

Behre, Leon

Article

Bürokratieabbau in Unternehmen - wie spürbar sind die bisherigen Massnahmen?

WISTA - Wirtschaft und Statistik

Provided in Cooperation with:

Statistisches Bundesamt (Destatis), Wiesbaden

Suggested Citation: Behre, Leon (2025) : Bürokratieabbau in Unternehmen - wie spürbar sind die bisherigen Massnahmen?, WISTA - Wirtschaft und Statistik, ISSN 1619-2907, Statistisches Bundesamt (Destatis), Wiesbaden, Vol. 77, Iss. 3, pp. 129-140

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/320366>

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.

BÜROKRATIEABBAU IN UNTERNEHMEN – WIE SPÜRBAR SIND DIE BISHERIGEN MASSNAHMEN?

Leon Behre

↳ **Schlüsselwörter:** Entlastungsmaßnahmen – Informationspflicht – Bürokratiekostenindex – Erfüllungsaufwand – Standardkosten-Modell – Spürbarkeitsvariable

ZUSAMMENFASSUNG

Der Bürokratieabbau ist ein zentrales Thema der deutschen Politik. Trotz zahlreicher Maßnahmen der jeweiligen Bundesregierung, wie dem 2024 verabschiedeten Vierten Bürokratieentlastungsgesetz, klagen Unternehmen über zu viel Bürokratie. Häufig wird die fehlende Spürbarkeit der Maßnahmen bemängelt. Basierend auf der bestehenden quantitativen Datenbasis zu den Bürokratiekosten wird in diesem Beitrag eine Spürbarkeitsvariable eingeführt, die einen neuen Blickwinkel auf die Bürokratiekosten aus Informationspflichten in Deutschland und die Wirkung von Maßnahmen zum Abbau von Bürokratie ermöglicht. Hierzu werden die Informationspflichten der Wirtschaft anhand dieser Variable in zwei Kategorien eingeteilt und deren Entwicklung mittels Indizes abgebildet und analysiert.

↳ **Keywords:** relief measures – information obligation – administrative burden index – compliance costs – Standard Cost Model – perceived impact variable

ABSTRACT

Reducing bureaucracy is a key issue in German politics. Despite many efforts by successive governments to cut red tape, such as the Fourth Bureaucracy Reduction Act adopted in 2024, businesses in Germany still report being burdened by too much bureaucracy. A common criticism among businesses is that the measures taken are not being felt in practice. Based on the existing quantitative database of administrative burdens, a perceived impact variable is introduced in this article which provides a new perspective of the administrative burdens arising from information obligations in Germany and the impact of measures taken to reduce bureaucracy. Using this variable, the information obligations of businesses are assigned to two categories and the development of the obligations is presented and analysed by means of indices.



Leon Behre

hat Wirtschaftswissenschaften an der Europäischen Fernhochschule Hamburg studiert und arbeitet im Referat „Grundsatzfragen der Besseren Rechtsetzung“ des Statistischen Bundesamtes. Er berät unter anderem Ministerien bei der Evaluierung von Regelungsvorhaben der Bundesregierung und führt Projekte zur Verwaltungsvereinfachung (zum Beispiel Praxis-Checks) durch.

1

Einleitung

Die Bundesregierung hat im Jahr 2006 das Programm „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ aufgelegt. Kernpunkt des Programms ist die Messung der Bürokratiekosten, die der Wirtschaft durch Informationspflichten entstehen, nach der Methodik des Standardkosten-Modells (Chlumsky und andere, 2006). Die gemessene Belastung ist die Basis, um Maßnahmen zum Abbau von Bürokratie zu identifizieren und zu realisieren.

Der Bürokratieabbau ist seit vielen Jahren ein zentrales Thema der deutschen Politik und Wirtschaft. Auch in der 20. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages wurde intensiv diskutiert, administrative Hürden zu reduzieren – sei es in der Wirtschaftsförderung, bei der Digitalisierung von Verwaltungsprozessen oder wie Bundesrecht auszugestalten ist und europäische Richtlinien in nationales Recht umzusetzen sind. Ebenso war der Bürokratieabbau ein bestimmendes Thema im zurückliegenden Bundestagswahlkampf 2025 und fand sich in den Wahlprogrammen nahezu jeder etablierten Partei wieder.

Die Bundesregierung hat in der abgelaufenen 20. Legislaturperiode ein Bündel an Maßnahmen zum Abbau bürokratischer Lasten der Wirtschaft beschlossen. So soll insbesondere das Vierte Bürokratieentlastungsgesetz die Wirtschaft um rund 910 Millionen Euro Erfüllungsaufwand¹ entlasten. Weitere Einzelmaßnahmen, wie die Anhebung der Schwellenwerte für die Bilanzierung und Rechnungslegung von Unternehmen im Handelsbilanzrecht (BM, 2023) oder die Einführung einer obligatorischen E-Rechnung zwischen Unternehmen², führten zu einer Reduktion der Bürokratiekosten. Auch der vom Statistischen Bundesamt veröffentlichte [Bürokratiekostenindex](#) ging durch diese Maßnahmen zurück.

Trotz dieser Bemühungen um Bürokratieabbau kritisieren Wirtschaftsvertreterinnen und -vertreter, dass die Entlastungsmaßnahmen nur wenig spürbar seien. Die Maßnahmen würden gesamtwirtschaftlich betrachtet

zwar durchaus nennenswert Bürokratie und Kosten einsparen, die individuelle Entlastung wäre in den einzelnen Unternehmen jedoch kaum spürbar. Der Bürokratieabbau würde folglich in der Praxis nur sehr eingeschränkt seine Wirkung entfalten. Dies sorgt für eine gewisse Bürokratiemüdigkeit in der Gesellschaft (siehe beispielsweise German Business Panel, 2024).

Das Statistische Bundesamt ermittelt und dokumentiert die Bürokratiekosten aus Regelungsvorhaben der Bundesregierung gemäß der Methodik des Standardkosten-Modells. Im Zuge der Diskussion um die Spürbarkeit politischer Maßnahmen wurde die sogenannte Spürbarkeitsvariable in den Datenbanken des Statistischen Bundesamtes eingeführt.

Diese Variable teilt bürokratische Pflichten anhand von Schwellenwerten bei bestimmten Parametern in spürbare und nicht spürbare Pflichten ein. Überlegungen zu einer solchen Variablen wurden bereits während der Bestandsmessung der Bürokratiekosten der deutschen Wirtschaft und im Projektbericht aus dem Jahr 2014 festgehalten, danach jedoch nicht mehr weiterverfolgt (Statistisches Bundesamt, 2014). Das Wiederaufgreifen des Konzeptes einer Spürbarkeitsvariable zielt darauf ab, einen neuen Blickwinkel auf die Bürokratiekosten aus Informationspflichten zu ermöglichen. Bisherige Maßnahmen der Bundesregierungen zum Abbau von Bürokratie zielten primär auf die absolute Entlastungssumme ab. Mit der Spürbarkeitsvariable sollen auch Informationspflichten mit spürbarem Entlastungspotenzial jenseits derer mit den höchsten volkswirtschaftlichen Bürokratiekosten identifiziert werden. Der ehemalige Wirtschaftsminister Robert Habeck stimmte dieser Abkehr von globalen quantitativen Maßnahmen zum Abbau von Bürokratie zu und sagte in einem Interview: „Wir denken von den Bürgern und Unternehmen aus, nicht von den Paragraphen“ (F.A.Z., 2023).

Im Folgenden werden die Informationspflichten aus den Datenbanken des Statistischen Bundesamtes anhand der Spürbarkeitsvariable in die beiden Cluster „spürbare“ und „nicht spürbare“ Pflichten eingeteilt. Danach wird der zeitliche Verlauf der Summe der Bürokratiekosten aus spürbaren und nicht spürbaren Informationspflichten anhand von Indizes seit 2012 (analog zum Bürokratiekostenindex) abgebildet. Diese Analyse überprüft einerseits, wie sich die bürokratische Belastung aus Informationspflichten für deutsche Unternehmen

1 Gesetzentwurf des Vierten Bürokratieentlastungsgesetzes verfügbar unter: www.bmj.de. Ergänzend dazu siehe Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses: dserver.bundestag.de

2 Informationsseite zur obligatorischen E-Rechnung zwischen Unternehmen verfügbar unter: www.e-rechnung-bund.de

im Zeitverlauf entwickelt hat. Andererseits lässt sich einschätzen, inwieweit die Maßnahmen zum Bürokratieabbau anhand der Schwellenwerte der Variable als spürbar bezeichnet werden können oder ob sie zwar volkswirtschaftlich, aber nicht in der individuellen Wahrnehmung die erwartete Wirkung erzielen.

2

Definitionen und Methodik

2.1 Bürokratiekosten

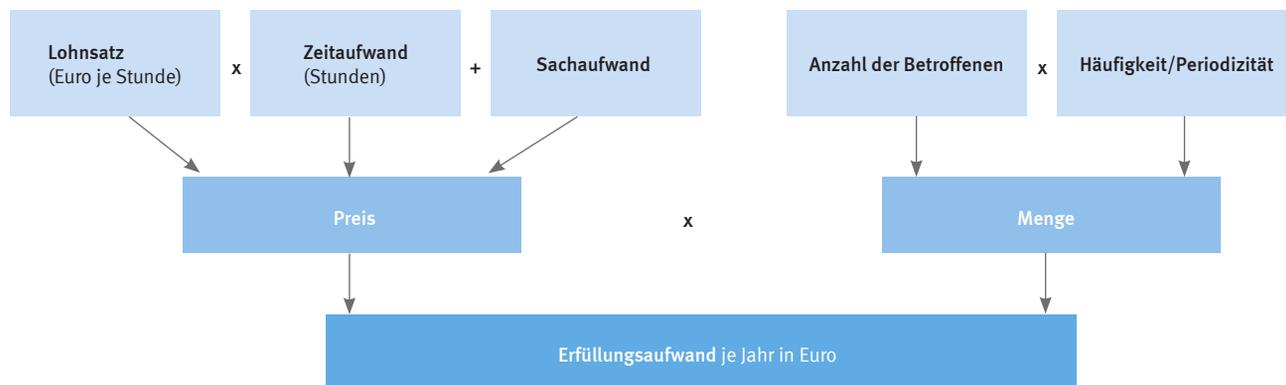
Untersuchungsgegenstand dieser Analyse sind die Bürokratiekosten, die der Wirtschaft aus Informationspflichten entstehen. Gemäß § 2 Absatz 2 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates (NKRK) sind Informationspflichten „Verpflichtungen, Daten und sonstige Informationen für Behörden oder Dritte zu beschaffen, verfügbar zu halten oder zu übermitteln.“ Hierzu zählen beispielsweise Genehmigungspflichten im Bauwesen, Meldepflichten gegenüber Finanzbehörden oder Statistikmeldungen. Bürokratiekosten aus Informationspflichten sind ein Teil des Erfüllungsaufwands, der den „gesamten messbaren Zeitaufwand und die Kosten, die durch die Befolgung einer bundesrechtlichen Vorschrift entstehen“, umfasst (§ 2 Absatz 1 NKRK).

Die Bürokratiekosten aus Informationspflichten werden anhand des Standardkosten-Modells berechnet. Das Standardkosten-Modell ist ein Werkzeug, mit dem die bestehenden bürokratischen Belastungen systematisch ermittelt werden können (Chlumsky und andere, 2006). Dieses Modell stellt eine einheitliche, vergleichbare sowie nachprüfbare Methode zur Darstellung der Bürokratie innerhalb einer Gesellschaft dar (Statistisches Bundesamt, 2014). Die Anwendung des Modells zur Messung der Bürokratiekosten schreibt § 2 Absatz 3 NKRK vor.

Bei der Berechnung der Bürokratiekosten eines Regelungsvorhabens wird zunächst geprüft, ob Informationspflichten vorhanden sind, bevor für jede Informationspflicht die relevanten Parameter (Lohnsatz, Zeitaufwand, Sachaufwand, Anzahl der Betroffenen und Periodizität) mittels unterschiedlicher Methoden ermittelt werden. Mithilfe der Parameter werden die Bürokratiekosten einer Informationspflicht nach dem in [Grafik 1](#) dargestellten Schema berechnet.

Grafik 1

Schema der Aufwandsberechnung



Quelle: Vorgrimler, Daniel/Bartsch, Gorja/Zipse, Christian. [Vom Standardkosten-Modell zur Messung des Erfüllungsaufwands](#). In: Wirtschaft und Statistik. Ausgabe 12/2011, Seite 1168

Danach lassen sich die Bürokratiekosten anhand folgender Formel berechnen:

$$BK = \sum_{i=1}^N (T_i \cdot Z_i + S_i) \cdot (AN_i \cdot H_i), \text{ wobei}$$

BK = Bürokratiekosten eines Regelungsvorhabens

N = Anzahl der einbezogenen Informationspflichten

T_i = Lohnsatz (Tarif) für die Durchführung der i -ten Informationspflicht

Z_i = Zeitaufwand für die Durchführung der i -ten Informationspflicht

S_i = Sachkosten der i -ten Informationspflicht

AN_i = Anzahl der von der Informationspflicht Betroffenen

H_i = Periodizität (Übermittlungshäufigkeit) im Jahr

Die Bürokratiekosten eines Regelungsvorhabens ergeben sich demnach aus der Summe der Bürokratiekosten aus allen Informationspflichten eines Regelungsvorhabens.

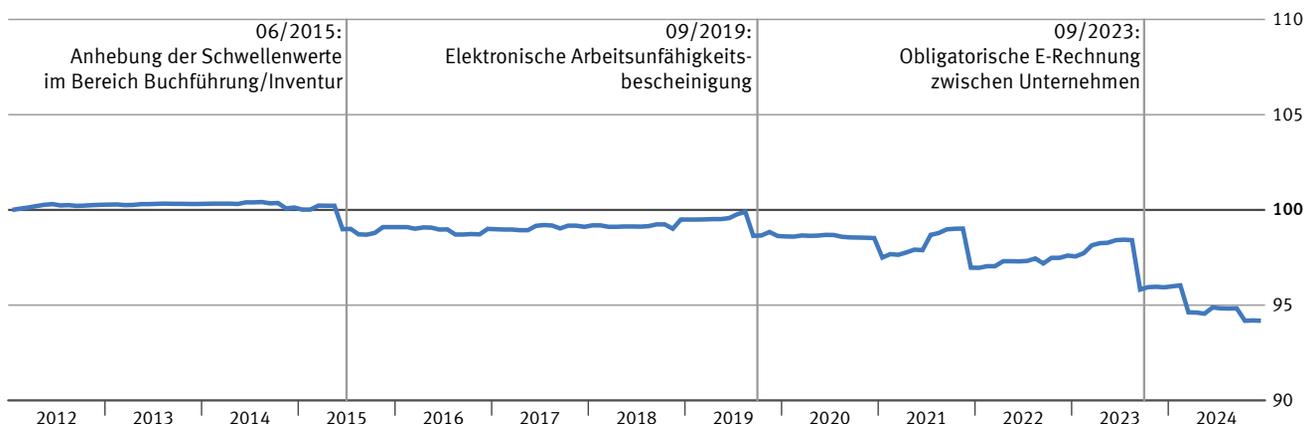
2.2 Bürokratiekostenindex

Der Bürokratiekostenindex dokumentiert die Entwicklung der Summe der Bürokratiekosten aus Informationspflichten der Wirtschaft und dient somit als Controlling-Instrument, mit dem der Wiederanstieg der Bürokratiekosten verhindert werden soll (Vorgrimler, 2013). Das Statistische Bundesamt veröffentlicht die Monatswerte des Bürokratiekostenindex seit 2012 in einem vierteljährlichen Turnus.

Das Monitoring der Entwicklung erfolgte ab dem Stichtag 1. Januar 2012 mit dem Indexwert 100. Seitdem wird der Bestand an Bürokratiekosten um die quantitativen Auswirkungen aus neuen, geänderten oder abgeschafften Informationspflichten fortgeschrieben.

Bei der Datenbasis des Bürokratiekostenindex ist zwischen vorab geschätzten und tatsächlichen (gemessenen) Bürokratiekosten zu unterscheiden. Die Belastungen durch gesetzliche Regelungen werden vor deren Inkrafttreten in Verantwortung des Ressorts (ex ante) geschätzt. In der Regel zwei Jahre nach Inkrafttreten findet eine Validierungsmessung (ex post) durch das Statistische Bundesamt statt, mit der die geschätzten Belastungen verifiziert oder angepasst werden. Beide Werte sind in der Datenbasis des Bürokratiekostenindex enthalten. Die nachträgliche Anpassung eines Indexwerts „geschieht nicht rückwirkend zum eigentlichen Zeitpunkt der Rechtsänderung, sondern ab dem Monat, in dem eine Ex-ante-Schätzung durch ein Messergebnis

Grafik 2
Entwicklung des Bürokratiekostenindex
 2012 = 100



Grafik 3

Entwicklung des konsolidierten Bürokratiekostenindex

2012 = 100



ersetzt wird“ (Vorgrimler, 2013). [↘ Grafik 2](#) zeigt die Entwicklung des Bürokratiekostenindex nach der gerade beschriebenen Methodik. In [↘ Grafik 3](#) sind die Ergebnisse der Validierungsmessung dagegen „rückwirkend konsolidiert“ dargestellt. Das heißt die ex ante geschätzten Bürokratiekosten werden zum Zeitpunkt des Inkrafttretens einer Informationspflicht durch den validierten Wert ersetzt und dann fortgeschrieben und nicht erst in dem Monat, in dem die Ergebnisse der Validierungsmessung vorliegen.

Der erste nennenswerte Rückgang des Bürokratiekostenindex ist auf die Schwellenwertanhebung bei der Buchführung und der Inventur im Juni 2015 zurückzuführen, die Bestandteil des ersten Bürokratieentlastungsgesetzes war. In den folgenden Jahren verläuft der Index konstant knapp unter dem Ursprungswert von 100, bevor die Einführung der elektronischen Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung den Index weiter zurückgehen lässt. Die Ergebnisse der Validierungsmessung der oben genannten Schwellenwertanhebung führte zu einem Anstieg des Bürokratiekostenindex auf 98,69 Indexpunkte im Juli 2021. Nach weiteren größeren Entlastungen, wie der Einführung der obligatorischen E-Rechnung zwischen Unternehmen im September 2023, erreichte der Bürokratiekostenindex im Zuge der Schwellenwertanhebung im Handelsbilanzrecht weitere Tiefpunkte. Der Bürokratiekostenindex schließt im Dezember 2024 mit einem Endwert von 94,18 ab und besitzt in seinem zeitlichen

Verlauf seit Januar 2012 hinsichtlich seiner Aufwandsänderungen eine Spannweite von 6,23 Indexpunkten.

Der rückwirkend konsolidierte Bürokratiekostenindex steigt in den ersten Jahren ab 2012 etappenweise an, bevor er im Februar 2016 im Zuge der Einführung der Pflicht zur Vorlage der Eignungsnachweise bei Bauleistungen³ auf 102,62 Indexpunkte springt. Die Anhebung der Grenze für Kleinbetragsrechnungen im Januar 2017 führt zu einem Absenken des konsolidierten Index auf 100,67 Indexpunkte. In den folgenden Jahren bewegt sich dieser Index konstant über dem Ursprungswert, ehe er mit der Einführung der verpflichtenden E-Rechnung zwischen Unternehmen im Januar 2025 mit 96,52 Indexpunkten seinen Tiefstwert erreicht. Der konsolidierte Bürokratiekostenindex besitzt hinsichtlich seiner Aufwandsänderungen eine Spannweite von 6,66 Indexpunkten und ist somit etwas volatil als der offizielle Bürokratiekostenindex.

3 Siehe dazu die Informationen in OnDEA, der Online-Datenbank des Erfüllungsaufwands (www.ondea.de, Suche nach: 2019020511553202_21X).

2.3 Spürbarkeit von Bürokratie und der Maßnahmen des Bürokratieabbaus

Ob eine Pflicht aus Sicht eines Unternehmens als spürbar wahrgenommen wird, hängt von ganz unterschiedlichen Faktoren und Gegebenheiten ab. Auf der quantitativen Ebene spielen die absolute Belastung durch eine einzelne Pflicht sowie die Summe an Pflichten eine wichtige Rolle bei der individuellen Bewertung der Spürbarkeit. Je mehr Pflichten ein Unternehmen erfüllen muss, desto größer dürfte die wahrgenommene Belastung sein. Gleiches kann bei einer einmaligen Pflichterfüllung mit hoher Belastungsintensität zutreffen (zum Beispiel Bürokratiekosten bei der Bauantragstellung für Großprojekte).

Im Bereich der sogenannten weichen Faktoren⁴ ist das individuelle Bürokratieverständnis relevant. Wird eine bürokratische Pflicht vermehrt als staatliche Kontrolle wahrgenommen, empfindet das Unternehmen analog die bürokratische Belastung als spürbar (Holz und andere, 2019).

Wird die Pflicht als sinnvoll wahrgenommen und es entsteht ein ersichtlicher Mehrwert, ist die Spürbarkeit gering. Ein anderer Faktor bezieht sich auf die Rechtssicherheit der Unternehmen. Je transparenter und verständlicher eine Regelung ist, desto geringer wird die bürokratische Belastung wahrgenommen (Icks/Weicht, 2022).

Sind die Anforderungen aufgrund fehlender Informationen unklar oder unverständlich, erscheint die Belastung als spürbarer (Möllers/Frisch, 2022). Beratungsangebote hingegen vereinfachen die Pflichterfüllung und führen zu einer geringeren Spürbarkeit der Belastung (Holz/Icks, 2023).

Auch die persönliche Erfahrung mit bürokratischen Pflichten spielt eine Rolle. Mit der zunehmenden Befassung mit bürokratischen Verpflichtungen baut sich ein Erfahrungsschatz auf, wobei negative Erfahrungen die Spürbarkeit nachhaltig prägen können (Holz und andere, 2019). Stellt sich jedoch eine Routine ein, wird der

4 Der Begriff „weiche Faktoren“ im Kontext der Spürbarkeit von Bürokratie beschreibt subjektive, nicht unmittelbar quantifizierbare Einflussgrößen, die das persönliche Erleben von Bürokratieprozessen betreffen. Beispiele sind die Verfahrenstransparenz, wahrgenommene Fairness oder Verständlichkeit der gesetzlichen Regelung.

Umgang mit den rechtlichen Pflichten immer sicherer und die Belastung wird als weniger spürbar wahrgenommen (Holz/Icks, 2023).

2.4 Datengrundlage

Das für die Analyse entwickelte Konzept zur Spürbarkeit von bürokratischen Pflichten beruht auf rein quantitativen Aspekten und wird im Folgenden definiert. Zu diesem Zweck wird die umfassende Datenbasis zu den aus Bundesrecht resultierenden Bürokratiekosten nach dem Standardkosten-Modell ausgewertet. Die oben genannten qualitativen Aspekte, die die individuelle Bewertung der Spürbarkeit ebenfalls beeinflussen, werden in dieser Analyse ausgeblendet.

Ein Auszug aus den Datenbanken nach § 8 Satz 2 NKRG dient als Datengrundlage für die Spürbarkeitsanalyse. Dieser Auszug von März 2025 umfasst alle Informationspflichten der Wirtschaft, die zum 1. Januar 2012 bereits in Kraft waren, im Zeitraum zwischen dem 1. Januar 2012 und dem 28. Februar 2025 neu in Kraft getreten sind beziehungsweise geändert oder abgeschafft wurden. Nach dem 28. Februar 2025 in Kraft getretene oder in Kraft tretende Informationspflichten sowie Informationspflichten mit fehlenden Parametern sind in dieser Analyse nicht berücksichtigt. Der bereinigte Datensatz enthält 13 020 Informationspflichten mit insgesamt 40 607 Historisierungsständen. Für eine Informationspflicht können aufgrund von Rechtsänderungen der entsprechenden Fundstelle im Gesetzestext mehrere Historisierungsstände existieren.

Im Gegensatz zur Methodik des Bürokratiekostenindex, bei der das Datum des Kabinettschlusses einer Informationspflicht ausschlaggebend ist, orientiert sich die Analyse der Spürbarkeitsvariable am Datum des tatsächlichen Inkrafttretens einer Pflicht. Hierdurch weisen die beiden Kurven (zeitliche) Abweichungen beim Verlauf auf, welche die Vergleichbarkeit der beiden Indizes einschränken. Analog zur Methodik des konsolidierten Bürokratiekostenindex ersetzen in dieser Analyse die ex post gemessenen Ergebnisse die ex ante geschätzten Bürokratiekosten zum Zeitpunkt des Inkrafttretens einer Informationspflicht und werden dann fortgeschrieben. Auch dies führt zu Abweichungen in den beiden Indexverläufen.

Die in der Spürbarkeitsanalyse im Mittelpunkt stehenden Bürokratiekosten aus Informationspflichten werden, wie oben beschrieben, anhand der Parameter Zeitaufwand je Fall (Z) und jährliche Fallzahl (AN * H) von der letzten akzeptierten Historisierung über alle Informationspflichten bestimmt. Die Zuweisung des Spürbarkeitsmarkers wird je Historisierung durchgeführt, damit es möglich ist, die Spürbarkeit auch im Zeitverlauf zu untersuchen.

Eine Informationspflicht gilt als spürbar, wenn die Schwelle bei beiden Parametern überschritten wird. Für die vorliegende Analyse wurde der Schwellenwert, ab dem eine Informationspflicht als spürbar klassifiziert wird, auf

- › mindestens 30 Minuten Zeitaufwand für die einmalige Erfüllung der Pflicht und
- › eine jährliche Fallzahl von mindestens 5 000 Pflichterfüllungen

gesetzt. Zum Stichtag der letzten umfassenden Datenaktualisierung aller Berechnungsparameter⁵ lag die Gesamtzahl an Informationspflichten, die aufgrund dieser Schwelle als spürbar kategorisiert werden, bei 487 Pflichten mit einem Belastungsvolumen von 35,7 Milliarden Euro. Dagegen galten 11 217 Informationspflichten mit einem Belastungsvolumen von 29,7 Milliarden Euro als nicht spürbar.

Die Zahlen belegen das deutliche numerische Übergewicht der nicht spürbaren Informationspflichten. Dennoch liegt die Summe der Bürokratiekosten der spürbaren Informationspflichten über der der nicht spürbaren. Dies liegt nicht zuletzt an einigen Bilanzierungspflichten, Pflichten der laufenden Buchführung und größeren Steuerpflichten, die sowohl einen hohen Zeitaufwand erfordern als auch relativ hohe Fallzahlen aufweisen. Dieses Erkenntnis ist auch im Zeitablauf seit dem Jahr 2012 stabil: Der Anteil der spürbaren Informationspflichten an der Gesamtzahl der Pflichten lag demnach im gesamten Zeitraum bei rund 4 %.

Die methodischen Grundlagen und die Berechnung der monatlichen Indexwerte sind den Ausführungen in einer früheren Veröffentlichung zu entnehmen (Vorgrimler, 2013). Um eine bessere Vergleichbarkeit mit dem Büro-

kratiekostenindex zu erreichen, erfolgt eine monatliche Betrachtung der Indizes.

2.5 Limitationen

Diese Analyse untersucht die Bürokratiekosten aus Informationspflichten und somit lediglich einen Teil des gesamten Erfüllungsaufwands. Die Wirkung von Maßnahmen zum Bürokratieabbau, die an weiteren Vorgaben jenseits der Informationspflichten nach § 2 Absatz 2 NKRG ansetzen, werden daher nicht berücksichtigt. Ferner fallen die bürokratischen Belastungen der Bürgerinnen und Bürger sowie der Verwaltung ebenfalls nicht in die Betrachtung. Die Spürbarkeit einer Informationspflicht wird anhand von Parametern bewertet, die im Rahmen von Ex-ante-Schätzungen oder Ex-post-Validierungsmessungen bestimmt wurden. Die Bewertung der Spürbarkeit ist jedoch bei jedem und jeder Betroffenen individuell ausgeprägt, das Quantifizieren und Fokussieren auf die Aufwände stellt in der Praxis lediglich eine Annäherung an die reelle Spürbarkeit der Informationspflichten dar. Es besteht also durchaus eine Diskrepanz zwischen berechneter und individuell gefühlter Spürbarkeit.⁶

3

Ergebnisse

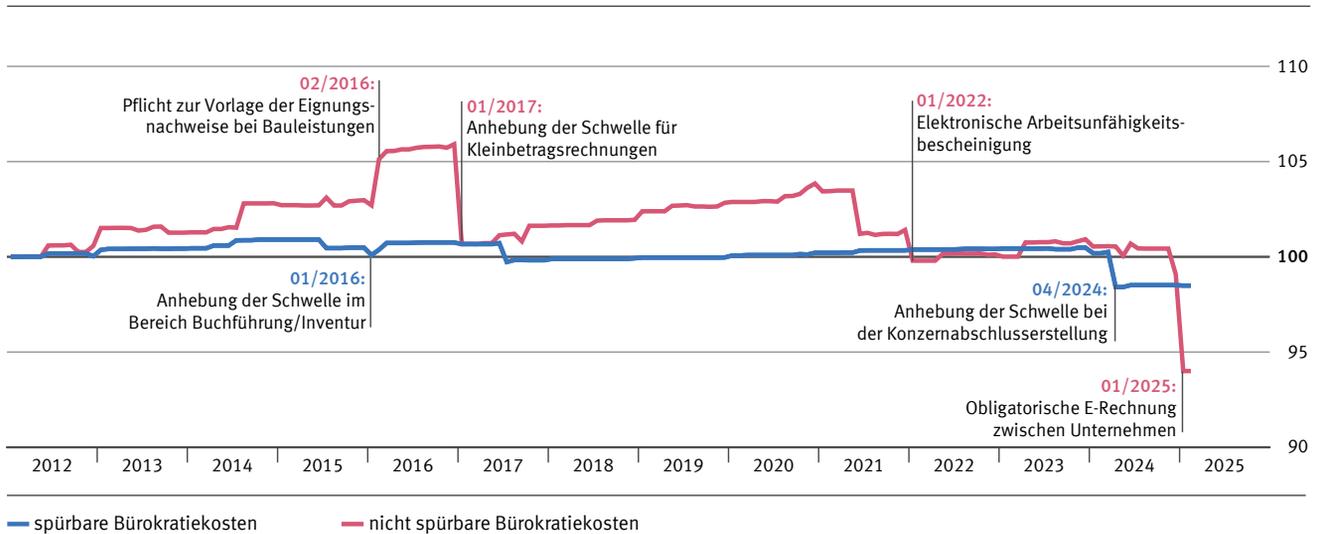
↳ **Grafik 4** veranschaulicht, wie sich die Summe der Bürokratiekosten aus Informationspflichten der beiden Kategorien anhand von Indizes im Zeitraum Januar 2012 bis Februar 2025 entwickelt hat. Für die Interpretation der Indexverläufe ist zu beachten, dass – falls nachträglich validierte Ex-ante-Schätzwerte vorliegen – diese tatsächlichen Ex-post-Messwerte die Schätzwerte zum Zeitpunkt der Rechtsänderung ersetzen und als Grundlage für die Fortschreibung dienen (siehe auch Grafik 3 und die textlichen Erläuterungen dazu).

⁵ Der Projektbericht zur Datenaktualisierung der Bürokratiekosten und des Erfüllungsaufwands 2018 geht näher auf die angewandte Methodik ein (Dotzler und andere, 2019).

⁶ Die Lebenslagenbefragung der Bundesregierung nimmt die Wahrnehmung von Bürokratie und von Behördenkontakten durch Unternehmen sowie Bürgerinnen und Bürger näher in den Blick (Schmidt und andere, 2015).

Grafik 4

Entwicklung der spürbaren und nicht spürbaren Bürokratiekosten aus Informationspflichten
2012 = 100



Beide Indizes starten am 1. Januar 2012 bei einem Indexwert von 100. Für den Zeitraum von Januar 2012 bis Februar 2025 ergeben sich jeweils 158 Werte für beide Indizes. In 20 Fällen (12,7%) liegt der Indexwert der spürbaren Bürokratiekosten aus Informationspflichten über dem der nicht spürbaren. Hingegen liegt der Indexwert der nicht spürbaren Bürokratiekosten aus Informationspflichten in 136 Fällen (86,1%) über dem der spürbaren. In zwei Fällen liegen beide Werte gleichauf.

Der Index der Bürokratiekosten aus spürbaren Informationspflichten bewegt sich in weiten Teilen konstant um den Ausgangswert von 100 und erreicht seinen Höchstwert von 100,9 im Zeitraum von Januar bis Juni 2015. Die größte Änderung in der Belastung durch eine einzelne Informationspflicht ergibt sich aus der Anhebung der Schwellenwerte für die Buchführungspflicht von Unternehmen⁷ im Januar 2016. Zwar sind dadurch weniger Unternehmen verpflichtet, eine ausführliche Buchführung zu betreiben. Durch die gestiegene Anzahl an Unternehmen mit der Pflicht zur weniger aufwendigen Einnahmenüberschussrechnung steigen die Bürokratiekosten innerhalb dieser Informationspflicht jedoch um rund 101 Millionen Euro. Im Gegenzug entsteht eine Entlastung bei der Informationspflicht zur allgemeinen

Buchführung in Höhe von rund 26 Millionen Euro, die sich ebenfalls im Januar 2016 im Indexverlauf niederschlägt. Der Index erreicht seinen Tiefstwert im April und Mai 2024 mit einem Wert von 98,4. Dieser Rückgang ist auf die Anhebung der Umsatzschwelle bei der Pflicht zur Jahres- und Konzernabschlusserstellung mit einem Entlastungsvolumen von etwa 651 Millionen Euro zurückzuführen.⁸ Der Index schließt im Betrachtungszeitraum mit einem Wert von 98,5 ab; er ist mit einer Spannweite von 2,49 Indexpunkten sehr konstant.

Im Vergleich dazu ist der Index der Bürokratiekosten aus nicht spürbaren Informationspflichten deutlich volatil. Durch einige Belastungen steigt der Index im Jahr 2016 bis auf 103,0 an; mit der Einführung der Pflicht zur Vorlage der Eignungsnachweise bei Lieferungen und Leistungen sowie bei Bauleistungen erreicht er seinen Höchstwert von 105,9 im Dezember 2016. Durch diese Informationspflichten entstehen zusätzliche Bürokratiekosten in Höhe von 265 Millionen Euro beziehungsweise 304 Millionen Euro. Nennenswert ist auch die verpflichtende Dokumentation der Arbeitszeit im Mindestlohnbereich, die im August 2014 in Kraft trat und weitere Bürokratiekosten in Höhe von rund 296 Millionen Euro erzeugt.

7 Suche nach ID-IP: 2016082611085401_21X in [OnDEA](#)

8 Suche nach ID-IP: 200610160907261x_41X in [OnDEA](#)

Die Anhebung der Grenze für Kleinbetragsrechnungen von 150 auf 250 Euro im Umsatzsteuergesetz im Januar 2017 sorgte für die bis dahin größte Entlastung mit einem Volumen von rund 1,24 Milliarden Euro und den größten Rückgang im Indexverlauf.⁹ Nach weiteren kleineren Anstiegen führt die Einführung der elektronischen Arbeitsunfähigkeitsbescheinigung im Januar 2022 mit einer Entlastung von rund 597 Millionen Euro dazu, dass der Index erstmals unter den Ausgangswert von 100 fällt.¹⁰ Mit der Einführung der verpflichtenden E-Rechnung zwischen Unternehmen, einer Entlastungsmaßnahme aus dem Wachstumschancengesetz aus dem Jahr 2024, und einer damit einhergehenden Entlastungssumme von rund 1,36 Milliarden Euro fällt der Index um 5,1 Punkte.¹¹ Der Index schließt am aktuellen Rand im Februar 2025 auf seinem Tiefstwert von 94,0 und somit deutlich unter dem Index der Bürokratiekosten aus spürbaren Informationspflichten. Die Spannweite des Index der Bürokratiekosten aus nicht spürbaren Informationspflichten ist mit 11,9 Punkten mehr als viermal so groß wie die der Bürokratiekosten aus spürbaren Informationspflichten.

Liegen für die Spürbarkeitsvariable alternative Schwellenwerte zu den Zeitaufwänden und Fallzahlen zugrunde, so resultieren daraus ähnliche Indexverläufe für die beiden Kategorien „spürbare“ und „nicht spürbare“ Informationspflichten. Vergleichsrechnungen wurden mit alternativen Schwellenwerten von 20 beziehungsweise 40 Minuten bei gleichbleibender Fallzahl von 5 000 durchgeführt. Die Ergebnisse zeigen, dass die Indexverläufe sehr ähnlich sind bei etwas stärkeren Ausschlägen. Die aus den Auswertungen abgeleiteten inhaltlichen Kernaussagen bleiben erhalten. Dies gilt auch dann, wenn bei der Definition der Spürbarkeitschwelle ausschließlich auf den Zeitaufwand je Fall von 30 Minuten abgestellt und für die Fallzahl keine Schwelle eingezogen wird.

Zusätzlich zu der Analyse der Informationspflichten beider Kategorien anhand der Indizes können auch die Informationspflichten, die über die vier Bürokratieentlastungsgesetze vereinfacht wurden, einem Spürbarkeitscheck nach dem vorliegenden Konzept unterzogen werden. Als Ergebnis lässt sich festhalten, dass von den

insgesamt 74 Informationspflichten, bei denen die vier Bürokratieentlastungsgesetze Entlastungen initiierten, gut ein Drittel der Kategorie „spürbar“ zugeteilt werden kann. Diese führen insgesamt zu einer Entlastung von rund 432 Millionen Euro, was einem Anteil von rund 18 % der Gesamtentlastungswirkung aus den vier Bürokratieentlastungsgesetzen entspricht. Somit beträgt das Entlastungsvolumen der nicht spürbaren Informationspflichten rund 2 Milliarden Euro (rund 82 % der Gesamtentlastung).

4

Fazit

In Abgrenzung zu den bereits bestehenden, eher qualitativ ausgerichteten Erklärungsmustern zielt die vorliegende Analyse darauf ab, anhand eines rein quantitativen Ansatzes Hinweise dafür zu finden, warum Unternehmen in Deutschland Maßnahmen des Bürokratieabbaus nur sehr eingeschränkt als spürbar wahrnehmen.

Datengrundlage für die Analyse sind die Bürokratiekosten aus Informationspflichten, die in den Bürokratiekostenindex eingehen und über die Zeit fortgeschrieben werden. Als Ergebnis lässt sich festhalten, dass sowohl der Index der spürbaren Informationspflichten als auch derjenige der nicht spürbaren Pflichten am aktuellen Rand unter dem Ursprungswert von 100 liegen. Hieraus lässt sich allgemein eine Entlastung der Unternehmen in Deutschland in beiden Pflichten-Cluster im Vergleich zum Stichtag 1. Januar 2012 ableiten. Der Index der Bürokratiekosten aus spürbaren Informationspflichten ist im Vergleich zu dem der Bürokratiekosten aus nicht spürbaren Informationspflichten wesentlich konstanter. Das bedeutet, dass diese Kategorie über die Zeit nur sehr geringe Aufwandsveränderungen erfahren hat. So zeigt der Endwert des spürbaren Index von 98,5, dass Unternehmen in Deutschland in einem Zeitraum von 13 Jahren lediglich um rund 1,5 Indexpunkte entlastet wurden. Im Vergleich dazu endet der Index der nicht spürbaren Informationspflichten bei 94,0, was eine Entlastung von 6 Indexpunkten bedeutet. Jedoch wird diese Entlastung gemäß dem vorliegenden Konzept als nicht spürbar eingestuft.

9 Suche nach ID-IP: 200608310931373x_21X in [OnDEA](#)

10 Suche nach ID-IP: 2020033112020702_41X in [OnDEA](#)

11 Suche nach ID-IP: 200608310931373x_41X in [OnDEA](#)

Mit Blick auf die seit Januar 2012 realisierten Maßnahmen zum Abbau von Bürokratie und deren Kosten findet sich lediglich eine als spürbar definierte Informationspflicht unter den fünf Informationspflichten mit dem größten Entlastungsvolumen. Die Anhebung der Umsatzschwelle bei der Pflicht zur Jahres- und Konzernabschlusserstellung liegt mit einer Entlastung von rund 650 Millionen Euro auf dem dritten Platz. Das Entlastungsvolumen von Maßnahmen zum Bürokratieabbau über alle Informationspflichten hinweg beträgt rund 7,3 Milliarden Euro. Knapp 80 % davon, also rund 5,7 Milliarden Euro, sind der Kategorie „nicht spürbar“ zuzuweisen.

Mit den bisher in Kraft getretenen vier Bürokratieentlastungsgesetzen geht eine Entlastungssumme von insgesamt rund 2,5 Milliarden Euro einher. Dies ist ein volkswirtschaftlich betrachtet durchaus beachtlicher Betrag. Bei der Verteilung der vereinfachten beziehungsweise abgeschafften Informationspflichten gemäß dem vorliegenden Konzept auf die beiden Kategorien „spürbar“ beziehungsweise „nicht spürbar“ zeigen sich jedoch Parallelen zu den oben skizzierten Indizes. Der Großteil der Entlastungssumme – etwas mehr als 80 % – fällt in die Kategorie der nicht spürbaren Informationspflichten. Gleichzeitig fällt mit 26 der insgesamt 74 Informationspflichten, bei denen Entlastungen im Zuge der vier Bürokratieentlastungsgesetzen realisiert wurden, nur gut ein Drittel in die spürbare Kategorie.

Zusammenfassend ist daher festzuhalten, dass das vorliegende quantitative Konzept der Einführung einer Spürbarkeitsvariable wertvolle Hinweise dafür liefert, warum die Wirtschaft die bisherigen Bemühungen zum Bürokratieabbau nur eingeschränkt als entlastend wahrnimmt. Für künftige Abbauanstrengungen wäre es daher nur konsequent, verstärkt auch diejenigen Informationspflichten in den Blick zu nehmen, die sich vom Aufwand her über der Spürbarkeitsschwelle befinden, auch wenn die volkswirtschaftliche Reichweite (Fallzahl) dieser Pflichten gegebenenfalls etwas eingeschränkt ist.

Weiterführende Untersuchungen zur Spürbarkeit von Maßnahmen zum Abbau von Bürokratie und deren Kosten könnten alternative Methoden in den Fokus nehmen, wie die Schwellenwerte im Hinblick auf die individuelle Spürbarkeit von Bürokratie festzusetzen sind. Eine Möglichkeit wäre beispielsweise, Unternehmensbefragungen hinzuzuziehen. 

LITERATURVERZEICHNIS

BMJ (Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz). *Anhebung der Schwellenwerte bei der Bilanzierung und Rechnungslegung für kleine und mittelständische Unternehmen*. Pressemitteilung Nr. 76/2023. [Zugriff am 13. Mai 2025]. Verfügbar unter: www.bmj.de

Chlumsky, Jürgen/Schmidt, Bernd/Vorgrimler, Daniel/Waldeck, Hans-Peter. *Das Standardkosten-Modell und seine Anwendung auf Bundesebene*. In: *Wirtschaft und Statistik*. Ausgabe 10/2006, Seite 993 ff.

Dotzler, Maren/Janert, Annette/Meyer, Iris/Kühnhenrich, Daniel. *Datenaktualisierung der Bürokratiekosten und des Erfüllungsaufwands 2018*. In: *WISTA Wirtschaft und Statistik*. Ausgabe 3/2019, Seite 25 ff.

F.A.Z. (Frankfurter Allgemeine Zeitung). *Wirtschaftsminister Habeck setzt auf „Praxis-Checks“*. Artikel vom 14. August 2023. [Zugriff am 18. März 2025]. Verfügbar unter: www.faz.net

German Business Panel. *Bürokratieentlastungsgesetz IV: Lediglich 10 % der Unternehmen erwarten spürbaren Bürokratieabbau*. *GBP-Monitor* Oktober 2024. DOI: [10.52569/IDEK7155](https://doi.org/10.52569/IDEK7155)

Holz, Michael/Icks, Annette. *Einfluss bürokratischer Hürden auf die grenzüberschreitende Arbeitnehmerentsendung von KMU in Grenzregionen*. IfM-Materialien Nr. 299. Institut für Mittelstandsforschung (IfM). Bonn 2023. [Zugriff am 12. Mai 2025]. Verfügbar unter: www.ifm-bonn.org

Holz, Michael/Schlepphorst, Susanne/Brink, Siegrun/Icks, Annette/Welter, Friederike. *Bürokratiewahrnehmung von Unternehmen*. IfM-Materialien Nr. 274. Institut für Mittelstandsforschung (IfM). Bonn 2019. [Zugriff am 12. Mai 2025]. Verfügbar unter: www.ifm-bonn.org

Icks, Annette/Weicht, Rebecca. *Bürokratiekosten von Unternehmen aus dem Maschinen- und Anlagenbau*. In: *Institut für Mittelstandsforschung (IfM) - Impuls*. Bonn 2022. [Zugriff am 12. Mai 2025]. Verfügbar unter: www.ifm-bonn.org

Möllers, Isabella/Frisch, Mireille. *Hofarbeit statt Schreibtischzeit – Informationspflichten in der Landwirtschaft spürbarer vereinfachen*. In: *WISTA Wirtschaft und Statistik*. Ausgabe 2/2022, Seite 68 ff.

Nationaler Normenkontrollrat (NKR). *Der Bürokratieabbau kommt endlich in Fahrt – reicht das?* 2024. [Zugriff am 13. Mai 2025]. Verfügbar unter: www.normenkontrollrat.bund.de

Schmidt, Bernd/Kuehnhenrich, Daniel/Zipse, Christian/Vorgrimler, Daniel. *Entlastungen spürbarer machen – wie wird der Kontakt zur Verwaltung wahrgenommen?* In: *WISTA Wirtschaft und Statistik*. Ausgabe 2/2015, Seite 56 ff.

LITERATURVERZEICHNIS

Statistisches Bundesamt. *Die Bestandsmessung der Bürokratiekosten der deutschen Wirtschaft nach dem Standardkosten-Modell*. Schriftenreihe Statistik und Wissenschaft. Band 14. Wiesbaden 2014.

Vorgrimler, Daniel/Bartsch, Gorja/Zipse, Christian. [Vom Standardkosten-Modell zur Messung des Erfüllungsaufwands](#). In: *Wirtschaft und Statistik*. Ausgabe 12/2011, Seite 1165 ff.

Vorgrimler, Daniel. [Der Bürokratiekostenindex: wie entwickelt sich die bürokratische Belastung der deutschen Wirtschaft?](#) In: *Wirtschaft und Statistik*. Ausgabe 6/2013, Seite 407 ff.

RECHTSGRUNDLAGEN

Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates (NKRK) vom 14. August 2006 (BGBl. I Seite 1866), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Juni 2022 (BGBl. I Seite 920) geändert worden ist.

Gesetz zur Entlastung insbesondere der mittelständischen Wirtschaft von Bürokratie (Bürokratieentlastungsgesetz) vom 28. Juli 2015 (BGBl. I Seite 1400).

Zweites Gesetz zur Entlastung insbesondere der mittelständischen Wirtschaft von Bürokratie (Zweites Bürokratieentlastungsgesetz) vom 30. Juni 2017 (BGBl. I Seite 2143).

Drittes Gesetz zur Entlastung insbesondere der mittelständischen Wirtschaft von Bürokratie (Drittes Bürokratieentlastungsgesetz) vom 22. November 2019 (BGBl. I Seite 1746).

Viertes Gesetz zur Entlastung der Bürgerinnen und Bürger, der Wirtschaft sowie der Verwaltung von Bürokratie (Viertes Bürokratieentlastungsgesetz) vom 23. Oktober 2024 (BGBl. I Nr. 323).

Herausgeber
Statistisches Bundesamt (Destatis), Wiesbaden

Schriftleitung
Dr. Daniel Vorgrimler
Redaktion: Ellen Römer

Ihr Kontakt zu uns
www.destatis.de/kontakt

Erscheinungsfolge
zweimonatlich, erschienen im Juni 2025
Ältere Ausgaben finden Sie unter www.destatis.de sowie in der [Statistischen Bibliothek](#).

Artikelnummer: 1010200-25003-4, ISSN 1619-2907

© Statistisches Bundesamt (Destatis), 2025
Vervielfältigung und Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangabe gestattet.