

Bürokratie und ihre Folgen für die Wirtschaft in Deutschland

Ein Gutachten im Auftrag der Initiative Neue Soziale
Marktwirtschaft („INSM“)

November 2023

Autoren

Prof. Dr. Justus Haucap

Dr. Christiane Kehder

Dr. Ina Loebert

Rechtlicher Hinweis

Dieses Gutachten wurde von der Düsseldorf Competition Economics GmbH im Auftrag von Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft („INSM“) erstellt. Die aus der Untersuchung abgeleiteten Schlussfolgerungen und Empfehlungen erfolgten nach bestem Wissen von Düsseldorf Competition Economics sowie nach den anerkannten Regeln der wissenschaftlichen Praxis. Dieses Gutachten dient ausschließlich dem Auftraggeber, es hat keine Schutzwirkung gegenüber Dritten und begründet daher keinerlei Haftung von Düsseldorf Competition Economics für Ansprüche oder Schäden Dritter gleich aus welchem Rechtsgrund, die aus der Kenntnis oder Nutzung dieses Gutachtens oder daraus resultierenden Handlungen entstehen können.

Kontaktperson

Dr. Ina Loebert

Tel: +49 211 130 666 35 | E-Mail: loebert@dus-competition.de

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	3
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	4
Executive Summary	5
1. Einleitung	7
2. Bürokratie und Bürokratiekosten: Was ist das?	9
3. Bürokratie in Deutschland wächst	12
3.1 Die Ministerialbürokratie expandiert	12
3.2 Zahl der Gesetze, Rechtsverordnungen und Einzelschriften wächst	12
3.3 Der Erfüllungsaufwand (Bürokratiekosten) steigt	13
4. Bürokratiewachstum: Was sind die Ursachen?	15
4.1 Ökonomische Theorie der Bürokratie	15
4.2 Weitere Treiber der Bürokratie	17
5. Auswirkungen der Bürokratie auf Unternehmen und Volkswirtschaft	20
5.1 Auswirkungen der Bürokratie auf Unternehmensebene	20
5.2 Auswirkungen der Bürokratie auf die Volkswirtschaft	21
5.2.1 Bürokratie beeinträchtigt den Standortwettbewerb	22
5.2.2 Bürokratie als Innovationsbremse am Beispiel des Gesundheitswesens	23
5.2.3 Bürokratiekosten reduzieren die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen	23
5.2.4 Bürokratiekosten als Investitionsbremse am Beispiel von Planungs- und Genehmigungsverfahren	24
6. Handlungsoptionen	26
6.1 Kostenerstattungspflicht bei staatlichen Informationspflichten	27
6.2 Verpflichtung zu Verwaltungs-Benchmarking	27
6.3 Sunset legislation	28
6.4 Digitalisierung und Flexibilisierung der öffentlichen Verwaltung	29
Literaturverzeichnis	31

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1: Erfüllungsaufwand der Wirtschaft	14
Abbildung 2: Staatliche Bürokratie im Rahmen der zweistufigen Prinzipal-Agent-Theorie	16
Abbildung 3: Zusammenfassende Darstellung der Bürokratietreiber	19
Abbildung 4: Handlungsoptionen für Bürokratieabbau	26
Tabelle 1: Zahl der Gesetze, Rechtsverordnungen und Einzelvorschriften auf Bundesebene 2010 und 2022	13

Executive Summary

Das Schlagwort Bürokratie ist zumindest umgangssprachlich zu einem Schimpfwort geworden, das kaum jemand mit positiven Konnotationen verbindet. Dabei ist Bürokratie keineswegs per se schlecht. Nach Max Weber ist mit Bürokratie die Verwaltung gemeint, die Entscheidungen nach Gesetz und Vorschrift, Geplantheit und Genauigkeit sowie Routinisierung hierarchisch ausführt. Entscheidungen in Hierarchien anhand von Vorschriften und Routinen gibt es dabei nicht nur in öffentlichen Behörden, sondern auch in privaten Unternehmen. Je größer Unternehmen sind desto größer ist die Rolle von Vorschriften und Routinen und somit auch von Bürokratie. Der große Unterschied zwischen privaten Unternehmen und öffentlichen Behörden ist jedoch, dass Unternehmen sowohl durch den Wettbewerb auf den Produktmärkten als auch den Druck der Kapitalmärkte fortwährend zur Effizienz gezwungen werden und somit Unternehmen auch ihre internen Entscheidungsprozesse immer wieder auf den Prüfstand stellen müssen, wollen sie nicht an Wettbewerbsfähigkeit verlieren. Tun sie dies nicht, drohen Unternehmen im öffentlichen Sektor fehlen diese externen Disziplinierungsinstrumente. Ineffizienzen können sich viel stärker ausbreiten, ohne dass es zu einer automatischen Korrektur käme.

Gleichwohl ist öffentliche Bürokratie keineswegs per se überflüssig. Sie kann und soll Rechts- und Planungssicherheit schaffen, Korruption und Willkür entgegenwirken und zum Schutz des Wettbewerbs auf Märkten beitragen (vgl. Icks und Welter, 2022, S. 7). Überbordende Bürokratie führt jedoch dazu, dass die Skepsis hinsichtlich des Nutzens der Bürokratie im Allgemeinen wächst und die Vorteile dieser verkannt und im Extremfall sogar ganz in Frage gestellt werden. In der Konsequenz leidet die Akzeptanz öffentlichen Verwaltungshandelns, was eine Schwächung der Rechtsstaatlichkeit und Akzeptanz des wirtschaftspolitischen Ordnungsrahmens zur Folge haben kann.

In Deutschland stehen viele Unternehmen dem Nutzen der öffentlichen Bürokratie inzwischen skeptisch gegenüber (vgl. Holz et al. 2019, S. 24-28). Dies verwundert nicht. Deutschland hat eine der höchsten Regulierungsintensitäten im internationalen Vergleich (vgl. ZEW und Calculus Consult, 2023, S. 36).

Die Ursachen für das Wachstum der öffentlichen Bürokratie sind vielfältig. Ein Grund für ihr Ausufern sind die fehlenden Anreize der öffentlichen Verwaltung, Bürokratie abzubauen und damit Tätigkeitsgebiete abzugeben, da dies zur Reduzierung der Planstellen und des ihnen zur Verfügung stehenden Budgets führen und ggf. die Bedeutung der Behörde reduzieren würde. Anstelle eines Bürokratieabbaus ist es für Bürokraten rational, immer weitere Aufgaben an sich zu ziehen, um so weitere Planstellen zu generieren und letztlich Bürokratie weiter aufzublähen und Entscheidungsbefugnisse auszuweiten, um die Behörde in ihrer Bedeutung aufzuwerten (vgl. hierzu auch Wirtschaftsrat Deutschland, 2022, S. 7; Haucap, 2022, S. 598; Meyer, 2023, S. 15).

Ein weiterer Faktor für das Anwachsen der Bürokratie ist der Impuls in der Politik, vermeintlich neuen Problemen mit immer neuer Regulierung zu begegnen, welche Bürokratie nach sich zieht. Durch Regulierungseingriffe kann die Politik Probleme vermeintlich kostenlos adressieren, da die Kosten der Maßnahme nicht unmittelbar die öffentlichen Haushalte belasten. Gleichzeitig besteht ein deutlich geringerer Anreiz, überholte Regulierungen wieder abzuschaffen, weil die mit einer Entbürokratisierung verbundenen Vorteile breit gestreut sind, im Einzelfall wenig spürbar sind und sich die Vorteile oft erst mit zeitlicher Verzögerung einstellen. Des Weiteren weisen rechtsanwendende Behörden regelmäßig eine

hohe Risikoaversion auf, die in einer restriktiven Auslegung von Verwaltungsvorschriften mündet. Zudem lässt sich häufig eine unzureichende Beachtung der praktischen Durchführbarkeit von Regulierungen beobachten, die Unternehmen vor enorme Herausforderungen stellt. Ferner behindert die nur langsam voranschreitende Digitalisierung des Verwaltungsapparats die Straffung und Beschleunigung der Prozesse. Digitalisierung ist jedoch wichtig, um den Erfüllungsaufwand für alle Beteiligten zu begrenzen.

Ein Ordnungsrahmen mit klaren Regeln ist wichtig für die Funktionsfähigkeit einer marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung. Allerdings muss dieser Rahmen effizient sein. Andernfalls beeinträchtigt er die Wettbewerbs- und Wachstumsfähigkeit der Unternehmen, indem er ihre Investitionsmöglichkeiten in die Erforschung neuer Produkte und Produktionsprozesse sowie in die Erneuerung und Erweiterung von Produktionskapazitäten reduziert. Dies ist äußerst kritisch, da die Unternehmen aktuell vor großen Herausforderungen stehen. Dazu gehören insbesondere die Digitalisierung sowie steigende Energiekosten. Zudem verschärft überbordende Bürokratie den Arbeitskräftemangel in Unternehmen.

Ein Übermaß an Regulierung wirkt sich zudem negativ auf die Volkswirtschaft insgesamt aus. Die wachsende Bürokratie in Deutschland wird zunehmend als Wachstumsbremse und Markteintrittsbarriere gesehen, sodass Deutschland als Unternehmensstandort an Attraktivität verliert. Die Unternehmensansiedlungen wie auch Ersatz- und Erweiterungsinvestitionen sind jedoch wichtig. Sie begünstigen die Entstehung neuer Arbeitsplätze und schaffen Impulse für Innovationen. Ein Übermaß an Regulierung verhindert nicht nur Unternehmensansiedlungen und Investitionen, sondern es begünstigt auch die Abwanderung von Unternehmen ins Ausland, indem sie z. B. die Forschung behindert. So hat etwa BioNTech die Verlagerung der Krebsforschung nach Großbritannien explizit mit forschungsfreundlicheren Rahmenbedingungen als in Deutschland motiviert.

Werden Forschung, Entwicklung und Fortschritt ausgebremst, lassen sich wichtige Zukunftsprojekte weniger gut realisieren, wie es sich aktuell z. B. in der Gesundheitsbranche zeigt. Bürokratie erschwert zudem die nachhaltige Transformation der Wirtschaft und ist dafür verantwortlich, dass die Politik ihre eigenen Ziele im Bereich des Klimaschutzes verfehlt. Verschärfend kommt hinzu, dass die Bürokratisierung auch den administrativen Aufwand in der öffentlichen Verwaltung erhöht, weshalb ein höheres Steueraufkommen zur Finanzierung der öffentlichen Verwaltung benötigt wird. Dieses Geld fehlt dann für anderweitige Investitionen des Staates, wie z. B. in die Instandsetzung der Infrastruktur, was der Volkswirtschaft zusätzlich schadet.

Um dem Bürokratiewachstum entgegenzuwirken und die Bürokratie auf das notwendige Minimum zu beschränken, bedarf es einer Kostenerstattungspflicht bei staatlichen Auskunftspflichten für Unternehmen, einer Verpflichtung zu regelmäßigem Verwaltungs-Benchmarking einschließlich der Ergebnisveröffentlichung, sowie der Digitalisierung des Verwaltungsapparates. Darüber hinaus sollte die Möglichkeit der sunset legislation – also die Etablierung von Verfallsdaten für Regulierungen einschließlich der Evaluation der Regulierung – stärker als bisher in Betracht gezogen werden.

Der Abbau überflüssiger Bürokratie kann die Unternehmen stärken, die Staatsausgaben für die öffentliche Verwaltung begrenzen und das Wachstum der Volkswirtschaft in Deutschland begünstigen, nicht zuletzt weil Bürokratieabbau auch die Politik in die Lage versetzt, die Umsetzung wichtiger Zukunftsprojekte zu beschleunigen.

1. Einleitung

Das Schlagwort Bürokratie ist zumindest umgangssprachlich zu einem Schimpfwort geworden, das kaum jemand mit positiven Konnotationen verbindet. Dabei ist Bürokratie keineswegs per se schlecht. Nach Max Weber ist mit Bürokratie die Verwaltung gemeint, die Entscheidungen nach Gesetz und Vorschrift, Geplantheit und Genauigkeit sowie Routinisierung hierarchisch ausführt. Entscheidungen in Hierarchien anhand von Vorschriften und Routinen gibt es dabei nicht nur in öffentlichen Behörden, sondern auch in privaten Unternehmen. Je größer Unternehmen sind desto größer ist die Rolle von Vorschriften und Routinen und somit auch von Bürokratie. Der große Unterschied zwischen privaten Unternehmen und öffentlichen Behörden ist jedoch, dass Unternehmen sowohl durch den Wettbewerb auf den Produktmärkten als auch den Druck der Kapitalmärkte fortwährend zur Effizienz gezwungen werden und somit Unternehmen auch ihre internen Entscheidungsprozesse immer wieder auf den Prüfstand stellen müssen, wollen sie nicht an Wettbewerbsfähigkeit verlieren. Tun sie dies nicht, drohen Unternehmen Im öffentlichen Sektor fehlen diese externen Disziplinierungsinstrumente. Ineffizienzen können sich viel stärker ausbreiten, ohne dass es zu einer automatischen Korrektur käme.

Gleichwohl ist öffentliche Bürokratie keineswegs per se überflüssig. Sie kann und soll Rechts- und Planungssicherheit schaffen, Korruption und Willkür entgegenwirken und zum Schutz des Wettbewerbs auf Märkten beitragen (vgl. Icks und Welter, 2022, S. 7). Überbordende Bürokratie führt jedoch dazu, dass die Skepsis hinsichtlich des Nutzens der Bürokratie im Allgemeinen wächst und die Vorteile dieser verkannt und im Extremfall sogar ganz in Frage gestellt werden. In der Konsequenz leidet die Akzeptanz öffentlichen Verwaltungshandelns, was eine Schwächung der Rechtsstaatlichkeit und Akzeptanz des wirtschaftspolitischen Ordnungsrahmens zur Folge haben kann.

In Deutschland stehen viele Unternehmen dem Nutzen der öffentlichen Bürokratie inzwischen skeptisch gegenüber (vgl. Holz et al. 2019, S. 24-28). Dies ist nicht allzu verwunderlich. Unternehmen in Deutschland sind seit Jahren mit deutlich höherer Regulierungsintensität konfrontiert als Unternehmen in vielen anderen Industriestaaten. Das ist das Ergebnis einer Studie von ZEW und Calculus Consult (2023, S. 36). Demnach befand sich Deutschland im Jahr 2022 auf Rang 19 und damit auf dem drittletzten Platz, obwohl sich die Bundesregierung seit Jahren bemüht, die Bürokratie zu begrenzen bzw. abzubauen, was in Maßnahmen wie z. B. den drei Bürokratieentlastungsgesetzen (BEG I, II, III) oder der Einführung der „One In One Out“-Regelung im Jahr 2015, die auch als Bürokratiebremse bezeichnet wird, zum Ausdruck kommt.

Die Bürokratie wird von den Unternehmen in Deutschland als ein bedeutendes Problemfeld wahrgenommen. Zur Unzufriedenheit der Unternehmen tragen dabei insbesondere der Umfang, die fehlende Flexibilität, die Geschwindigkeit von Verwaltungsprozessen sowie die Komplexität der Regulierung bei (vgl. Meyer, 2023, S. 10; Bardt et al., 2017).

Das Übermaß an Bürokratie treibt nicht nur die Kosten für den öffentlichen Verwaltungsapparat in die Höhe, sondern hat auch gravierende Folgen für die Unternehmen und die Volkswirtschaft insgesamt. Ein zentrales Ziel der vorliegenden Studie ist es daher, diese Folgen näher zu beleuchten, die Treiber der Überbürokratisierung zu skizzieren sowie Handlungsoptionen für die Politik und die Verwaltung aufzuzeigen.

Vor diesem Hintergrund ist die Studie wie folgt aufgebaut. Die Studie beginnt mit einer kurzen Erläuterung des Bürokratiebegriffs. Dabei wird dem positiv konnotierten Bürokratiebegriff nach Max Weber gegenübergestellt, was umgangssprachlich unter Bürokratie verstanden wird (Abschnitt 2). Anschließend folgt die Skizzierung verschiedener Entwicklungen, die belegen, dass die öffentliche Bürokratie in Deutschland auf Expansionskurs ist (Abschnitt 3). Dabei wird auf die Ministerialbürokratie, Zahl der Gesetze, Rechtsverordnungen und Einzelvorschriften sowie den Erfüllungsaufwand eingegangen. Danach werden die Ursachen für das Bürokratiewachstum untersucht (Abschnitt 4) und dessen Folgen für Unternehmen und die Volkswirtschaft insgesamt aufgezeigt (Abschnitt 5). Die Studie schließt mit Handlungsoptionen, die dem Zweck dienen, die Regelungsintensität zu reduzieren, die Leistungsfähigkeit des Verwaltungsapparates zu erhöhen und die Unternehmen von der Bürokratie zu entlasten (Abschnitt 6).

2. Bürokratie und Bürokratiekosten: Was ist das?

Es gibt unterschiedlichste Definitionen für Bürokratie und Bürokratiekosten. Einige sind enger, andere weiter gefasst. Die Definition des Bürokratiebegriffs des Normenkontrollrates aus dem Jahr 2006 umfasst Informationspflichten, d. h. aufgrund von Gesetzen, Rechtsverordnungen, Satzungen oder Verwaltungsvorschriften bestehende Verpflichtungen, Daten und sonstige Informationen für Behörden oder Dritte zu beschaffen, verfügbar zu halten oder zu übermitteln (vgl. Chlumsky et al., 2006, S. 994; Holz et al., 2019, S. 6 ff.). Dazu zählen u. a. Meldepflichten, Genehmigungspflichten (z. B. Bau- oder Betriebsgenehmigung), Berichts- und Dokumentationspflichten, Veröffentlichungspflichten sowie Pflichten zur Produkt-/Verfahrenszertifizierungen (vgl. Chlumsky et al., 2006, S. 994).

Die Definition beinhaltet auch von der öffentlichen Verwaltung auf die Unternehmen überwälzte Pflichten wie z. B. die Pflicht zur:

- Ausstellung der Verdienstbescheinigungen z. B. für den Kinderzuschlag, den Antrag auf Arbeitslosen- oder Wohngeld,
- Bereitstellung der Lohnbescheinigung für das Finanzamt sowie
- Abführung der Lohnsteuer, Kirchensteuer sowie Sozialversicherungsbeiträge für die Arbeitnehmer.

Die Informationspflichten der Unternehmen bestehen nicht nur gegenüber staatlichen Institutionen, sondern auch gegenüber Dritten, wie z. B. den Verbrauchern.

Bei den Informationspflichten kann es sich grundsätzlich sowohl um Pflichten handeln, die den unmittelbaren schriftlichen, elektronischen oder mündlichen Informationstransfer zum Gegenstand haben, als auch um Pflichten, die darauf abzielen, die Vorhaltung/Bereithaltung von Daten und Informationen sicherzustellen (z. B. das Führen eines Besucherregisters), die nur im Bedarfsfall abgerufen werden (vgl. Chlumsky et al., 2006, S. 994).

Auf Basis dieser Definition von Bürokratie wird seit 2012 der Bürokratiekostenindex der Bundesregierung ermittelt (vgl. hierzu Abschnitt 3.4). Dieser misst die Entwicklung derjenigen Kosten, die den Unternehmen aufgrund von bundesrechtlichen Informationspflichten entstehen (vgl. Vorgrimler, 2013, S. 407). Informationspflichten, die den Unternehmen durch Gesetze, Rechtsverordnungen, Satzungen oder Verwaltungsvorschrift der Bundesländer, Landkreise oder Kommunen entstehen, werden vom Bürokratiekostenindex hingegen nicht erfasst. Das gilt auch für Informationspflichten, die aus EU-Richtlinien resultieren, die nicht in bundesdeutsches Recht umgesetzt wurden. Für ein vollständiges Bild der Bürokratiekosten, die den Unternehmen aus Informationspflichten erwachsen, müssten diese jedoch ebenfalls berücksichtigt werden, da auch sie nicht ohne Konsequenzen für die Unternehmen und die Volkswirtschaft insgesamt sind.

Ein weiteres Maß für die Bürokratiekosten ist der Erfüllungsaufwand. Seine Erfassung wurde mit der Novellierung des Gesetzes zur Einsetzung des Nationalen Normenkontrollrates im Jahr 2011 eingeführt (vgl. Kroker, 2016, S. 3). Der Erfüllungsaufwand ergibt sich aus der gesamten messbaren Zeit sowie den einmaligen und wiederkehrenden jährlichen Kosten, die Unternehmen durch Befolgung einer bundesrechtlichen Regelung entstehen (vgl. § 2 Absatz 1 NKRKG). Damit inkludiert der Erfüllungsaufwand

nicht nur Kosten, die Unternehmen aus Informationspflichten entstehen, sondern auch solche Kosten, die den Unternehmen aus inhaltlichen Pflichten (z. B. in Form von Bauvorschriften, Arbeitsschutzvorschriften oder Umweltschutzvorschriften) sowie teilweise finanziellen Pflichten (z. B. durch die gesetzliche Anhebung des Mindestlohns) erwachsen. Damit liegt dem Erfüllungsaufwand eine breitere Definition des Bürokratiebegriffs zugrunde als dem Bürokratiekostenindex der Bundesregierung.

Ob die dem Erfüllungsaufwand zugrundeliegende Definition des Bürokratiebegriffs ausreicht, die Bürokratie, mit der die Unternehmen in Deutschland konfrontiert sind, hinreichend wiederzugeben, hängt davon ab, ob z. B. auch

- kalkulatorische Kosten (etwa: Differenz zu entgangenen, hypothetischen Erträgen aus Kapital, das ohne eine gesetzliche Vorgabe ertragreicher hätte verwendet werden können) oder
- öffentlich-rechtliche Gebühren, z. B. nach dem Gesetz über Gebühren und Auslagen des Bundes (Bundesgebührengesetz)

zu Bürokratiekosten zu zählen sind oder nicht. Diese Kosten sind nämlich kein Bestandteil des Erfüllungsaufwandes, obwohl sie in Verbindung mit Gesetzen und Rechtsverordnungen stehen (vgl. Die Bundesregierung, Nationaler Normenkontrollrat und Statistisches Bundesamt, 2022, S. 9 und 41).

Zusätzlich gilt es bei der Definition des Bürokratiebegriffs und der Bürokratiekosten zu berücksichtigen, dass neben dem Staat auch Dritte befugt sind, Unternehmen Vorgaben zu machen. Dazu gehören z. B. Vorgaben von Institutionen, wie z. B. Selbstverwaltungsorganisationen der Wirtschaft, Normungsinstituten oder Berufsgenossenschaften. Hierbei handelt es sich um Institutionen, die vom Staat hoheitliche Aufgaben übertragen bekommen haben. Um ihren Pflichten nachkommen zu können, sind sie berechtigt, Unternehmen Vorgaben z. B. in Form von Informationspflichten zu machen (vgl. Holz et al., 2019, S. 8).

Wahrnehmung von Bürokratie

Die Bürokratie kann sowohl positiv als auch negativ konnotiert sein. Für Max Weber war Bürokratie bzw. die Verwaltung essenziell für die Funktionsfähigkeit jeglicher Art der sozialen und gesellschaftlichen Organisation – gemeint sind Vereine, Verbände, Unternehmen sowie religiöse Vereinigungen und der Staat als größte Organisationsform unserer Gesellschaft (vgl. Weber, 2010, S. 697). Je größer eine Organisation und je komplexer ihre Aufgaben, desto wichtiger ist eine effiziente Verwaltungsform. Nach Weber ist Bürokratie ein effizientes Instrument, um komplexe interne Situationen und Probleme systematisch anzugehen. Dafür werden klare Regeln benötigt, um Prozesse zu strukturieren, sowie Hierarchien, um Verantwortlichkeiten und Befugnisse zuordnen zu können (vgl. Weber, 2010, S. 703 f.). Durch diese Regeln wird die Bearbeitung in klare Bahnen gelenkt und Zuständigkeiten werden genau festgelegt. Die so entstehende Rationalisierung der einzelnen Arbeitsschritte, die idealerweise keinen Raum für irrationales oder willkürliches Handeln zulässt, schafft Rechts- und Planungssicherheit und macht die Bürokratie anderen Organisationsformen technisch überlegen (vgl. Weber, 2010, S. 716).

Das Verständnis von Bürokratie gemäß Max Weber unterscheidet sich deutlich von dem gängigen meist umgangssprachlichen Bürokratieverständnis, das die öffentliche Debatte dominiert. Danach ist unter Bürokratie vor allem ein vom Staat praktiziertes überreglementiertes, formalistisches und starres Verwaltungshandeln zu verstehen, das langwierige Prozesse zur Folge haben kann (vgl. Meister-

Scheufelen, 2020, S. 2). Der Begriff der Bürokratie ist somit heute regelmäßig negativ besetzt. Allerdings wird dabei nicht die Bürokratie an sich als Problem angesehen, sondern das übermäßige Ausufern dieser. Konkret werden die Vielzahl, der Umfang und die Komplexität der staatlichen Regelungen, die aufwändigen und langwierigen Verfahren sowie mangelnde Dienstleistungsorientierung der Verwaltung bemängelt (vgl. Blankart, 2008, S. 472; Derlien, Böhme und Heindl, 2011, S. 29-35). Kritisiert werden auch der Zeitaufwand und die Kosten, die den Bürgerinnen und Bürgern, der Wirtschaft und Verwaltung durch Befolgung gesetzlicher Vorgabe entstehen (vgl. Nationaler Normenkontrollrat, 2022) sowie die Staatsquote, die das Verhältnis zwischen dem Geld, das der Staat zur Wahrnehmung seiner Aufgaben benötigt und dem Bruttoinlandsprodukt beschreibt.¹

¹ Vgl. z. B. Handelsblatt (vom 2. September 2023), Staatsquote steigt auf Rekordhoch: Auf dem Weg in die Umverteilungsbürokratie, verfügbar unter: <https://www.handelsblatt.com/meinung/homo-oeconomicus/homo-oeconomicus-staatsquote-steigt-auf-rekordhoch-auf-dem-weg-in-die-umverteilungsbuerokratie/28643308.html>, abgerufen am: 1. November 2023.

3. Bürokratie in Deutschland wächst

Die Bürokratie in Deutschland befindet sich auf Expansionskurs. Dafür gibt es verschiedene Indizien. Dazu gehört zum einen die Entwicklung der Ministerialbürokratie (Abschnitt 3.1). Zum anderen deutet auch die steigende Zahl von Gesetzen, Rechtsverordnungen und Einzelvorschriften auf Bürokratiewachstum hin (Abschnitt 3.2). Auch der signifikante Zuwachs beim Erfüllungsaufwand (Abschnitt 3.3), der nicht zuletzt durch die zunehmenden Informationspflichten begründet ist (Abschnitt 3.4), untermauert die These.

3.1 Die Ministerialbürokratie expandiert

In Deutschland nimmt die Bürokratie seit Jahren zu. Der Trend zur Bürokratisierung zeigt sich zum einen in der Expansion der öffentlichen Verwaltung. So ist z. B. die Zahl der Stellen in den Bundesministerien seit 2014 um ca. 30 Prozent gestiegen. Ursächlich hierfür ist vor allem die Erhöhung der Planstellen für Beamte, die Zahl der Stellen für Angestellte hat sich hingegen kaum verändert. Zwar ist zugleich auch ein Anstieg unbesetzter Stellen zu verzeichnen, dennoch lässt sich eine eindeutige Zunahme an neuen Stellen erkennen. Dies wiederum bedeutet, dass fortschreitend neue Stellen geschaffen werden, anstatt bestehende Stellen neu zu besetzen (vgl. Meyer, 2023, S. 15ff.; Bundesrechnungshof, 2022). Die Bundesministerien begründen den höheren Personalbedarf mit neuen oder veränderte Tätigkeits- und Aufgabenfeldern sowie wachsender Bedeutung ihres Politikbereichs (vgl. Meyer, 2023, S. 15). Das Problem dabei ist nicht zuletzt, dass Beamtenstellen auf Lebenszeit bestehen und somit auch die damit einhergehenden finanziellen Verpflichtungen inklusive aller Versorgungsleistungen (vgl. Kohlstruck, 2023). Neben diesen kommen die dazugehörigen Infrastrukturkosten, wie beispielsweise Kosten für Büro- und Liegenschaftskapazitäten dazu (vgl. Meyer, 2023, S. 18).

Diese Stellenmehrung lässt sich nicht nur bei Bundesministerien beobachten, sondern auch bei anderen Behörden. So sind bspw. bei der Bundesagentur für Arbeit seit 2005 über 25.000 Stellen neu geschaffen worden. Dies entspricht einem Anstieg von ca. 20 Prozent. Ursächlich für den höheren Personalbedarf sollen laut der Bundesagentur für Arbeit die Erweiterung ihrer Tätigkeitsgebiete, die zunehmende Komplexität der Vorgaben des Gesetzgebers sowie die Corona-Pandemie sein. Auf die Stellen, die zur Bewältigung der Pandemiefolgen geschaffen wurde, scheint die Bundesagentur der Arbeit jedoch auch in Zukunft nicht verzichten zu wollen (vgl. Meyer, 2023, S. 17; Klauth und Leubecher, 2023).

3.2 Zahl der Gesetze, Rechtsverordnungen und Einzelvorschriften wächst

Neben der Zahl der Personalstellen ist auch die Zahl der Gesetze gestiegen, die von der Bundesregierung verabschiedet wurden. Im Jahr 2022 zählte das Bundesjustizministerium 1.773 gültige Bundesgesetze mit 50.738 Einzelnormen sowie 2.795 Verordnungen mit 42.590 Einzelnormen. Im Jahr 2010 galten etwa 1.668 Gesetze mit 43.085 Einzelnormen und 2.655 Rechtsverordnungen mit 36.850 Einzelnormen (vgl. Deutscher Bundestag, 2022, S. 2). Einen vergleichenden Überblick bietet die nachfolgende Tabelle.

Tabelle 1: Zahl der Gesetze, Rechtsverordnungen und Einzelvorschriften auf Bundesebene 2010 und 2022

	01.01.2010	01.01.2022
Bundesgesetze	1.668	1.773 (+ 6,3 %)
Bundesgesetze (Einzelnormen)	43.085	50.738 (+ 18,8 %)
Rechtsverordnungen	2.655	2.795 (+ 5,3 %)
Rechtsverordnungen (Einzelnormen)	36.850	42.590 (+ 15,6 %)

Quelle: Deutscher Bundestag, 2022, S. 2.

Würden zusätzlich noch die Gesetze und Verordnungen der 16 Bundesländer, das Kommunal- sowie das unmittelbar geltende EU-Recht einbezogen, lägen die Werte noch deutlich höher. Die Wirtschaft ist zwar nicht der alleinige Normadressat, viele Wirtschaftszweige sehen sich jedoch mit stetig steigender Zahl an Regelwerken konfrontiert. Dazu gehört z. B. die Bauwirtschaft (vgl. Meyer, 2023, S. 9).

3.3 Der Erfüllungsaufwand (Bürokratiekosten) steigt

Der Erfüllungsaufwand ist ein Maß für die Bürokratiekosten. Er ergibt sich – wie in Abschnitt 2 – dargelegt aus der gesamten messbaren Zeit und den einmaligen und laufenden/jährlichen Kosten, die Unternehmen durch Befolgung einer bundesrechtlichen Regelung entstehen (vgl. § 2 Absatz 1 NKRG).

Laut dem Jahresbericht 2023 des Nationalen Normenkontrollrats ist der laufende Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft in den letzten Jahren deutlich gestiegen. Aus den 4,2 Milliarden Euro im Berichtszeitraum 2020/2021 sind 10,6 Milliarden Euro im Berichtszeitraum 2021/2022 und 14,4 Milliarden Euro im Berichtszeitraum 2022/2023 geworden. Das ist ein Anstieg um 6,4 bzw. 3,8 Milliarden Euro. Damit hat sich der laufende Erfüllungsaufwand seit 2020 mehr als verdreifacht (vgl. Nationaler Normenkontrollrat, 2022, S. 46; Nationaler Normenkontrollrat, 2023, S. 67).

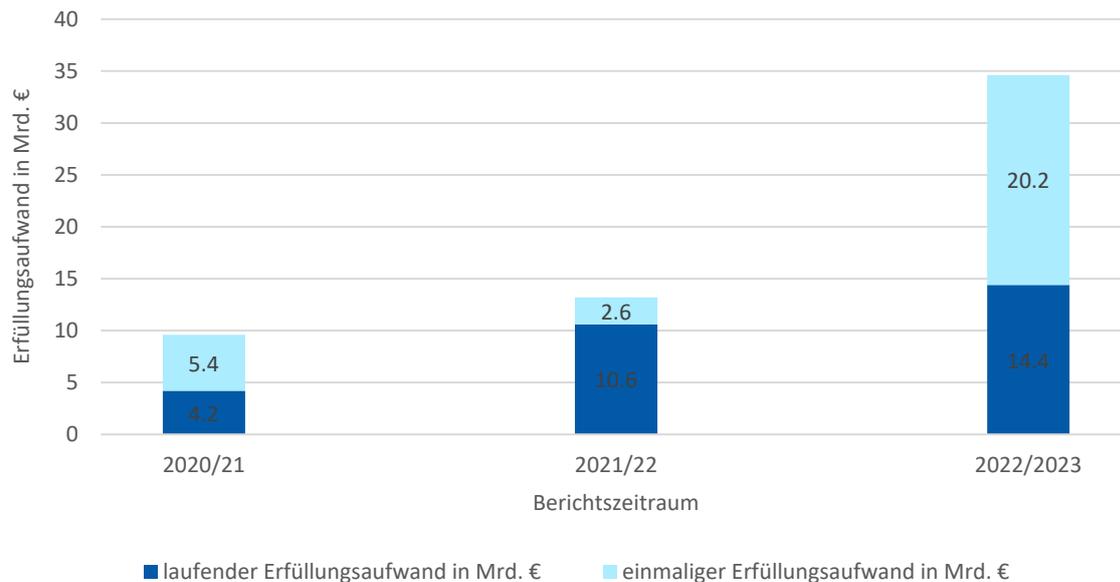
Neben dem laufenden Erfüllungsaufwand ist auch der einmalige Erfüllungsaufwand im Berichtszeitraum 2022/2023 auf 20,4 Milliarden Euro gestiegen. Im Berichtszeitraum 2020/2021 waren es noch 2,6 Milliarden Euro. Folglich hat sich der einmalige Erfüllungsaufwand gegenüber dem Vorberichtszeitraum fast verachtfacht (vgl. Nationaler Normenkontrollrat, 2022, S. 51; Nationaler Normenkontrollrat, 2023, S. 70).

Insgesamt beläuft sich der Erfüllungsaufwand der Wirtschaft im Berichtszeitraum 2022/2023 somit auf 34,6 Milliarden Euro (14,4 Milliarden Euro plus 20,2 Milliarden Euro). Im Berichtszeitraum 2021/2022

waren es noch 13,2 Milliarden (10,6 Milliarden Euro plus 2,6 Milliarden Euro). Damit ist der Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft gegenüber dem Berichtszeitraum 2020/2021 um 160 Prozent gestiegen.

Einen Überblick über die Entwicklung des jährlichen und einmaligen Erfüllungsaufwandes für die Wirtschaft findet sich in der Abbildung 1.

Abbildung 1: Erfüllungsaufwand der Wirtschaft



Quelle: Nationaler Normenkontrollrat, 2022, S. 46 und S. 51; Nationaler Normenkontrollrat, 2023, S. 67, 70.

An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass es sich bei den 34,6 Milliarden Euro nicht um den gesamten Erfüllungsaufwand der Wirtschaft handelt, sondern nur um denjenigen, der seit 2011 neu hinzugekommen ist. Folglich ist der tatsächliche Erfüllungsaufwand der Wirtschaft aufgrund von bundesrechtlichen Regelungen deutlich höher.

Ein Grund für den Anstieg des Erfüllungsaufwandes sind Kosten, die den Unternehmen durch bundesrechtliche Informationspflichten entstehen. Informationspflichten sind – wie in Abschnitt 2 dargelegt – aufgrund von Gesetzen, Rechtsverordnungen, Satzungen oder Verwaltungsvorschriften bestehende Verpflichtungen, Daten und sonstige Informationen für Behörden und Dritte zu beschaffen, verfügbar zu halten oder zu übermitteln. Laut dem Jahresbericht des Nationalen Normenkontrollrates aus dem Jahr 2023 sind die Kosten der Informationspflichten im Berichtszeitraum 2022/2023 um rund 164 Millionen Euro pro Jahr angestiegen. Damit scheint sich der Trend aus dem Vorberichtszeitraum zu verstetigen. Auch da waren die Kosten der Informationspflichten um 125 Millionen Euro gestiegen (vgl. Nationaler Normenkontrollrat, 2023, S. 14).

4. Bürokratiewachstum: Was sind die Ursachen?

In Deutschland besteht ein Trend zur Bürokratisierung. Dafür gibt es – wie in Abschnitt 3 dargelegt – verschiedene Hinweise. Das zeigt sich in der steigenden Planstellenzahl bei Bundesministerien, die seit 2014 um ca. 30 Prozent gewachsen ist. Ferner sind auch bei der Bundesagentur für Arbeit seit 2005 über 25.000 Stellen neu entstanden, was einem Anstieg von ca. 20 Prozent entspricht. Darüber hinaus hat die Zahl der Gesetze, Rechtsverordnungen und Einzelschriften auf Bundesebene deutlich zugenommen. Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass der aus bundesrechtlichen Regelungen resultierende Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft, von 9,2 Milliarden Euro in dem Zeitraum 2020/2021 auf 13,2 Milliarden Euro im in dem Zeitraum 2021/2022 gestiegen ist. Ein Grund hierfür ist die Zunahme der Kosten, die bei Unternehmen durch die Erfüllung der bundesrechtlichen Informationspflichten entstanden sind.

Der Frage, warum es zum übermäßigen Bürokratiewachstum kommt, widmen sich verschiedene ökonomische Modelle. Im Folgenden werden die bekanntesten ökonomischen Ansätze vereinfacht dargestellt, die das Wachstum der Bürokratie zu erklären versuchen. Dazu gehört zum einen die Prinzipal-Agent-Theorie sowie das Bürokratiemodell von William A. Niskanen (vgl. Abschnitt 4.1). Da ökonomische Modelle eine vereinfachte Abbildung der Realität sind und die Ergebnisse oft von den zugrundeliegenden Annahmen determiniert werden, können sie das Bürokratiewachstum nur in Teilen erklären. Vor diesem Hintergrund werden im vorliegenden Kapitel weitere Bürokratietreiber analysiert, die geeignet sind, das Ausufern der Bürokratie über die ökonomischen Modelle hinaus zu erklären (vgl. Abschnitt 4.2).

4.1 Ökonomische Theorie der Bürokratie

Prinzipal-Agent-Theorie

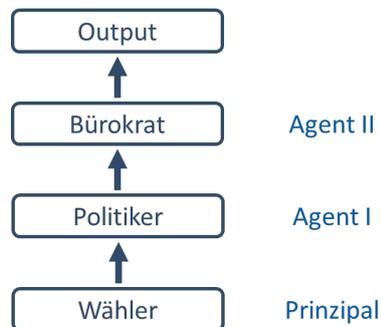
In der Ökonomie wird die Bürokratie u. a. als Glied eines zweistufigen Prinzipal-Agent-Verhältnisses verstanden. Als Prinzipal wird der Wähler bezeichnet. Der Politiker ist der Agent (Agent I) des Wählers, und der Bürokrat bzw. Verwaltungsangestellte ist wiederum der Agent (Agent II) des Politikers (vgl. Abbildung 2).

Der Wähler beauftragt den Politiker seine Interessen zu vertreten, der Politiker wiederum den Bürokraten mit der Erbringung der gewünschten staatlichen Leistung. Das ökonomische Problem besteht darin, dass jeder Agent danach strebt, seinen eigenen Nutzen zu maximieren, anstatt den Nutzen des Prinzipals. Daher ist es notwendig, dass die Wähler die Agenten effektiv überwachen, um sicherzustellen, dass sie in ihrem Interesse handeln. Dazu sind die Wähler jedoch aufgrund von Informationsasymmetrien nur bedingt in der Lage (vgl. Blankart, 2008, 476 ff.).

Der Politiker, als Agent des Wählers, muss sich zwar in festgelegten Intervallen zur Wahl stellen. Die Zeit zwischen den Wahlen sowie sein Informationsvorsprung gegenüber dem Agenten eröffnet ihm jedoch Ermessensspielräume bei der Umsetzung des Wählerauftrages. Diesen kann er nutzen für eigenes Rentenstreben in Form von Macht, Prestige und Einkommen. Dies kann zur Entstehung neuer Regelungen

führen und das Wachstum der Verwaltung bzw. des Staatsapparates forcieren (vgl. Blankart, 2008, 476 ff.; Conrad, 2017, S. 160).

Abbildung 2: Staatliche Bürokratie im Rahmen der zweistufigen Prinzipal-Agent-Theorie



Quelle: Blankart, 2008, S. 477.

Der Bürokrat als Agent des Politikers ist zwar an dessen Weisungen gebunden. Allerdings ist auch der Politiker aufgrund von Informationsasymmetrien nicht in der Lage, seinen Agenten vollständig zu kontrollieren. Der Bürokrat ist besser über die Kosten der Leistungserstellung des Verwaltungsapparates und die Umsetzungsmöglichkeiten des Auftrages informiert. Folglich verfügt auch der Bürokrat über Handlungsspielräume, die er für seine Nutzenmaximierung, d. h. Beförderung, Ansehen, Anzahl der Mitarbeiter etc. verwenden kann (vgl. Blankart, 2008, 476 ff. S. 154; Conrad, 2017, S. 160).

Bürokratiemodell von William A. Niskanen

Während bei der Principal-Agent-Theorie sowohl der Politiker als auch der Bürokrat aktiv zum Bürokratiewachstum beitragen, hat in dem Modell von William A. Niskanen vor allem der Bürokrat das Bürokratiewachstum zu verantworten.

Der Theorie von William A. Niskanen zur Folge handeln Bürokraten bzw. Verwaltungsangestellte aus verschiedenen Beweggründen, wobei sie auch ihre persönlichen Eigeninteressen berücksichtigen. Ihre Interessen können sie am ehesten durch Budgetsteigerungen verwirklichen (vgl. Niskanen, 1968, S. 294). Grund hierfür ist der Umstand, dass Bürokraten nicht in der Lage sind, ihr Einkommen durch Leistung zu beeinflussen. Anders als z. B. Eigentümer von Privatunternehmen, die ihr Einkommen durch Gewinnsteigerungen aus Kostensenkungen erhöhen können, ist es den Bürokraten bzw. Verwaltungsangestellten nicht möglich, sich etwaige Budgetüberschüsse z. B. in Form von Bonuszahlungen anzueignen. Vielmehr ziehen Budgetüberschüsse oft Budgetkürzungen in Folgejahren nach sich, sodass Kostensenkungen aus der Innensicht der öffentlichen Verwaltung deutlich weniger interessant sind als es für Eigentümer privater Unternehmen ist. Folglich können Bürokraten bzw. Verwaltungsangestellte ihren Nutzen nur mehren, indem sie versuchen, zumindest einen Zuwachs an Prestige und Einfluss zu erzielen. Da all diese Faktoren zumindest mittelbar vom Gesamtbudget der Verwaltungseinrichtung abhängig sind, versucht die Behörde eine möglichst hohe Budgetierung in Verhandlungen mit den Geldgebern, z. B. Politikern zu

erreichen. Eine Erhöhung des Gesamtbudgets bedeutet, dass mehr Mittel zur Verfügung stehen für die Schaffung neuer Planstellen und die Erfüllung zusätzlicher Aufgaben (vgl. Blankart, 2008, S. 479; Niskanen, 1968, S. 293). In der Tat ist in der Praxis zu beobachten, dass sowohl Behörden als auch Ministerien kontinuierlich nach höheren Budgets verlangen, um zusätzliche Aufgaben erfüllen zu können. So gut wie nie ist hingegen zu beobachten, dass Ministerien und Behörden weniger Ressourcen beantragen als in der Vergangenheit. Im Grunde ist der Weg eine Einbahnstraße: Es geht immer um ein höheres und noch höheres Budget sowie zusätzliche Stellen.

Erschwerend kommt hinzu, dass die Politiker aufgrund von Informationsasymmetrien auch im Modell von William A. Niskanen nur bedingt in der Lage sind, das Verhalten des Bürokraten effektiv zu kontrollieren bzw. die Effizienz der Angebotsmenge und des Budgetvolumens zu beurteilen, da die Bürokraten besser über die Möglichkeiten der Leistungsbereitstellung und die tatsächlichen Kosten der Leistungserstellung informiert sind. Auch wenn es sich in dem Modell von William A. Niskanen bei der unterstellten Situation um ein bilaterales Monopol handelt, in dem der Bürokrat der Anbieter und der Politiker der Nachfrager der Leistung ist, verfügt der Bürokrat aufgrund seines Informationsvorsprungs über mehr Macht als der Politiker (vgl. Blankart, 2008, S. 479).

4.2 Weitere Treiber der Bürokratie

1. Ein möglicher Grund für ausufernde Bürokratie und Anstieg der Bürokratiekosten ist die fehlende Beachtung der dadurch entstehenden Kosten seitens der Entscheidungsträger. Wenn neue Probleme auf die politische Bildfläche gelangen, ist es für die Politik im Allgemeinen sehr attraktiv, darauf mit neuen Rechtsnormen, wie Gesetzen und Rechtsverordnungen, sowie Verwaltungsvorschriften zu reagieren, da diese für den öffentlichen Haushalt erstmal keine offensichtliche Belastung darstellen. Die Kosten dafür müssen zudem vor allem von den Unternehmen oder Bürgerinnen und Bürgern getragen werden. Dieser Umstand macht Regulierungen politisch sehr attraktiv, da man den Willen zur Problemlösung signalisieren kann, ohne die Kosten dafür selbst tragen zu müssen (vgl. Majone, 1991, S. 95 f.; Wirtschaftsrat Deutschland, 2022, S. 5; Haucap, 2022, S. 598).

Ein aktuelles Beispiel, an dem dieses Problem deutlich wird, ist das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz („LkSG“). Es verpflichtet die Unternehmen u. a. zur a) Einrichtung eines Risikomanagements zur Identifikation menschenrechtlicher und umweltbezogener Risiken, b) Durchführung regelmäßiger Risikoanalysen, c) Abgabe einer Grundsatzerklärung sowie d) Erstellung eines jährlichen Berichts zur Erfüllung der Sorgfaltspflicht.² Die Einhaltung dieses Gesetzes verursacht somit insbesondere bei Unternehmen einen hohen zusätzlichen bürokratischen Aufwand, den staatliche Institutionen nicht tragen müssen (vgl. Wirtschaftsrat Deutschland, 2022, S. 5).

2. Während für die Beschließung neuer Regulierungen oftmals starke politische Anreize bestehen, fehlen auf der anderen Seite die Impulse, überholte Regulierungen wieder abzuschaffen. Das liegt daran, dass die Vorteile des Bürokratieabbaus im Allgemeinen eher langfristig zum Tragen kommen und breit gestreut auftreten, weshalb sie nicht das gleiche Maß an politischer Sichtbarkeit haben. Dadurch hat der

² Vgl. <https://www.csr-in-deutschland.de/DE/Wirtschaft-Menschenrechte/Gesetz-ueber-die-unternehmerischen-Sorgfaltspflichten-in-Lieferketten/Umsetzung-durch-Unternehmen/umsetzung-durch-unternehmen.html>, abgerufen am: 26. Oktober 2023.

Bürokratieabbau in der Politik tendenziell eine geringere Relevanz (vgl. Wirtschaftsrat Deutschland, 2022, S. 6; Haucap, 2022, S. 598; Meyer, 2023, S. 15).

Ein Beispiel für überholte Regulierungen ist der Taximarkt in Deutschland. Dieser ist durch verschiedene Marktzutrittsbarrieren gekennzeichnet, die zum Zeitpunkt der Beschließung möglicherweise sinnvoll gewesen waren, mittlerweile aber unbegründet sind. Dies galt z. B. für die bis 2021 gültige Verpflichtung zur Ortskenntnisprüfung, obwohl Navigationssysteme längst ausgereift und verbreitet waren (vgl. Monopolkommission, 2014, S. 117-122; Wirtschaftsrat Deutschland, 2022, S. 6) oder das staatliche Verbot für Taxiunternehmen, ihre Preise zu senken und so von den staatlich vorgegebenen Tarifen – etwa durch Rabatte – nach unten abzuweichen.

3. Ein übermäßiger bürokratischer Aufwand entsteht in der Praxis nicht unbedingt nur auf der legislativen Ebene, sondern auch auf der exekutiven Ebene bei der Durchsetzung bzw. Auslegung der Gesetze und Rechtsverordnungen. Ein Grund hierfür ist die ausgeprägte Risikoaversion vieler rechtsanwendenden Behörden. Die Sorge etwas falsch zu machen und dafür in Haftung genommen zu werden begünstigt eine Praxis der übermäßigen Regulierung durch das Erlassen restriktiver norminterpretierender und normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften. Ferner führt die Risikoaversion dazu, dass ein Antrag im Zweifel eher untersagt als genehmigt wird, da auf diese Weise etwaige Haftungsrisiken reduziert werden (vgl. Wirtschaftsrat Deutschland, 2022, S. 10; Haucap, 2022, S. 598 f.; WirtschaftsWoche, 10. Juli 2022)³.

Ein Beispiel für das Ausufern der Bürokratie und der Bürokratiekosten für Unternehmen zur Reduzierung von Klagerisiken sind die Planfeststellungsbeschlüsse. Sie bilden das Ende eines Planfeststellungsverfahrens.⁴ Da die Planfeststellungsbeschlüsse über ein besonders hohes Klagerisiko verfügen, ist die durchschnittliche Anzahl behördlich angeforderter Gutachten von zwei im Jahr 2004 auf zuletzt fünf bis zehn gestiegen. Auf diese Weise versucht die Executive, ihre Planfeststellungsbeschlüsse gerichtsfest zu machen (vgl. Meyer, 2023, S. 12).

4. Problematisch ist auch, dass bei Gesetzen und Verordnungen die Praxistauglichkeit zu wenig berücksichtigt wird. Obwohl in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien („GGO“) zu diesem Zweck Anhörungen mit Vollzugsbehörden und Betroffenen vorgesehen sind, wurden diese in der Vergangenheit häufig unter hohem Zeitdruck abgehalten. Dadurch wurden die Auswertungen der entsprechenden Berichte nicht nur deutlich erschwert, sondern waren teilweise unmöglich. Mittlerweile stellt das Ausfallen der Anhörungen den Regelfall dar (vgl. Wirtschaftsrat Deutschland, 2022, S. 11).

Ein Beispiel für ein eher praxisuntaugliches Gesetz ist das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz („LkSG“), das am 1. Januar 2023 in Kraft getreten ist. Das Ziel des Gesetzes ist, die Verantwortung über die Einhaltung von Menschenrechten in den globalen Lieferketten zu regeln. Während die Ziele des Lieferkettengesetzes von vielen Unternehmen begrüßt wurden, gibt es dennoch

³ WirtschaftsWoche (vom 10. Juli 2022), In den Verwaltungen sitzen zu viele Juristen, verfügbar unter: <https://www.wiwo.de/unternehmen/dienstleister/buerokratie-forscher-in-den-verwaltungen-sitzen-zu-viele-juristen/28493158.html>, abgerufen am: 6. November 2023.

⁴ Beim Planfeststellungsverfahren handelt es sich um ein streng formalisiertes Genehmigungsverfahren zur Entscheidung über die Zulässigkeit von Infrastrukturmaßnahmen. Ziel des Planfeststellungsverfahrens ist es, bereits im Vorbereitungsstadium die Vereinbarkeit der Maßnahme mit allen öffentlichen und privaten Interessen zu überprüfen, die durch sie berührt werden (vgl. z. B. <https://www.ihk.de/bremen-bremerhaven/wirtschaft-positionieren/stadtentwicklung/planfeststellungsverfahren-1301726>, abgerufen am: 26. Oktober 2023).

verbreitete Kritik an der Umsetzbarkeit der Regelung. Im Fokus der Kritik steht die Durchsetzbarkeit der Regeln gegenüber den Lieferanten. Unternehmen sehen ihre Einflussnahme insbesondere dann begrenzt an, wenn sie nur über eine geringe Nachfragemacht in der Region verfügen und die Regierung des jeweiligen Landes für die Etablierung von Arbeits- und Sozialstandards keine Bereitschaft zeigt. Hier bleibt den Unternehmen nur noch die Möglichkeit des „Cut and Go“, was die Beendigung des Vertragsverhältnisses und die Suche nach neuen Partnern bedeutet. Für seltenere Rohstoffe oder Materialien ist das jedoch nicht immer umsetzbar. Verschärfend kommt hinzu, dass kleine Zulieferer sich mit der Umsetzung bestimmter Standards überfordert sind und die Zusammenarbeit aufkündigen (vgl. Hamburger Stiftung für Wirtschaftsethik, 2023, S. 18 f.). Vor diesem Hintergrund ist es zumindest fraglich, inwieweit das LkSG geeignet ist, die Menschenrechtssituation in Schwellen- und Entwicklungsländern nennenswert zu verbessern.

5. Zuletzt kann ebenfalls die sich nur langsam weiterentwickelnde digitale Transformation des gesamten Verwaltungsapparats als maßgebliche Ursache für höhere Bürokratiekosten genannt werden (vgl. Haucap, 2022, S. 599). So wurde z.B. das Ziel des im Jahr 2017 verabschiedeten Onlinezugangsgesetz („OZG“), alle 575 behördlichen Leistungsbündel auf Bundes- Länder und Kommunalebene bis Ende 2022 digital zur Verfügung zu stellen, mit nur 105 Leistungsbündeln, die zum geplanten Zeitpunkt digital vollständig verfügbar waren, weit verfehlt. Ursächlich hierfür ist die hohe Komplexität, die sich aus dem Zusammenspiel verschiedener Akteure und ihren unterschiedlichen und sich wandelnden Zuständigkeitsbereichen, Kompetenzen, Kontrollgremien und Planungsstäben ergibt. Zusätzlich verhindern fehlende technologische Schnittstellen und Mindeststandards eine produktive und effiziente Verknüpfung einzelner dezentral entwickelter Vorgehensweisen, wodurch bspw. eine digitale und behördenübergreifende Zusammenarbeit erschwert oder gar verhindert wird (vgl. Meyer, 2023, S. 13).

Einen Überblick über die in Kapitel 4 skizzierten Treiber der Bürokratie gibt Abbildung 3.

Abbildung 3: Zusammenfassende Darstellung der Bürokratietreiber



Quelle: Düsseldorf Competition Economics

5. Auswirkungen der Bürokratie auf Unternehmen und Volkswirtschaft

Auch wenn Rechtsnormen, wie Gesetze und Rechtsverordnungen sowie Verwaltungsvorschriften Kosten verursachen, sind sie nicht per se schlecht. Die Funktionsfähigkeit einer marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung bedarf eines Regulierungsrahmens, der die Handlungsräume der Unternehmen definiert, den Wettbewerb schützt und Rechtssicherheit schafft. Allerdings muss dieser Ordnungsrahmen effizient sein. Ein überbordender Regulierungsrahmen hat, wie im Folgenden skizziert wird, eine negative Wirkung sowohl auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen (vgl. Abschnitt 5.1) als auch die die Volkswirtschaft insgesamt (vgl. Abschnitt 5.2).

5.1 Auswirkungen der Bürokratie auf Unternehmensebene

Überbordende Bürokratie bindet sowohl finanzielle als auch personelle Ressourcen im Unternehmen, welche dann nicht mehr für wirtschaftlichen Zwecke (Wertschöpfung) genutzt werden können. Dies kann beispielsweise zur Folge haben, dass Investitionen in die Erweiterung und Erneuerung von Produktionskapazitäten sowie Forschungs- und Entwicklung z. B. zur Verbesserung der Produkte und Produktionsprozesse abnehmen oder gar ganz ausbleiben. Sind Unternehmen gezwungen, in zunehmenden Maße Ressourcen für Regulierung anstatt für ihre Geschäftszwecke aufzuwenden, steigen ihre Kosten, ohne dass die Erträge im selben Maße oder überhaupt zunehmen (vgl. Brenke, 2019, S. 582). Hierdurch wird nicht nur die Produktivität der Unternehmen negativ beeinträchtigt, sondern auch die der gesamten Volkswirtschaft.

Eingeschränkte Möglichkeiten, in die Erforschung und Entwicklung neuer Produkte und Produktionsprozesse oder die Erweiterung und Erneuerung von Produktionskapazitäten zu investieren, beschränken die Wettbewerbsfähigkeit und die Wachstumschancen von Unternehmen erheblich. So erfordern steigende Energiepreise auf Unternehmensseite bspw. zunehmend Anstrengungen, in energieärmere Technologie zu investieren oder selbst Forschung und Entwicklung zu betreiben. Nur so wird es Unternehmen langfristig gelingen, dem Kostendruck standzuhalten und im internationalen Wettbewerb zu bestehen.

Auch mit Blick auf die Digitalisierung zeigt sich, wie wichtig Innovation und Investition der Unternehmen ist. Bei der Digitalisierung befindet sich Deutschland im internationalen Vergleich auf einem absteigenden Ast (vgl. ESCP, 2021; Manager Magazin, 2021). Nicht nur beim Ausbau der digitalen Infrastruktur besteht Nachholbedarf, sondern auch bei den Unternehmen selbst. Die Digitalisierung der Industrie ist Voraussetzung für die Sicherstellung der Zukunftsfähigkeit des Industriestandorts Deutschland (vgl. Bardt et al., 2017, S. 72). Sie kann dazu beitragen Kostensenkungspotenziale zu erschließen, neue Geschäftsmodelle zu entwickeln sowie dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken. Investition und Innovation in die Digitalisierung sind somit unverzichtbar, damit sich die Unternehmen auch weiterhin auf dem Markt behaupten können.

Überbordende Bürokratie verschärft zudem den Arbeitskräftemangel in Unternehmen. Sie bindet nicht nur Personal unproduktiv z. B. für die Befolgung diverser Informationspflichten, sondern verhindert auch,

dass Unternehmen dem Fachkräftemangel durch Rekrutierung im Ausland entgegenwirken.⁵ In der Konsequenz leiden die Unternehmen immer stärker unter Personalengpässen – und dies über alle Größenklassen, Branchen und Funktionsebenen hinweg. Die Personalknappheit beeinträchtigt die Geschäftstätigkeit der Unternehmen mit entsprechend negativen Folgen für Umsätze, Wachstum und Innovationsfähigkeit.

Die von den Unternehmen zu tragenden Bürokratiekosten wurden in verschiedenen Studien untersucht. Dabei wurden sowohl einzelne Bürokratiepflichten untersucht als auch unterschiedliche Branchen oder einzelne Unternehmen (vgl. z. B. Clemens, Schorn und Wolter (2004) oder Icks et al. (2006). Deloitte (2021) ermittelte beispielsweise für die Versicherungs- und Maschinenbaubranche, dass vier bis sieben Prozent der jährlichen Gesamtaufwände der untersuchten Unternehmen auf regulatorisch bedingte Personal- und Sachkosten entfallen. Die Studie kommt ferner zu dem Ergebnis, dass die Bürokratiekosten einen signifikanten Unterschied in der Rentabilitätsberechnung der Unternehmen machen können. Dies gilt insbesondere bei Unternehmen mit niedrigerer Profitabilität (vgl. Deloitte, 2021). Hierbei handelt es sich nicht zuletzt um junge Unternehmen, die noch skalieren müssen.⁶ In einer Untersuchung der Bürokratiekosten drei spezifischer Unternehmen kamen Icks und Weichert (2022) zu dem Ergebnis, dass sich die jährlichen Bürokratiekosten, die sich aus bundesrechtlichen Vorgaben ergeben, auf ein bis drei Prozent des jährlichen Umsatzes belaufen, je nach Größe und Umsatz der Unternehmen. Im Gastgewerbe betragen die Bürokratiekosten in Abhängigkeit von Größe und Umsatz der Unternehmen zwischen 1,2 bis sechs Prozent des jährlichen Umsatzes (vgl. Bex, Wittberg und Treurniet, 2020).⁷

Zu beachten ist zudem, dass die Kostenbelastung bei kleinen Unternehmen typischerweise höher ausfällt, da Bürokratiekosten häufig Fixkostencharakter haben und diese bei kleineren Unternehmen auf geringere Produktionsmengen verteilt werden müssen (vgl. Icks und Weichert, 2022, S. 61). Dies macht die Thematik für Deutschland besonders brisant, da Deutschland durch einen starken Mittelstand geprägt ist, der einen wichtigen Pfeiler der Wirtschaftsleistung darstellt.

Die fortschreitende Globalisierung hat den Wettbewerbsdruck für Unternehmen in den letzten Jahrzehnten zunehmend intensiviert. Um in diesem Wettbewerb zu bestehen und den Wirtschaftsstandort Deutschland langfristig attraktiv zu halten, gilt es von staatlicher Seite, für Unternehmen wirtschaftlich attraktive Bedingungen zu gestalten und diese nicht zusätzlich durch überbordende Bürokratie zu belasten.

5.2 Auswirkungen der Bürokratie auf die Volkswirtschaft

In diesem Abschnitt wird aufgezeigt, wie sich ein Übermaß an Bürokratie und Regulierung in Deutschland auf gesamtwirtschaftlicher Ebene auswirkt. Dabei wird untersucht, welche negativen Konsequenzen einerseits für den Standortwettbewerb und andererseits für die Wettbewerbsfähigkeit aus

⁵ Verfügbar unter: https://www.diw.de/de/diw_01.c.884806.de/nachrichten/schuld_ist_nicht_die_regelwut_allein.html, abgerufen am: 7. November 2023.

⁶ Vgl. hierzu: <https://www.starting-up.de/wachsen/strategien/profitabel-und-wachstumsstark-so-gehts.html>, abgerufen am: 3. November 2023.

⁷ Die im Rahmen der jeweiligen Studien verwendete Definitionen für Bürokratie und Bürokratiekosten sind nicht miteinander vergleichbar und weichen auch von der Definition des Erfüllungsaufwandes als auch der Kosten für Informationspflichten in Abschnitten 3.3 bzw. 3.4 ab.

gesamtwirtschaftlicher Perspektive resultieren. Anhand von Beispielen wird jeweils gezeigt, wie Bürokratie als Investitions- und Innovationsbremse wirken kann. Abschließend werden die Ausgaben aufgezeigt, die auf staatlicher Seite aus der expandierenden Ministerialbürokratie resultieren.

5.2.1 Bürokratie beeinträchtigt den Standortwettbewerb

Bürokratie zählt aus Sicht vieler Unternehmen neben den hohen Energiepreisen oder der demografischen Entwicklung zu einem wichtigen Standortnachteil in Deutschland (vgl. Meyer, 2023, S. 10; ZEW, 2023, 141; Bardt et al., 2017). Nicht nur innerhalb eines Landes stehen verschiedene Regionen im Wettbewerb um Unternehmensansiedlungen. Im Zuge fortschreitender Globalisierung hat dieser Wettbewerb auch international zunehmend an Bedeutung gewonnen. In diesem Standortwettbewerb kann ein Land nur bestehen, wenn es im Hinblick auf für Unternehmen relevante Standortfaktoren attraktiv ist (vgl. Berlemann und Tilgner, 2006, S. 14). Durch die hohen bürokratischen Hürden verliert Deutschland sowohl national als auch international an Attraktivität, was die Ansiedlung von Unternehmen betrifft.⁸

Die Anzahl an Unternehmensgründungen ist eine wichtige Kennzahl, welche die wirtschaftliche Entwicklung widerspiegelt. Unternehmertum gewinnt weltweit an Bedeutung für das Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum. Neben der Schaffung neuer Stellen, gehen von jungen Unternehmen wichtige Impulse für innovative Technologien und Geschäftsmodelle aus (siehe hierzu den folgenden Abschnitt). Das Gründungsgeschehen in Deutschland ist rückläufig.⁹ Dies ist auch auf die zunehmende Bürokratisierung in Deutschland zurückzuführen, wie eine Studie von IW Consult (2017) bestätigt.

Im Ergebnis zeigt sich, dass eine Zunahme bürokratischer Anforderungen einen negativen Effekt auf die Anzahl von Unternehmensgründungen hat. So senkt eine Zunahme der Anzahl erforderlicher Prozeduren für eine Unternehmensgründung um ein Prozent, die Anzahl der Unternehmensgründungen durchschnittlich um 0,376 Prozent. Konkret bedeutet dies, dass wenn die Anzahl der erforderlichen Prozeduren für eine Unternehmensgründung um 10 Prozent sinken würde, eine Erhöhung der Unternehmensgründungen von 3,76 Prozent herbeigeführt werden könnte. Die Zahl der Unternehmensgründungen lag in Deutschland+ im Jahr 2015 bei 139.115. Demnach wären es im Jahr 2005 rund 5.224 Gründungen mehr gewesen. Weniger Unternehmensgründungen heißt im Umkehrschluss, dass weniger Unternehmen existieren, in denen produziert wird. Weniger Produktion bedeutet wiederum weniger Wachstum, ein geringeres BIP und damit weniger Wohlstand (vgl. IW Consult, 2017, S. 13).

Bürokratie kann jedoch nicht nur die Ansiedlung von Unternehmen verzögern bzw. gänzlich verhindern, sondern auch die Abwanderung von Unternehmen aus Deutschland forcieren, wie der Fall von dem Mainzer Pharma-Vorzeigeunternehmen BioNTech zeigt. Das Unternehmen begründet die Auslagerung seiner Krebsforschung nach Großbritannien mit forschungsfeindlichen Rahmenbedingungen in

⁸Vgl. <https://www.familienunternehmen.de/de/pressebereich/meldungen/2023/2023-10-02/standort-deutschland>, abgerufen am: 6. November 2023.

⁹ Vgl. https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2023/02/PD23_061_52.html, abgerufen am: 19. Oktober 2023; <https://www.creditreform.de/aktuelles-wissen/presse-meldungen-fachbeitraege/news-details/show/gruender-kommen-nicht-auf-die-fuesse>, abgerufen am: 16. Oktober 2023; <https://fosteringinnovation.de/treibt-die-corona-pandemie-das-gruendungsgeschehen/>, abgerufen am: 19. Oktober 2023.

Deutschland, die nicht zuletzt auf bürokratische Hürden zurückzuführen sind.¹⁰ BioNTech hatte zusammen mit dem US-Unternehmen Pfizer während der COVID-19-Pandemie einen wirksamen Impfstoff gegen das Virus hergestellt und genießt seitdem weltweit einen hohen Bekanntheitsgrad.

5.2.2 Bürokratie als Innovationsbremse am Beispiel des Gesundheitswesens

In engem Zusammenhang mit Unternehmensgründungen stehen Innovationen und die Entwicklung neuer, innovativer Geschäftsmodelle. Neue Unternehmen sind Treiber von Innovation und Fortschritt. Ein rückläufiger Trend bei den Unternehmensneugründungen wirkt sich direkt auf das Innovationspotenzial einer Volkswirtschaft aus. Ein in diesem Zusammenhang aktuell stark diskutiertes Thema in Deutschland ist der Datenschutz und dessen Auswirkungen auf Digitalisierung und Innovation im Medizinbereich.¹¹ Von künstlicher Intelligenz (KI) profitieren in der Medizin sowohl Ärzte als auch Patienten in sämtlichen Bereichen wie der Früherkennung, der Diagnostik sowie der Behandlung von Krankheiten wie beispielsweise Krebs, Demenz oder Herzkrankheiten. So können durch KI beispielsweise die Wartezeiten auf Ergebnisse bei bildgebenden Verfahren verkürzt werden. Andere Technologien können Ärzten bei der Entscheidungsfindung helfen. Maschinelles Lernen gewährleistet präzisere Diagnosen und durch die Delegation von Routineabläufen an lernende Computersysteme bleibt mehr Zeit für den einzelnen Patienten (vgl. PWC, 2017). Zudem gehen von KI hohe Potenziale für das Wirtschaftswachstum aus, beispielsweise durch Kosteneinsparungen im Gesundheitswesen infolge passgenauerer Therapien oder Präventionsmaßnahmen (vgl. PWC, 2017). Darüber hinaus sind internationale Forschungsk Kooperationen bei der Bekämpfung schwerer Krankheiten wie Krebs vielversprechend, scheitern jedoch am Datenschutz.¹² Durch das Sammeln wertvoller Daten über Krankheiten und Patienten können entsprechende Technologien entwickelt und genutzt werden. Patientendaten sind in Deutschland jedoch datenschutzrechtlich besonders geschützt. Ein Labyrinth aus Datenschutz, Überbürokratisierung und Kleinstaaterei in Deutschland verhindert, dass Forscher sie nutzen können. Dadurch wird die Medizinforschung in Deutschland durch den Datenschutz gehemmt. Leidtragende sind am Ende die Patienten, nicht selten Schwerstkranke, für die nicht das volle Potenzial der medizinischen Möglichkeiten ausgeschöpft werden kann.¹³

5.2.3 Bürokratiekosten reduzieren die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen

Die Erfüllung staatlicher Vorgaben erfordert den Einsatz finanzieller als auch personeller, unternehmerischer Ressourcen, die in der Folge nicht mehr für die eigentliche Wertschöpfung eingesetzt werden können. Damit büßen Unternehmen c. p. in Ländern mit vergleichsweise hohen bürokratischen

¹⁰Vgl. <https://www.zew.de/presse/pressearchiv/buerokratie-und-datenschutz-gefaehrden-innovationsstandort-deutschland>, abgerufen am: 7. November 2023.

¹¹ Vgl. <https://www.handelsblatt.com/technik/medizin/gesundheitswesen-wie-der-datenschutz-die-digitalisierung-der-medizin-behindert/25113922.html>, abgerufen am: 15. Oktober 2023; <https://www.aerztezeitung.de/Medizin/Datenschutz-in-Europa-bremst-den-Kampf-gegen-Krebs-ab-426746.html>, abgerufen am: 26. Oktober 2023.

¹² Vgl. <https://www.aerztezeitung.de/Medizin/Datenschutz-in-Europa-bremst-den-Kampf-gegen-Krebs-ab-426746.html>, abgerufen am: 26. Oktober 2023.

¹³ Vgl. <https://www.aerztezeitung.de/Medizin/Datenschutz-in-Europa-bremst-den-Kampf-gegen-Krebs-ab-426746.html>, abgerufen am: 26. Oktober 2023.

Anforderungen gegenüber Unternehmen aus Ländern mit geringeren bürokratischen Anforderungen an Wettbewerbsfähigkeit ein, da sie höhere Kosten zu tragen haben.¹⁴ Kommt es aufgrund überbordender Bürokratie zudem zu einer eingeschränkten Investitions- und Innovationstätigkeit, dann geht damit ein zusätzlicher negativer Effekt auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen einher. Insbesondere mit Blick auf aktuelle Herausforderungen beispielsweise im Rahmen der Energiewende oder der Digitalisierung, ist es von zentraler Bedeutung, dass Unternehmen im internationalen Wettbewerb bestehen. Eine geminderte Wettbewerbsfähigkeit wirkt sich langfristig auf den Kapitalstock und das Wachstum einer Volkswirtschaft aus und damit letztlich auf deren Wohlstand (vgl. Bardt et al., 2017, S. 6).

Der Einfluss bürokratischer Auflagen auf das Investitionsgeschehen und das Bruttoinlandsprodukt ist Gegenstand vieler Untersuchungen (vgl. z. B. IW Consult, 2017; Bardt et al., 2017; ifo, 2017). Bürokratische Auflagen können sich einerseits positiv auf die Investitionstätigkeit auswirken, wenn sie Eigentums- und Verfügungsrechte stärken; andererseits können sie einen negativen Effekt auf Investitionen haben, wenn sie zur Erhöhung des prozessualen Aufwands führen und dadurch die Attraktivität von Investitionen verringern (vgl. IW Consult, 2017, S. 14). Führen überbordende Bürokratiemaßnahmen zu einer geringeren Investitionstätigkeit, dann sind auch negative Effekte auf das BIP zu erwarten.

Insgesamt zeigt sich, dass das hohe Ausmaß an Bürokratie und Regulierung in Deutschland von Unternehmen als starkes Investitionshemmnis gewertet werden (vgl. z. B. Bardt et al., 2017, ifo, 2017). Auch ökonometrische Studien deuten auf einen im Durchschnitt negativen Effekt zwischen einer Zunahme der bürokratischen Anforderungen und der Investitionstätigkeit hin (vgl. z. B. IW Consult, 2017). Ein ähnliches Ergebnis zeigt sich bei der Untersuchung des Effektes auf das BIP. So hat eine Erhöhung des Zeitaufwands zur Erfüllung bürokratischer Anforderungen einen negativen Effekt auf die Entwicklung des BIP (vgl. IW Consult, 2017).¹⁵

Eine eingeschränkte Investitionstätigkeit geht mit negativen Konsequenzen für die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Landes einher. Im Folgenden wird am Beispiel von Planungs- und Genehmigungsverfahren gezeigt, wie bürokratische Anforderungen als Investitionsbremse in Deutschland fungieren.

5.2.4 Bürokratiekosten als Investitionsbremse am Beispiel von Planungs- und Genehmigungsverfahren

Planungs- und Genehmigungsverfahren liefern ein anschauliches Beispiel dafür, wie Bürokratiekosten als Investitionsbremse wirken können. Nicht selten nehmen derartige Projekte in Deutschland mehr Zeit in Anspruch als die eigentliche Durchführung des Projekts selbst (vgl. Meyer, 2023, S. 10, DIHK 2020,

¹⁴ Deutschland ist geprägt durch einen starken Mittelstand, der ein wichtiger Treiber der Wirtschaftsleistung in Deutschland ist. Vor dem Hintergrund, dass kleinere Unternehmen typischerweise stärker durch Bürokratiekosten belastet werden als große Unternehmen, ist anzunehmen, dass in Deutschland angesiedelte Unternehmen verhältnismäßig stark durch die zunehmende Bürokratisierung betroffen sind.

¹⁵ Konkret hat die Untersuchung von IW Consult (2017) ergeben, dass eine ein-prozentige Erhöhung des Zeitaufwands zur Erfüllung von Anforderungen hoheitlicher Vorschriften, zu einem Sinken des BIP um durchschnittlich um 0,03 Prozent führt. Die bedeutet, dass eine Verringerung des Zeitaufwands zur Erfüllung von Anforderungen hoheitlicher Vorschriften um zehn Prozent, eine Erhöhung des BIP um 0,3 Prozent herbeiführen könnte. In Deutschland würde dies eine Erhöhung um rund 9,1 Milliarden Euro bedeuten, bezogen auf das nominale BIP in Deutschland im Jahr 2015 in Höhe von 3.026,6 Mrd. Euro.

Ganswindt, 2022). So müssen beispielsweise für die Umsetzung eines Schienenprojekts von einer Strecke von 30 km von der Vorplanung bis zur Inbetriebnahme im Durchschnitt 23 Jahre veranschlagt werden. Zwei Drittel dieser Zeit entfallen auf Planungs- und Genehmigungsverfahren (vgl. Meyer, 2023, S. 10).

Welch gravierende Folgen derart langwierige Verfahren für Infrastrukturprojekte haben, zeigt sich an einem stetig voranschreitendem Qualitätsverlust der Infrastrukturnetze in Deutschland, dem ein wachsender Güter- und Personenverkehr gegenübersteht (vgl. Assmann, 2022). Eine leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur ist Voraussetzung für eine hoch entwickelte, arbeitsteilige Volkswirtschaft und die Gewährleistung komplexer Lieferketten (vgl. DIHK, 2020, S. 6). Aber nicht nur im Güterverkehr zeigt sich der deutliche Investitionsbedarf der Infrastruktur. Auch im Personenverkehr werden die Konsequenzen eines völlig überlasteten Schienennetzes immer deutlicher: Die Pünktlichkeitsquoten der Deutschen Bahn sinken stetig.¹⁶ Ein marode Infrastruktur schränkt die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit eines Landes erheblich ein (vgl. Assmann, 2022).

Ähnlich sieht es beim Bau von Windkraftanlagen aus, deren Realisierung durchschnittlich fünf bis sieben Jahre beträgt (vgl. Ganswindt, 2022). Bei Projekten zur Erneuerung oder zum Ausbau von Verteil- und Übertragungsnetzen beläuft sich die Realisierungsdauer aufgrund bürokratischer Anforderungen häufig auf mehr als zehn Jahre (vgl. Bundesnetzagentur, 2023). Vor dem Hintergrund der geplanten Energiewende zeigt sich die Brisanz der Thematik besonders deutlich. Mit der derzeitigen Ausbau- und Genehmigungsgeschwindigkeit von erneuerbaren Energien und Stromnetzen lassen sich die Klimaziele der Bundesregierung nicht realisieren (vgl. Meyer, 2023, S. 11). Zu den volkswirtschaftlichen Kosten überbordender Bürokratie zählt damit auch, dass politische und gesellschaftliche Ziele weniger schnell erreicht werden können.

¹⁶ Vgl. <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/handel-konsumgueter/zugverkehr-bahn-puenktlichkeit-faellt-auf-niedrigsten-wert-im-laufenden-jahr/29381048.html>, abgerufen am: 23 Oktober 2023; https://www.focus.de/finanzen/news/historisches-tief-das-schienenchaos-in-zahlen-deutsche-bahn-so-unpuektlich-wie-noch-nie_id_180985715.html, abgerufen am: 24. Oktober 2023.

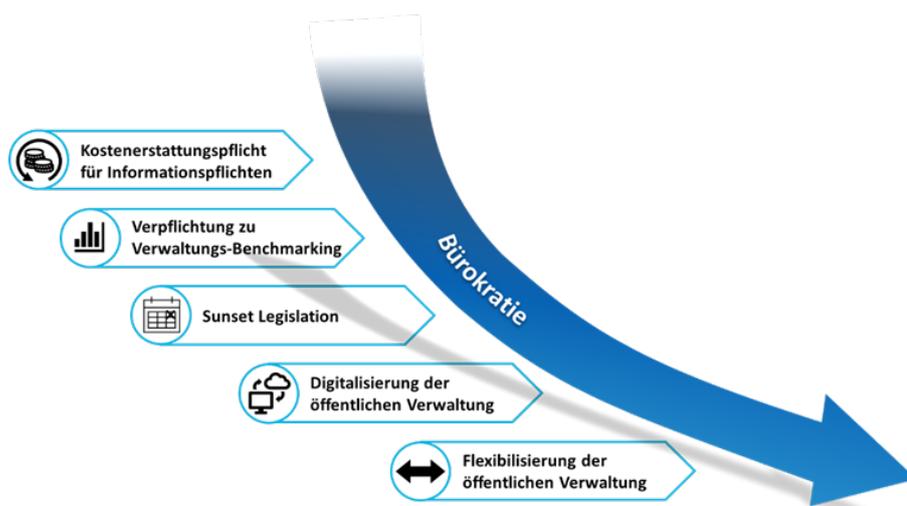
6. Handlungsoptionen

Überbordende Bürokratie wirkt sich – wie in Kapitel 5 dargelegt wurde – negativ auf die Wettbewerbs- und Wachstumsfähigkeit der Unternehmen aus, da sie ihre Möglichkeiten beschränkt, in die Entwicklung und Erforschung neuer Produkte und Produktionsprozesse zu investieren sowie ihre Produktionskapazitäten fortzuentwickeln. Dadurch sind die Unternehmen nur bedingt in der Lage, den Herausforderungen der Zukunft effektiv zu begegnen. Ein Übermaß an Regulierung wirkt sich jedoch nicht nur auf die Unternehmen negativ auf, sondern auch auf die Volkswirtschaft insgesamt. Die Überbürokratisierung macht Deutschland als Unternehmensstandort unattraktiv. Die Ansiedlung neuer Unternehmen ist jedoch für die Entstehung neuer Arbeitsplätze und die Schaffung von Innovationsimpulsen von zentraler Bedeutung. Ein Übermaß an Bürokratie bremst zudem Forschung und Entwicklung sowie wichtige Zukunftsprojekte aus, die u. a. für die nachhaltige Transformation der Wirtschaft unerlässlich sind. Erschwerend kommt hinzu, dass die ausufernde Bürokratie nicht nur den Aufwand in den Unternehmen, sondern auch in der öffentlichen Verwaltung erhöht, weshalb ein höheres Steueraufkommen zur Finanzierung der öffentlichen Verwaltung benötigt wird. Dieses Geld fehlt dann für anderweitige Investitionen des Staates, wie z. B. in die Instandsetzung der Infrastruktur, was der Volkswirtschaft zusätzlich schadet.

Im vorliegenden Kapitel werden daher Handlungsoptionen vorgestellt, die zum Ziel haben, die Regelungsintensität zu reduzieren, die Leistungsfähigkeit des Verwaltungsapparates zu erhöhen und die Unternehmen von der Bürokratie zu entlasten.

Ein Überblick über die Handlungsoptionen, die in den nachfolgenden Abschnitten vorgestellt werden, findet sich in Abbildung 4.

Abbildung 4: Handlungsoptionen für Bürokratieabbau



Quelle: Düsseldorf Competition Economics, 2023.

6.1 Kostenerstattungspflicht bei staatlichen Informationspflichten

Der Erfüllungsaufwand der Wirtschaft ist in den letzten Jahren deutlich gestiegen. Dies liegt nicht zuletzt am Anstieg den Kosten, die den Unternehmen durch Informationspflichten entstehen (vgl. Abschnitt 3). Ein Grund für den Anstieg der Kosten ist der Umstand, dass die Informationspflichten von den Unternehmen in der Regel unentgeltlich erbracht werden müssen. Es fehlt also ein Mechanismus, der die Nachfrage des Staates nach Informationen steuert. Dadurch hat dieser einen Anreiz, den Unternehmen immer mehr Informationspflichten aufzuerlegen bzw. seine Nachfrage nach Informationen maximal auszudehnen (vgl. Kroker, Lichtblau und Röhl, 2004, S. 124).

Ein Lösungsvorschlag zur Begrenzung der Informationspflichten ist eine (teilweise) Kostenerstattungspflicht für den Staat. Dadurch wäre er gezwungen, die Kosten und den Nutzen der angeforderten Informationen gegeneinander abzuwägen, um die Belastungen seines Haushalts zu begrenzen (vgl. Kroker, Lichtblau und Röhl, 2004, S. 124). Die Einführung einer Kostenerstattungspflicht würde dadurch Anreize für den Staat schaffen, die Informationspflichten für die Unternehmen auf ein notwendiges Maß zu beschränken, die Periodizität der Abfrage zu verlängern (die Unternehmen müssen der Informationspflicht z. B. nur einmal im Jahr und nicht halbjährlich nachkommen) oder den Adressatenkreis zu verkleinern (z. B. die Informationspflicht nur Unternehmen ab einer bestimmten Beschäftigungszahl auferlegen). Ferner würde die Kostenerstattungspflicht Anreize für die Aufhebung bzw. Abschaffung von veralteten Informationspflichten bzw. Informationspflichten mit einem niedrigen Nutzen setzen.

Bei der Kostenerstattungspflicht ist zu beachten, dass der Staat geneigt sein könnte, die Steuern oder die Neuverschuldung zu erhöhen, um die Mehrbelastung des Haushalts in Folge der Kostenerstattungspflicht zu kompensieren. Zudem müssten die Informationspflichten bewertet werden. Die Bewertung bildet die Grundlage für die Höhe der zu erstattenden Kosten (vgl. Kroker, Lichtblau und Röhl, 2004, S. 124).

6.2 Verpflichtung zu Verwaltungs-Benchmarking

Bürokratie gibt es nicht nur in der öffentlichen Verwaltung, sondern auch in der Privatwirtschaft. Anders als staatliche Institutionen stehen die Unternehmen jedoch im Wettbewerb mit anderen Unternehmen. Dieser sorgt dafür, dass übermäßige bürokratische Unternehmensführung durch niedrigere Gewinne abgestraft wird. Ein Unternehmen hat daher im Gegensatz zur öffentlichen Verwaltung den Anreiz, seine Organisation und Struktur an die gestellten Anforderungen anzupassen und die Bürokratie auf ein notwendiges Minimum zu beschränken (vgl. Kroker, Lichtblau und Röhl, 2004, S. 21 f.; Haucap, 2021).

Anders als die Unternehmen ist die öffentliche Verwaltung einem solchen Wettbewerb nicht ausgesetzt: Die von ihr erstellten Leistungen werden weder auf Märkten gehandelt noch haben sie einen Marktpreis. Daher besteht z. B. die Gefahr, dass die öffentliche Verwaltung ihre Eigeninteressen durch Budget- und Outputmaximierung priorisiert (vgl. Abschnitt 4.1), sodass es zur Bürokratisierung kommt, und es ihr an Dienstleistungsorientierung fehlt. Die Verpflichtung zu regelmäßigem Verwaltungs-Benchmarking kann Abhilfe schaffen, nicht zuletzt, weil die Verwaltungsleistung nicht nur international, sondern auch national variiert. Das zeigt das Beispiel eines Start-ups aus Hamburg, das die Idee hatte, qualifizierte Fachkräfte aus Ländern außerhalb der Europäischen Union für Unternehmen in Hamburg und Umgebung zu

rekrutieren. Da das Geschäft in Hamburg florierte, beschloss es ein weiteres Büro in Berlin zu eröffnen. Dort scheiterte das Start-up jedoch. Ursächlich dafür war nicht die mangelnde Nachfrage, sondern die extrem langwierigen Prozesse des Berliner Verwaltungsapparates. Während die Verwaltung in Hamburg zwei Monate benötigte, um die Zuwanderung von Nicht-EU-Arbeitskräften nach Hamburg zu ermöglichen, brauchte die Verwaltung in Berlin bis zu 20 Monate, und dass trotz desselben Rechtsrahmens (vgl. Kritikos, 2023)¹⁷.

Das Verwaltungs-Benchmarking ermöglicht durch das Vergleichen von Informationen und Daten verschiedener Verwaltungseinrichtungen das Aufspüren von Unterschieden z. B. bei Kosten, Leistung und Qualität. Ferner zeigt es die Ursachen für Unterschiede sowie Möglichkeiten zur Verbesserung auf. Wird die Verpflichtung zum Verwaltungs-Benchmarking mit der Pflicht zur Veröffentlichung der Ergebnisse kombiniert, werden zudem Anreize geschaffen, aus den Ergebnissen Konsequenzen zu ziehen, d. h. z. B. die Servicequalität zu verbessern, Verwaltungsprozesse zu optimieren, um die Kosten der Leistungserstellung zu reduzieren (vgl. z. B. Griebler und Scheer, 2000, Institut für den öffentlichen Sektor, 2008, S. 8 ff.)

Eine Herausforderung beim Verwaltungs-Benchmarking stellt – abgesehen vom Anreiz ein Benchmarking-Projekt zu starten – die Erhebung der Daten und Informationen, also der Vergleichskriterien dar. Das Verwaltungs-Benchmarking setzt zum einen voraus, dass zumindest ein rudimentäres System der Kosten- Leistungs- und Qualitätsmessung existiert. Zum anderen bedarf die Erhebung der Daten und Informationen oft der Mitwirkung der Verwaltung, da viele Vergleichskriterien (jenseits von Öffnungszeiten oder Bereitstellung von E-Government) für Externe nicht zugänglich sind (vgl. Kroker, Lichtblau und Röhl, 2004, S. 21 f.; Institut für den öffentlichen Sektor, 2008, S. 8).

6.3 Wettbewerb unter Behörden

Noch effektiver als ein Benchmarking ist in aller Regel der tatsächliche Wettbewerb zwischen Organisationen, wie er etwa auf Märkten zwischen Unternehmen üblich ist. Zu prüfen wäre, ob nicht auch bestimmte Verwaltungsdienstleistungen von Behörden im Wettbewerb erbracht werden können. So könnten etwa die Möglichkeit geschaffen werden, Genehmigungen wie etwa Arbeitsgenehmigungen in einer beliebigen Kommune im Bundesgebiet zu beantragen, ebenso wie Ausweise, Führerscheine, Kfz-Zulassungen, Genehmigungen für Tierversuche o.ä. Um den Anreiz für Kommunen zu stärken, Dienstleistungen effizient anzubieten, könnte auch über größere Freiheiten bei der Gebührengestaltung nachgedacht werden, sofern die betroffenen Dienstleistungen in Konkurrenz zwischen Behörden erbracht werden.

6.4 Sunset legislation

Ein weiterer Ansatz zur Reduzierung der Bürokratie könnte die vermehrte Nutzung sogenannter sunset legislation sein. Im Rahmen der sunset legislation werden neue Vorschriften mit einem Ablaufdatum versehen. Ihr Fortbestehen darüber hinaus bedarf einer ausdrücklichen Begründung. Primäres Ziel der

¹⁷ Verfügbar unter: https://www.diw.de/de/diw_01.c.884806.de/nachrichten/schuld_ist_nicht_die_regelwut_allein.html, abgerufen am: 7. November 2023.

sunset legislation ist es nicht, die Gesetze, Rechtsverordnungen etc. zeitlich zu befristen, sondern die Evaluation ihrer Wirkung sicherzustellen. Die Evaluationsergebnisse sind grundlegend für die Entscheidung über die Fortführung der Vorschriften. Wird die Regulierung als effektiv und effizient bewertet, bekommt sie ein neues, in der Zukunft liegendes Ablaufdatum und kann unverändert fortgeführt werden. Wird im Rahmen der Evaluierung ein Potenzial für Optimierung der Effektivität und Effizienz festgestellt, kann die Regulierung nach Anpassung fortgeführt werden. Die Evaluationsergebnisse können auch zur Beendigung der Richtlinie führen, wenn diese sich aus verschiedenen Gründen als überholt herausstellt (vgl. Freytag und Schuhmann, 2022, S. 10 f.).

Die sunset legislation bietet verschiedene Vorteile. Zum einen lässt sich durch die regelmäßige Überprüfung der Vorschriften das Verständnis für Ursache-Wirkung-Beziehungen in unterschiedlichen Situationen vertiefen. Die Erkenntnisse ermöglichen eine Präzisierung politischer Maßnahmen für spezifische Ziele. Zum anderen wird durch die Anpassung der Vorschriften die Aktualität und Praxistauglichkeit dieser gewährleistet. Dies ist besonders in Bereichen von Bedeutung, die durch eine hohe Dynamik oder schnelle technologische Entwicklungen gekennzeichnet sind. Die Abschaffung der Vorschriften hilft zudem die Regulierungsdichte zu reduzieren. Darüber hinaus kann die sunset legislation durch die Befristung der zeitlichen Gültigkeit von Gesetzen die öffentliche Akzeptanz insbesondere für kontroverse Gesetzesvorschläge erhöhen (vgl. Freytag und Schuhmann, 2022, S. 11 f.).

Den Vorteilen der sunset legislation stehen verschiedene Probleme gegenüber. So besteht das Risiko, dass durch die Befristung der Laufzeit, die Unternehmen aufgrund der Unsicherheit bezüglich der Anpassung von Gesetzen und Rechtsverordnungen ihre Investitionen hinauszögern, bis eine gewisse Planungssicherheit gewährleistet ist. Darüber hinaus würde die Implementierung der sunset legislation zunächst einmal den Aufbau neuer Bürokratie bedeuten, da z. B. Verantwortlichkeiten für die Durchführung der Evaluierung verteilt¹⁸ und Evaluierungsregeln entwickelt werden müssten. Darüber bedarf es Kriterien für die Entscheidung der Politikverlängerung, -modifikation oder -beendigung (vgl. Freytag und Schuhmann, 2022, S. 12 f.).

6.5 Digitalisierung und Flexibilisierung der öffentlichen Verwaltung

Digitalisierung

Wie eine Studie der Kreditanstalt für Wiederaufbau („KfW“) zeigt, erschweren insbesondere die Komplexität, Langsamkeit und fehlende digitale Angebote der öffentlichen Verwaltung die bürokratischen Prozesse für Unternehmen (vgl. Metzger, 2023, S. 3). Die Digitalisierung des Verwaltungswesens stellt deshalb einen maßgeblichen Faktor dar, um die Belastung von Unternehmen durch Bürokratie zu verringern und die Dienstleistungsorientierung zu erhöhen. Wenn staatliche Leistungen online beantragt und Nachweise und Berichtspflichten einfach online erbracht werden können, spart das Unternehmen und Bürgern Zeit und Geld (vgl. Nationaler Normenkontrollrat, 2022, S. 31). Zusätzlich kann ein gut strukturiertes flächendeckendes Onlineverwaltungsangebot die Identifikation von korrekten Ansprechpersonen oder das richtige Ausfüllen von Formularen erleichtern (vgl. Nationaler Normenkontrollrat 2018, S. 35 f.; Nationaler Normenkontrollrat, 2022, S. 31). Unternehmen können außerdem entlastet werden, wenn Serviceleistungen von einer zentralen Stelle erfolgen und die digitale

¹⁸ Die Evaluierung der Gesetze und Rechtsverordnungen könnte z. B. durch den Nationalen Normenkontrollrat erfolgen.

Staatsverwaltung Daten und Nachweise direkt aus den digitalen Speichern der Verwaltungsbehörden bezieht, anstatt diese immer wieder von den Unternehmen einzufordern (vgl. Nationaler Normenkontrollrat, 2022, S. 31). Die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung kann jedoch nicht nur die Unternehmen entlasten, sondern auch die Kosteneffizienz der öffentlichen Verwaltung verbessern (vgl. Nationaler Normenkontrollrat, 2015, S. 49). Mögliche Nachteile der Digitalisierung sind der Investitionsbedarf sowie höhere Cyber Risiken.

Flexibilisierung

Die öffentliche Verwaltung erbringt ihre Leistung in einem monopolistischen Markt. Die Nachfrager der Leistung können in der Regel nicht zwischen mehreren Verwaltungsämtern wählen. Vielmehr sind sie verpflichtet, das Leistungsangebot von einer bestimmten Verwaltungsstelle zu beziehen. So ist es z. B. nicht möglich, die Kfz-Zulassung außerhalb des eigenen Landkreises vorzunehmen. Die Möglichkeit die Verwaltungsleistung bei verschiedenen dafür zuständigen Ämtern nachfragen zu dürfen, könnte die Wartezeit für Termine und Bearbeitungszeiten verkürzen und zur besseren Auslastung der Verwaltungskapazitäten beitragen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Bürokratieabbau wichtig ist, um in Unternehmen personelle, finanzielle und sachliche Ressourcen freizusetzen. Die Unternehmen benötigen diese, um aktuelle Krisen und zukunftsrelevante Herausforderungen zu meistern sowie ihr Kerngeschäft fortzuentwickeln. Vom Abbau unnötiger Bürokratie profitiert auch der Wirtschaftsstandort Deutschland, da Unternehmensansiedlungen begünstigt, Anreize für Forschung und Entwicklung erhöht, Staatsausgaben für die öffentliche Verwaltung gesenkt sowie die Umsetzung wichtiger politische Zukunftsprojekte, z. B. im Bereich der Infrastruktur, beschleunigt werden können.

Literaturverzeichnis

- Assmann, D. (2022), Internationale Verkehrsinfrastruktur – Was Deutschland von anderen Ländern lernen kann, Policy Paper, Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit (Hrsg.).
- Bardt, H., M. Grömling, T. Hentze und T. Puls (2017), Investieren Staat und Unternehmen in Deutschland zu wenig? Bestandsaufnahme und Handlungsbedarf, IW-Analyse Nr. 118, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln.
- Berlemann, M. und J. Tilgner (2006), Determinanten der Standortwahl von Unternehmen – ein Literaturüberblick, ifo Dresden berichtet 6/2006, verfügbar unter: https://www.ifo.de/DocDL/ifodb_2006_6_14-24.pdf, abgerufen am: 11. Oktober 2023.
- Bex, P., V. Wittberg und A. Treurniet (2020), Bürokratiebelastung für Unternehmen bremsen, Eine Studie am Beispiel Gastgewerbe, SIRA Consulting, verfügbar unter: https://www.dihk-verlag.de/media/md_B5D37D5340A0D846BE169A5ABA57AF5F.pdf, abgerufen am: 29. Oktober 2023.
- Blankart, C. B. (2008), Öffentliche Finanzen in der Demokratie, 7. Auflage, Vahlen Verlag, München.
- Brenke, K. (2019), Produktivitätswachstum sinkt trotz steigendem Qualifikationsniveau der Erwerbstätigen, DIW Wochenbericht Nr. 33, verfügbar unter: https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.672523.de/19-33-3.pdf, abgerufen am: 3. November 2023.
- Bundesfinanzministerium (2023), Finanzbericht 2023, verfügbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Broschueren_Bestellservice/finanzbericht-2023.pdf?__blob=publicationFile&v=3, abgerufen am: 24. Oktober 2023.
- 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, Nationaler Normenkontrollrat und DESTATIS (2022), Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung, Berlin, verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/Publikationen/Downloads-Buerokratiekosten/eruellungsaufwand-handbuch.pdf?__blob=publicationFile, abgerufen am: 5. Oktober 2023.
- Casas-Pardo, J. und M. Puchades-Navarro (2001), A critical comment on Niskanen's model, Public Choice, 107, S. 147-167, verfügbar unter: <https://link.springer.com/content/pdf/10.1023/A:1010370708105.pdf>, abgerufen am: 24. Oktober 2023.
- Chlumsky, J., B. Schmidt, D. Vorgrimler und H-P. Waldeck (2006), Das Standardkosten-Modell und seine Anwendung auf Bundesebene, Statistisches Bundesamt: Wirtschaft und Statistik, 10, S. 993-1002, verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Methoden/WISTA-Wirtschaft-und-Statistik/2006/10/standardkostenmodell-anwendung-bundesebene-102006.pdf?__blob=publicationFile, abgerufen am: 11. Oktober 2023.
- Clemens, R., M. Schorn und H.J. Wolter (2004), Bürokratiekosten kleiner und mittlerer Unternehmen – Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, in: Institut für Mittelstandsforschung (IfM) Bonn (Hrsg.): Schriften zur Mittelstandsforschung, Bonn.
- Conrad, Chr. A. (2017), Wirtschaftspolitik: Eine praxisorientierte Einführung, Springer Gabler: Wiesbaden.
- Deloitte (2021), Kostenbarometer Regulatorik: Regulatorische Aufwände für Unternehmen der Versicherungsbranche und des Maschinenbaus, Düsseldorf.

- Derlien, H. U., D. Böhme und M. Heindl (2011), Bürokratiethorie: Einführung in eine Theorie der Verwaltung, VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- DIHK (2020), Industriestandort Deutschland: Strukturelle Probleme anpacken – DIHK-Umfrage im Netzwerk Industrie 2020, Berlin, verfügbar unter: <https://www.ihk.de/blueprint/servlet/resource/blob/4830278/9f96c8457f31409ee72909aa44524df5/dihk-umfrage-zum-industriestandort-deutschland-data.pdf>, abgerufen am: 14. November 2023.
- Deutscher Bundestag (2022), Drucksache 20/721, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der AfD (Drucksache 20/567), verfügbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/20/007/2000721.pdf>, abgerufen am: 24. Oktober 2023.
- Die Bundesregierung, Nationaler Normenkontrollrat und Statistisches Bundesamt (2022), Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung, Berlin, verfügbar unter: https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/Publicationen/Downloads-Buerokratiekosten/erfuellungsaufwand-handbuch.pdf?__blob=publicationFile, abgerufen am: 10. November 2023.
- ESCP (2021), Digital Riser Report 2021: China und Saudi Arabien an Spitze der G20, Kanada, Italien und Frankreich führend innerhalb der G7, verfügbar unter: <https://digital-competitiveness.eu/wp-content/uploads/Study-Summary-German.pdf>, abgerufen am: 01. November 2023.
- Freytag, A. und S. Schuhmann (2022), Bürokratieabbau durch Sunset-Legislation, Jena Economic Research Papers, Nr. 2022-008, Jena, verfügbar unter: https://www.econstor.eu/bitstream/10419/268236/1/wp_2022_008.pdf, abgerufen am: 10. November 2023.
- Ganswindt, T. (2022), Warum dauert es so lange, Windkraftanlagen zu bauen?, MDR online vom 14. November 2022, verfügbar unter: <https://www.mdr.de/nachrichten/deutschland/politik/windkraft-anlagen-planung-dauer-sachsen-100.html>, abgerufen am: 18. Oktober 2023.
- Grieble, O. und A.-W. Scheer (2000), Grundlagen des Benchmarkings öffentlicher Dienstleistungen, Veröffentlichungen des Instituts für Wirtschaftsinformatik, Heft 166, verfügbar unter: https://www.uni-saarland.de/fileadmin/upload/lehrstuhl/loos/ALT/IWi-Hefte/IWi_Heft_166.pdf, abgerufen am: 1. November 2023.
- Hamburger Stiftung für Wirtschaftsethik (2023), KMU – Studie zum Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz.
- Haucap, J. (2021), Langsames Arbeiten in Behörden kann rational sein, WirtschaftsWoche (vom 26. Oktober 2021), verfügbar unter: <https://www.wiwo.de/politik/deutschland/deutsche-buerokratie-langsames-arbeiten-in-behoerden-kann-rational-sein/27740166.html>, abgerufen am: 1. November 2023.
- Haucap, J. (2022), Politisch attraktiv: Die ökonomische Theorie der Bürokratie und ihre Anwendung auf Hochschulen, *Forschung & Lehre*, 8, S. 598-599.
- Holz, M., S. Schlepphorst, S. Brink, A. Icks und F. Welter (2019), Bürokratiewahrnehmung von Unternehmen, IfM-Materialien, No. 274, Institut für Mittelstandsforschung (IfM) Bonn, Bonn, verfügbar unter: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/202423/1/1671654536.pdf>, abgerufen am: 6. November 2023.
- 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.
- Icks, A., und F. Welter (2022), Mittelstand: Bürokratie abbauen!, *Wirtschaftsdienst*, 102(1), S. 7.
- Icks, A., F. Wallau, H. Fischer-Steege, M. Richter und M. Schorn (2006), Ermittlung bürokratischer Kostenbelastungen in ausgewählten Bereichen: Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, Institut für Mittelstandsforschung (IfM) Bonn: IfM-Materialien Nr. 166, Bonn.

- Ifo (2017), Investitionsverhalten und dessen Einflussfaktoren, Jahresmonitor der Stiftung Familienunternehmen, verfügbar unter: https://www.familienunternehmen.de/media/public/pdf/publikationen-studien/studien/ifo-Jahresmonitor-2017_Studie-Siftung-Familienunternehmen.pdf, abgerufen am: 19. Oktober 2023.
- Institut für den öffentlichen Sektor (2008), Schwerpunktthema Benchmarking – ein traditionelles Verfahren wird neu belebt, *Public Governance: Zeitschrift für öffentliches Management*, S. 6-12, verfügbar unter: https://publicgovernance.de/media/PG_Herbst_2008.pdf, abgerufen am: 1. November 2023.
- IW Consult (2017), Bürokratiekosten und neue Wege zur Vermeidung von Bürokratie, Eine Studie des vbw, verfügbar unter: <https://www.vbw-bayern.de/Redaktion/Frei-zugaengliche-Medien/Abteilungen-GS/Recht/2017/Downloads/Studie-B%C3%BCrokratiekosten-vbw-April-2017.pdf>, abgerufen am: 23. Oktober 2023.
- Klauth, J. und M. Leubecher (2023), Bundesagentur für Arbeit wächst – trotz sinkender Arbeitslosenzahl, WELT-online (vom 29. Januar 2023), verfügbar unter: <https://www.welt.de/wirtschaft/article243486963/Bundesagentur-fuer-Arbeit-waechst-trotz-sinkender-Arbeitslosenzahl.html>, abgerufen am: 19. Oktober, 2023.
- Kohlstruck, T. (2023), Versorgungsausgaben schnüren die Länder ein: überalterter Beamtenapparat, fehlende Rückstellungen, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 167, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin, verfügbar unter: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/268851/1/1836927401.pdf>, abgerufen am: 13. November 2023.
- Kroker, R. (2016), 10 Jahre Nationaler Normenkontrollrat Ein bewährtes Konzept zum Bürokratieabbau weiterentwickeln, IW Policy Paper 12/2016, verfügbar unter: https://www.iwkoeln.de/fileadmin/publikationen/2016/295973/IW-policy-paper_2016-12_Normenkontrollrat.pdf, abgerufen am: 11. Oktober 2023.
- Kroker, R., K. Lichtblau und K-H. Röhl (2004), Abbau von Bürokratie in Deutschland: Mehr als die Abschaffung von Einzelvorschriften, IW-Analysen, Nr. 3, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln, verfügbar unter: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/181764/1/iw-analysen-bd003.pdf>, abgerufen am: 1. November 2023.
- Manager Magazin vom 2. September 2021, Deutschland fällt in Digital-Ranking auf vorletzten Platz Europas, verfügbar unter: <https://www.manager-magazin.de/politik/digitalisierung-deutschland-in-ranking-auf-vorletztem-platz-in-europa-a-f0a7ef16-8903-4d9a-90c8-f72d732b8b9c>, abgerufen am: 19. Oktober 2023.
- Mayone, G. (1991), Cross-National Sources of Regulatory Policymaking in Europe and the United States, *Journal of Public Policy*, 11(1), S. 79-106.
- Meister-Scheufelen, G. (2020), Digitale Transformation in der öffentlichen Verwaltung, verfügbar unter: <https://netzwerk-rechtsetzung-buerokratieabbau.de/digitalisierung-aktuell/digitale-transformation-in-der-oeffentlichen-verwaltung.html?file=files/oneo/img/iaw/Themen/Digitalisierung/Digitale%20Transformation%20der%20%C3%B6ffentlichen%20Verwaltung.pdf&cid=3414>, abgerufen am: 1. November 2023.
- Metzger, G. (2023), Dreiklang des Bürokratieabbaus: einfacher, schneller, digitaler, *KfW Research: Fokus Volkswirtschaft*, Nr. 422, verfügbar unter: <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Fokus-Volkswirtschaft/Fokus-2023/Fokus-Nr.-422-Maerz-2023-Buerokratie.pdf>, abgerufen am: 1. November 2023.
- Meyer, T. (2023), Erdrückende Bürokratie: Neue Freiräume braucht das Land!, Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 172, Berlin, verfügbar unter: https://www.stiftung-marktwirtschaft.de/fileadmin/user_upload/Argumente/Argument_OEffentliche_Effizienz_23_09_07_WEB.pdf, abgerufen am: 6. Oktober 2023.
- Monopolkommission (2014), Eine Wettbewerbsordnung für die Finanzmärkte: Zwanzigstes Hauptgutachten der Monopolkommission gemäß § 44 Abs. 1 Satz 1 GWB, verfügbar unter: https://www.monopolkommission.de/images/PDF/HG/HG20/HG_XX_gesamt.pdf, abgerufen am: 6. Oktober 2023.

- Nationaler Normenkontrollrat (2023), Jahresbericht 2023: Weniger, einfacher, digitaler. Bürokratie abbauen. Deutschland zukunftsfähig machen, verfügbar unter:
https://www.bmj.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Fachpublikationen/2023_NKR_Jahresbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=1, abgerufen am: 21. November 2023.
- Nationaler Normenkontrollrat (2022), Jahresbericht 2022: Bürokratieabbau in der Zeitenwende, Bürger, Wirtschaft und Verwaltung jetzt entlasten, Berlin, verfügbar unter:
https://www.bmj.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Fachpublikationen/2022_NKR_Jahresbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=3, abgerufen am: 5. Oktober 2023.
- Nationaler Normenkontrollrat (2018), Jahresbericht 2018: Deutschland: weniger Bürokratie, mehr Digitalisierung, bessere Gesetze. Einfach machen!, Berlin, verfügbar unter:
https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Jahresberichte/2018-Jahresbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=2, abgerufen am: 13. November 2023.
- Nationaler Normenkontrollrat (2015), Jahresbericht 2015: Chancen für Kostenbegrenzung verbessert. Digitale Chancen tatsächlich nutzen!, Berlin, verfügbar unter: https://www.uni-potsdam.de/fileadmin/projects/Iskuhlmann/NKR/Jahresberichte/2015-10-012_nkr_jahresbericht_2015.pdf, abgerufen am: 7. November 2023.
- Niskanen, W. A. (1968), The Peculiar Economics of Bureaucracy, *The American Economic Review*, 58(2), S. 293-305, verfügbar unter: <https://www.jstor.org/stable/1831817?origin=JSTOR-pdf>, abgerufen am: 9. Oktober 2023.
- PWC (2017), Sherlock in Health: How artificial intelligence may improve quality and efficiency, whilst reducing healthcare costs in Europe, verfügbar unter: <https://www.pwc.de/de/gesundheitswesen-und-pharma/studie-sherlock-in-health.pdf>, abgerufen am: 14. November 2023.
- Schorn, M. und M. Richter (2006), Eine Definition des Bürokratiekostenbegriffs für Politik und Forschung, 2. überarbeitete und ergänzte Auflage, Köln, verfügbar unter:
<https://digital.zlb.de/viewer/api/v1/records/33659329/files/images/Buerokratiekosten.pdf/full.pdf>, abgerufen am: 4. Oktober 2023.
- Vorgrimler, D. (2013), Der Bürokratiekostenindex: wie entwickelt sich die bürokratische Belastung der deutschen Wirtschaft? Statistisches Bundesamt: Wirtschaft und Statistik, S. 407-411, verfügbar unter:
https://www.destatis.de/DE/Methoden/WISTA-Wirtschaft-und-Statistik/2013/06/der-buerokratiekostenindex-62013.pdf?__blob=publicationFile&v=3, abgerufen am: 11. Oktober 2023.
- Weber, M. (2010), Wirtschaft und Gesellschaft, Lizenzausgabe, Zweitausendeins, Frankfurt.
- Wirtschaftsrat Deutschland (2022), Konkrete Maßnahmen zur Entbürokratisierung und smarten Regulierungen in der Legislaturperiode 2021-2025: Forderungspapier, verfügbar unter:
<https://wirtschaftsrat.de/de/presse/positionspapiere/konkrete-massnahmen-zur-entbuerokratisierung-und-smarten-regulierung-in-der-legisl/>, abgerufen am: 6. Oktober 2023.
- ZEW und Calculus Consult (2023), Länderindex Familienunternehmen, 9. Auflage, Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), München, verfügbar unter: https://www.familienunternehmen.de/media/public/pdf/publikationen-studien/studien/Laenderindex-2022_Studie_Stiftung-Familienunternehmen.pdf, abgerufen am: 6. November 2023.