Fall müssen aufwendige Prüfverfahren (z. B. die Umweltverträglichkeitsprüfung) wiederholt werden.[25]
- **Zunehmende Klagerisiken:** Insbesondere Planfeststellungsbeschlüsse sind Gegenstand langwieriger gerichtlicher Verfahren, da nach der Abschaffung der materiellen Präklusionsregelung[26] infolge eines Urteils des EuGH die Möglichkeit für Einwendungen auch im Nachgang an das Verwaltungsverfahren besteht, was viele Vorhaben verkompliziert. In diesem Zusammenhang hat sich, mit dem Ziel, die Vorhaben rechtlich absichern zu lassen, die durchschnittliche Anzahl behördlich angeforderter Gutachten von zwei im Jahr 2004 auf zuletzt fünf bis zehn erhöht. Die Zunahme erforderlicher Gutachten stellt darüber hinaus einen erheblichen Kostentreiber dar.[27]
- **Verzögerungen des Beginns gesetzlicher Fristen:** Der Beginn gesetzlicher Genehmigungsfristen wird in der Praxis oftmals durch zeitintensive Prüfverfahren unterschiedlicher Behörden oder durch Nachforderungen von Unterlagen verzögert. Dies hat mitunter zur Folge, dass Unterlagen aufgrund veränderter rechtlicher Rahmenbedingungen erneut eingereicht und wiederholt geprüft werden müssen.[28]
- **Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung:** Aktuell erfolgt die Beteiligung der Öffentlichkeit auf unterschiedlichen Verfahrensstufen. Die umfassendste Einbindung findet jedoch erst im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens (sog. Erörterungstermin) statt. Der späte Zeitpunkt hat teilweise zur Folge, dass Einwände und daraus resultierende Veränderungen an den betroffenen Projekten nicht nur mit mehr Kosten, sondern auch erheblichen Verzögerungen verbunden sind. Wenig adressatengerechte Formate (z.B. umfangreiche Fachgutachten) können zudem die öffentliche Akzeptanz der Vorhaben mindern.[29]
- **Engpässe in Planungs- und Genehmigungsbehörden:** Die wachsende (inhaltliche) Komplexität der Verfahren trägt dazu bei, dass Kapazitäten in den zuständigen Verwaltungsbehörden – wie zum Beispiel Verwaltungsgerichten – über einen längeren Zeitraum gebunden werden, was zu einer Verzögerung bei der Bearbeitung von Anträgen oder gerichtlichen Verfahren führt.[30] Zusätzlich erweist sich der Mangel an Fachkräften zunehmend als limitierender Faktor bei der zeitnahen Bearbeitung von Anträgen und Verfahren.

Zwar wurden auf politischer Ebene in der jüngeren Vergangenheit eine Vielzahl verschiedener Maßnahmen beschlossen, die auf eine Beschleunigung der Planungs- und Genehmigungsverfahren abzielen. Darunter fallen beispielsweise das Planungsbeschleunigungsgesetz I (2018), das Planungsbeschleunigungsgesetz II (2020), das Planungsbeschleunigungsgesetz III (2020), das Investitionsbeschleunigungsgesetz (2020) sowie das LNG-Beschleunigungsgesetz (2022).[31] Die erhoffte Wirkung konnte bislang jedoch nicht oder nur partiell erzielt werden. Dies kann zu einem erheblichen Teil darauf zurückgeführt werden, dass die beschlossenen Maßnahmen nur für politisch vorselektierte Bereiche (z.B. LNG-Terminals) gelten oder lediglich einzelne Verfahrensschritte adressieren. Trotz akuten Handlungsbedarfs sind

25 Vgl. DIHK (2022).
26 Die materielle Präklusion besagt, dass nicht-fristgemäß vorgebrachte Einwendungen im Verwaltungsverfahren auch von gerichtlichen Verfahren ausgeschlossen sind.
27 Vgl. Schaefer (2021) sowie Assmann (2022).
28 Vgl. DIHK (2022).
29 Vgl. Assmann (2022).
30 Vgl. Schaefer (2021).
31 Vgl. BMVI (2023).

grundlegende Veränderungen am bestehenden Verfahrenssystem bislang – auch aufgrund fehlender politischer Reform- und Veränderungsbereitschaft – weitgehend ausgeblieben, weshalb strukturelle Probleme unvermindert fortbestehen. Beispielhaft hierfür ist, dass die Wiedereinführung einer materiellen Präklusionsregelung im Jahr 2020 aus dem Entwurf des Planungsbeschleunigungsgesetzes III gestrichen wurde.

Offensichtlich handelt es sich nicht um ein Erkenntnis-, sondern vielmehr um ein Umsetzungsproblem, dass durch die Anreizstrukturen der öffentlichen Verwaltung verstärkt wird:[32] Zum einen bleiben regulatorische Vorschriften in der Praxis oftmals auch dann bestehen, wenn die zugrundeliegenden Probleme gar nicht mehr existieren. Zum anderen führt eine überdurchschnittlich stark ausgeprägte Risikoaversion öffentlicher Behörden dazu, dass Regulierungen oft zu restriktiv ausfallen. In Kombination mit mangelndem politischen Gestaltungswillen werden Innovationen und Investitionen schon im Keim erstickt oder über Gebühr verkompliziert, wie die Dauer von Planungs- und Genehmigungsverfahren auf tragische Weise zeigt.

2.3 Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung – Status quo

Die Digitalisierung spielt nicht nur für die Wirtschaft, sondern auch für die öffentliche Verwaltung eine immer größere Rolle. Mit ihrer Hilfe können bürokratische Abläufe entflochten und der Zeit- und Kostenaufwand für alle Beteiligten reduziert werden. Insbesondere kostenintensive und zuweilen ressourcenbindende Melde- oder Dokumentationspflichten ließen sich auf diesem Weg vereinfachen. Die Digitalisierung ist zugleich eine entscheidende Stellschraube zur Verbesserung der Servicequalität sowie Hebel für strukturelle Veränderungen von Verfahrensabläufen und eine Steigerung der Effizienz der öffentlichen Verwaltung.[33] Obwohl eine digitalisierte öffentliche Verwaltung mit unübersehbaren Vorteilen verbunden ist, kommt der Ausbau von E-Government-Angeboten hierzulande noch immer nur schleppend voran. Im Mittelpunkt der politischen Maßnahmen zur Ausweitung des Angebots digitaler Verwaltungsleistungen stand in den letzten Jahren das Onlinezugangsgesetz (OZG).

Das OZG wurde im Jahr 2017 verabschiedet und sah vor, dass bis zum Ende des Jahres 2022 alle 575 behördlichen Leistungsbündel von Bund, Ländern und Kommunen online zugänglich sein sollten, was die Schaffung der dafür erforderlichen IT-Infrastruktur miteinschließt, um eine reibungslose Vernetzung unterschiedlicher Leistungen und Akteure zu ermöglichen.[34] Bei der Entwicklung der Online-Leistungen wird auf das EfA-Prinzip („Einer für Alle“) zurückgegriffen, wonach digitale Verwaltungsleistungen von einzelnen Ländern oder Kommunen federführend entwickelt und anschließend für alle anderen Akteure zur Verfügung gestellt werden sollen. Mit diesem Ansatz soll vermieden werden, dass jede Kommune oder jedes Bundesland eigene Lösungen in einem ressourcen- und kostenintensiven Verfahren entwickeln muss.[35] Ein weiteres Element zur Umsetzung des OZG ist die Registermodernisierung, die darauf abzielt, dass Unternehmen und Bürger erforderliche Nachweise nur noch einmalig an die entsprechenden Behörden übermitteln müssen und der Austausch der Daten zwischen Behörden – im Rahmen und unter Einhaltung datenschutzrechtlicher Grundsätze – vereinfacht wird (sog. „Once-Only“-Prinzip). Auf diesem Weg soll der Austausch von Daten zwischen verschiedenen Verwaltungsbereichen effizienter ausgestaltet werden, indem widersprüchliche Angaben, langwierige Abgleichprozesse von Registern oder redundante Datenerhebungen vermieden werden.[36]

Angesichts der hochgesteckten Ziele fällt die Bilanz des OZG mehr als ernüchternd aus: Von den 575 Verwaltungsbündeln waren bis zum Ende der Umsetzungsperiode am 31.12.2022 bundesweit nur 105 flächendeckend verfügbar. Dies entspricht einem Anteil von lediglich 18 Prozent und führt die Zielverfehlungen mehr als deutlich vor Augen. Selbst das im Rahmen der Initiierung sogenannter „OZG-Booster“ festgelegte Minimalziel von 115 digitalisierten Leistungen bis zum Ende der Umsetzungsphase konnte nicht erreicht werden.

Dieses blamable Abschneiden ist auf unterschiedliche Ursachen zurückzuführen. Auf institutioneller Ebene erschwert das komplexe Zusammenspiel verschiedenster Akteure mit unterschiedlichen – und im Zeitverlauf aufgrund tagespolitischer Erwägungen wechselnder – Zuständigkeiten, Kompetenzen, Kontrollgremien und Planungsstäben eine zielgerichtete Koordination.[37] Zwar trägt auch das föde-

32 Vgl. Haucap (2022).
33 Vgl. Röhl (2023).
34 Vgl. Bundesministerium des Inneren und für Heimat (2023a). Im Rahmen des OZG wurden auf Basis des OZG-Umsetzungskatalogs über 6.000 einzelne Verwaltungsleistungen zu 575 Leistungsbündeln zusammengefasst.
35 Vgl. Nationaler Normenkontrollrat (2022).
36 Vgl. Bundesministerium des Inneren und für Heimat (2023b).
37 Vgl. Nationaler Normenkontrollrat (2022).

rale Gefüge zu einem gewissen Grad zu dieser Komplexität bei. Gleichwohl stellt der Föderalismus nicht den Kern des Problems dar, da er für die Zuordnung von eindeutigen Zuständigkeiten und Kompetenzen kein Hindernis sein muss. Vielmehr könnte der föderale Wettbewerb dazu beitragen, dass effiziente technologische Ansätze für die Verbesserung von Verwaltungsleistungen, die auf einer Ebene entwickelt wurden, von anderen föderalen Ebenen und Behörden übernommen werden. Darüber hinaus ist anzuzweifeln, ob eine stärkere Zentralisierung von Befugnissen in der Praxis mit besseren Ergebnissen verbunden wäre. Es erscheint daher unangemessen, den unbefriedigenden Zustand bei der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung dem föderalen System anzulasten.[38] Vor diesem Hintergrund ist auch eine zu strikte Anwendung des EfA-Prinzips kritisch zu sehen. Der Versuch, technologische Einheitslösungen hervorzubringen, kann einerseits einen wettbewerbs- und innovationshemmenden Effekt haben und andererseits unterschiedlichen technologischen Anforderungen nicht gerecht werden.[39] Letzteres kann im Zweifel mit hohen Umrüstkosten und einem erheblichen Umstellungsaufwand für die betroffenen Verwaltungseinheiten einhergehen.

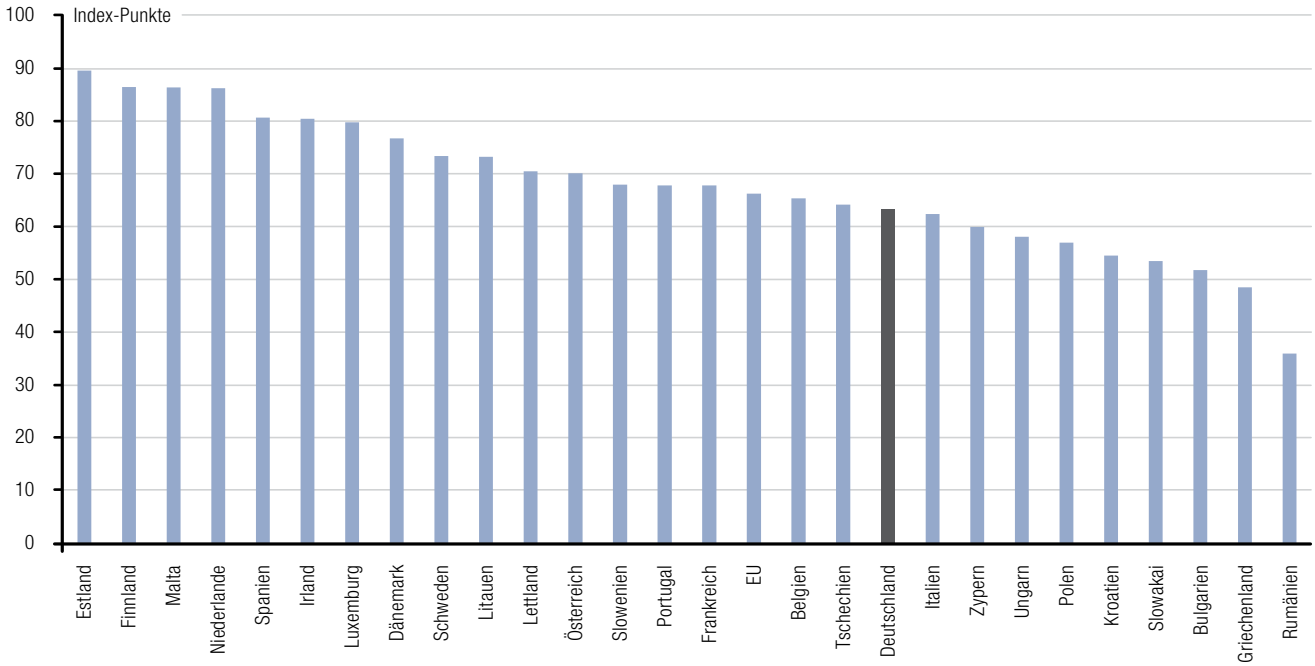
Ein weiteres Problem besteht zuweilen darin, dass technologische Schnittstellen oder Mindeststandards, mit deren Hilfe sich dezentral entwickelte Ansätze verknüpfen ließen, fehlen oder nur unzureichend definiert sind. Dadurch wird eine schnelle Übernahme und Interoperabilität effizienter und kostengünstiger Ansätze erschwert.[40]

Die Entwicklung praktikabler Ansätze zur Bereitstellung digitaler Verwaltungsleistungen wird teilweise durch fehlende Fachkompetenzen oder strukturbedingte Beharrungstendenzen behindert. Auf dem Weg des geringsten Widerstands

Abbildung 6:
Deutschland rückständig bei der Verfügbarkeit digitaler Verwaltungsleistungen

DESI Subindex „Digitale Öffentliche Dienste“. Je höher der Punktwert, desto besser das Abschneiden (Werte zwischen 0 und 100 möglich).

Quelle: Europäische Kommission (2023).



38 Vgl. Lenz (2021) für eine ausführlichere Diskussion der Rolle föderaler Strukturen bei der Umsetzung digitalpolitischer Maßnahmen.
39 Vgl. Nationaler Normenkontrollrat (2022).
40 Ebenda.

werden bestehende Verfahren lediglich oberflächlich in Onlineformate überführt, anstatt die Digitalisierung als Instrument für eine umfassende Vereinfachung bürokratischer Abläufe und Prozesse zu nutzen. In diesem Zusammenhang berichten über 30 bzw. knapp 40 Prozent der befragten Unternehmen davon, dass im Verlauf der Verwaltungsprozesse – trotz anfänglicher Nutzung digitaler Verfahren – häufig bzw. gelegentlich wieder auf analoge Formate umgestellt werde.[41] Schließlich ist für die fehlende Verfügbarkeit digitaler Verwaltungsleistungen auch die schwerfällige Umsetzung der Registermodernisierung verantwortlich, sodass oft auf analoge Verfahren zurückgegriffen werden muss und digitale Sackgassen entstehen.

Der Fehlschlag bei der Umsetzung des OZG fügt sich in das deutsche Gesamtbild hochgesteckter, aber meist unerreichter digitalpolitischer Ziele ein. So verwundert es nicht, dass Deutschland bei der Verfügbarkeit digitaler Verwaltungsleistungen im internationalen Vergleich weit abgeschlagen rangiert. Auf europäischer Ebene wird die Verfügbarkeit digitaler öffentlicher Dienste im Rahmen des Digital Economy and Society Index (DESI) gemessen. Hier bewegt sich Deutschland im Jahr 2022 deutlich unterhalb des EU-Durchschnitts auf Platz 18 (vgl. Abbildung 6), wobei es im Vorjahresvergleich einen weiteren Platz eingebüßt hat. Der Rückstand zur Spitzengruppe, zu der insbesondere Länder aus dem baltischen und skandinavischen Raum zählen, ist mittlerweile beachtlich. Ein genauerer Blick auf den Teilindex „Digitale öffentliche Dienste“ des DESI verdeutlicht, dass Deutschland insbesondere bei der Verfügbarkeit digitaler Verwaltungsleistungen für Unternehmen (19. Platz) und der Nutzung bereits vorhandener Daten für Formulare und Anträge durch die Behörden, also der Umsetzung des „Once-Only“-Prinzips, weit abgeschlagen ist (23. Platz). Bedenklich erscheint zudem, dass sich der Rückstand zur Spitzengruppe in den vergangenen Jahren – trotz politischer Willensbekundungen, an diesem Zustand etwas ändern zu wollen – weiter vergrößert hat.[42] Dieser Umstand unterstreicht einmal mehr, dass vor allem für Unternehmen digitale Vereinfachungspotenziale für Verwaltungsleistungen, beispielsweise bei Melde- und Dokumentationspflichten, ungenutzt bleiben. Konsequenterweise bescheinigt in einer Unternehmensbefragung aus dem Jahr 2022 eine überwältigende Mehrheit von 90 Prozent der öffentlichen Verwaltung in Deutschland einen im Vergleich zur Privatwirtschaft rückständigen Digitalisierungsgrad.[43]

Doch nicht nur im europäischen, sondern auch im weltweiten Vergleich schneidet Deutschland bei der Verfügbarkeit von E-Government-Angeboten weit unterdurchschnittlich ab, wie der Digital Government Index der OECD zeigt. Im Ranking der OECD belegt Deutschland aktuell lediglich den 25. Platz.[44] Die unzureichenden Fortschritte in diesem Bereich stellen zunehmend einen massiven Standortnachteil Deutschlands dar.

2.4 Expandierende Ministerialbürokratie

Der Trend zur Bürokratisierung zeigt sich zudem in Expansionstendenzen der öffentlichen Verwaltung – speziell bei der Ministerialbürokratie auf Bundesebene (vgl. Abbildung 7). Dafür gibt es verschiedene politökonomische Erklärungsansätze, die vor allem aus dem Bereich der Neuen Politischen Ökonomie stammen. Einer der bekanntesten ist das Bürokratiemodell von Niskanen, das auf einem mikroökonomischen Erklärungsansatz basiert.[45] Es beschreibt die Beziehung zwischen bürokratischen Einrichtungen (öffentliche Verwaltung), die als Anbieter öffentlicher Dienstleistungen fungieren, und den politischen Entscheidungsträgern (Regierung), die wiederum das Budget der Verwaltungseinheiten bewilligen und die Dienstleistungen der Verwaltung nachfragen. Seitens der öffentlichen Verwaltung besteht unter Annahme eines nutzen- und budgetmaximierenden Verhaltens ein Anreiz dafür, das eigene Budget, den Tätigkeitsbereich oder die Personalausstattung möglichst stark auszuweiten. Gleichzeitig fällt das Interesse der öffentlichen Verwaltung an Deregulierungsmaßnahmen, die auf einen Abbau bürokratischer Vorschriften oder Stellen abzielen, entsprechend gering aus.

Seit dem Jahr 2014 ist die Zahl der Stellen allein in den Bundesministerien um etwa 30 Prozent angestiegen, was nahezu vollständig auf die Erhöhung der Planstellen für Beamte zurückgeführt werden kann.[46] Ihre Zahl ist seit 2014 um mehr als 40 Prozent gewachsen, während die Zahl der Stellen für Angestellte fast unverändert geblieben ist (vgl. Abbildung 7).

Die Ministerien führen die Ausweitung der Personalausstattung auf neue oder veränderte Tätigkeits- und Aufgabenfelder sowie eine vermeintlich wachsende Bedeutung des eigenen Politikbereichs zurück.[47] Auch wenn dies im Einzelfall

41 Vgl. Institut für Demoskopie Allensbach (2022).
42 Vgl. Europäische Kommission (2022).
43 Vgl. Institut für Demoskopie Allensbach (2022).
44 Vgl. OECD (2019).
45 Vgl. Niskanen (1971, 1975).
46 Es werden lediglich die Planstellen (Beamte) bzw. Stellen (Angestellte) der Bundesministerien inkl. Kanzleramt ohne Leerstellen und ohne nachgeordnete Bereiche berücksichtigt, die in den jährlichen Bundeshaushaltsplänen ausgewiesen werden.
47 Vgl. Haas/Hermann/Eckstein (2021).

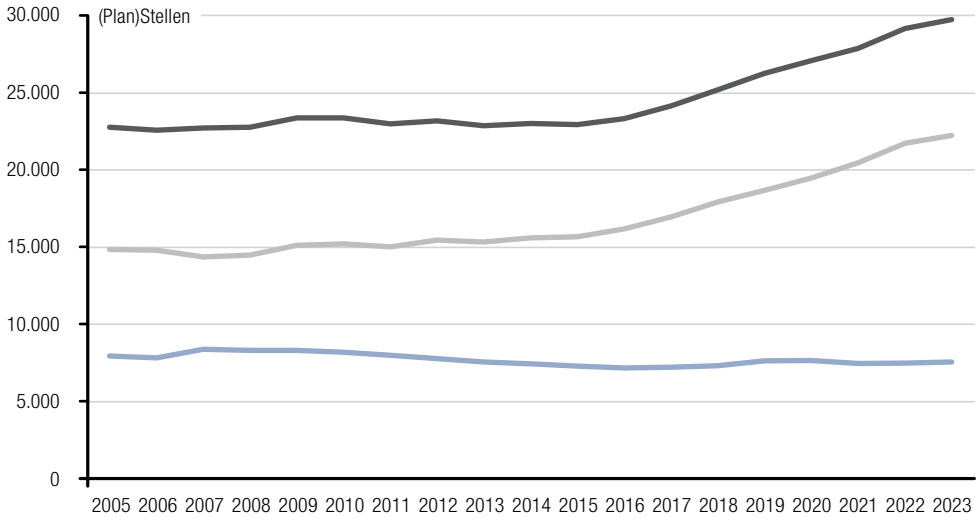


Abbildung 7:
Tausende neue Stellen bei den Bundesministerien

Anzahl der (Plan-)Stellen für Beamte und Angestellte der Bundesministerien inklusive Bundeskanzleramt (ohne Leerstellen).

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Bundeshaushaltspläne der Jahre 2005 bis 2023.

zu einem gewissen Grad zutreffen mag, lässt sich der Umfang des Stellenaufbaus der vergangenen Jahre damit nicht zufriedenstellend rechtfertigen. Dies gilt beispielsweise für die Entwicklung der Planstellen in den obersten Besoldungsgruppen wie der Besoldungsordnung B, zu der Spitzenbeamte wie Ministerialräte zählen. Die Anzahl der Planstellen in der Besoldungsgruppe B hat sich seit 2014 um fast 45 Prozent von knapp 1.500 auf fast 2.200 erhöht und befindet sich seither auf einem ungebrochenen Wachstumspfad (vgl. Abbildung 8). Hier gilt es – gerade vor dem Hintergrund, dass das Niveau der Planstellen zuvor 15 Jahre lang stabil war – kritisch zu hinterfragen, ob es tatsächlich einer Ausweitung der ministeriellen Führungsebenen in diesem Ausmaß bedarf. Zumal der Trend zur Stellenmehrung wohl zu einem erheblichen Teil auf politisches Kalkül zurückgeführt werden kann, insbesondere in Wahljahren neue Stellen in oberen Besoldungsgruppen zu schaffen oder Beförderungen zu forcieren, auch bekannt als „Operation Abendsonne“.[48]

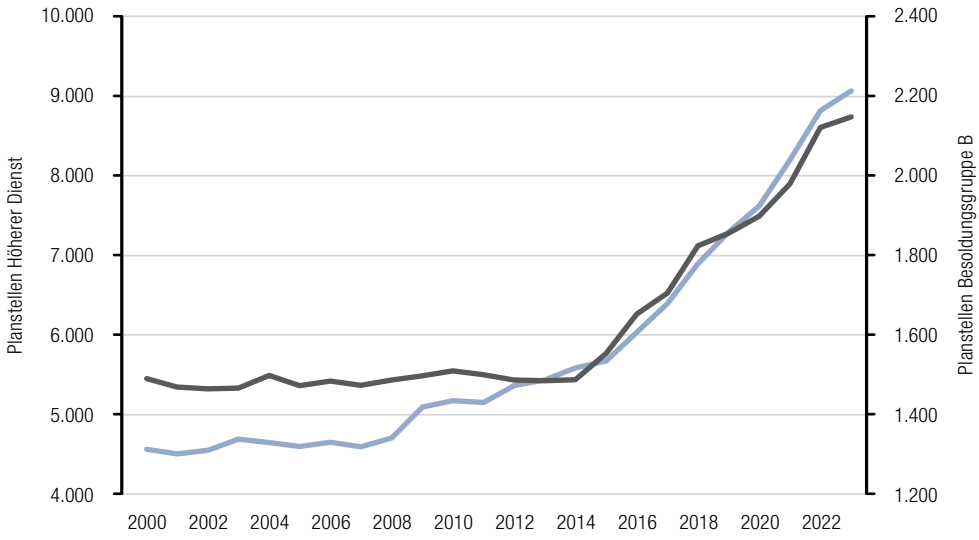


Abbildung 8:
Stellenmehrung in den oberen Besoldungsgruppen auffallend groß

Anzahl der Planstellen für Beamte der Bundesministerien inklusive Bundeskanzleramt (ohne Leerstellen).

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Bundeshaushaltspläne der Jahre 2005 bis 2023.

48 Vgl. Deutscher Bundestag (2018).

Ein noch stärkerer Anstieg der Planstellen lässt sich in der Besoldungsgruppe „Höherer Dienst“[49] beobachten, zu der beispielsweise Referatsleiter in den Ministerien zählen. Hier beträgt die Zunahme seit dem Jahr 2014 fast 60 Prozent (vgl. Abbildung 8). Insgesamt entfällt mittlerweile die Hälfte aller Planstellen der Bundesministerien auf die Besoldungsgruppe B und den höheren Dienst. Dadurch wird ersichtlich, dass die Stellenmehrung überwiegend in den oberen Besoldungsgruppen vorgenommen wurde, da dieser Anteil im Jahr 2005 noch bei etwa 40 Prozent lag.

Auch wenn zugleich der Anteil unbesetzter Stellen (sogenannte Stellenschere) im Zeitverlauf angestiegen ist, ist der Trend der Stellenmehrung ungebrochen. Die Vergrößerung der Stellenschere resultiert neben demografischen Effekten daraus, dass fortschreitend zusätzliche Stellen geschaffen werden, anstatt bereits bestehende, aber vakante Stellen neu zu besetzen.[50] Da es sich hierbei um Beamtenstellen handelt, gilt jede neue Stelle auf Lebenszeit, unabhängig davon, ob die Stelle in Zukunft noch benötigt wird. Die finanziellen Verpflichtungen inklusive der Versorgungsansprüche bleiben somit auf Jahrzehnte bestehen.

Obwohl die Kosten in Relation zum Bundeshaushalt vergleichsweise gering ausfallen, spiegelt sich die Stellenmehrung der Bundesverwaltung auch zunehmend in den jährlichen Personalausgaben des Bundes wider: So sind die Aktivitätsbezüge des Bundes im zivilen Bereich zwischen 2009 und 2022 von etwas über 9 auf mittlerweile fast 15 Milliarden Euro angestiegen.[51] Hinzu kommen wachsende Versorgungsausgaben des Bundes, die in den nächsten Jahren aufgrund des demografischen Wandels und infolge der Ausweitung der Planstellen für Beamte und der damit verbundenen Vergrößerung des künftigen Versorgungsempfängerkreises weiter ansteigen werden.[52]

Die Stellenmehrung ist nicht nur auf die Bundesministerien begrenzt, sondern betrifft ebenso andere öffentliche Behörden wie zum Beispiel die Bundesagentur für Arbeit (BA). Seit 2005 ist die Zahl der Beschäftigten – definiert als Vollzeitäquivalente – bei der BA um 20 Prozent von knapp 85.000 auf zuletzt über 100.000 angestiegen (vgl. Abbildung 9). Die Bundesagentur führt diesen Anstieg vornehmlich auf eine Ausweitung ihrer Aufgabenfelder, immer komplexere gesetzgeberische Vorgaben sowie Sondereffekte infolge der Corona-Pandemie zurück. Ein Wegfall von Aufgaben oder Sondereffekten müsste im Umkehrschluss zu einem rückläufigen Personalbedarf beitragen. Jedoch gibt die BA zu erkennen – trotz Abflauen der Kriseneffekte – nicht auf die zusätzlichen

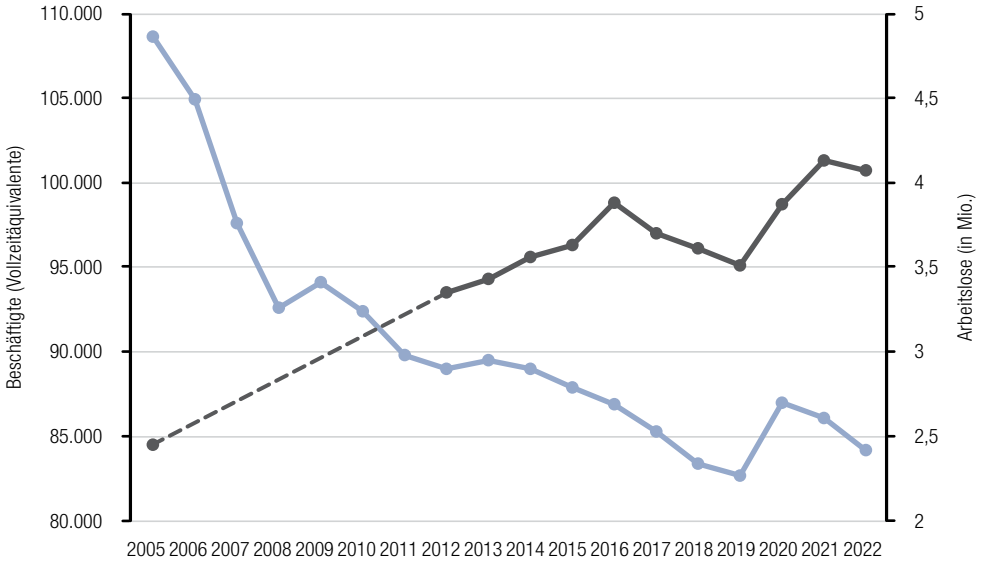


Abbildung 9:
Mehr Mitarbeiter in der Bundesagentur für Arbeit trotz rückläufiger Arbeitslosigkeit

Beschäftigte der Bundesagentur für Arbeit (in Vollzeitäquivalenten) und jährliche Arbeitslosenzahlen (in Millionen).

Quelle: Statistisches Bundesamt, Bundesangentur für Arbeit (2023).

49 Dazu zählen die Besoldungsgruppen A16 bis A13h.
50 Vgl. Bundesrechnungshof (2022).
51 Vgl. Statista (2023).
52 In Anlehnung an Kohlstruck (2023).

Personalressourcen, die während der Pandemie geschaffen wurden, verzichten zu wollen.[53] Aufgrund der Halbierung der Arbeitslosenzahlen seit 2005 wäre es hingegen naheliegend, dass der Personalbedarf und letztlich auch die Mitarbeiterstärke im Zeitverlauf zumindest nicht weiter ansteigt oder – abgesehen von krisenbedingten Schwankungen – tendenziell sogar rückläufig sein müsste. Dass dies nicht der Fall ist, liegt auch in der asymmetrischen Reaktion öffentlicher Behörden begründet: Während im Falle zusätzlicher Aufgaben Kapazitäten zeitnah und vergleichsweise schnell ausgebaut werden, werden diese beim Wegfall der zugrundeliegenden Ursachen nicht wieder im gleichen Maße abgebaut, sondern bleiben häufig dauerhaft bestehen.[54]

Der starke Personalzuwachs der vergangenen Jahre bleibt auch an anderer Stelle nicht folgenlos: In einigen Fällen reichen die bisherigen Büro- und Liegenschaftskapazitäten der Ministerien nicht mehr aus. Doch anstatt die Stellenmehrung zu hinterfragen, werden immer häufiger Erweiterungsbauten in Erwägung gezogen, die zusätzliche Kosten verursachen. Als Positivbeispiel kann hier das Bundesministerium der Finanzen angeführt werden, das vorerst auf einen Erweiterungsbau verzichtet.

Zusätzlich kommen in regelmäßigen Abständen Forderungen nach neuen Ressorts – wie der Einrichtung eines Digitalministeriums auf Bundesebene – auf, um vermeintlich neue Aufgaben- und Tätigkeitsbereiche abbilden zu können. Solche Forderungen gehen in erster Linie mit einer weiteren Expansion der Ministerialbürokratie einher, während Fragen nach der Notwendigkeit oder zusätzlichen Kosten weitestgehend unberücksichtigt bleiben.

53 Vgl. Klauth/Leubecher (2023).
54 Vgl. Haucap (2022).

3 Handlungsoptionen und Reformansätze

Auf Grundlage der bisherigen Darstellung bestehen verschiedene Ebenen, auf denen konkrete Reformansätze den innovations- und wachstumshemmenden Trend von Bürokratisierung und Überregulierung stoppen und umkehren könnten: (1) Erfüllungsaufwand, (2) Ausgestaltung regulatorischer Vorgaben, (3) Planungs- und Genehmigungsverfahren, (4) Digitalisierung und Modernisierung der Verwaltung sowie (5) Personalausstattung der Ministerialverwaltung.

3.1 Reduktion und Begrenzung des Erfüllungsaufwands

Wirkungsvolle Bürokratiebremse etablieren

Die als Bürokratiebremse angedachte „One-in-One-out"-Regel konnte infolge ihrer lückenhaften Konzeption bisher nicht zu einer Begrenzung der Bürokratielasten für die Wirtschaft beitragen. Deshalb braucht es eine Weiterentwicklung der Bürokratiebremse, die nicht nur die tatsächlichen Neubelastungen realistischer abbildet, sondern auch eine spürbare Reduktion des Erfüllungsaufwands mit sich bringt.

Folgende Anpassungen wären dazu zielführend:

- Auf der „In"-Seite sollten zum einen die Neubelastungen vollständig und transparent berücksichtigt werden, wie beispielsweise die Folgekosten aus Anpassungen des gesetzlichen Mindestlohns. Die bisherige Praxis, solche Kosten danach zu unterscheiden, ob sie unmittelbar aus einem Gesetz oder mittelbar einem Beschluss der Mindestlohnkommission resultieren, ist kaum nachvollziehbar. Die Belastungswirkung ist für Normadressaten in beiden Fällen identisch. Zum anderen ist die Möglichkeit zur Deckelung von Kompensationsbeträgen – mit der Konsequenz, dass Folgekosten der entsprechenden Regelungsvorhaben in der Bürokratiebremse unberücksichtigt bleiben – einzuschränken. Kann ein einzelnes Ministerium die Neubelastungen nicht durch eigene Gegenmaßnahmen auf der „Out"-Seite ausgleichen, sollte zumindest eine ressortübergreifende Kompensation der Mehrbelastung und eine Anrechnung auf der „In"-Seite erfolgen.
- EU-Recht sollte soweit wie möglich 1:1 – ohne „Gold Plating" bzw. Verschärfungen auf nationaler Ebene – umgesetzt werden, um zusätzlichen Erfüllungsaufwand zu vermeiden. Ergänzend sind die Folgekosten, die aus der Umsetzung von EU-Recht auf nationaler Ebene resultieren, vollständig auf der „In"-Seite abzubilden. Dies gilt umso mehr vor dem Hintergrund, dass die „One-in-One-out"-Regel auf europäischer Ebene in ihrer aktuellen Konzeption diese Kosten nur unvollständig einbezieht und somit kaum zu ihrer Begrenzung beitragen dürfte.
- Darüber hinaus sollte der Umstellungsaufwand aufgrund seiner erheblichen Belastungswirkung – im Gegensatz zur bisherigen Praxis – auf der „In"-Seite abgebildet und dem laufenden Erfüllungsaufwand einzelner Jahre zugerechnet werden. Als ein unkompliziertes Verfahren bietet sich hierzu beispielsweise eine lineare Abschreibung der entsprechenden Kosten an. Die Abschreibungsdauer könnte sich dabei an den üblichen Fristen für Investitionsgüter orientieren und sollte so ausgestaltet sein, dass die jährlichen Kosten nicht unterschätzt werden.[55]

Insgesamt ist bei der Neugestaltung der Bürokratiebremse darauf zu achten, dass Neubelastungen nicht nur kompensiert, sondern eine echte Entlastung erzielt wird. Konsequenterweise erfordert dies eine Überkompensation der Neubelastungen auf der „In"-Seite durch entsprechende Entlastungsmaßnahmen auf der „Out"-Seite.

Auch auf europäischer Ebene wurden zuletzt mithilfe der „Better Regulation Toolbox" Fortschritte bei der Implementierung von Maßnahmen zur systematischeren Folgenabschätzung erzielt.[56] Dennoch bleibt gerade mit Blick auf neue Regelwerke wie die EU-Taxonomie abzuwarten, inwiefern die Instrumente tatsächlich zu einer wirkungsvolleren Begrenzung der Folgekosten führen. Dazu ist eine fortlaufende Überprüfung und Weiterentwicklung der entsprechenden Instrumente auf europäischer Ebene notwendig.

Begrenzung des Umstellungsaufwands

Neben der Integration des Umstellungsaufwands in die oben beschriebene Bürokratiebremse bedarf es zusätzlicher Maßnahmen, die unmittelbar auf dessen Begrenzung abzielen. Dazu wären verschiedene Ansätze geeignet:[57]

55 Vgl. Schweizer/Willwacher/Ziekow (2018) sowie Wannicke/Böhm (2021).
56 Vgl. Europäische Kommission (2021).
57 Vgl. Von Koppenfels (2019).

- Die durch Beteiligung von Normadressaten gewonnenen Erkenntnisse können dazu verwendet werden, Regelungsvorhaben so auszugestalten, dass sie mit einem möglichst geringen Umstellungsaufwand einhergehen.
- Gesetzliche Änderungen oder Neuregelungen, die mit einem Umstellungsaufwand verbunden sind, können im Jahresverlauf zu Stichtagen gebündelt werden, um die Planungssicherheit der Normadressaten zu erhöhen.
- Bei der Ausgestaltung von Regelungsvorhaben besteht eine weitere Option darin, Übergangsfristen festzulegen, die den Normadressaten einen gewissen Spielraum bei der Umsetzung einräumen und dazu beitragen, dass der Umstellungsaufwand zeitlich gestreckt werden kann, was vor allem kleinen und mittleren Unternehmen zugutekommen würde.
- Falls die Integration des einmaligen Erfüllungsaufwands in die Bürokratiebremse noch nicht erfolgt ist, wäre es möglich – im Sinne einer Selbstbindung seitens der Bundesregierung – ein Limit hinsichtlich eines maximalen Umstellungsaufwands innerhalb einer bestimmten Periode festzulegen. Daraus resultieren im besten Fall Anreize für die Bundesministerien, Regelungsvorhaben möglichst bürokratiearm umzusetzen. Zugleich müsste ein besonders hoher Aufwand gerechtfertigt werden. Dieser Ansatz dürfte allerdings die gesetzgeberischen Möglichkeiten auch bei Überschreiten des Limits nicht einschränken, weshalb ein solches Limit in erster Linie als Orientierungspunkt dienen würde und eine vergleichsweise geringe Bindungswirkung hätte.

3.2 Praxistaugliche und bürokratiearme Regulierung

Im ordnungspolitischen Bild von Spielregeln und -zügen sind regulatorische Vorgaben ein wesentlicher Bestandteil der Spielregeln. Sinn und Zweck dieser Spielregeln ist es, neben der Sicherstellung einer funktionsfähigen Wettbewerbsordnung und der Gewährleistung von Schutz- und Qualitätsstandards, insgesamt stabile und verlässliche Rahmenbedingungen für wirtschaftliche und unternehmerische Aktivitäten zu schaffen. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass die Spielregeln angemessen ausgestaltet sind. Sind sie zu komplex, unverständlich, überfrachtet oder von Mikromanagement geprägt, droht der gegenteilige Effekt: Das Spielfeld für wirtschaftliche Aktivitäten wird eingeschränkt oder unwegsam. Deshalb sind neben der Reduktion des Erfüllungsaufwands eine Entflechtung des Regulierungsgefüges, ebenso wie eine möglichst praxisnahe und bürokratiearme Ausgestaltung von Regelungsvorhaben essenziell.

Dazu ist eine verständliche und nachvollziehbare Ausgestaltung gesetzlicher Vorgaben notwendig, sodass Bürokratieerfordernisse für die Normadressaten leichter beherrschbar werden. Regelungsvorhaben sollten adressatengerecht formuliert sowie Sprache und Aufbau möglichst einfach gehalten werden. Unklarheiten und Widersprüchlichkeiten bergen das Risiko, dass unternehmerische Entscheidungen erschwert, verzögert oder gar unmöglich werden.[58] Dies gilt insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen, die meist nicht über die notwendigen Ressourcen oder entsprechende Fachexpertise verfügen. Ebenso ist zu berücksichtigen, dass eine hohe Regulierungsintensität, die aus oftmaligen Änderungen gesetzlicher Vorgaben resultiert, weitere Unsicherheiten mit sich bringt. Nicht selten werden Änderungen an bestehenden Regelungen vorgenommen oder neue Vorgaben beschlossen, noch bevor die vorherigen vollständig umgesetzt werden konnten. Hier sollte sichergestellt werden, dass die Normadressaten die Möglichkeit haben, auf Regeländerungen zu reagieren, indem beispielsweise Umsetzungsfristen festgelegt und auf nicht zwingend erforderliche Anpassungen verzichtet wird.[59]

Beteiligungsfristen und Praxistauglichkeit

Hohe Bürokratielasten resultieren mitunter aus dem teils enormen Zeitdruck, unter dem Gesetze selbst außerhalb von Krisensituationen ausgearbeitet und beschlossen werden, sodass infolge unzureichender Beteiligungsfristen eine Überprüfung ihrer Praxistauglichkeit kaum mehr möglich ist. Zwar ist politischer oder zeitlicher Druck teilweise unvermeidbar, eine angemessene Abschätzung von Notwendigkeit, Wirksamkeit oder Folgekosten eines Regelungsvorhabens ist nichtsdestotrotz unerlässlich. Auch muss es die Möglichkeit geben, Regelungsalternativen zu erörtern und im Rechtsetzungsverfahren an geeigneter Stelle einzubeziehen.[60]

Das Auftreten unerwünschter Auswirkungen oder nichtintendierter Folgen ließe sich durch geeignete Maßnahmen bereits ex-ante wirksam verhindern. Dazu sollte bei der Vor-

58 Vgl. BDA et al. (2021).
59 Ebenda.
60 Vgl. Nationaler Normenkontrollrat (2022).

bereitung von Gesetzen angesetzt und sichergestellt werden, dass Beteiligungsfristen in einem angemessenen Zeitrahmen vorgenommen und Adressatenkreise auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene frühzeitig eingebunden werden. In den letzten Jahren konnte – teils krisenbedingt – ein bedenklicher Trend zu immer kürzeren Beteiligungsfristen festgestellt werden. Bei fast einem Drittel der vom Nationalen Normenkontrollrat geprüften Regelungsvorhaben betrug die Beteiligungsfrist zuletzt weniger als fünf Tage (vgl. Abbildung 10). Dass Deutschland hier auch im internationalen Vergleich einen deutlichen Nachholbedarf hat, zeigen Erhebungen der OECD, wonach es sich lediglich im unteren Mittelfeld bewegt.[61]

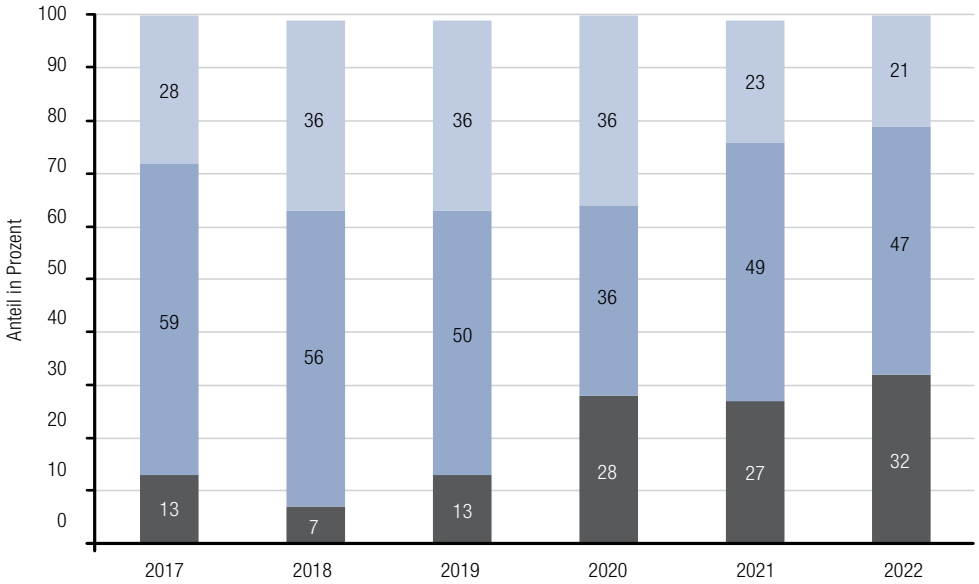


Abbildung 10:
Abnehmende Beteiligungsfristen

Dauer der Beteiligungsfristen, Anteile in Prozent der vom Nationalen Normenkontrollrat geprüften Regelungsvorhaben.

Quelle: Nationaler Normenkontrollrat (2022).

Gleichzeitig gilt es, Expertenkreise und Normadressaten beispielsweise in Form von „Praxis-Checks“, Anhörungen und Stellungnahmen früher als bisher in den Entstehungsprozess von Gesetzen einzubeziehen, um bereits im Anfangsstadium eine Überprüfung auf Praxistauglichkeit zu ermöglichen. Auf diesem Weg können mögliche Umsetzungsprobleme und unerwünschte Folgekosten frühzeitig identifiziert und bei der weiteren Ausgestaltung des Regelungsvorhabens berücksichtigt werden.[62] Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass Anpassungen mit fortschreitendem Entwicklungsgrad eines Regelungsvorhabens tendenziell immer schwieriger werden. Insgesamt erscheint es zielführend, die formaljuristische Ausgestaltung von Regelungsvorhaben erst dann vorzunehmen, wenn zuvor alle relevanten inhaltlichen Aspekte hinreichend geklärt werden konnten. Dadurch wird zudem das Risiko vermindert, dass nachträglich aufwendige Änderungen an Regelungsvorhaben vorgenommen werden müssen, die wiederum mit Unsicherheiten und zusätzlichen Kosten für Normadressaten und öffentliche Verwaltung verbunden sind.[63]

Evaluation von Gesetzen

Neben einer ex-ante Folgenabschätzung ist auch eine Evaluation geltender Regelungen ein wichtiges Element, um Bürokratielasten begrenzen oder reduzieren zu können. Aktuell ist auf Bundesebene eine Evaluierung innerhalb von drei bis fünf Jahren vorgesehen, insofern es sich um ein „wesent-

61 Vgl. OECD (2022).
62 Vgl. Kambeck/Baykal (2022).
63 Vgl. Nationaler Normenkontrollrat (2019).

liches“ Regelungsvorhaben handelt.[64] Ex-post Evaluationen weisen zwei wesentliche Vorteile auf: (1) Sie liefern grundsätzliche Erkenntnisse, wie sich Gesetzgebungsprozesse weiterentwickeln und auch mit Blick auf die Beteiligung verschiedener Akteure effizienter gestalten lassen, (2) es wird eine fortlaufende Überprüfung regulatorischer Vorschriften hinsichtlich ihrer Notwendigkeit, Wirkung, Verhältnismäßigkeit und tatsächlichen Folgekosten ermöglicht. Die daraus gewonnenen Informationen und Daten können dazu verwendet werden, Regelungen zielgenauer anzupassen oder gänzlich zu streichen, insofern sie aufgrund veränderter Rahmenbedingungen nicht mehr angemessen oder zielführend erscheinen. Seit der im Jahr 2019 beschlossenen Weiterentwicklung des Evaluierungskonzepts werden vermehrt Fachkreise und Normadressaten einbezogen.[65] Eine noch gezieltere Einbindung betroffener Akteure könnte – gerade bei Regelungen mit hohem Erfüllungsaufwand – zu einer Qualitätssteigerung der Evaluierungsergebnisse beitragen.

Ein denkbares Instrument zur Stärkung von Evaluierungsmechanismen ist die „sunset legislation“. Sie sieht vor, dass gesetzliche Regelungen innerhalb bestimmter Zeiträume umfassend überprüft werden müssen und bei negativem Evaluationsergebnis automatisch auslaufen. Auf diesem Weg wird der Regulierer verpflichtet, die Sinnhaftigkeit von Gesetzen zu rechtfertigen und bei Bedarf Anpassungen vorzunehmen. Ebenso wird der Wegfall oder das Auslaufen von Vorschriften erleichtert, wenn der ursprüngliche Regulierungsgrund entfällt.

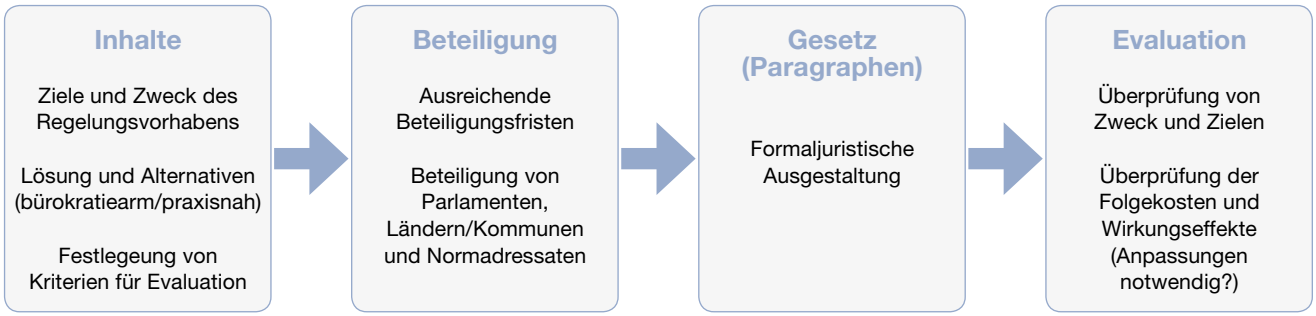
Vor allem Regelungen, die mit einem besonders hohen Erfüllungsaufwand für die Normadressaten verbunden sind, können so einer regelmäßigen Prüfung unterzogen und eine Überregulierung verhindert werden. Gleichwohl ist die sunset legislation kein Allheilmittel, da die Befristung von Regelungsvorhaben mit Rechtsunsicherheiten verbunden sein kann und sichergestellt werden muss, dass der Evaluierungsprozess auf Basis eindeutiger Kriterien, belastbarer Messgrößen und klarer institutioneller Zuständigkeiten erfolgen sollte.[66]

Abbildung 11 fasst die dargestellten Maßnahmen für eine praxistauglichere und bürokratieärmere Regulierung in einem idealtypischen Ablaufschema zusammen.

Abbildung 11:
Ablaufschema Regelungsvorhaben

Vom Inhalt bis zur Evaluation.

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Nationaler Normenkontrollrat (2018).



64 Vgl. Bundesregierung (2021). Ein Regelungsvorhaben gilt als wesentlich, wenn der erwartete laufende Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft einen Betrag von einer Millionen Euro im Jahr übersteigt.
65 Vgl. Bundesregierung (2021).
66 Vgl. Freytag/Schuhmann (2022).

3.3 Reformansätze für Planungs- und Genehmigungsverfahren

Angesichts der negativen Auswirkungen von Planungs- und Genehmigungsverfahren auf Investitionsvorhaben bedarf es grundlegender Reformanstrengungen. Der bisherige Ansatz, Veränderungen auf vorselektierte Einzelfälle oder oberflächliche Maßnahmen zu beschränken, ist de facto gescheitert. Stattdessen ist eine umfassende Anpassung des gesamten Verfahrenssystems dringend erforderlich. Konkret können dazu folgende Ansatzpunkte in Erwägung gezogen werden:

- Um zeit- und kostenintensive Doppelprüfungen zu vermeiden, sollten die unterschiedlichen Verfahrensstufen innerhalb der Planungs- und Genehmigungsverfahren miteinander verzahnt werden, wie z.B. durch eine stärkere Integration von Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren.[67] Die Bündelung von Verfahrensschritten würde nicht nur knappe Kapazitäten schonen, sondern auch die beteiligten Behörden entlasten.
- Mithilfe einer Stichtagsregelung in möglichst vielen Fachgesetzen könnte dafür gesorgt werden, dass sich behördliche Entscheidungen an denjenigen gesetzlichen Regelungen orientieren, die zum Zeitpunkt der Einreichung der Unterlagen gelten. Damit könnte verhindert werden, dass Anträge aufgrund nachträglicher rechtlicher Änderungen angepasst oder gar neu gestellt werden müssen. Zudem könnte durch eine Stichtagsregelung vermieden werden, dass infolge veränderter gesetzlicher Vorgaben neue Einwendungsgründe entstehen, die langwierige Gerichtsverfahren nach sich ziehen und die Umsetzung der Vorhaben verzögern.[68]
- Um Verzögerungen aufgrund notwendiger Koordination zwischen Behörden zu verringern, könnte in möglichst vielen Verfahrensschritten nach ausbleibender Rückmeldung einer beteiligten Behörde innerhalb einer bestimmten Frist eine Zustimmung der Behörde unterstellt werden (sog. Zustimmungsfiktion).[69] Ebenso könnten für möglichst viele Verfahrensstufen (z.B. Planfeststellungsverfahren) konkrete Fristen für die zulässige Gesamtdauer festgelegt werden, damit dem zeitlichen Ablauf eines Verfahrens ein verbindlicher Charakter verliehen wird, der Prozesse behördenübergreifend beschleunigt.
- Die Prüfung von bereits vorliegenden Antragsunterlagen sollte grundsätzlich auch dann vorgenommen werden können, wenn die erforderlichen Unterlagen noch nicht vollständig eingereicht wurden. Zusätzlich sollte eine parallele Bearbeitung der Unterlagen durch verschiedene Behörden erleichtert werden.[70] Dies würde die Bearbeitungszeit reduzieren und die Planungssicherheit für Unternehmen erhöhen.
- Zur Steigerung von Transparenz, Akzeptanz und Effizienz der Öffentlichkeitsbeteiligung sollte diese möglichst frühzeitig und gebündelt innerhalb der Planungs- und Genehmigungsverfahren erfolgen, anstatt kaum nachvollziehbar auf verschiedene Verfahrensstufen verteilt zu werden. So ließen sich hohe Kosten und Verzögerungen durch Projektänderungen, die sich aus einer zu späten Öffentlichkeitsbeteiligung ergeben, vermeiden.[71] Grundsätzlich ist die Öffentlichkeitsbeteiligung adressatengerecht auszugestalten und sollte mithilfe digitaler Verfahren erleichtert werden.
- Im Rahmen europarechtlicher Vorgaben sollte wieder eine materielle Präklusionsregelung eingeführt werden, sodass Klagerisiken und damit verbundene Verfahrensverzögerungen vermeidbar werden. Infolgedessen würde auch die Notwendigkeit einer rechtlichen Absicherung der Vorhaben über kostspielige Gutachten abnehmen.[72]
- Für besonders relevante Infrastrukturvorhaben könnte verstärkt Gebrauch von Maßnahmengesetzen gemacht werden, bei denen die Genehmigung unmittelbar durch den Deutschen Bundestag erfolgt.[73] Auf diesem Weg ließen sich in solchen Fällen langwierige bürokratische Verfahren vermeiden. Gleichwohl müsste zunächst definiert werden, was unter „besonders relevanten“ Vorhaben zu verstehen ist und wie umfassend Maßnahmengesetze genutzt werden sollten.
- Die zuständigen Behörden (z.B. Verwaltungsgerichte oder Bauämter) müssen über hinreichende Kapazitäten verfügen, um einen möglichst schnellen und reibungslosen Ablauf der Verfahren gewährleisten zu können.[74] Dies erfordert eine klare Prioritätensetzung auf poli-

67 Vgl. Schaefer (2021).
68 Vgl. Assmann (2022).
69 Vgl. DIHK (2022).
70 Vgl. Kambeck/Baykal (2022).
71 Vgl. Assmann (2022).
72 Vgl. Schaefer (2021).
73 Vgl. Assmann (2022).
74 Vgl. Schaefer (2021).

tischer Ebene, Kapazitäten öffentlicher Behörden gezielt und bedarfsorientiert sicherzustellen. Der demografische Wandel erweist sich hierbei, u.a. in Form des zunehmenden Fachkräftemangels, als eines der größten Hindernisse.

3.4 Digitalisierung und Verwaltungsmodernisierung

Die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung ist ein zentrales Instrument zum Bürokratieabbau und zur Verbesserung der Qualität staatlicher Leistungen. Sie sollte als Chance begriffen werden, Abläufe und Prozesse grundlegend zu verändern. Mit Sicherheit ist es nicht ausreichend, nach gescheiterter Umsetzung des OZG, ein OZG 2.0 mit den gleichen Inhalten und lediglich oberflächlichen Änderungen zu beschließen. Vielmehr sollten aus dem Scheitern die richtigen Schlüsse gezogen werden.

Dazu bestehen verschiedene Handlungsoptionen, die den Digitalisierungsprozess der öffentlichen Verwaltung beschleunigen und einen Beitrag dazu leisten können, den im internationalen Vergleich bestehenden Rückstand Deutschlands bei der Verfügbarkeit von E-Government-Angeboten aufzuholen:

Erstens sollte das EfA-Prinzip („Einer für Alle“) bei der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen dahingehend überarbeitet werden, dass keine Einheitslösungen verordnet werden dürfen, die unterschiedlichen Anforderungen vor Ort nicht gerecht werden. Stattdessen ist es zielführend, technologische Standards und Schnittstellen zu definieren, die als Grundlage für die Entwicklung dezentraler Ansätze dienen und einen (föderalen) Wettbewerb um die besten technologischen Lösungen zulassen. Da nicht alle Behörden oder Gebietskörperschaften über ausreichende Kapazitäten zur Entwicklung eigener Lösungsansätze verfügen, braucht es ergänzend eine Austauschplattform. Diese Plattform ermöglicht es den Behörden, auf bereits hochentwickelte und bewährte Systeme zuzugreifen und je nach Bedarf und Kompatibilität zu übernehmen.[75] Die Entwicklung der Technologieansätze sollte zudem in enger Kooperation mit dem privaten Sektor erfolgen, um das dortige Wissen und damit verbundene Innovationspotenziale bestmöglich zu nutzen und technologisch anschlussfähige Anwendungen sicherzustellen.

Zweitens lassen sich die Vorteile digitalisierter Verwaltungsleistungen nur dann realisieren, wenn Behörden – unter Einhaltung datenschutzrechtlicher Anforderungen und Sicherheitsstandards – auf benötigte Daten zugreifen können, ohne diese ständig neu erheben zu müssen. In der Praxis ist eine Neuerhebung nicht nur mit einem zusätzlichen Zeit- und Kostenaufwand für die Verwaltung, sondern auch für die betroffenen Unternehmen durch die Erbringung der entsprechenden Melde- und Informationspflichten verbunden. Um Mehrfacherhebungen zu vermeiden, braucht es eine umfassende Registermodernisierung, die sich am „Once Only“-Prinzip orientiert und analoge Nachweisformen ersetzt.[76] Dazu zählt beispielweise ein hinsichtlich der Funktionalität standardisiertes Unternehmenskonto, über das so viele bürokratische Verfahren wie möglich abgewickelt werden. Bisher steht ein solches Konto nur eingeschränkt und wenig anwendungsfreundlich zur Verfügung.

Die Digitalisierung von Verwaltungsleistungen sollte zudem die Planungs- und Genehmigungsverfahren umfassen. In diesem Zusammenhang muss die Grundlage dafür geschaffen werden, dass die einzelnen Verfahrensstufen digital durchlaufen werden können. Insbesondere Antrags- und Genehmigungsverfahren ließen sich so vereinfachen und könnten von verschiedenen Behörden gleichzeitig bearbeitet werden. Auch für die Öffentlichkeitsbeteiligung sollten digitale Formate genutzt werden können, ohne vollständig auf physische Verfahren verzichten zu müssen. Ebenso könnten Gesetzgebungsprozesse digitaltauglicher ausgestaltet werden, indem beispielsweise die Beteiligung verschiedener Akteure im Vorfeld und die ex-post Evaluation über digitale Formate ergänzt werden. Die daraus gewonnenen datenbasierten Erkenntnisse würden die Umsetzung von bürokratiearmen Regelungsalternativen massiv erleichtern.

Drittens ist dringend eine Überarbeitung der zuweilen unübersichtlichen und komplexen digitalpolitischen Entscheidungs- und Zuständigkeitsstrukturen erforderlich, ohne dabei föderale Grundsätze in Frage zu stellen oder eine Zentralisierung als vermeintliche Lösung aller Probleme zu stilisieren. Damit langwierige und teure Koordinationsprozesse vermieden werden können, die nicht selten einen politischen Stillstand zur Folge haben, sollten Zuständigkeiten und Befugnisse eindeutig und möglichst frei von tagespolitischen Kalkülen definiert werden.

Viertens ist neben der Digitalisierung auch eine Verbesserung der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung unabdingbar. Im Mittelpunkt sollte eine stärkere Ergebnis- und Zielorientierung stehen. Ein erster Schritt in diese Richtung könnte mithilfe von Auditierungsprozessen gemacht werden,

75 Vgl. Nationaler Normenkontrollrat (2022).
76 Vgl. BDI et al. (2022).

die Stärken und Schwächen einzelner Behörden identifizieren und als Grundlage zur Verbesserung interner Abläufe dienen. Ergänzend ermöglicht „Benchmarking“ einen Leistungsvergleich zwischen verschiedenen Behörden und lässt Rückschlüsse hinsichtlich (wenig) erfolgsversprechender Praktiken zu.[77]

Fünftens bietet die Erhebung staatlicher Leistungsdaten ein zentrales Instrument zur Steigerung der Qualität der öffentlichen Verwaltungsleistungen. Dadurch wird nicht nur ein transparenter Leistungsvergleich zwischen verschiedenen staatlichen Behörden ermöglicht, sondern zugleich eine evidenzbasierte Verbesserung behördlicher Abläufe, indem beispielsweise Informationen hinsichtlich des Arbeitsaufwands oder der Bearbeitungsdauer von Anträgen zugänglich sind. Dadurch könnte für Behörden ein gewisser Wettbewerbsdruck hinsichtlich der (qualitativ) besten Lösung und einer nutzerfreundlichen Ausgestaltung von Verwaltungsleistungen entstehen.[78] Auf Ebene des Gesetzgebungsprozesses könnte die Erhebung festgelegter Leistungsindikatoren von Beginn an die Überprüfung von Zielen und Wirksamkeit der Regelungsvorhaben im anschließenden Evaluierungsverfahren evidenzbasiert und dementsprechend einfacher gestalten. Damit die staatlichen Leistungsdaten im erwünschten Umfang ermittelt und Steuerungsinformationen gewonnen werden können, braucht es neben einer dauerhaft verfügbaren und leistungsfähigen Dateninfrastruktur eine Definition geeigneter Indikatoren, auf deren Grundlage die Datenerhebung erfolgt.

Die beschriebenen Ansätze zur Vereinfachung und Digitalisierung bürokratischer Verfahren und einer stärkeren Leistungsorientierung der Behörden können darüber hinaus einen Beitrag dazu leisten, nicht nur bürokratische Lasten für die Wirtschaft, sondern auch für die öffentliche Verwaltung spürbar zu senken. Dies erscheint angesichts des Umstands, dass sich der laufende Erfüllungsaufwand der öffentlichen Verwaltung seit 2012 in der Summe um etwa acht Milliarden Euro erhöht hat, dringend erforderlich (vgl. Abbildung 12).

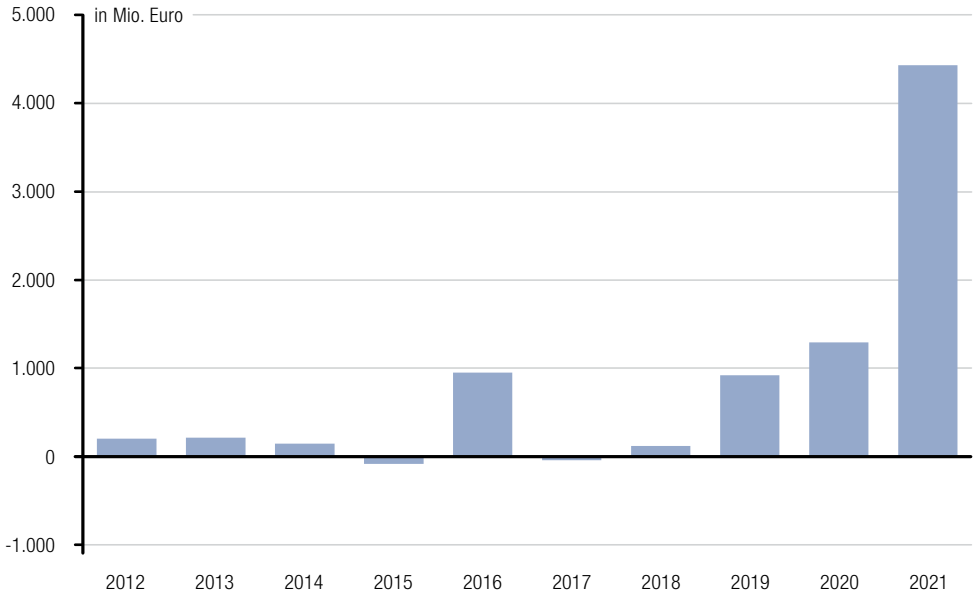


Abbildung 12:
Auch der Erfüllungsaufwand für die öffentliche Verwaltung nimmt zu

Jährliche Veränderung des laufenden Erfüllungsaufwands für den Normadressat „Öffentliche Verwaltung“ in Millionen Euro.

Quelle: Statistisches Bundesamt (2023).

77 Vgl. Nationaler Normenkontrollrat (2021b).
78 Vgl. Lenz (2023).

3.5 Stellenwachstum der Ministerialverwaltung stoppen

Die Grundproblematik asymmetrischer Informationen zwischen öffentlicher Verwaltung und Parlament bzw. Gesetzgeber lässt sich im Hinblick auf die Personalpolitik nicht ohne Weiteres auflösen. Dennoch bestehen Möglichkeiten, die Anreize zur weit verbreiteten Stellenmehrung zu verringern. Im Kern geht es darum, klarere Voraussetzungen an die Schaffung neuer Stellen zu knüpfen und den Personalbedarf transparenter zu ermitteln. Hierzu hat unter anderem der Bundesrechnungshof eine Reihe hilfreicher Vorschläge unterbreitet, an die die nachfolgenden Handlungsoptionen angelehnt sind:[79]

- Vor der Beantragung neuer Stellen sollten zunächst bereits existierende – aber vakante – Stellen neu besetzt werden. Dies impliziert, dass unbesetzte Stellen unterjährig und einzelplanübergreifend (also zwischen Ministerien) im Rahmen haushaltsrechtlicher Möglichkeiten dorthin verschoben werden können, wo eine Besetzung aufgrund eines begründeten Mehrbedarfs zeitnah möglich ist.
- Neue Stellen sollten grundsätzlich nur dann geschaffen werden, wenn der Mehrbedarf anhand geeigneter Verfahren zur Ermittlung des Personalbedarfs begründbar ist. Zudem ist zu überprüfen, ob der Mehrbedarf durch Stelleneinsparungen in anderen Bereichen kompensiert werden kann.
- Bei der Beantragung größerer Stellenkontingente ist bereits im Vorfeld kritisch zu prüfen, ob eine geplante Stellenmehrung tatsächlich im Einklang mit einer entsprechenden Ausweitung von Aufgaben- oder Tätigkeitsbereichen steht. Gleichzeitig sind weitere Auswirkungen zum Beispiel auf Liegenschaftskapazitäten zu berücksichtigen, die mit einer sprunghaften Stellenmehrung einhergingen.
- Die Genehmigung größerer Stellenkontingente sollte mit einer Erfolgskontrolle verknüpft werden, die überprüft, ob die definierten Aufgaben umgesetzt und vorgesehene Ziele erreicht wurden. Dazu könnten staatliche Leistungsdaten herangezogen werden, die eine transparente Ermittlung entsprechender Erfolgsgrößen ermöglichen. So ließen sich Informationsasymmetrien aufseiten des Haushaltsgesetzgebers abbauen und die Angemessenheit von Stellenmehrungsansinnen systematisch bewerten.
- Bei der Genehmigung von Planstellen in der Besoldungsgruppe B sollten aufgrund der hohen Personalkosten besonders strenge Maßstäbe angelegt werden. Dazu zählt beispielsweise, dass Leitungsspannen (die Anzahl einer Führungskraft unterstellten Beschäftigten) angemessen ausgestaltet werden, sodass eine überproportionale Stellenmehrung in den obersten Leitungsebenen vermieden wird. Ebenso sollten rein politisch motivierte Stellenmehrungen oder Beförderungen („Operation Abendsonne“) verhindert werden.
- Schließlich sollten Möglichkeiten des Stellenabbaus genutzt werden. Dies gilt insbesondere für die oberen Besoldungsgruppen der Bundesministerien, wo entsprechende Planstellen abgebaut werden sollten, wenn sie sich nicht anhand nachvollziehbarer und transparenter Verfahren zur Personalbedarfsermittlung rechtfertigen lassen.

Auch wenn die Personalausgaben des Bundes in Relation zum Bundeshaushalt gering erscheinen, sollten die langfristigen fiskalischen Kosten im Auge behalten und Potenziale zur Haushaltskonsolidierung genutzt werden. Die Frage nach Stelleneinsparungen und einer fiskalisch nachhaltigeren Personalpolitik stellt sich angesichts von weit über fünf Millionen Beschäftigten (und steigender Tendenz) im öffentlichen Dienst auf allen föderalen Ebenen. Im Ergebnis braucht es eine klare politische Prioritätensetzung: Stellen im öffentlichen Dienst sollten dort erhalten und geschaffen werden, wo sie erwiesenermaßen am dringendsten benötigt werden oder die größten Engpässe bestehen. Dazu zählen in erster Linie der Bildungssektor sowie Sicherheits- und Justizbehörden. Die oberen Leitungsebenen von Ministerien oder anderen Behörden zählen ressortunabhängig nicht dazu.

79 Vgl. Bundesrechnungshof (2022).

4 Fazit und Ausblick

Die steigenden Bürokratiekosten und wachsende Komplexität gesetzlicher Vorschriften sind Ausdruck eines zunehmend **unverhältnismäßigen Regulierungsrahmens** und unterstreichen die Notwendigkeit gezielter Reformen zum Bürokratieabbau. Vereinfachung und Entlastung ließen sich durch konkrete Maßnahmen in folgenden Handlungsfeldern erreichen:

- Damit die Bürokratiebremse in Form der **„One-in-One-out"-Regel** ihre Wirkung entfalten kann, sollten sowohl der **Umstellungsaufwand** als auch die Folgekosten aus der **Umsetzung von EU-Recht** vollständig einbezogen werden. Neubelastungen sollten nicht nur ausgeglichen, sondern überkompensiert werden. Auch eine systematischere Überprüfung von Regelungsvorhaben auf **Praxistauglichkeit** und **Verhältnismäßigkeit** sowie eine gezielte **Evaluation** geltender Regelungen hilft, hohe Folgekosten zu vermeiden und nicht notwendige Regulierung abzubauen.
- Zur **Verringerung der Komplexität** des Regulierungefüges und zur Vereinfachung von **Planungs- und Genehmigungsverfahren** dürfen sich Reformansätze nicht auf Einzelfälle beschränken, sondern sollten so umfassend wie möglich ausgestaltet werden. Es sollte nicht davor zurückgeschreckt werden, das bisherige Verfahrenssystem vom Kopf auf die Füße zu stellen. Dazu zählt beispielsweise die **Vermeidung langwieriger Doppelprüfungen**, eine im Rahmen europarechtlicher Vorgaben zulässige Wiedereinführung einer **Präklusionsregelung** sowie die Nutzung von **Stichtagsregelungen** und **Genehmigungsfiktionen**.
- Um die **Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung** voranzutreiben, sollten die richtigen Schlüsse aus dem Scheitern des Onlinezugangsgesetzes gezogen werden. Statt Einheitslösungen braucht es technologische **Standards und Schnittstellen**. Damit öffentliche Verwaltungsleistungen digitalisiert werden können, bedarf es unter Einhaltung datenschutzrechtlicher Anforderungen einer umfassenden **Registermodernisierung** und der Umsetzung des **„Once-Only"-Prinzips**. Zusätzlich muss die Ergebnis- und Zielorientierung der öffentlichen Verwaltung einen höheren Stellenwert erhalten, beispielsweise durch die **Erhebung staatlicher Leistungsdaten**, sodass sich die **Qualität von Verwaltungsleistungen** transparent vergleichen lässt, und eine evidenzbasierte Verbesserung behördlicher Abläufe ermöglicht wird.
- Um die **Stellenmehrung der öffentlichen Verwaltung** zu stoppen, sollten strengere Voraussetzungen an die Schaffung neuer Stellen geknüpft, der Personalbedarf transparenter ermittelt und fiskalische Belastungen stärker berücksichtigt werden. Dies gilt insbesondere für die **oberen Besoldungsgruppen**. Für eine nachhaltige Trendwende sollte zusätzlich die Möglichkeit von **Stelleneinsparungen** genutzt werden.

Die Umsetzung dieser Maßnahmen würde nicht nur dazu beitragen, den **unternehmerischen Handlungsspielraum** für Investitionen und Innovationen zu vergrößern, sondern neben einer spürbaren Reduktion des Erfüllungsaufwands auch eine bürokratiearme und praxistaugliche Ausgestaltung von Regelungsvorhaben erleichtern.

Allerdings müssen dazu weitverbreitete **Beharrungstendenzen** überwunden werden. Zudem bedarf es einer entschlossenen und hinreichenden **Reform- und Änderungsbereitschaft** auf politischer Ebene.

Literatur

Assmann, D. (2022), Internationale Verkehrsinfrastruktur – Was Deutschland von anderen Ländern lernen kann, Policy-Paper, Friedrich-Naumann-Stiftung für die die Freiheit (Hrsg.)

Bardt, H., Grömling, M., Hentze, T. und T. Puls (2017), Investieren Staat und Unternehmen in Deutschland zu wenig? Bestandaufnahme und Handlungsbedarf, IW-Analyse No. 118, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln.

BDA/BDI/DIHK/ZDH (2021), Drei Handlungsfelder für einen modernen und lebensnahen Regulierungsrahmen, September 2021, Berlin.

BDI/BDA/DIHK/ZDH (2022), Verwaltungsdigitalisierungsgesetz, Gemeinsame Position von BDI, BDA, DIHK und ZDH zur Weiterentwicklung des Onlinezugangsgesetzes (OZG), 04.November 2022, Berlin.

Bex, P., Wittberg, V. und A. Treurniet (2020), Bürokratiebelastung für Unternehmen bremsen. Eine Studie am Beispiel Gastgewerbe, DIHK (Hrsg.), Berlin.

Bundesministerium der Justiz (2023), Bundesgesetzblatt – Online-Archiv 1949-2022.

Bundesministerium des Inneren und für Heimat (2023a), Onlinezugangsgesetz (OZG). Abrufbar unter: https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/verwaltungsmodernisierung/onlinezugangsgesetz/onlinezugangsgesetz-node.html

Bundesministerium des Inneren und für Heimat (2023b), Registermodernisierung und Once-Only-Prinzip. Abrufbar unter: CIO-Bund – Registermodernisierung

Bundesministerium für Digitales und Verkehr (2023), Gesetze zur Beschleunigung der Planungs- und Genehmigungsverfahren unter Federführung des BMVD in der 19. Legislaturperiode (2017-2021). Abrufbar unter: BMDV - Planungsbeschleunigung (bund.de)

Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (2015), Bürokratiebremse/Konzeption einer One in, one out-Regel.

Bundesnetzagentur (2023), Monitoring des Stromnetzausbaus – Viertes Quartal 2022.

Bundesrechnungshof (2022), Stellenmehrung und Stellenschere in der Bundesverwaltung, Bericht nach §8 Absatz 2 HBO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages.

Bundesregierung (2017), Bessere Rechtsetzung 2016: Mehr Zeit für das Wesentliche, Bericht der Bundesregierung 2016 nach §7 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates.

Bundesregierung (2021), Gutes Recht in der Pandemie – Herausforderungen und Chancen eines besonderen Jahres, Bericht der Bundesregierung zum Stand des Bürokratieabbaus und zur Fortentwicklung auf dem Gebiet der besseren Rechtsetzung, Jahresbericht 2020.

Bundesregierung (2022), Bessere Rechtsetzung – eine Daueraufgabe, Bericht der Bundesregierung zum Stand des Bürokratieabbaus und zur Fortentwicklung auf dem Gebiet der besseren Rechtsetzung, Jahresbericht 2021.

Deutscher Bundestag (2018), Drucksache 19/2137, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP (Drucksache 19/1858), 15.05.2018, Berlin.

Deutscher Bundestag (2021a), Drucksache 19/27435, Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Weiterentwicklung der Treibhausgasminderungs-Quote, 09.03.2021, Berlin.

Deutscher Bundestag (2021b), Drucksache 19/27459, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen (Drucksache 20/25752), 10.03.2021, Berlin.

Deutscher Bundestag (2022), Drucksache 20/721, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der AfD (Drucksache 20/567), 15.02.2022, Berlin.

DIHK (2020), Industriestandort Deutschland: Strukturelle Probleme angehen, DIHK Umfrage Netzwerk Industrie 2020.

DIHK (2022), Planungs- und Genehmigungsrecht transformieren. Die Pläne der Regierung – der Status quo – die Todos. Online abrufbar unter: Planungs- und Genehmigungsrecht transformieren (dihk.de)

Europäische Kommission (2021), 'Better regulation' toolbox – November 2021 edition.

Europäische Kommission (2022), Index für die digitale Wirtschaft und Gesellschaft (DESI) 2022, Länderbericht Deutschland.

Frankfurter Allgemeine Zeitung (2019), Warum Bauen in Deutschland immer teurer wird, FAZ-online, 08.07.2019.

Freshfields Bruckhaus Deringer (2016), Möglichkeiten zur Beschleunigung der Planung und Genehmigung von Verkehrsprojekten. Eine Untersuchung am Beispiel des Ersatzneubaus von Brücken bei Autobahnen und Schienenverkehr, Dezember 2016, Berlin/Hamburg.

Freytag A. und S. Schuhmann (2022), Bürokratieabbau durch Sunset-Legislation, Jena Economic Research Papers, No. 2022-008, Friedrich-Schiller-Universität Jena, Jena.

Ganswindt, T. (2022), Warum dauert es so lange, Windkraftanlagen zu bauen? MDR-online, 14.11.2022

Haas, S., Hermann, J. und C. Eckstein (2021), Wuchernder Staat: Deutschlands Regierungsapparat wird größer und größer, Neue Züricher Zeitung (10.04.2021). Abrufbar unter: Immer mehr Beamte: So stark wachsen die Ministerien (nzz.ch)

Haucap, J. (2022), Politisch attraktiv – Die ökonomische Theorie der Bürokratie und ihre Anwendung auf Hochschulen. In: Forschung und Lehre 08/2022, S. 598-599, Deutscher Hochschulverband.

Icks, A. und R. Weichert (2022), Bürokratiekosten von Unternehmen aus dem Maschinen- und Anlagenbau, Studie für die IMPULS-Stiftung durchgeführt vom Institut für Mittelstandsforschung (IfM), Bonn.

Institut für Demoskopie Allensbach (2022), Moderner Staat? Wie Unternehmen die Infrastruktur und öffentliche Verwaltung in Deutschland beurteilen, Ergebnisse einer Unternehmensbefragung im Sommer 2022.

Kambeck, R. und B. Baykal (2022), Unternehmen durch Bürokratieabbau entlasten. DIHK-Einordnung und Lösungsvorschläge, DIHK, Berlin.

Klauth, J. und M. Leubecher (2023), Bundesagentur für Arbeit wächst – trotz sinkender Arbeitslosenzahl, WELT-online (29.01.2023). Abrufbar unter: https://www.welt.de/wirtschaft/article243486963/Bundesagentur-fuer-Arbeit-waechst-trotz-sinkender-Arbeitslosenzahl.html

Kohlstruck, T. (2023), Versorgungsausgaben schnüren die Länder ein – Überalteter Beamtenapparat, fehlende Rückstellungen, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 167, Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.), Berlin.

Lenz, F. (2021), Der digitale Staat – Transparenz als Digitalisierungsmotor, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik Nr. 155, Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.), Berlin.

Lenz, F. (2023), Digitalisierung messen: Staatliche Leistungsdaten statt digitalpolitischer To-Do-Listen, Positionspapier Nr. 12, Stiftung Marktwirtschaft (Hrsg.), Berlin.

Nationaler Normenkontrollrat (2018), Deutschland: weniger Bürokratie, mehr Digitalisierung, bessere Gesetze. Einfach machen! Jahresbericht 2018.

Nationaler Normenkontrollrat (2019), Erst der Inhalt, dann die Paragrafen. Gesetze wirksam und praxistauglich gestalten, Oktober 2019, Berlin.

Nationaler Normenkontrollrat (2021a), Zukunftsfester Staat – weniger Bürokratie, praxistaugliche Gesetze und leistungsfähige Verwaltung, Jahresbericht 2021.

Nationaler Normenkontrollrat (2021b), Deutschland ist, denkt und handelt zu kompliziert. Was jetzt getan werden muss, um Staat und Verwaltung zukunftsfest zu machen, September 2021, Berlin.

Nationaler Normenkontrollrat (2022), Bürokratieabbau in der Zeitenwende – Bürger, Wirtschaft und Verwaltung jetzt entlasten, Jahresbericht (2022).

Nationaler Normenkontrollrat (2023), Für Bürokratieabbau, bessere Rechtsetzung und eine digitale Verwaltung. Abrufbar unter: https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/der-nkr/aufgabe/aufgabe_node.html

Niskanen, W. A. (1971), Bureaucracy and Representative Government, 1. Auflage, Chicago: Aldine, Atherton.

Niskanen, W. A. (1975), Bureacrats and Politicans, Journal auf Economics and Law, Vol. 18, No. 3, S. 617-644, University of Chicago Press.

OECD (2020), Digital Government Index: 2019 Results, OECD Public Governance Policy Paper No. 03.

OECD (2022), OECD-Ausblick Regulierungspolitik 2021 (Kurzfassung).

Röhl, K.-H. (2023), Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland. Der Stand zum Zielzeitpunkt des Onlinezugangsgesetzes Anfang 2023. In: IW-Report 20/2023, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln.

Schaefer, T. (2021), Der ökonomische und ökologische Impact beschleunigter Planungs- und Genehmigungsverfahren in Deutschland. Eine Bestandaufnahme unter besonderer Berücksichtigung der Chemischen Industrie, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln.

Schweizer, A., Willwacher H. und J. Ziekow (2018), Der Erfüllungsaufwand von Gesetzen. Reformvorschläge zur Schätzung bürokratischer Lasten für Unternehmen, Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), München.

Statista (2023), Personalausgaben des Bundes 1969-2022 (in Milliarden Euro). Abrufbar unter: https://de.statista.com/statistik/daten/studie/157799/umfrage/entwicklung-der-personalausgaben-des-bundes-seit-1969/#:~:text=Im%20Jahr%202022%20betrugen%20die,rund%2037%2C8%20Milliarden%20Euro.

Statistisches Bundesamt (2022), Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung, September 2022, Wiesbaden.

Stiftung Familienunternehmen (2023), Länderindex Familienunternehmen, 9. Auflage, München.

Von Koppenfels M. (2019), Einmaligen Erfüllungsaufwand begrenzen – fünf Vorschläge, BDI-Positionspapier zu Mittelstandpolitik und Bürokratieabbau, BDI, Berlin.

Wannicke V. und J.-E. Böhm (2021), Unnötige Bürokratie abbauen – Acht Maßnahmen für einen effizienteren und moderneren Staat, BDI/BDA-Positionspapier zu Mittelstandspolitik und Bürokratieabbau.

Executive Summary

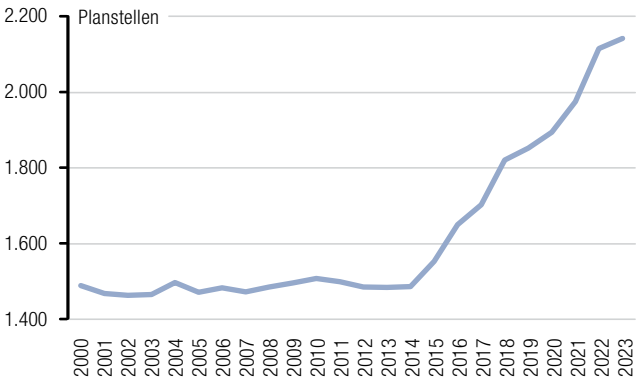
Deutschland hat ein Bürokratieproblem. Neue und immer komplexere Regulierungsvorschriften belasten nicht nur, sondern überfordern Unternehmen und Bürger zusehends. Der Trend zur **Bürokratisierung und Überregulierung** zeigt sich insbesondere auf folgenden Ebenen:

- Der **Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft** steigt seit Jahren kontinuierlich. Kleine und mittlere Unternehmen sind davon überproportional betroffen und müssen bis zu sechs Prozent ihres Jahresumsatzes zur Befolgung regulatorischer Vorgaben aufwenden. Versuche, die Belastungen zu begrenzen oder zu senken, sind bislang gescheitert.
- Langwierige und komplexe **Planungs- und Genehmigungsverfahren** stellen mittlerweile einen der gravierendsten **Standortnachteile** dar. Die Investitionsdynamik wird ausgebremst und Vorhaben über viele Jahre oder Jahrzehnte hinausgezögert. Große Infrastrukturprojekte sind davon in besonderer Weise betroffen.
- Bei der Verfügbarkeit **digitaler Verwaltungsleistungen** gibt Deutschland im internationalen Vergleich ein Bild der **Rückständigkeit** ab. Potenziale zur Vereinfachung bürokratischer Verfahren bleiben ungenutzt und digitalpolitische Ziele werden regelmäßig verfehlt, wie das Onlinezugangsgesetz zeigt: Von 575 Verwaltungsleistungen sind bislang weniger als 20 Prozent vollständig online verfügbar.

Expandierende Ministerialbürokratie

Anzahl der Planstellen für Beamte der Bundesministerien inklusive Bundeskanzleramt in der Besoldungsgruppe B (ohne Leerstellen).

Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage der Bundeshaushaltspläne der Jahre 2000 bis 2023.



- Der **öffentliche Verwaltungsapparat** tendiert zur **Selbstmehrung**. In den letzten Jahren wurden für vermeintlich neue Aufgaben- und Politikfelder vor allem bei den Bundesministerien – und hier überdurchschnittlich stark in den oberen Besoldungsgruppen – immer mehr Stellen geschaffen.

Angesichts des zunehmend eingeschränkten **unternehmerischen Handlungsspielraums** für Innovationen, Investitionen und die Schaffung neuer Arbeitsplätze sind zielgerichtete und umfassende **Maßnahmen zum Bürokratieabbau** dringend erforderlich:

- Zur **Senkung des Erfüllungsaufwands** ist eine wirkungsvolle Bürokratiebremse notwendig, die neben dem **Umstellungsaufwand** auch die Folgekosten aus der **Umsetzung von EU-Recht** einbezieht. Ebenso sollten gesetzliche Vorschriften zur Vermeidung übermäßiger Folgekosten so **praxistauglich** und **bürokratiearm** wie möglich ausgestaltet werden.
- **Planungs- und Genehmigungsverfahren** müssen konsequent und grundlegend reformiert werden: **Doppelprüfungen** sollten verhindert, **Verfahrensstufen** integriert, eine europarechtlich zulässige **Präklusionsregelung** wiedereingeführt sowie **Stichtagsregelungen** und **Genehmigungsfiktionen** umfassend angewendet werden.
- Zur **Digitalisierung von Verwaltungsleistungen** braucht es neben technologischen Standards eine umfassende **Registermodernisierung**. Mithilfe **staatlicher Leistungsdaten** können zudem Steuerungsinformationen gewonnen werden, durch die sich die **Qualität von Verwaltungsleistungen** insgesamt verbessern lässt.
- Die **Schaffung neuer Stellen** in der öffentlichen Verwaltung sollte – vor allem in den oberen Besoldungsgruppen – an deutlich **strengere Voraussetzungen** und transparente Bedarfsermittlungsverfahren geknüpft werden. Zusätzlich sind für einen schlankeren und leistungsfähigeren Verwaltungsapparat **Stelleneinsparungen** erforderlich.

Ein effizient ausgestalteter Regulierungsrahmen setzt in der Gesamtschau voraus, auf nicht notwendige Regelungsvorhaben zu **verzichten**, unverhältnismäßige Vorschriften **abzuschaffen** und die Komplexität bestehender Vorgaben zu **verringern**. Dazu braucht es keine neuen Absichtserklärungen, sondern Bereitschaft für **Veränderungen und politischen Gestaltungswillen**.