

Bürokratie abbauen

9 Impulse für einen effektiven Bürokratieabbau

- 1. Neue Bürokratie vermeiden und bereits bestehende Regulierung entschlacken**
- 2. Bürokratieabbau muss wieder Chefsache werden**
- 3. Mittelstandsfreundliche Regulierung durchsetzen**
- 4. Goldplating unterlassen, EU-Recht pragmatisch umsetzen und die „Agenda der Besseren Rechtsetzung“ durchsetzen**
- 5. Umweltgesetzgebung konsolidieren**
- 6. Entscheidungskultur stärken und neues Selbstverständnis anregen**
- 7. Konsequente Digitalisierung der Verwaltung vorantreiben & Ebenen zusammendenken**
- 8. Experimentierräume schaffen: Reallabore ermöglichen und Betroffene frühzeitig einbeziehen**
- 9. Wirtschaftliche Dynamik durch Einsatz flexibler Instrumente erzeugen**

Eine leistungsfähige Verwaltung und vorausschauende Gesetzgebung sind wesentliche Standortvorteile für einen erfolgreichen Wirtschaftsstandort. Unternehmen müssen Gesetzgebung befolgen und kommen durch Aktivitäten am Standort in vielfacher Weise in Berührung mit der Verwaltung, die mit dem Vollzug der Gesetze betraut ist. Gerade der industrielle Mittelstand ist auf eine gute Qualität der Gesetzgebung und der Verwaltung angewiesen, da er seine Produktion nicht so einfach ins Ausland verlagern kann und will. Zudem weist er eine sehr effiziente Personalstruktur auf. Gibt es Abstriche bei der Qualität der Gesetzgebung und Arbeit der Verwaltung, nehmen Berichts- und Dokumentationspflichten weiter zu, sinkt die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes und Investitionen bleiben aus. Dem kann mit mutigen Reformen begegnet werden. Bürokratie effektiv abzubauen ist dabei ein zentraler Baustein. Zum Verständnis: Bürokratie stellt sich auch dar in der Zunahme von Formalismen und formalen Genehmigungsverfahren, in Misstrauen gegenüber wirtschaftlichen Tätigkeiten und einem Mehr an Kontrolle und externer Gutachten. Bürokratieabbau findet nur dann statt, wenn Vertrauen in Unternehmen steigt, formale Prozesse und Berichtspflichten abgebaut werden und weniger neue Regulierung hinzukommt als konkret an bestehender Regulierung abgebaut wird. Auch bedarf es klarer, konsistenter, verständlicher Regelungen, die Zielkonflikte löst und nicht neu schafft, Spielräume für besondere Fälle schafft und für die Anwender verständlich ist. Die Blickrichtung zeigt also nach hinten und nach vorne. Regelungen müssen das übergeordnete Ziel verfolgen und praxisgerecht sein.

In Deutschland und der EU hat es seit rund 20 Jahren viele Ansätze gegeben, der immer stärker anwachsenden Regulierung klug Herr zu werden.

Die Bürokratielast insbesondere für mittelständische Unternehmen in Deutschland ist jedoch enorm hoch und seit Jahren ein zentrales Hindernis für mehr Innovation, Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätze am Standort Deutschland. Das zeigt zum Beispiel das Mittelstandspanel 2023 des Instituts für Mittelstandsforschung (IfM). Die hier befragten Mittelständler nehmen Bürokratie vermehrt als unverhältnismäßig wahr: 78,2 Prozent kritisieren die Regulierungsdichte und 59,2 Prozent zweifeln die Sinnhaftigkeit vieler Vorschriften an. Der Bundesrat weist darauf hin, dass in Deutschland mittlerweile circa 12 000 Berichtspflichten bestehen, für deren Erfüllung die Wirtschaft jährlich rund 50 Milliarden Euro aufwenden muss. Auch die vom Bundesfinanzminister in Auftrag gegebene ifo Studie zum globalen Standortwettbewerb zeichnet ein eindeutiges Bild: der Wirtschaftsstandort Deutschland hat in den vergangenen 10 Jahren substantiell an Attraktivität verloren. Über 70 Prozent der befragten Experten stufen die Bürokratielast als Standortfaktor in Deutschland besonders kritisch ein. Bürokratielasten sind damit die Nummer 1 unter den negativen Standortfaktoren in Deutschland.

Laut Normenkontrollrat ist der laufende Erfüllungsaufwand für Bürger, Wirtschaft und Verwaltung in den vergangenen beiden Berichtszeiträumen so stark gestiegen wie nie zuvor seit Aufzeichnungsbeginn im Jahr 2011 (2021/22: +6,7 Mrd. Euro; 2022/23: +9,3 Mrd. Euro). Die Bürokratiekosten, die eine Teilmenge des Erfüllungsaufwands darstellen (= klassischer Papierkram), betragen derzeit insgesamt rund 65 Mrd. Euro/Jahr. Die Bürokratiekosten konnten seit 2011 stabil gehalten, aber nicht weiter abgesenkt werden. Von Bürokratieabbau kann also keine Rede sein.

Das aktuelle Entlastungspaket – insbesondere aus Bürokratieentlastungsgesetz IV, Anhebung der KMU-Schwellenwerte im Handelsgesetzbuch sowie dem Wachstumschancengesetz – bringt Entlastungen von rund 3 Mrd. Euro/Jahr. Das reicht aber nicht aus, um das Niveau der Bürokratiekosten spürbar zu senken.

Die Wachstumsinitiative der Bundesregierung vom 5. Juni legt einen Schwerpunkt auf den Bürokratieabbau. Praxischecks sollen auf alle Ressorts der Bundesregierung ausgeweitet werden. Aus den Praxischecks leiten sich jeweils konkrete Bürokratieentlastungsmaßnahmen ab, die dann in das Jahres-Entlastungsgesetz einfließen. Die Effektivität des jährlichen Entlastungsgesetzes bleibt abzuwarten.

Auch Maßnahmen zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren haben in der Breite immer noch keine spürbare Dynamik erzielt. Es scheint, als ob der Gesetzgeber und die Unternehmen sich immer weiter voneinander entfernen, statt bestehende Hemmnisse pragmatisch und effektiv auszuräumen.

Neben punktuellen Verbesserungen lässt sich Bürokratie wirkungsvoll nur strukturell und prozessual abbauen. Es bedarf einer breiteren Debatte über die Organisation und Aufgabenverteilung innerhalb Deutschlands, um Entscheidungswege zu verkürzen, Verwaltungsverfahren zu vereinfachen und Automatisierungspotentiale zu heben. Hierin zeigen sich echter politischer Wille und Mut zur Veränderung. Bürokratieabbau ist eine politische Dauer- und Querschnittsaufgabe.

9 Impulse, die aus Sicht des VCI den Bürokratieabbau voranbringen:

1. Neue Bürokratie vermeiden und bereits bestehende Regulierung entschlacken

Die bereits bestehende Regulierung ist historisch gewachsen und im Einzelfall sachlich nachvollziehbar. Aus heutiger Sicht und angesichts neuer Entwicklungen (Stichwort Digitalisierung, Transformation, globale Wertschöpfungsketten, Rohstoffverfügbarkeiten, Fachkräftemangel), ist es geboten, überflüssige und aus der Zeit gefallene Regulierungen abzuschaffen. Das Ziel, eine effiziente Verwaltung, die für Unternehmen und Bürger gute Dienste leistet, sollte nicht aus den Augen verloren werden. Der gesamte Bürokratiebestand darf nicht länger stetig anwachsen.

Um die gesamte Belastung abschätzen zu können, müssen europäische, bundes- und landesrechtliche Regulierungen sowie untergesetzliche Regelwerke gemeinsam betrachtet werden. Neben den Kosten ist auch der Erfüllungsaufwand in die Betrachtung mit aufzunehmen, da ansonsten ein verzerrtes Bild der tatsächlichen Belastung entsteht. Zudem sollte nach Einführung neuer Regelungen routinemäßig geprüft werden, ob das Ziel mit den neuen Vorgaben in der Praxis auch tatsächlich erreicht wurde. Wenn nicht, sollte die Vorgabe zurückgezogen werden. Es geht um praxisorientierte, lernende und vorausschauende Regulierung: smart regulation.

2. Bürokratieabbau muss wieder Chefsache werden

Um strukturell, prozessual und symbolisch dem Thema Bürokratieabbau politisch mehr Gewicht zu verschaffen, muss der Normenkontrollrat wieder am Bundeskanzleramt andockt werden und mit Entscheidungskompetenzen ausgestattet werden. Der Normenkontrollrat sowie die Betroffenen einer Regulierung (z. B. Vollzugsverwaltung) müssen viel früher in die Erstellung neuer Regelungen einbezogen werden. Wenn Vorschläge nicht diskutiert oder übernommen werden, sollte dies begründet werden.

Die bisher bestehenden Bürokratieabbau-Netzwerke und Normenkontrollräte der Länder sollten sich nicht nur einmal im Jahr austauschen, sondern einmal im Quartal eine konkrete Agenda bearbeiten, um Unstimmigkeiten in Bundes- und Landesrecht auszuräumen. Ein Vertreter des Regulatory Scrutiny Boards der EU sollte als ständiger Gast teilnehmen.

3. Mittelstandsfreundliche Regulierung durchsetzen

Der deutsche Mittelstand bestätigt in Umfragen regelmäßig, dass die schiere Masse an Regulierung sowie Unsicherheit über zukünftige Regulierungsvorhaben die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Deutschland erheblich beeinträchtigen. Die öffentliche Verwaltung sollte die unternehmerische Tätigkeit des Mittelstandes stärken, indem sie die Unternehmen unterstützt und frühzeitig kritisch-konstruktiv begleitet. Der Wert der Unternehmen für die jeweilige Region (z.B. Arbeits- und Ausbildungsplätze, Gewerbesteuer, Sponsor für Sport und Kultur etc.) sollte anerkannt werden. Den Unternehmen sollte mit Vertrauen und Wertschätzung begegnet werden – mit dieser Haltung lassen sich etwaige Probleme leichter lösen.

Positiv hervorzuheben sind die Praxis-Checks des BMWK, die nun auf alle Ressorts der Bundesregierung ausgeweitet werden sollen. Sie ersetzen aber nicht eine strukturelle und prozessuale Befassung mit dem Thema Bürokratieabbau. Zukünftige Regulierungsvorhaben könnten sich den in den Niederlanden praktizierten KMU-Test zum Vorbild nehmen: Dabei wird im Vorfeld das Gesetzgebungsverfahren mit einer kleinen Zahl von betroffenen Unternehmen anwendungsorientiert durchgesprochen. Die Ergebnisse aus diesen Beteiligungsprozessen und Anhörungen werden dann im Gesetzgebungsverfahren berücksichtigt.

4. Goldplating unterlassen, EU-Recht pragmatisch umsetzen und die „Agenda der Besseren Rechtsetzung“ durchsetzen

Angesichts der steigenden Komplexität von Regulierungsvorhaben sowie der Umsetzung des EU Green Deal ist es nicht erforderlich, auf nationaler Ebene eine Verschärfung europäischer Vorgaben durchzuführen. Bedeutsamer wäre es, EU-Vorgaben auf ihre Spielräume hin zu überprüfen und überhaupt erst einmal pragmatisch und unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsprinzips umzusetzen. Es sollte überprüft werden, wie europäische Regulierung in der Praxis ankommt. Verfehlt eine Regulierung ihr Ziel oder führt sie zu unerwünschten Effekten, muss eine Regulierung auch zurückgenommen oder Fristen in Brüssel angepasst werden.

Das neu gewählte Parlament und die neue EU-Kommission haben im Bereich Bürokratieabbau die Chance und die Pflicht, das Problem an der Wurzel zu packen. Konkret gilt es grundsätzlich zu hinterfragen, ob die neue Regulierung erforderlich sowie die Wege und Instrumente zur Zielerreichung tatsächlich geeignet sind. Folgende Ansatzpunkt auf EU-Ebene wären aus VCI-Sicht erfolgsversprechend:

- Die Agenda der Besseren Rechtsetzung muss von allen EU-Institutionen ernst genommen und die „One-in-one-out-Regel“ in der EU zu einem effektiven Belastungsstopp weiterentwickelt werden.

- Kleinteilige Regelungen und weitere Berichts- und Dokumentationspflichten zukünftig reduzieren und möglichst vermeiden. Grundsätzlich sollte die Frage gestellt werden: Was passiert mit den gewonnenen Daten, warum sind diese notwendig?
- Das neu gewählte EU-Parlament und die neue EU-Kommission könnten unnötige bürokratische Regelungen in einem großen Maßnahmenpaket („Omnibus“) abbauen. Die Europäische Kommission sollte die bestehenden - oder in Kürze in Kraft tretenden - Rechtsvorschriften auf Widersprüche und Unzulänglichkeiten bei der Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und Resilienz der europäischen Industrie prüfen und diese gegebenenfalls zurücknehmen. Diese erste Prüfung und Bewertung sollte in ein großes Maßnahmenpaket münden, d.h. in eine Reihe separater Legislativ- oder Rechtsvorschlüsse.
- Auch ein Bürokratiekostenindex, der die Entwicklung der Kosten im Laufe der Zeit darstellt und alle Bürokratiekosten auf EU-Ebene erfasst, würde mehr Transparenz schaffen und erleichtert Ansatzpunkte für einen effektiven und effizienten Abbau.
- Um eine möglichst effiziente Umsetzung von EU-Recht zu erreichen, ist zudem ein umfassendes impact assessment unter Berücksichtigung des Mittelstandes ex ante durchzuführen. Konsultationen sollten auch Raum für die Formulierung von Alternativen zur Zielerreichung als des von der EU gewählten Weges lassen, das beginnt schon bei den zur Auswahl stehenden multiple choice-Abfragen.
- Folgenabschätzungen sollten entlang des gesamten Gesetzgebungsverfahrens angewandt werden und dabei stets Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit prüfen. Die frühe Einbindung der Industrie – beginnend beim Erkennen von Problemen bis hin zum Test der Vollzugstauglichkeit – ist wichtig, um die Auswirkungen von Gesetzen und Vorschriften realistisch abzuschätzen.
- Der Mittelstand leidet in erster Linie unter überbordenden Dokumentations- und Berichtspflichten, z.B. der A1-Bescheinigung, der EU-Industrieemissionsrichtlinie (inklusive des EU industrial emissions portal), der Netzwerk- und Informationssicherheitsrichtlinie (NIS 2), der Nachhaltigkeitsberichterstattung, der EU-Entwaldungsverordnung oder dem Lieferkettengesetz. Anstelle von grenzüberschreitendem Arbeiten, Investitionen und Markterschließungen erzeugen Sie oft Stillstand und Inaktivität, da die Anforderungen für viele kleine und mittlere Unternehmen Zeit für die Erfassung kosten und oft nicht erfüllbar sind. Sie binden damit sehr viel finanzielle und personelle Ressourcen, die für Innovationen und andere Aufgaben fehlen.
- Da die Umsetzung vieler Green Deal Maßnahmen erst in den nächsten Jahren bei den Unternehmen ankommt, sollte die EU-Kommission darauf achten, keine neuen Belastungen für den Mittelstand zu beschließen und die bereits bestehenden Berichtspflichten auch tatsächlich, um die selbstgesteckten 25% Prozent zu verringern. Mit Blick auf den Mittelstand kommt dem/der noch zu wählendem /wählender Mittelstandsbeauftragte/n der Kommission die wichtige Aufgabe zu, insbesondere bei Klima-, Umwelt- und Außenwirtschaftspolitik darauf zu achten, dass bestehendes EU-Recht mittelstandsfreundlich umgesetzt wird, neue Gesetzgebung den KMU-Test

besteht („Think small first“) und die internationale Wettbewerbsfähigkeit nicht beschneidet.

5. Umweltgesetzgebung konsolidieren

In den letzten Jahrzehnten ist der Bereich der Umweltgesetzgebung stark angewachsen. Zuletzt hat der EU Green Deal noch einmal einen deutlich spürbaren Anstieg verursacht. Im Bereich der Umweltgesetzgebung liegen naturgemäß die größten Zielkonflikte mit unternehmerischem Handeln. Um das Ziel des nachhaltigen Unternehmertums am Industriestandort Deutschland zu verfolgen, ist es daher dringend erforderlich, die historisch gewachsene Umweltregulierung (inklusive der planungsrechtlichen Anforderungen) in einem Umweltgesetzbuch zu konsolidieren und auf eine neue Grundlage zu stellen. Das bietet die Chance, Zielkonflikte zu lösen und verständliche Regelungen zu schaffen.

6. Entscheidungskultur stärken und neues Selbstverständnis anregen

Behörden müssen endlich technisch und personell angemessen ausgestattet werden. Neues Personal muss frühzeitig in die unternehmerische Praxis eingeführt werden, um die praktischen Folgen abstrakten Verwaltungshandels zu erfahren und bestehende Ermessensspielräume klug, statt dogmatisch zu nutzen. Das neue Zentrum für Logistik könnte hierzu auch den Austausch mit Unternehmern suchen, um schon in der Ausbildung des Nachwuchses ein neues Selbstverständnis der Beamten anzuregen.

Verfahren müssen insgesamt effizienter, fokussierter und konstruktiver durchgeführt werden. Sind bei Genehmigungsverfahren mehrere Behörden beteiligt, sollte die federführende Behörde gestärkt werden, um gegenseitige Blockaden zu verhindern. Bei der Einbindung von Verbänden in Gesetzgebungsverfahren brauchen wir verbindliche, gesetzlich festgelegte Mindestfristen, die eine effektive Beteiligung ermöglichen.

7. Konsequente Digitalisierung der Verwaltung vorantreiben & Ebenen zusammendenken

Bürokratieaufwuchs entsteht nicht nur durch neue Regulierungen, sondern auch durch das Festhalten an alten Dokumentationsformen. Digitalisierung ist eine neue Art der Verwaltung und des Denkens und Handelns in ihr. Finnland, Dänemark, die Niederlande und Schweden machen vor, wie es gehen könnte. Die dazu erforderlichen Mittel aus Bundes- und Länderhaushalten müssen bereitgestellt werden, sonst droht Deutschland

endgültig den Anschluss an modernes Verwaltungshandeln zu verlieren. Das Onlinezugangsgesetz und die Registermodernisierung müssen mit Priorität vorgebracht werden.

Für Unternehmen vordringlich sind Datenpunkte möglichst zu bündeln und Abfragen nach dem Once-Only-Prinzip zu behandeln. Auch bundeseinheitliche Software-Lösungen ohne Medienbrüche und mit einem hohen Schutz sensibler Unternehmensdaten vereinfachen eine anwenderfreundliche Digitalisierung, falls Schnittstellen und die Entwicklung von Standards nicht vorankommen.

Gesetzesinhalte und deren Umsetzung sollten als Einheit betrachtet werden: Umsetzungsvorschriften, Verwaltungsverfahren, einzureichende Unterlagen und Formulare sollten auf ein Minimum zurückfahren werden.

Für Unternehmen, die ca. 200-mal im Jahr in Kontakt mit der öffentlichen Verwaltung treten, sind einheitliche Ansprechpartner für die digitale Abwicklung aller relevanten Verwaltungsverfahren notwendig, um einheitliche Lösungen zu entwickeln und umzusetzen ((Vorbild Österreich: Koordinierungsgruppe mit Vertreterinnen und Vertretern der Bundesländer und des Bundes).

Bei allen Chancen der Digitalisierung müssen auch dringend Maßnahmen im Bereich Cybersecurity und des Schutzes sensibler Unternehmensdaten auf Seiten der Behörden und der Verwaltung ergriffen werden. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sowie sensible Daten von Unternehmen müssen geschützt und die Detailtiefe der zu veröffentlichenden Unterlagen reduziert werden. Auch dürfen sensible Unternehmensdaten nicht ohne Zugriffs- und Dokumentenschutz weltweit im Internet einsehbar sein. Für eine umfassende Digitalisierung müssen entsprechend finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden.

8. Experimentierräume schaffen: Reallabore ermöglichen und Betroffene frühzeitig einbeziehen

Die chemisch-pharmazeutische Industrie ist innovationsstark, der Mittelstand insbesondere bei anwendungsnaher Forschung. Reallabore können hier als Experimentierräume einen wichtigen Beitrag zum Transfer zwischen Forschung und Innovation einerseits und der (unternehmerischen) Praxis andererseits leisten. Trotz jahrelanger Diskussion fehlen übergreifende Standards und ein verlässlicher, rechtlicher Rahmen. Hier besteht dringender Handlungsbedarf für ermöglichende Regulierung in Deutschland.

Nicht nur im Bereich Innovation ist eine frühzeitige Einbeziehung der Betroffenen einer Regulierung nützlich: Schon im Vorfeld könnten am Runden Tisch mögliche Chancen und Risiken frühzeitig erkannt und abgewogen werden. Ein außerhalb der Reallabore standardisiertes und effizientes Planspiel-Verfahren ermöglicht es, die Auswirkungen der Regulierung innerhalb eines feststehenden Zeitraumes für 6 Monate zu testen und zu korrigieren, bevor die Regulierung flächendeckend eingeführt wird.

9. Wirtschaftliche Dynamik durch Einsatz flexibler Instrumente erzeugen

Um den Unternehmergeist und Innovationen in Deutschland nachhaltig zu stärken und zu halten, sollten flexible Instrumente wie Genehmigungsfiktionen oder Natur auf Zeit flächendeckend Anwendung finden. Neue Bürokratiebelastungen könnten auch dadurch begrenzt werden, dass ihre Einführung befristet wird.

Für eine systematische Bürokratievermeidung besteht mit der „One in One out“-Regel bereits ein geeignetes Instrument. Allerdings hat die Regel zu viele Ausnahmen und bildet die Realität nicht gut ab. Der NKR spricht sich für eine Verschärfung aus (EU-Richtlinien, Einmalaufwand, Bürger- und Verwaltungsaufwand einbeziehen).

Auch qualitative Instrumente der Besseren Rechtsetzung müssen verstärkt angewendet werden: Das heißt: Digital- und Praxischecks sowie Evaluierung von Gesetzen breiter, frühzeitiger und intensiver einsetzen.

Ansprechpartnerin: Katharina Mayer

Mittelstandsbeauftragte
Hauptstadtbüro Berlin
T +49 (69) 2556-1762 | E mayer@vci.de

Verband der Chemischen Industrie e.V. – VCI

Mainzer Landstraße 55
60329 Frankfurt

www.vci.de | www.ihre-chemie.de | www.chemiehoch3.de

[LinkedIn](#) | [X](#) | [YouTube](#) | [Instagram](#)

[Datenschutzhinweis](#) | [Compliance-Leitfaden](#) | [Transparenz](#)

Registernummer des EU-Transparenzregisters: 15423437054-40

Der VCI ist unter der Registernummer R000476 im Lobbyregister, für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und gegenüber der Bundesregierung, registriert.

Der VCI und seine Fachverbände vertreten die Interessen von rund 2.300 Unternehmen aus der chemisch-pharmazeutischen Industrie und chemienaher Wirtschaftszweige gegenüber Politik, Behörden, anderen Bereichen der Wirtschaft, der Wissenschaft und den Medien. 2023 setzten die Mitgliedsunternehmen des VCI rund 245 Milliarden Euro um und beschäftigten über 560.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.