

# Bürokratie systematisch abbauen

*Kulturwandel schaffen, Regulierung bekämpfen, Vertrauen stärken!*

8. Januar 2025

## Einleitung

Aktuell schwächelt der Standort Deutschland strukturell und konjunkturell, er verliert internationale Wettbewerbsfähigkeit. Vor Ort suchen Unternehmen aller Größen und Branchen erfolgreiche Transformationspfade und ringen dabei mit hausgemachter politischer Unsicherheit. Wer Investitionen am Standort anreizen will, muss Unternehmen langfristige Planbarkeit und Verlässlichkeit bieten sowie Berichts- und Dokumentationspflichten streichen.

Genehmigungsverfahren sind ein Nadelöhr für erfolgreiche Transformation. Bund und Länder müssen alle relevanten Genehmigungsverfahren beschleunigen und viel schneller Entscheidungen treffen. Beschleunigung kann nur mit klar und handhabbar ausgestalteten Regelungen gelingen.

Hinderlich sind auch bürokratische Belastungen. Der Bericht des Nationalen Normenkontrollrates (NKR) 2024 zeigt, dass Bürokratiekosten insgesamt weiter steigen und einen massiven Standortnachteil darstellen. Immer neue Vorgaben konterkarieren die ohnehin mutlosen Entlastungsschritte. So bleibt das Bürokratieentlastungsgesetz IV weit hinter den Erwartungen der Wirtschaft und den Erfordernissen für einen international wettbewerbsfähigen Standort zurück.

Neben kurzfristigem Bürokratieabbau braucht es auch strukturelle Verbesserungen. Der politische Instrumentenkasten für ein beherztes Herangehen ist gut gefüllt. Durch eine Weiterentwicklung der „One in, one out“-Regel, einen verbindlichen Bürokratieentlastungspfad, eine Stärkung des NKR sowie die Umsetzung der vielen Vorschläge aus der Praxis können nachhaltige Verbesserungen gelingen. Mit der neuen EU-Kommission besteht die Chance, Bürokratie auch auf europäischer Ebene abzubauen und den EU-Rechtsbestand von überflüssiger, belastender Regulierung zu befreien. Egal ob auf nationaler oder europäischer Ebene: Wer – vor allem getrieben von eigenem Anspruch – neue belastende Regulierungen verhindert und Bürokratie mit entsprechendem Willen und Entschlossenheit spürbar abbaut, ermöglicht ein Wachstumsprogramm zum Nulltarif und stärkt das Vertrauen in die Leistungs- und Problemlösungsfähigkeit von Demokratie, denn Regulierung darf nie ein Selbstzweck für Regulierer sein. Der größte Impuls für Investitionen, Wachstum und Beschäftigung erwächst aus einem grundlegenden Kulturwandel, der auf vertrauensbasierte Regulierung setzt.

## Inhaltsverzeichnis

Einleitung .....	1
Eigenverantwortung durch vertrauensbasierte Regulierung stärken .....	3
Belastungsmoratorium: Weiterentwicklung der „One in, one out“-Regel .....	3
Verbindlicher Bürokratieentlastungspfad .....	4
Stärkung des Nationalen Normenkontrollrates (NKR) .....	4
Besseres Recht setzen / Vorschläge umsetzen .....	4
Planungs- und Genehmigungsverfahren beschleunigen .....	5
Über den BDI.....	6
Über die BDA .....	6
Impressum .....	7

## Eigenverantwortung durch vertrauensbasierte Regulierung stärken

Seit jeher gibt es Wandel und Anpassungen an neue Gegebenheiten. Die Grundlage für wirtschaftlichen Erfolg und Wohlstand in Deutschland sind innovative Unternehmen, die sich und ihre Produkte stetig weiterentwickeln. Zunehmend wird die Transformation aber nicht mehr durch den Markt bestimmt, sondern durch politische Ziele. In Zeiten großer Veränderungen der Demografie, der Geopolitik, des Klimas sowie durch die Digitalisierung muss eine Wachstumsagenda vor allem den nötigen Freiraum für Unternehmen innerhalb eines klaren Rahmens schaffen. Dieser Rahmen muss sowohl mit Mut als auch einer Vertrauens- und Ermöglichungskultur bei Gesetzgebung und Verwaltungsvollzug gestaltet werden. Statt pauschalem Misstrauen ist dabei das Vertrauen in die Rechtstreue von Betrieben der Regelfall. In der Folge eines solchen kulturellen Schwenks können relevante Gesetze überprüft, konsequent alle nicht mehr benötigten Berichts- und Dokumentationspflichten ersatzlos gestrichen und so neue Ressourcen entfesselt werden. Damit muss auch eine neue Fehlerkultur einhergehen. Denn wird nicht mehr versucht, jedes Detail kleinteilig zu regulieren, ist Unschärfe die Folge. Es braucht in Europa den deutschen Einsatz dafür, dass unternehmerischer Freiraum gefördert wird. Nur eine Ermöglichungskultur, Technologieoffenheit sowie Planbarkeit und Verlässlichkeit stärken das Innovations- und Investitionsklima in Deutschland und ganz Europa.

**Daher gilt:** Eine vertrauensbasierte Regulierung soll einen Rahmen vorgeben, der Unternehmen eigenverantwortlich agieren lässt. So werden die Unternehmen gestärkt und mehr Wachstumschancen geschaffen. Neue Regulierungen sollten im Sinne einer Vertrauenskultur aufgebaut sein und bestehende Regulierungen müssen schrittweise überprüft und verschlankt werden.

## Belastungsmoratorium: Weiterentwicklung der „One in, one out“-Regel

Die Bürokratiebremse für die Wirtschaft ist am 1. Januar 2015 in Kraft getreten. Ziel ist es, den Anstieg von Belastungen für die Wirtschaft dauerhaft zu begrenzen. Die sogenannte „One in, one out“-Regel gilt grundsätzlich für alle Regelungsvorhaben der Bundesregierung, die sich auf den laufenden Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft auswirken. Nach Auskunft des NKR vom Oktober 2024 hat sich der laufende Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft seit der Einführung der Bürokratiebremse von jährlich gut 6,2 Mrd. Euro auf über 16 Mrd. Euro erhöht. Auch wenn im Jahresbericht 2024 des NKR im Teilbereich Wirtschaft erstmals seit Jahren eine Entlastung festgestellt wurde, ist eine Trendwende noch lange nicht erreicht und das „Gold-Plating“ (Übererfüllung) bei der Umsetzung von EU-Richtlinien belastet zusätzlich.

Um den politischen Handlungsdruck auf die Bundesregierung zu erhöhen, empfiehlt der NKR richtigerweise die Weiterentwicklung der „One in, one out“-Regel. So sollte der einmalige Umstellungsaufwand sowie der Erfüllungsaufwand für Verwaltung sowie Bürger und Bürgerinnen bei der Belastungsbremse berücksichtigt werden. Da rund 57 Prozent des jährlichen Erfüllungsaufwandes aus der Umsetzung von EU-Recht stammt, sollte auch dieser Aufwand mit eingerechnet werden. Für Unternehmen macht es hinsichtlich der bürokratischen Belastung keinen Unterschied, ob Regelungen ihren Ursprung im europäischen oder nationalen Bereich, in Gesetzen oder Rechtsverordnungen haben. Vor allem kleine und mittelständische Unternehmen leiden unter dem Bürokratieaufwand. Sie müssen meist identische Anforderungen erfüllen wie Großunternehmen, ohne annähernd vergleichbare finanzielle und personelle Ressourcen zu haben.

**Daher gilt:** Eine 1:1-Umsetzung von EU-Recht soll, auch im Sinne eines Level Playing Field, zum Regelfall werden. Bestehende Ausnahmen von der „One in, one out“-Regel sollen abgeschafft und in

die Bürokratiebremse inkludiert werden. So kann die Bürokratiebremse zu einem echten Belastungsmoratorium weiterentwickelt werden.

## Verbindlicher Bürokratieentlastungspfad

Alle staatlichen Ebenen müssen nicht nur den Anstieg bürokratischer Belastungen verhindern, sondern auch von bestehender Bürokratie entlasten. In den vergangenen Jahren ist der Bestand an Gesetzen und Verordnungen stetig gewachsen. Wichtiger als eine quantitative Zahl beim Abbau von belastender Regulierung (z. B. bei einer Änderung der aktuellen „One in, one out“- zu einer „One in, two out“-Regel) ist ein Bürokratieentlastungspfad mit verbindlichen Netto-Abbauzielen. Dieser schafft auch die nötige Planbarkeit.

**Daher gilt:** Für einen nachhaltigen und umfassenden Bürokratieabbau braucht es verbindliche Netto-Abbauziele. Analog zu einem Jahressteuergesetz sollte ein Jahresbürokratieentlastungsgesetz eingeführt werden. Um den Mittelstand zusätzlich zu entlasten, sollten mittels KMU-Checks große bürokratische Hürden identifiziert und anschließend abgebaut werden.

## Stärkung des Nationalen Normenkontrollrates (NKR)

Der NKR leistet mit seiner Expertise einen wertvollen Beitrag als Berater und kontinuierlicher Treiber notwendiger Veränderungen. Damit Bürokratieabbau wirksamer vorangetrieben werden kann, muss der NKR umfassender tätig werden dürfen, ohne dass dadurch mehr Bürokratie entsteht. Auch bei Gesetzesinitiativen aus der Mitte des Bundestages oder des Bundesrates sollte der NKR einbezogen und dessen Vorschläge so frühzeitig wie nachvollziehbar berücksichtigt werden. Zudem könnte der NKR, ähnlich wie beim Pendant auf europäischer Ebene, mit einem Vetorecht ausgestattet werden.

**Daher gilt:** Die Bundesregierung sollte den NKR personell und finanziell stärken. Für einen umfassenderen Ansatz zum Bürokratieabbau sollte der NKR wieder beim Bundeskanzleramt angesiedelt werden und mit wirksameren Instrumenten ausgestattet werden.

## Besseres Recht setzen / Vorschläge umsetzen

§ 47 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) regelt die Beteiligung von Ländern, kommunalen Spitzenverbänden, Fachkreisen und Verbänden. Gesetzesentwürfe sollen ihnen möglichst frühzeitig zugeleitet werden. Der Anspruch einer nächsten Bundesregierung muss sein, die GGO hinsichtlich auskömmlicher Fristen zu präzisieren. Fristen für Stellungnahmen von Fachkreisen und Spitzenverbänden zu Gesetzesentwürfen von wenigen Tagen oder gar Stunden sind inakzeptabel. Die Bundesregierung sollte Praxiswissen möglichst frühzeitig in den Prozess integrieren. Außerdem sollte die Bundesregierung die Expertise der Praktiker im Rahmen eines systemischen Ansatzes nutzen. Neben Praxis-, Bürger-, KMU- und Digitalcheck gehören zu den sinnvollen Instrumenten auch Reallabore. Durch sie können Innovationen und Regulierungen gleichermaßen unter möglichst realen Bedingungen, jedoch außerhalb des bestehenden Regulierungsrahmens erprobt werden. Ebenso sollte eine schnelle Folgenabschätzung des einmaligen und laufenden Erfüllungsaufwandes aus europäischer Gesetzgebung noch während des Rechtssetzungsverfahrens etabliert werden, um sich im Rat für möglichst bürokratiearme Ansätze einsetzen zu können.

Die öffentliche Verwaltung muss ganzheitlich modernisiert werden, um die an sie gestellten Anforderungen erfüllen zu können. Eine moderne, digitale Verwaltung sollte bürokratiearm und wirtschaftsfokussiert sein, da Unternehmen mit durchschnittlich über 200 Behördenkontakten pro Jahr die Poweruser der öffentlichen Verwaltung sind.

Neben empfohlenen strukturellen Verbesserungen ist auch die Liste konkreter Vorschläge aus der Praxis zum Bürokratieabbau prall gefüllt. 57 Verbände hatten im Frühsommer 2023 stattliche 443 Vorschläge vorgelegt. Kaum etwas davon ist bisher umgesetzt. Auch der NKR hat im Sommer 2024 60 Vorschläge unterbreitet. Es besteht demnach kein Erkenntnis- sondern ein Umsetzungsdefizit.

**Daher gilt:** Statt ressortspezifische Einzelmaßnahmen zur Bürokratieentlastung zu ergreifen, müssen ganze Gesetzesbereiche und Verfahren ressortübergreifend evaluiert, neu gedacht und im Paket verbessert werden. Hierbei müssen flächendeckend und ressortübergreifend Praxis-, Bürger-, KMU- und Digitalchecks zum Einsatz kommen, um Praxiswissen einzubinden und weiter wachsende Bürokratisierung zu verhindern. Ebenso sollten diese Instrumente auf die bestehende Regulierung angewendet werden, um Bürokratie mutiger und grundlegender als bisher abzubauen.

Vor allem die Digitalisierung der Verwaltung muss vorangetrieben werden, um jene der 575-OZG-Leistungspakete, die für die Wirtschaft von hoher Relevanz sind, spätestens binnen drei Jahren Ende-zu-Ende digitalisiert bundesweit verfügbar zu machen. Pro Jahr sollten mindestens 0,5 Prozent des Bundeshaushalts in die Verwaltungsdigitalisierung fließen. Bis 2025 muss die Modernisierung der 19 Prio-Register abgeschlossen und anschließend die aller weiteren Register zügig vorangetrieben werden. Das Organisationskonto muss bundesweit verfügbar sein und konsequent als Schnittstelle zwischen Staat und Wirtschaft genutzt werden.

## Planungs- und Genehmigungsverfahren beschleunigen

Neben weniger Bürokratie tragen auch schnellere Planungs- und Genehmigungsverfahren zur Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Deutschland bei. Die Transformation der Industrie hin zur Klimaneutralität erfordert nicht nur enorme private wie staatliche Investitionen, sondern bis 2030 auch den Abschluss zusätzlicher 10.000 Planungs- und Genehmigungsverfahren für Industrieanlagen, Windkraftanlagen oder Infrastrukturprojekte. Eine unüberschaubare Anzahl unbestimmter Rechtsbegriffe, schwer verständliche komplexe Normen, fehlende Standards und unüberschaubare Einzelfallregelungen treiben sowohl Projektbetreiber als auch Genehmigungsbehörden in schier endlose Verfahren. Eine fundamentale Überarbeitung des europäischen und deutschen Umweltrechts ist daher unumgänglich.

**Daher gilt:** Deutschland braucht einen Wandel hin zu einer Entscheidungskultur. Die Verfahren sollten dabei so ausgestaltet werden, dass Planungen mit angemessenem Aufwand rechtssicher und zügig abgeschlossen werden können. Dies erfordert die Stärkung der Eigenverantwortung der Betreiber und die Erhöhung der Kompetenzen der Behörden. Die politische Ebene muss diese Kultur vorleben und Entscheidungsbefugnisse sowie den Beurteilungsspielraum der Verwaltung entschieden stärken. So kann die notwendige Stärkung der Entschlossenheit auf Behördenseite erfolgen, indem vorhandene Ermessensspielräume lösungsorientiert und im Rahmen der geltenden Vorschriften und der verwaltungsrechtlichen Praxis genutzt werden. Verwaltungsgerichte sollten, wie in anderen europäischen Staaten auch, vielmehr eine Kontrollinstanz sein und prüfen, ob die Entscheidung der Behörde vertretbar und begründbar ist. Eine auf die Kontrolle der Behördenentscheidung reduzierte und damit auf eine Vertretbarkeitsprüfung begrenzte, gerichtliche Überprüfung würde die Gutachtenzahl deutlich reduzieren und damit die Verfahren massiv beschleunigen.

## Über den BDI

Der BDI transportiert die Interessen der deutschen Industrie – börsennotierter Konzerne genauso wie mittelständischer Familienunternehmen – an die politisch Verantwortlichen. Damit unterstützt er die Unternehmen im globalen Wettbewerb. Er verfügt über ein weit verzweigtes Netzwerk in Deutschland und Europa, auf allen wichtigen Märkten und in internationalen Organisationen. Der BDI sorgt für die politische Flankierung internationaler Markterschließung. Und er bietet Informationen und wirtschaftspolitische Beratung für alle industrierelevanten Themen. Der BDI ist die Spitzenorganisation der deutschen Industrie und der industrienahen Dienstleister. Er vertritt derzeit 39 Branchenverbände und mehr als 100.000 Unternehmen mit rund 8 Millionen Beschäftigten. Die Mitgliedschaft ist freiwillig. 15 Landesvertretungen vertreten die Interessen der Wirtschaft auf regionaler Ebene.

## Über die BDA

Die BDA ist die sozialpolitische Spitzenorganisation der gesamten deutschen gewerblichen Wirtschaft. Sie vertritt die Interessen kleiner, mittelständischer und großer Unternehmen aus allen Branchen in allen Fragen der Sozial- und Tarifpolitik, des Arbeitsrechts, der Arbeitsmarktpolitik sowie der Bildung. Die BDA setzt sich auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene für die Interessen von einer Million Betrieben ein, die 20 Millionen Arbeitnehmer beschäftigen und die der BDA durch freiwillige Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden verbunden sind. Die Arbeitgeberverbände sind in den der BDA unmittelbar angeschlossenen 48 bundesweiten Branchenorganisationen und 14 Landesvereinigungen organisiert.

## **Impressum**

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)  
Breite Straße 29, 10178 Berlin  
www.bdi.eu  
T: +49 30 2028-0

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)  
Breite Straße 29, 10178 Berlin  
www.arbeitgeber.de  
T: +49 30 2033-1200

## **Redaktion**

Frank Ehrle  
Referent Mittelstand und Familienunternehmen  
T: +49 30 2028-1434  
f.ehrle@bdi.eu

Manuela Pieper  
Referentin Arbeitsrecht und Tarifpolitik

Maja Dettmers  
Referentin Arbeitsrecht und Tarifpolitik  
T: +49 30 2033 1200  
m.dettmers@arbeitgeber.de

BDI Dokumentennummer: D2037