

# IMPULS



## Bürokratiekosten von Unternehmen aus dem Maschinen- und Anlagenbau – Folgestudie

Stiftung für den Maschinenbau,  
den Anlagenbau und die Informationstechnik



## **Bürokratiekosten von Unternehmen aus dem Maschinen- und Anlagenbau – Folgestudie**

Eine Studie für die IMPULS-Stiftung durchgeführt vom  
Institut für Mittelstandsforschung (IfM) Bonn

Rodi Akalan, Susanne Schlepphorst, Annette Icks

---

# Impressum

---

## Herausgeber

Institut für Mittelstandsforschung Bonn  
Maximilianstr. 20, 53111 Bonn

Telefon +49/(0)228 / 72997 - 0  
Telefax +49/(0)228 / 72997 - 34

[www.ifm-bonn.org](http://www.ifm-bonn.org)

## Ansprechpartner

Rodi Akalan  
Susanne Schlepphorst  
Annette Icks

Bonn, Februar 2025

Das IfM Bonn ist eine Stiftung des privaten Rechts.

Gefördert durch:



Bundesministerium  
für Wirtschaft  
und Klimaschutz

aufgrund eines Beschlusses  
des Deutschen Bundestages

Ministerium für Wirtschaft,  
Industrie, Klimaschutz und Energie  
des Landes Nordrhein-Westfalen



## **Bürokratiekosten von Unternehmen aus dem Maschinen- und Anlagenbau – Folgestudie**

Bureaucracy costs of companies in the mechanical and plant engineering industries – follow-up study

Rodi Akalan, Susanne Schlepphorst, Annette Icks

### **Zusammenfassung**

Diese Studie analysiert anhand von drei den deutschen Mittelstand repräsentierenden Unternehmen, welche Vorgaben der EU-, Bundes- sowie Landes- und kommunaler Ebene im betrieblichen Alltag des Maschinen- und Anlagenbaus zu erfüllen sind und welche Kosten damit verbunden sind. Wie schon in der Vorgängerstudie unterschieden sich die bürokratischen Aufwendungen stark: Sie schwanken zwischen 1,3 % im größten Unternehmen und gut 6 % im kleinsten Unternehmen – gemessen am jeweiligen Umsatz. Vergleichbar ist hingegen die Gewichtung der Bürokratiebereiche. Insbesondere Vorgaben für den Arbeitsschutz und Finanzen, Steuern und Zoll erfordern einen hohen finanziellen und personellen Ressourcenaufwand. Dies zeigt sich auch darin, dass das Bundesministerium für Arbeit und Soziales wie auch das Bundesministerium für Finanzen zwar nicht für die meisten bürokratischen Vorgaben, aber für die größte Kostenbelastung verantwortlich sind.

**Schlagwörter:** Bürokratie, Industrie, Bürokratiekosten, Maschinen- und Anlagenbau, Bürokratiepflichten, Erfüllungsaufwand, Bürokratieabbau

### **Abstract**

This study analyses the bureaucratic burden caused by regulations of the EU, central government, federal states and municipalities in the German machinery and equipment manufacturing industry. Based on a case study method with three owner-managed companies this research quantifies exactly the cost of bureaucracy in the day-to-day business. The results vary significantly across the different companies, which was shown also in a previous study: The cost of bureaucracy is 1.3 % of sales for the biggest company in the study and around 6.0 % of sales for the smallest company. The distribution of these bureaucratic costs across different functional areas, however, is similar in all three companies. Especially the regulations in occupational safety, and accounting, taxes and customs require substantial financial and human resources. The two responsible ministries in these areas, Federal Ministry of Labour and Social Affairs and Federal Ministry of Finance, do not account for the greatest number of regulations. However, they do cause the highest bureaucracy costs in the three companies.

**JEL:** K2, L5, L26

**Keywords:** bureaucracy, industry, compliance costs, reduction of red tape

## Inhalt

Verzeichnis der Abbildungen	II
Kurzfassung	VII
1 Einleitung	1
2 Anlage der Studie	5
2.1 Erstellung des Bürokratie-Katalogs	5
2.2 Datenerhebung	9
3 Auswertungen des Bürokratie-Katalogs	12
3.1 Bürokratiekosten in den Fallstudien-Unternehmen	16
3.2 Unternehmen A	17
3.3 Unternehmen B	26
3.4 Unternehmen C	34
3.5 Analyse Gemeinsamkeiten und Unterschiede	44
4 Analyse Gold-Plating	46
5 Fazit und Handlungsempfehlungen	50
Literatur	55
Anhang	59

**Verzeichnis der Abbildungen**

Abbildung 1:	Systematischer Aufbau des Bürokratie-Katalogs	7
Abbildung 2:	Verteilung der Rechtsvorschriften nach Gesetzgebungsebene	12
Abbildung 3:	Verteilung der Rechtsvorschriften nach Themenbereichen	14
Abbildung 4:	Vorgaben-Verteilung nach Ressorts	14
Abbildung 5:	Art der Vorgabenerfüllung	16
Abbildung 6:	Bürokratiekosten nach Gesetzgebungsebene für Unternehmen A	17
Abbildung 7:	Kostenarten der Bürokratie für Unternehmen A	18
Abbildung 8:	Vorgabenzahl und Bürokratiekosten nach Ressorts für Unternehmen A	20
Abbildung 9:	Bürokratiekosten nach Themenbereichen für Unternehmen A	20
Abbildung 10:	Vorgaben mit höchsten Bürokratiekosten für Unternehmen A – je Themenbereich	22
Abbildung 11:	Bürokratiekosten nach Art der Vorgabenerfüllung für Unternehmen A	24
Abbildung 12:	Digitalisierungsgrad der Vorgabenerfüllung	25
Abbildung 13:	Bürokratiekosten nach Gesetzgebungsebene für Unternehmen B	26
Abbildung 14:	Kostenarten der Bürokratie für Unternehmen B	27
Abbildung 15:	Vorgabenzahl und Bürokratiekosten nach Ressorts für Unternehmen B	28
Abbildung 16:	Bürokratiekosten nach Themenbereichen für Unternehmen B	29
Abbildung 17:	Vorgaben mit höchsten Bürokratiekosten für Unternehmen B – je Themenbereich	31
Abbildung 18:	Bürokratiekosten nach Art der Vorgabenerfüllung für Unternehmen B	32

### III

Abbildung 19: Digitalisierungsgrad der Vorgabenerfüllung	33
Abbildung 20: Bürokratiekosten nach Gesetzgebungsebene für Unternehmen C	35
Abbildung 21: Kostenarten der Bürokratie für Unternehmen C	36
Abbildung 22: Vorgabenanzahl und Bürokratiekosten nach Ressorts für Unternehmen C	36
Abbildung 23: Bürokratiekosten nach Themenbereichen für Unternehmen C	37
Abbildung 24: Vorgaben mit höchsten Bürokratiekosten für Unternehmen C – je Themenbereich	40
Abbildung 25: Bürokratiekosten nach Art der Vorgabenerfüllung für Unternehmen C	42
Abbildung 26: Digitalisierungsgrad der Vorgabenerfüllung	43
Abbildung 27: Bürokratiekosten im Verhältnis zur Bruttoumsatzrendite Unternehmen A	50
Abbildung 1: Systematischer Aufbau des Bürokratie-Katalogs	7
Abbildung 2: Verteilung der Rechtsvorschriften nach Gesetzgebungsebene	12
Abbildung 3: Verteilung der Rechtsvorschriften nach Themenbereichen	14
Abbildung 4: Vorgaben-Verteilung nach Ressorts	14
Abbildung 5: Art der Vorgabenerfüllung	16
Abbildung 6: Bürokratiekosten nach Gesetzgebungsebene für Unternehmen A	17
Abbildung 7: Kostenarten der Bürokratie für Unternehmen A	18
Abbildung 8: Vorgabenanzahl und Bürokratiekosten nach Ressorts für Unternehmen A	20
Abbildung 9: Bürokratiekosten nach Themenbereichen für Unternehmen A	20
Abbildung 10: Vorgaben mit höchsten Bürokratiekosten für Unternehmen A – je Themenbereich	22

## IV

Abbildung 11: Bürokratiekosten nach Art der Vorgabenerfüllung für Unternehmen A	24
Abbildung 12: Digitalisierungsgrad der Vorgabenerfüllung	25
Abbildung 13: Bürokratiekosten nach Gesetzgebungsebene für Unternehmen B	26
Abbildung 14: Kostenarten der Bürokratie für Unternehmen B	27
Abbildung 15: Vorgabenanzahl und Bürokratiekosten nach Ressorts für Unternehmen B	28
Abbildung 16: Bürokratiekosten nach Themenbereichen für Unternehmen B	29
Abbildung 17: Vorgaben mit höchsten Bürokratiekosten für Unternehmen B – je Themenbereich	31
Abbildung 18: Bürokratiekosten nach Art der Vorgabenerfüllung für Unternehmen B	32
Abbildung 19: Digitalisierungsgrad der Vorgabenerfüllung	33
Abbildung 20: Bürokratiekosten nach Gesetzgebungsebene für Unternehmen C	35
Abbildung 21: Kostenarten der Bürokratie für Unternehmen C	36
Abbildung 22: Vorgabenanzahl und Bürokratiekosten nach Ressorts für Unternehmen C	36
Abbildung 23: Bürokratiekosten nach Themenbereichen für Unternehmen C	37
Abbildung 24: Vorgaben mit höchsten Bürokratiekosten für Unternehmen C – je Themenbereich	40
Abbildung 25: Bürokratiekosten nach Art der Vorgabenerfüllung für Unternehmen C	42
Abbildung 26: Digitalisierungsgrad der Vorgabenerfüllung	43
Abbildung 27: Bürokratiekosten im Verhältnis zur Bruttoumsatzrendite Unternehmen A	50



**Verzeichnis der Übersichten**

Übersicht 1: Systematik der untersuchten Bürokratiepflichten	8
Übersicht 2: Berechnungsformel der Bürokratiekosten	10
Übersicht A1: Überblick Umfrage-Variablen	59
Übersicht A2: Anwendungsbeispiele von künstlicher Intelligenz (KI) zur Bürokratieentlastung	60

Hiermit möchten wir uns sehr herzlich bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der teilnehmenden Unternehmen bedanken. Trotz der hohen Arbeitsbelastung waren sie bereit, die zahlreichen bürokratischen Pflichten im Unternehmen zu identifizieren und uns die benötigten Daten zu liefern. Vielen Dank auch an die teilnehmenden Unternehmer, die uns ebenfalls wertvolle Hintergrundinformationen geliefert haben und die die Datensammlung im Unternehmen erst ermöglichen. Dies ist keine Selbstverständlichkeit in Zeiten, wo zusätzliche Ressourcen für krisenbedingte Aufgaben eingesetzt werden müssen.

## **Kurzfassung**

### **Anzahl der Vorgaben nicht äquivalent zur finanziellen Belastung**

Diese Studie untersucht erstmalig die gesamten bürokratischen Vorgaben, die Unternehmen im Maschinen- und Anlagenbau im Rahmen ihrer Geschäftstätigkeit erfüllen müssen. Die dafür eigens aufgebaute Datenbank identifiziert rund 3.900 Vorgaben von EU-, Bundes-, Bundesland- und kommunaler Ebene. Für die meisten bürokratischen Vorgaben (ca. 27 %) zeichnet sich das Bundesumweltministerium (BMUV) verantwortlich. Mit Blick auf die finanzielle Belastung spielt die Vorgabenanzahl allerdings eine untergeordnete Rolle. Die höchste Kostenbelastung wird vor allem auf Vorgaben des Bundesarbeitsministeriums (BMAS) verursacht. Dies ist bereits ein Indiz für den komplexen Zusammenhang zwischen gesetzlichen Vorgaben und finanziellen Implikationen.

### **Überproportionale Belastung von kleineren Unternehmen**

Die Bürokratiekosten belasten das kleine Unternehmen überproportional: Der Bürokratiekostenanteil von 6,3 % des Jahresumsatzes ist nahezu fünfmal höher als beim größten Unternehmen mit einem Bürokratiekostenanteil von rund 1,3 %. Obwohl Diskrepanzen teilweise über unterschiedliche Vorgabepflichten, Personalkostenstrukturen und Bearbeitungszeiten erklärt werden können, unterstreicht dieses Ergebnis den hohen Fixkostencharakter vieler bürokratischer Vorgaben.

### **Nur wenige Bereiche verursachen den Großteil der Bürokratiekosten**

Ein wesentlicher Teil der Bürokratiekosten konzentriert sich auf die Bereiche Arbeitsschutz, Finanzen/Steuern/Zoll und Personal. Innerhalb dieser Themenbereiche dominieren wiederum einzelne Vorgaben die Bürokratiekosten: Im Bereich Arbeitsschutz sind es vor allem die Kosten für Arbeitsmittelsicherheit, im Bereich Finanzen/Steuern/Zoll verursachen vor allem die Vorgaben für Rechnungserstellung/-archivierung sowie die Aufzeichnung steuerrelevanter Vorgänge einen erheblichen Anteil der Kosten. Im Bereich Personal treiben die Kosten für die Arbeitszeiterfassung die Bürokratiebelastung.

### **Große Bürokratieanteile in betriebsrelevanten Bereichen**

Bürokratiekosten entstehen vor allem bei kritischen Vorgängen. So gewährleisten sowohl Arbeitszeiterfassung als auch Arbeitsmittelsicherheit zum einen das Wohl von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern und zum anderen auch die

Rechtssicherheit von Arbeitgebern. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht ist eine ordnungsgemäße Buchführung mit entsprechenden Rechnungen und steuerrelevanten Unterlagen ebenfalls unabdingbar. Eine Bürokratieentlastung in diesen großen Bereichen kann dennoch durch Effizienzsteigerungen z. B. durch Digitalisierung oder den zukünftigen Einsatz von KI-Tools stattfinden. Ein anderer Bürokratieentlastungsansatz ist die Ausgestaltung der Vorgaben, die den Unternehmen mehr Freiheitsgrade in der Umsetzung ermöglicht.

### **Hohe Bürokratiebelastung auch aufgrund mittelbarer Vorgaben**

Zusätzlich zu den gesetzlichen Vorgaben sind die Unternehmen auch durch die Vorgaben Dritter belastet. So werden die Unternehmen zur Nachhaltigkeitsberichterstattung oder zur Dokumentation einer ökologisch und sozial korrekten Lieferkette von ihren Geschäftspartnern aufgefordert, ohne dass sie gesetzlich dazu verpflichtet wären (Umweltschutzbeauftragte, Governance Officer). Auch die Freistellung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern z. B. für Betriebsrat-Tätigkeiten binden Personal, das nicht mehr für produktive Tätigkeiten eingesetzt werden kann.

### **Weiterhin große Kosteneinsparpotenziale durch bessere Nutzung von E-Government**

Auch wenn in den Unternehmen die Prozesse zur Umsetzung bürokratischer Vorgaben vielfach zumindest teilweise digitalisiert sind, bestehen immer noch Schnittstellenprobleme in der Übermittlung von Informationen an Verwaltungen und Behörden. Somit bleibt die Forderung nach funktionierenden elektronischen Abwicklungsverfahren (E-Government), elektronischer Kommunikation und Datenübermittlung z. B. über das Onlinezugangsgesetz (OZG) als ein wesentlicher Beitrag zur zeitlichen und finanziellen Entlastung nach wie vor aktuell.

## 1 Einleitung

Bürokratische Vorgaben<sup>1</sup> und Verfahren sind insbesondere in hochkomplexen Volkswirtschaften wie Deutschland ein wichtiger Standortfaktor für die Wirtschaft. Sie ermöglichen rechtssicheres und planbares Handeln, wirken Korruption entgegen und bilden die Grundlage für einen fairen Wettbewerb. Diesem Nutzen stehen jedoch auch (Bürokratie-)Kosten<sup>2</sup> in Form von monetären bzw. zeitlichen Ressourcen zur Erfüllung bürokratischer Vorgaben gegenüber. Zudem bindet die Erfüllung bürokratischer Vorgaben oftmals hochqualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter – in Zeiten des Fachkräftemangels ist dies besonders kritisch zu bewerten.

Darüber hinaus trägt nicht jede bürokratische Regulierung zur Schaffung positiver Rahmenbedingungen für die Wirtschaft bei. Im Gegenteil: Wird ein gesundes Maß an Bürokratie überschritten, schwächt dies die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen, weil die monetären bzw. zeitlichen Ressourcen, die sie für die Erfüllung der Vorgaben aufwenden, keinen unmittelbaren Beitrag zur Wertschöpfung liefern. In diesem Zusammenhang stellt sich stets auch die Frage nach der Sinnhaftigkeit einzelner bürokratischer Vorgaben. Im Rahmen dieser Studie werden vereinzelt Aussagen zu Sinnhaftigkeit spezifischer bürokratischer Vorgaben präsentiert.

Studien des IfM Bonn zur Bürokratiewahrnehmung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) aus dem Jahr 2019 und 2023 zeigen eindrucksvoll, dass das gesunde Maß an Bürokratie bereits überschritten ist. So sehen sich Unternehmerinnen und Unternehmer oftmals nicht (mehr) in der Lage, alle bürokratischen Erfordernisse zu erfüllen und praktizieren autonomen Bürokratieabbau, d. h., sie setzen einzelne bürokratische Vorgaben bewusst nicht um (vgl. Holz et al. 2019; Holz, Icks & Nielen 2023), vor allem wenn sie als wenig sinnvoll, unverhältnismäßig und nicht verständlich eingeschätzt werden (vgl. Icks & Weicht 2023; Holz et al. 2019).

---

1 Bürokratische Vorgaben sind einzelne Prozesse zur Erfüllung einer gesetzlichen Pflicht. Ein Gesetz kann dabei mehrere bürokratische Vorgaben enthalten (vgl. Statistisches Bundesamt 2022).

2 Unter Bürokratiekosten werden die gesamten Kosten zur Erfüllung einer bürokratischen Vorgabe verstanden, dazu zählen neben den Personalkosten auch regelmäßige und einmalige Sachkosten. Der Begriff Bürokratiekosten wird in dieser Studie synonym für den Fachbegriff „Erfüllungsaufwand“ verwendet, welcher in anderen Studien z. B. vom Statistischen Bundesamt verwendet wird.

Mit dem Bürokratiekostenindex und der jährlichen Ermittlung des Erfüllungsaufwandes hat die Politik Instrumente, um die Bürokratiebelastung zu erfassen und darzustellen. Allerdings geht die Belastung der Unternehmen deutlich über den statistisch gemessenen Zeit- und Kostenaufwand hinaus. Mindestens ebenso hohe Bedeutung kommt den psychologischen Kosten, den Opportunitätskosten und den Folgewirkungen auf Investitionen und Wettbewerbsfähigkeit zu (vgl. Holz & Icks 2023)<sup>3</sup>.

Dass Unternehmen in Deutschland unter übermäßiger Bürokratiebelastung leiden, ist nicht neu. Bereits seit Jahren sind die politischen Entscheidungsträger bemüht, die Wirtschaft von bürokratischen Pflichten zu entlasten. Zeugnis dafür ist u. a. die im Jahr 2006 erfolgte Einbindung des Normenkontrollrats (NKR) in den Gesetzgebungsprozess. Ein weiteres Instrument ist die im Jahr 2015 eingeführte „One In One Out“-Regelung, die vorsieht, den Umfang der Belastungen durch neue gesetzliche Maßnahmen an anderer Stelle in gleichem Umfang abzubauen (vgl. Nationaler Normenkontrollrat 2014). Im NKR-Jahresbericht 2023 fordert Prof. Sabine Kuhlmann, stellvertretende Vorsitzende des NKR, darüber hinaus eine „One In Two Out“-Regelung, bei der eine Belastung durch eine Entlastung in doppelter Höhe kompensiert wird (vgl. Nationaler Normenkontrollrat 2023). Dadurch könnte der Bürokratieabbau effizienter vorangetrieben werden.

Auch das Bürokratieentlastungsgesetz IV (BEG IV) sieht zahlreiche Entlastungen der Wirtschaft beispielsweise durch Verkürzung von Aufbewahrungsfristen im Handelsrecht, Abschaffung von Schriftformerfordernissen in bestimmten Fällen und vereinfachte Meldesysteme für Arbeitsunfälle vor (vgl. Bundesgesetzblatt 2024). Ein vergleichsweise neues Instrument sind Praxischecks, die im engen Austausch mit Vertreterinnen und Vertretern aus Unternehmen, Verwaltungen und weiteren Expertinnen und Experten bürokratische Hemmnisse identifizieren und bei denen gemeinsam Lösungen entwickelt werden sollen (vgl. BMWK 2023).

Trotz der auf Bürokratieentlastung und bessere Rechtsetzung ausgerichteten wirtschaftspolitischen Maßnahmen und Verfahren nehmen Unternehmerinnen

---

<sup>3</sup> Unter psychologischen Kosten von Bürokratie wird der Einsatz von persönlicher Kraft und Energie neben dem Zeit- und Kostenfaktor als ein weiterer Faktor der Bürokratiebelastung verstanden.  
Unter Opportunitätskosten versteht man den entgangenen Nutzen, der hätte erzielt werden können, wenn die für die Umsetzung der bürokratischen Vorgaben verwendeten Ressourcen für produktive Tätigkeiten eingesetzt worden wären.

und Unternehmer keine spürbare Entlastung wahr. Im Gegenteil: Mehr als 90 % der Unternehmerinnen und Unternehmer geben im Hinblick auf die vergangenen fünf Jahre eine steigende Bürokratiebelastung an (vgl. Holz, Icks & Nielen 2023).

Um diese wahrgenommene Bürokratiebelastung der Unternehmen präzise zu analysieren, ist es notwendig, die tatsächlichen Kosten bürokratischer Regulierungen in Unternehmen zu messen. Diese Quantifizierung der Bürokratiebelastung kann dann als Grundlage für die Identifizierung von Verbesserungen z. B. in Form von Entlastungsmaßnahmen dienen. Eine erste Studie von Icks/Weicht (2023) hat den tatsächlichen Kostenaufwand für die Erfüllung bürokratischer Pflichten von drei Unternehmen des Maschinen- und Anlagebaus gemessen. Der Fokus lag dabei auf bürokratischen Vorgaben, die durch den Bund festgelegt werden. Dies hat bereits ein erstes Bild von einem Teil der konkreten Bürokratiekosten in Unternehmen geliefert.

Die aktuelle Studie möchte diese Studie vervollständigen und erweitern, indem ein Gesamtüberblick über bürokratische Vorgaben aller Gesetzgebungsebenen erstellt wird. Anhand von drei exemplarisch für die Branche stehenden Unternehmen werden die bürokratischen Vorgaben von allen Gesetzgebungsebenen (EU, Bund, Bundesland und Kommune) und die damit verbundenen konkreten Kosten der Unternehmen erfasst. Denn nur die gesamte Erfassung bürokratischer Vorgaben ermöglicht es, ein präzises Bild über Gesamtkosten, Strukturen und Beziehungen von Bürokratiekosten entlang unterschiedlicher Gesetzgebungsebenen zu zeichnen. Darüber hinaus werden in dieser Studie auch nicht-finanzielle Aspekte von Bürokratie untersucht. Dazu zählen psychologische Kosten von Bürokratie, Art und Digitalisierungsgrad der Vorgabenerfüllung und Kommentare der Studienteilnehmerinnen und -teilnehmer. Ein weiterer Bestandteil dieser Studie ist die exemplarische Analyse des „Gold-Platings“ – also die freiwillige Verschärfung von EU-Richtlinien bei der Umwandlung in nationales Recht – anhand anekdotischer Evidenz. Infolge des Gold-Platings unterliegen Unternehmen des Maschinen- und Anlagenbaus in Deutschland dann einer höheren Belastung durch bürokratische Vorgaben und damit Wettbewerbsnachteilen, wenn andere EU-Mitgliedsstaaten EU-Richtlinien nicht freiwillig in verschärfter Form übernehmen.

Die Forschungsfragen der vorliegenden Studie lassen sich wie folgt zusammenfassen:

1. Welche bürokratischen Vorgaben auf EU-, Bundes-, Bundesland- und kommunaler Ebene sind relevant für den Maschinen- und Anlagenbau?
2. Wie hoch sind die Bürokratiekosten auf EU-, Bundes-, Bundesland- und kommunaler Ebene für den Maschinen- und Anlagenbau?
3. Welche bürokratischen Vorgaben verursachen die größten Kosten bei den Unternehmen?
4. Welche Rolle spielt die Belastung durch Übererfüllung von EU-Mindeststandards im deutschen Recht für den Maschinen- und Anlagenbau?
5. Wie können bürokratische Vorgaben für Unternehmen des Maschinen- und Anlagenbaus abgebaut und freundlicher gestaltet werden?

Die Beantwortung der Forschungsfragen erfolgt wie folgt: In Kapitel 2 werden das Untersuchungsdesign und die Messmethode dargelegt. Kapitel 3 und 4 stellen die Ergebnisse aus der Analyse des Bürokratie-Katalogs und der Analyse auf Unternehmensebene vor. Die Studie schließt mit einem Fazit und Handlungsempfehlungen für eine branchenspezifisch freundlichere Ausgestaltung von bürokratischen Vorgaben.



## 2 Anlage der Studie

### 2.1 Erstellung des Bürokratie-Katalogs

Bislang gibt es keine öffentlich verfügbare Übersicht über alle bürokratischen Vorgaben, denen speziell Unternehmen des Maschinen- und Anlagenbaus nachkommen müssen. Zur Beantwortung der Forschungsfragen ist es daher essenziell, zunächst einen entsprechenden Katalog zu erstellen. Hierfür wurde ein mehrstufiger Prozess gewählt (vgl. Übersicht 1): Zunächst werden aus verschiedenen Datenbanken die Gesetze, Richtlinien, Verordnungen und Satzungen, die von den Gesetzgebungsebenen (EU, Bund, Bundesland, Kommune) ausgehen, systematisch zusammengetragen. Da jedes Bundesland und jede Kommune selbst bürokratische Vorgaben schaffen und wieder abschaffen kann, konzentriert sich die Erfassung auf die Vorgaben derjenigen Bundesländer und Kommunen, in denen die an der Studie teilnehmenden Unternehmen ihren Hauptsitz haben.

Die erste Recherche hat ergeben, dass in Deutschland ca. 28.400 bürokratische Vorgaben existieren (vgl. OnDEA 2024a). Dabei richten sich diese an drei wesentliche Zielgruppen, nämlich an Privatpersonen, die Wirtschaft und die öffentliche Verwaltung. Für die vorliegende Studie sind nur die Bürokratievorgaben für die Wirtschaft relevant. Eine Filterung der Ergebnisse liefert ca. 16.700 bürokratische Vorgaben, die für den Bereich Wirtschaft wesentlich sind (vgl. OnDEA 2024b). Eine weitere Untergliederung des Bereiches Wirtschaft in z. B. die Branche des Maschinen- und Anlagenbaus ist nicht möglich und nach unserem Kenntnisstand in keiner öffentlich verfügbaren oder lizenzierbaren Datenbank vollständig hinterlegt. Entsprechend entwickelt die Studie ein Prozess zur systematischen Erfassung aller relevanten bürokratischen Vorgaben speziell im Bereich des Maschinen- und Anlagenbaus. Für die Gesetzgebungsebene des Bundes wird als Grundlage die „Online-Datenbank des Erfüllungsaufwands“ (OnDEA) des Statistischen Bundesamtes und die Gesetzesdatenbank „Gesetze im Internet“ des Bundesministeriums der Justiz genommen. Für EU-Verordnungen dient als Grundlage die Datenbank des Amtes für Veröffentlichungen der Europäischen Union „EUR-Lex“. Bei den Vorgaben auf Bundeslandebene nutzt die Studie die Gesetzes-Datenbanken der drei entsprechenden Bundesländer. Auf kommunaler Ebene werden die bürokratischen Vorgaben mithilfe der Webseiten der drei entsprechenden Städte bzw. Landkreise identifiziert.

Um die Datenbank mit bürokratischen Vorgaben für den Maschinen- und Anlagenbau aufzubauen, ist die Studie nach einem zweistufigen System vorgegan-

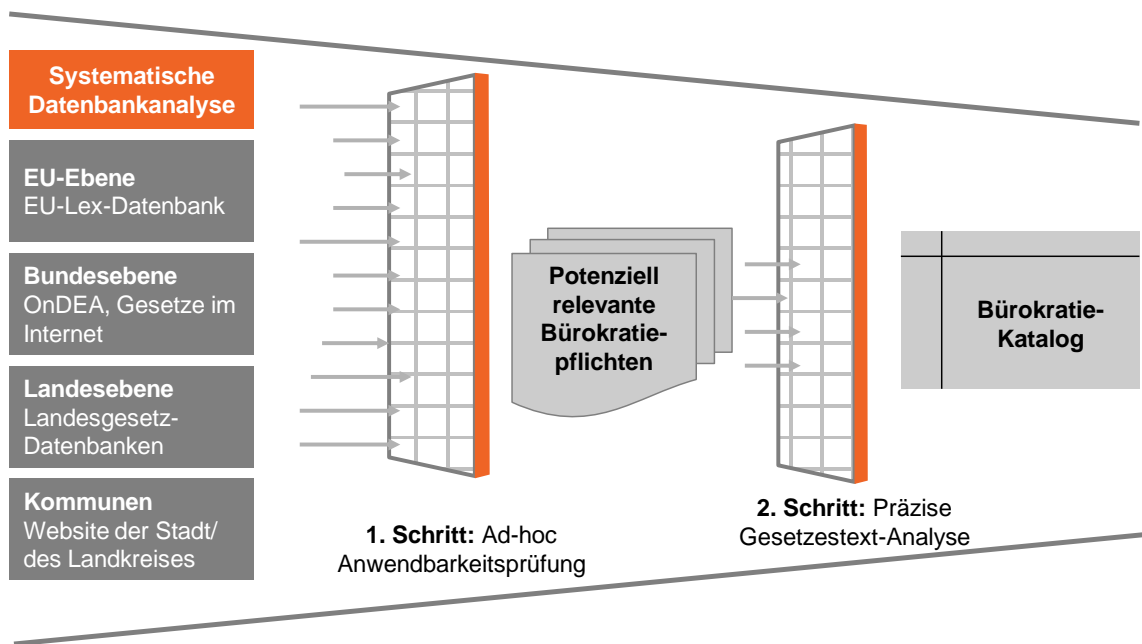
gen (vgl. Abbildung 1). Ausgangspunkt bilden die jeweiligen Datenbanken mit den bürokratischen Vorgaben für die vier verschiedenen Gesetzgebungsebenen. In einem ersten Prozessschritt werden die Vorgaben einer Ad-hoc-Beurteilung durch die Autoren der Studie unterzogen. In diesem Schritt werden offensichtlich für den Maschinen- und Anlagenbau irrelevante bürokratische Vorgaben aussortiert wie z. B. spezielle Gesetze für den Bereich Landwirtschaft, Medizin oder Einzelhandel. Auf diese Weise reduziert sich die Anzahl der bürokratischen Vorgaben auf „potenziell relevante Bürokratiepflichten“ für den Maschinen- und Anlagenbau.

Diese Vorgaben werden nun im zweiten Prozessschritt einer akribischen Anwendbarkeitsprüfung unterzogen. Dazu wird für jede einzelne Vorgabe der entsprechende Gesetzestext (d. h. Gesetze, Richtlinien, Verordnungen und Satzungen) analysiert und beurteilt, inwiefern die Vorgabe Anwendung in industriellen Unternehmen findet. Parallel wurden die Gesetzestexte hinsichtlich bürokratischer Vorgaben untersucht, die bisher nicht in den Ausgangsdatenbanken hinterlegt sind. Dadurch wurde sichergestellt, dass tatsächlich alle relevanten Vorgaben erfasst wurden und die Liste aktuell ist. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass nicht jede bürokratische Vorgabe für jedes Unternehmen des Maschinen- und Anlagenbaus gleichermaßen relevant ist. Je nach Rechtsform, Geschäftsmodell, Produkt, Standort, Auslandsaktivitäten etc. gelten Rechtsvorschriften für die einen Unternehmen, für andere hingegen nicht. Zur Klärung der individuellen Anwendbarkeit bestimmter bürokratischer Vorgaben fanden Expertengespräche mit dem Industriesteuerungskreis des VDMA statt, einem speziell für diese Studie zusammengestellten Gremium aus Managern verschiedener Industrieunternehmen. Darüber hinaus wurden vielfältige Interviews mit Personen aus den drei an der Studie teilnehmenden Unternehmen geführt. Dieses Vorgehen stellt sicher, dass die teilnehmenden Unternehmen im Zuge der Umfrage nur bürokratische Vorgaben bewerteten, die sie im Rahmen ihrer regulären Geschäftstätigkeit<sup>4</sup> maßgeblich betreffen. Als letzter Verifizierungsschritt für die Relevanzbeurteilung wurden auch die Erkenntnisse aus der Vorstudie (vgl. Icks & Weicht 2023) berücksichtigt. Als Ergebnis entstand eine Datenbank mit relevanten bürokratischen Vorgaben für den Maschinen- und Anlagenbau in Deutschland. Dieser Bürokratie-Katalog umfasst insgesamt ca. 3.900 Vorgaben verteilt auf 347 Gesetze.

---

<sup>4</sup> Tätigkeiten, die nicht dem regulären Geschäftsbetrieb der Unternehmen zuzuordnen sind, wurden nicht abgefragt z. B. Bautätigkeiten.

Abbildung 1: Systematischer Aufbau des Bürokratie-Katalogs



Quelle: IfM Bonn: Erhebung Bürokratiekosten (2024), eigene Darstellung.

Zur Strukturierung der Umfrage in den Unternehmen werden die bürokratischen Vorgaben in acht verschiedene Themenbereiche unterteilt, die sich an den verschiedenen funktionalen Abteilungen in Industrieunternehmen orientieren (vgl. Übersicht 1). Sie umfassen Personal, Arbeitsschutz, Klima-/Umweltschutz, Finanzen/Steuern/Zoll, Statistiken, Normen, Compliance und Sonstiges. Die Kategorie Sonstiges dient als Sammelbecken für bürokratische Vorgaben, die keiner anderen Kategorie zugeordnet werden können und beinhaltet beispielsweise Vorgaben zum Thema Schutzrechte. Zusätzlich wurde eine Kategorie Zukünftiges ergänzt, welche bürokratische Vorgaben enthält, die die Unternehmen in absehbarer Zukunft erfüllen müssen und auf die sie sich ggf. bereits zum Befragungszeitpunkt vorbereiteten. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass diese Unterteilung nach funktionalen Bereichen nicht trennscharf ist und es durchaus Überschneidungen gibt. So gibt es beispielsweise im Bereich Compliance bürokratische Vorgaben, die von der Personalabteilung zu erfüllen sind wie beispielsweise Vorgaben aus dem Mutterschutzgesetz. Ein weiteres Beispiel für die teilweise enge Verknüpfung der Bereiche ist das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, welches sowohl zum Bereich Compliance als auch zum Bereich Klima-/Umweltschutz zugeordnet werden kann.

## Übersicht 1: Systematik der untersuchten Bürokratiepflichten

Themenbereich	Beispiele
Personal	Meldungen zur Sozialversicherung; Dokumentation der täglichen Arbeitszeit; Ausstellen einer Bescheinigung für Beschäftigte über in Anspruch genommene Elternzeit
Arbeitsschutz	Durchführung und Dokumentation von Gefährdungsbeurteilungen; Führen eines Gefahrstoffverzeichnis; Prüfung von elektrischen Anlagen und Betriebsmitteln auf ihren ordnungsgemäßen Zustand
Klima-/Umweltschutz	Durchführung von Energieaudits; Instandhaltung und Wartung von Grundstücksentwässerungsanlagen; Einstellung von Informationen in die Datenbank der Europäischen Chemikalienagentur
Finanzen/Steuern/Zoll	Aufzeichnung von Wareneingängen und -ausgängen; Erstellung und Übermittlung von Umsatzsteuervoranmeldungen; Dokumentation und Archivierung aller zollrechtlichen Unterlagen
Statistiken	Anmeldung von Warenverkehren für die Intra- und Extrahandelsstatistik; Teilnahme an Statistik für den Index der Erzeugerpreise gewerblicher Produkte
Normen	Durchführung und Dokumentation des Konformitätsbewertungsverfahrens für Maschinen; Anbringen von CE-Kennzeichnungen
Compliance	Aufbau einer internen Meldestelle für Beschäftigte; Schulung der Beschäftigten zur Vermeidung von Benachteiligungen gemäß allgemeinem Gleichbehandlungsgesetz
Sonstiges	Anmeldung eines Schutzrechts; Verfügbarhalten und Aktualisieren des Impressums; regelmäßige Führerscheinkontrolle bei Beschäftigten mit Dienstwagen
Zukünftiges	Europäisches Lieferkettengesetz; Energieeffizienzgesetz; EU-Verpackungsverordnung

© IfM Bonn

Quelle: IfM Bonn: Erhebung Bürokratiekosten (2024), eigene Darstellung.

Für die Umfrage wurden die gesetzlichen Vorgaben innerhalb eines Themenbereichs weiter aufbereitet. So sind einzelne bürokratische Vorgaben teilweise sehr kleinteilig. Beispielweise erstreckt sich die Arbeitsvertrag-Erstellung über drei einzelne Vorgaben. Des Weiteren sind Vorgaben teilweise in juristischer Fachsprache formuliert, was das Verständnis erschweren kann. Daher wurden die einzelnen bürokratischen Vorgaben in praxisnahe Bürokratieprozesse übersetzt. Das heißt, die kleinteiligen Vorgaben wurden zusammengefasst und so formuliert, dass sie für jede Mitarbeiterin und jeden Mitarbeiter verständlich sind. Dieser Verdichtungsprozess gestaltete sich teilweise als sehr komplex, da sich bürokratische Prozesse über verschiedene Gesetze hinweg zusammensetzen können. Als letzten Strukturierungsschritt wurden die verdichteten bürokratischen Vorgaben, die zu demselben Aufgabenbereich gehören, in einer Unter-

gruppe zusammengefasst. So beinhaltet der Bereich Personal beispielsweise die Untergruppen „Arbeitsvertrag und Beendigung Arbeitsverhältnis“, „Betriebliche Ausbildung“ und „Sozialversicherung“. Insgesamt konnte durch diesen Aufbereitungsprozess die Umfrage auf insgesamt ca. 1.200 verdichtete bürokratische Vorgaben gebracht werden, welche den drei teilnehmenden Unternehmen vorgelegt wurden.

## 2.2 Datenerhebung

Die Erhebung der Daten erfolgte im Zeitraum Mai bis Ende Juli 2024. Als Erhebungsinstrument diente dabei eine Excel-Datei, unterteilt in die acht Themenbereiche mit den entsprechenden Untergruppen und verdichteten bürokratischen Vorgaben. Dieses Excelsheet wurde den in den teilnehmenden Unternehmen eingebundenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zur Verfügung gestellt. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter selektierten die für sie relevanten Vorgaben und machten detaillierte Angaben zu den mit der Erfüllung einhergehenden Tätigkeiten. Dazu zählt je Vorgabe der zur Erfüllung benötigte Zeitaufwand und die Häufigkeit, mit der diese Tätigkeit pro Jahr erfüllt wird. Zudem bedurfte es Angaben zu den Sachkosten, die zur Erfüllung der Vorgabe (einmalig oder regelmäßig) anfallen, wie etwa der Anschaffung von Software oder das Hinzuziehen externer Beraterinnen und Berater.<sup>5</sup> Zur Berechnung der Bürokratiekosten waren zudem Angaben über den Bruttostundenlohn der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter (inklusive Lohnnebenkosten) notwendig. Übersicht 2 stellt die Berechnungsgrundlage für die Bürokratiekosten pro Vorgabe dar.

Darüber hinaus wurden auch nichtfinanzielle Kennzahlen abgefragt. Dazu zählt die „Anzahl der Formulare“, die pro Vorgabe ausgefüllt werden. Dies trifft nur auf bestimmte Vorgaben zu, wenn z. B. ein Antrag gestellt werden muss, und ermöglicht, Bürokratie besser plastisch darzustellen. Ein weitere Abfragevariable war der „Digitalisierungsgrad“ bei der Vorgabenerfüllung. Die Beschäftigten konnten hier zwischen „nicht digitalisiert“, „teilweise digitalisiert“ und „voll digitalisiert“ wählen. Dadurch wird gemessen, inwiefern bürokratische Prozesse in

---

<sup>5</sup> Die Art der einmaligen Sachkosten sind in der Umfrage nicht immer konkret benannt, deshalb wurden folgende Annahmen über die zu berücksichtigenden Abschreibungsbeträge getroffen: Beträge bis 800 € und Dienstleistungen = Sofortabschreibung; Beträge 801 € bis 9.999 € = lineare Abschreibung über 3 Jahre; Beträge ab 10.000 € = lineare Abschreibung über 5 Jahre.

Unternehmen bereits digitalisiert sind.<sup>6</sup> Ein dritter Aspekt der Umfrage erfasste, inwiefern andere Abteilungen oder externe Partner bei der Vorgabenerfüllung involviert sind. Dies ermöglicht es, die Komplexität einer bürokratischen Vorgabe besser abzuschätzen. Ebenfalls erfasst wurden Maßnahmen und Tätigkeiten, die aus Sicht der Studienteilnehmerinnen und -teilnehmer – zumindest in Teilen – auch ohne gesetzliche Verpflichtung ausgeführt werden (sog. So-wieso-Kosten). Bei diesen kann es sich bspw. um Maßnahmen handeln, die der Steuerung des Unternehmens dienen. Sie können auch Ersatzinvestitionen umfassen, die zwar zunächst aufgrund geänderter rechtlicher Bestimmungen nötig sind, die Unternehmen jedoch im Laufe der Zeit aus wirtschaftlichen Gründen ohnehin vornehmen würden.

#### Übersicht 2: Berechnungsformel der Bürokratiekosten

$$B_{xy} = L_x \times Z_y \times H_y + S_y \times I_y + F_y$$

*B<sub>xy</sub>: Bürokratiekosten für Vorgabe y ausgeführt von Beschäftigtem x in € pro Jahr*

*L<sub>x</sub>: Lohnsatz für Beschäftigten x in € pro Stunde*

*Z<sub>y</sub>: Zeitaufwand zur Erledigung von Vorgabe y in Stunden*

*H<sub>y</sub>: Häufigkeit der Vorgabe y pro Jahr*

*S<sub>y</sub>: Regelmäßige Sachkosten für Vorgabe y in € (ggf. jährlicher Anteil)*

*I<sub>y</sub>: Häufigkeit regelmäßige Sachkosten für Vorgabe y pro Jahr*

*F<sub>y</sub>: Einmalige Sachkosten für Vorgabe y in € (ggf. jährlicher Anteil)*

Quelle: In Anlehnung an Statistisches Bundesamt (2022).

Die teilnehmenden Unternehmen wurden weiterhin darum gebeten, bürokratische Vorgaben auf ihre Sinnhaftigkeit hin zu beurteilen und die Gründe für die Einschätzung anzugeben. Dafür wurden den Teilnehmerinnen und Teilnehmern je Vorgabe Antwortkategorien vorgeschlagen. Im Hinblick auf sinnlose Bürokratie umfassten diese beispielsweise: die eingeschränkte Nachvollziehbarkeit von Vorgaben, Unverständlichkeit, unklare Anwendbarkeit, Kleinteiligkeit der Erfüllung, Doppelerfassung oder die Unsicherheit bezüglich der zu erfüllenden Pflichten. Ebenso können Berichtspflichten, die zu Datenfriedhöfen führen, oder die ungenutzten Digitalisierungsmöglichkeiten vonseiten des Gesetzgebers, die zu Mehraufwand bei den Unternehmen führen, Gründe darstellen, warum Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bürokratische Vorgaben als nicht sinnvoll wahrnehmen. Eine quantitative Auswertung der Sinnhaftigkeit bürokratischer

<sup>6</sup> Falls die Erfüllung von Vorgaben nicht digital möglich ist, kann dies in der fehlenden Digitalisierung sowohl der Unternehmen als auch der Behörde begründet sein. Eine entsprechende Differenzierung ist an dieser Stelle nicht möglich.

Vorgaben kann bei den Studienteilnehmern aufgrund einer zu geringen Abschlussquote jedoch nicht durchgeführt werden. Daher beschränkt sich die Studie auf einzelne Aussagen bzgl. Sinnhaftigkeit.

Zugleich sollte die Analyse auch die positiven Eigenschaften von Bürokratie ausleuchten, wie bspw. die Wahrung eines fairen Wettbewerbs, Produktsicherheit, Rechtssicherheit, Planungssicherheit, Qualitätssicherung, Bürokratie als Impulsgeber für Produktneuerung oder der Neustrukturierung von Prozessen und Absatzchancen. Schließlich bestand die Möglichkeit, in einem offenen Textfeld ergänzende Erläuterungen zu formulieren.

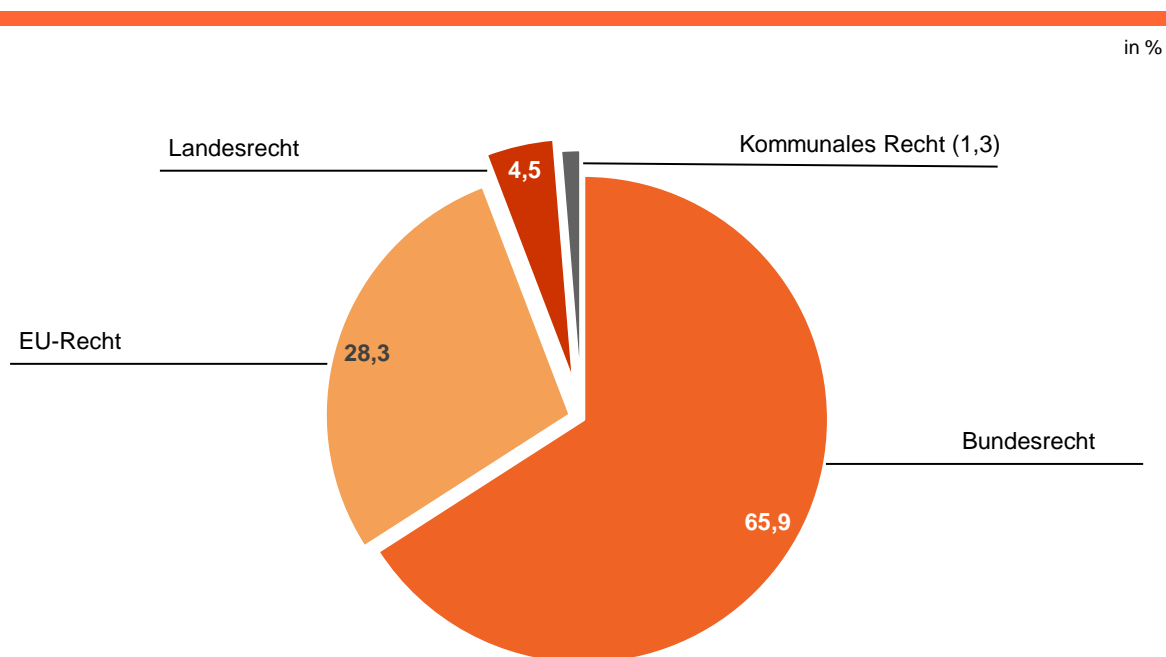
Abschließend stellten die drei Unternehmen ausgewählte finanzielle Kennzahlen für das Jahr 2023 zur Verfügung. Dazu gehörten die Umsätze, Betriebskosten (inkl. Löhne/Gehälter) und Bruttostundenlöhne (inkl. Lohnnebenkosten) der einzelnen Funktionsbereiche.

Neben diesen explizit angefragten Variablen wurden auch Variablen aus der OnDEA-Datenbank für die Auswertung der bürokratischen Vorgaben übernommen. Dazu zählt die Gesetzgebungsebene (Bund, EU, Land/Kommune), das verantwortliche Bundesministerium (z. B. Bundesministerium für Wirtschaft und Klima) und die Art der Pflichterfüllung (z. B. Informationsbereitstellung). Dies ermöglicht eine noch differenziertere Analyse. Die Übersicht A1 im Anhang fasst alle Variablen der Umfrage überblicksartig zusammen.

### 3 Auswertungen des Bürokratie-Katalogs

Im Folgenden geben wir einen generellen Überblick über die erhobenen Abfragevariablen des Bürokratie-Katalogs, die für den Maschinen- und Anlagebau relevant sein können. Anschließend werden die Ergebnisse detailliert jeweils für die einzelnen Unternehmen vorgestellt (Kapitel 4).

Abbildung 2: Verteilung der Rechtsvorschriften nach Gesetzgebungsebene



© IfM Bonn 24 980201 14

Quelle: IfM Bonn: Erhebung Bürokratiekosten (2024), eigene Berechnungen.

Wenn wir die Gesetzgebungsebenen betrachten, zeigt sich, dass ein Gros der bürokratischen Vorgaben auf Bundesrecht beruht. Zwei Drittel der rund 3.900 Vorgaben, die Unternehmen aus dem Maschinen- und Anlagenbau im Rahmen ihrer üblichen Geschäftstätigkeit berücksichtigen müssen, haben ihren Ursprung im Bundesrecht. Mit 28,3 % beruht deutlich mehr als jede vierte Rechtsvorschrift auf EU-Recht.<sup>7</sup> Rechtsvorschriften vonseiten der

<sup>7</sup> Als EU-Recht werden alle Vorgaben kategorisiert, die aus EU-Verordnungen oder EU-Richtlinien ins nationale Recht übernommen wurden. In Übereinstimmung mit dem Vorgehen des Statistischen Bundesamts sind EU-Richtlinien, die mit Umwandlung in nationales Recht verschärft werden und damit dem Gold-Plating unterliegen, dem Bundesrecht zugeordnet.



Bundesländer und Kommunen kommen mit jeweils 4,5 % und 1,3 % vom Umfang her eine marginale Bedeutung zu (vgl. Abbildung 2).

Deutliche Unterschiede zeigen sich in der Verteilung der relevanten Rechtsvorschriften nach Themenbereichen (vgl. Abbildung 3).<sup>8</sup> So sind die meisten bürokratischen Vorgaben im Bereich Klima- und Umweltschutz verankert (27,0 %). Hier dürften die ambitionierten Ziele der grünen Transformation der Wirtschaft zum Tragen kommen (vgl. Rieger-Fels et al. 2024). Schließlich wurden in den letzten Jahren und werden auch in absehbarer Zukunft verschiedene Gesetze auf den Weg gebracht bzw. bestehende verschärft, um das nachhaltige klimaneutrale Wirtschaften voranzubringen (z. B. Energieeffizienz-Richtlinie, Verpackungsgesetz, Gebäudeenergiegesetz). Des Weiteren rührt eine Vielzahl an Vorgaben aus dem Bereich Finanzen, Steuern und Zoll (21,5 %). Dies überrascht angesichts des komplexen Steuerrechts und aufwändigen Zollabwicklungsverfahrens nicht.

Entsprechend der Verteilung der Rechtsvorschriften nach Themenbereichen liegen die meisten bürokratischen Vorgaben im Zuständigkeitsbereich des Bundesumweltministeriums (BMUV) und des Bundesfinanzministeriums (BMF) (vgl. Abbildung 4).<sup>9</sup> Die geringsten Anteile der bürokratischen Vorgaben rühren unter anderem aus dem Bundesverkehrsministerium (BMDV) und dem Bundesinnenministerium (BMI).

Die Anzahl der bürokratischen Vorgaben aus den einzelnen Ressorts sagt jedoch nicht unmittelbar etwas über die Höhe der Bürokratiekosten bei den Unternehmen aus, denn einzelne bürokratische Vorgaben können überproportional hohe Kosten verursachen. So ist das BMUV zwar für die meisten Vorgaben verantwortlich, jedoch verursacht z. B. die einzelne Vorgabe zur Arbeitszeiterfassung<sup>10</sup> des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) bei allen drei befragten Unternehmen mehr Bürokratiekosten als alle bürokratischen Vorgaben des Bundesumweltministeriums zusammen.

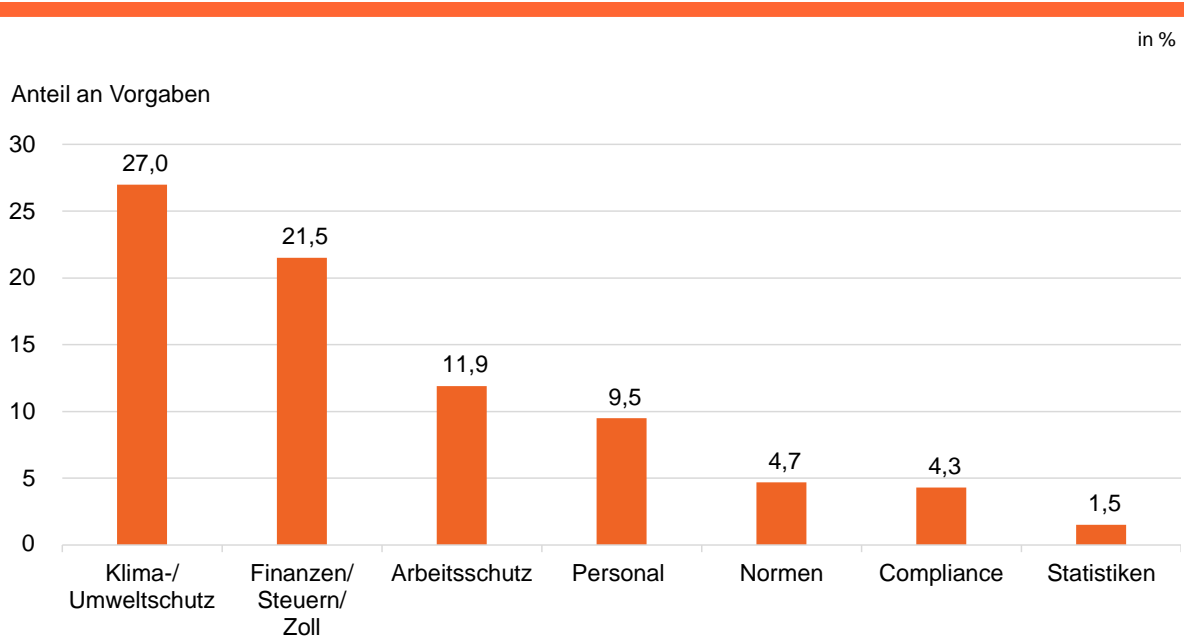
---

<sup>8</sup> Die Kategorie Sonstige enthält eine Vielzahl von Vorgaben, die keiner der anderen Kategorien eindeutig zuzuordnen sind, u. a. zu Themen wie Patente, Urheberrechte, Versicherungen, Straßenverkehr etc. Auf eine Abbildung wurde verzichtet, um die Darstellung nicht zu verzerren.

<sup>9</sup> EU-Vorgaben wurden den Ministerien zugeordnet, denen die Umsetzung obliegt.

<sup>10</sup> Aktuell leitet sich die Pflicht zur Erfassung der Arbeitszeit aus einem Urteil des Bundesarbeitsgericht vom 13.09.2022 ab (BAG 2022).

Abbildung 3: Verteilung der Rechtsvorschriften nach Themenbereichen

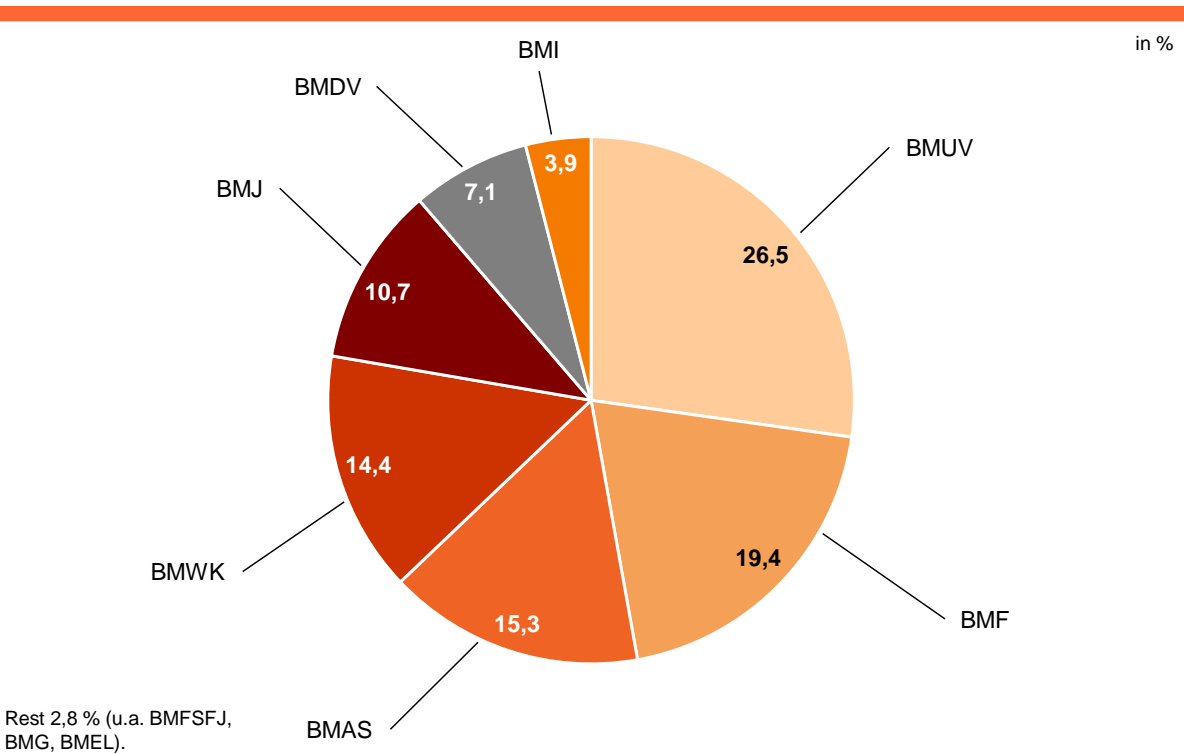


Nicht abgebildet: Sonstige: 19,1 % und Zukünftiges: 0,5 %.

© IfM Bonn 24 980201 15

Quelle: IfM Bonn: Erhebung Bürokratiekosten (2024), eigene Berechnungen.

Abbildung 4: Vorgaben-Verteilung nach Ressorts



© IfM Bonn 24 980201 22

Quelle: IfM Bonn: Erhebung Bürokratiekosten (2024), eigene Berechnungen.

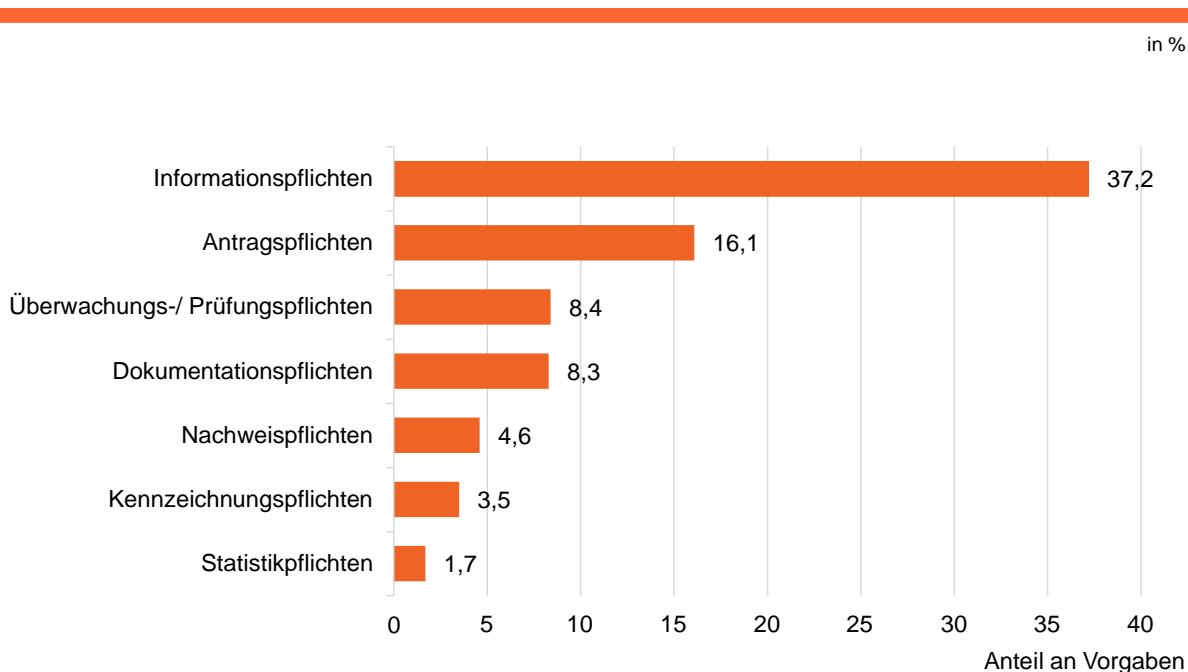
Schließlich haben wir uns auch die Haupttätigkeiten bei der Erfüllung bürokratischer Vorgaben angesehen.<sup>11</sup> Dies trägt auch dazu bei, den abstrakten Begriff der Vorgabenerfüllung besser zu verstehen. Bei der Kategorisierung der Haupttätigkeiten orientieren wir uns an der OnDEA-Datenbank (vgl. OnDEA 2024c), die neun Standardaktivitäten zur Erfüllung bürokratischer Vorgaben vorgibt.<sup>12</sup> Der Großteil der bürokratischen Vorgaben (39 %) sind Informationspflichten, wonach Unternehmen bestimmte Informationen an Dritte (z. B. Behörden, gewerbliche oder private Kunden) zur Verfügung stellen müssen (vgl. Abbildung 5). Typische Informationspflichten sind beispielsweise die Umsatzsteuervoranmeldung, Informationspflichten bei Fernabsatzverträgen oder die Unterweisung von Beschäftigten. Mit 16 % stellen Antragspflichten einen weiteren großen Block bei der Art der Pflichterfüllung dar. Bei diesen Vorgaben müssen Unternehmen Anträge für unterschiedliche Zwecke ausfüllen. Beispiele hierfür sind Genehmigungsanträge für bestimmte industrielle Anlagen, Anträge auf Forschungszulage oder Anträge auf Steuerentlastung für bestimmte Prozesse und Verfahren. Überwachungs- und Prüfungspflichten machen 8 % der Vorgabenerfüllung aus. Diese dienen meist zur Kontrolle, ob die Unternehmen gesetzliche Vorgaben einhalten. Dazu zählt beispielsweise die Pflicht zur Erstellung des Jahresabschlusses, die Stichtagsinventur oder der Betrieb eines Energiemanagementsystems. Einen ähnlichen hohen Anteil nehmen Dokumentationspflichten ein. Sie verpflichten die Unternehmen, bestimmte Unterlagen aufzubewahren, wie etwa die Erfassung der täglichen Arbeitszeit, die Aufzeichnung von Fahrzeiten bei Fahrpersonal und der Eingang gewerblicher Waren. 5 % der Vorgaben rühren aus der Verpflichtung, Dritten gegenüber, geprüfte Angaben vorlegen zu müssen. Hierunter fällt z. B. der Beitragsnachweis über die Sozialabgaben oder der Nachweis über die Erfüllung der Beschäftigungspflicht von Menschen mit Behinderungen. Mit 4 % der Vorgaben zählen Kennzeichnungspflichten zu der kleinsten Kategorie der Vorgabenerfüllung. Sie verpflichtet Unternehmen, ihre Produkte mit bestimmten Angaben zu versehen. Dazu zählt beispielsweise die CE-Kennzeichnung im Bereich Normen. 20 % der Vorgaben sind keiner der Standardaktivitäten zuordenbar und sind daher unter Sonstiges zusammengefasst. Sie umfassen Tätigkeiten wie z. B. die Entrichtung von IHK-Beiträgen.

---

<sup>11</sup> Da eine bürokratische Vorgabe mehrere Aktivitäten umfassen kann, wurde die Aktivität benannt, die die meiste Zeit bei der Erfüllung der Vorgabe erfordert.

<sup>12</sup> Die Standardaktivitäten „Sonstige“ und „Erfüllung weiterer Vorgaben“ werden aufgrund ihrer geringen Aussagekraft zu der Kategorie „Sonstige Pflichten“ zusammengefasst.

Abbildung 5: Art der Vorgabenerfüllung



Nicht abgebildet: Sonstige Tätigkeiten: 20,3 %

© IfM Bonn 24 980201 20

Quelle: IfM Bonn: Erhebung Bürokratiekosten (2024), eigene Berechnungen.

### 3.1 Bürokratiekosten in den Fallstudien-Unternehmen

Für die präzise Erfassung der Bürokratiekosten in Unternehmen des Maschinen- und Anlagenbaus wurden drei Unternehmen mit ähnlichem Kerngeschäft ausgewählt. Alle drei Unternehmen produzieren Investitionsgüter für industrielle Kunden. Sie zeichnen sich durch weltweite Vertriebsstrukturen, starke Marktpositionen in ihren jeweiligen Absatzmärkten und Innovationsstärke aus. Sie alle haben ihren Hauptsitz in Deutschland. Als inhabergeführte Unternehmen zählen sie zum klassischen deutschen Mittelstand. Das entscheidende Unterscheidungsmerkmal der drei Unternehmen ist ihre Unternehmensgröße, die von 150 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern beim kleinsten Betrieb bis 1.700 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern beim größten Betrieb reicht.

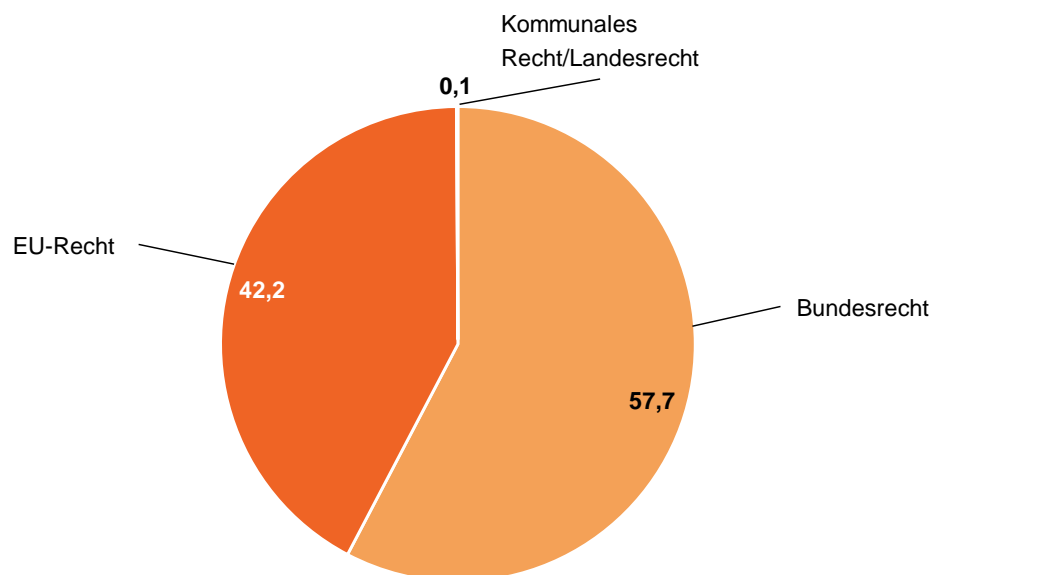
Die Studie fokussiert die Bürokratiekosten, die am Hauptsitz der Unternehmen in Deutschland für das Jahr 2023 entstanden sind. Darüber hinaus werden nur Kosten der üblichen Geschäftstätigkeit einbezogen und außergewöhnliche Bürokratiekosten z. B. durch Bautätigkeiten nicht berücksichtigt.

### 3.2 Unternehmen A

Unternehmen A ist ein in dritter Generation inhabergeführtes Familienunternehmen mit ca. 1.700 Beschäftigten in Deutschland. Für die Berechnung der Bürokratiekosten konzentrierten wir uns auf den Hauptsitz des Unternehmens sowie auf ein weiteres wirtschaftlich und verwaltungstechnisch eng verbundenes Tochterunternehmen in Deutschland. Andere Produktionsstätten im In- und Ausland sind nicht Teil der Studie, da sie in ihrer Verwaltung autonom agieren. Im Jahr 2023 erwirtschafteten die beiden Werke einen Umsatz von ca. 290 Millionen Euro.

Die gesamten Bürokratiekosten des Unternehmens betragen im Jahr 2023 ca. 3,7 Millionen Euro. Im Verhältnis zum Umsatz desselben Jahres entstand Unternehmen A damit ein Bürokratieaufwand in Höhe von etwa 1,3 %. Dies entspricht umgerechnet rund 58 Vollzeitäquivalent-Beschäftigten.<sup>13</sup>

Abbildung 6: Bürokratiekosten nach Gesetzgebungsebene für Unternehmen A



© IfM Bonn 24 980201 02

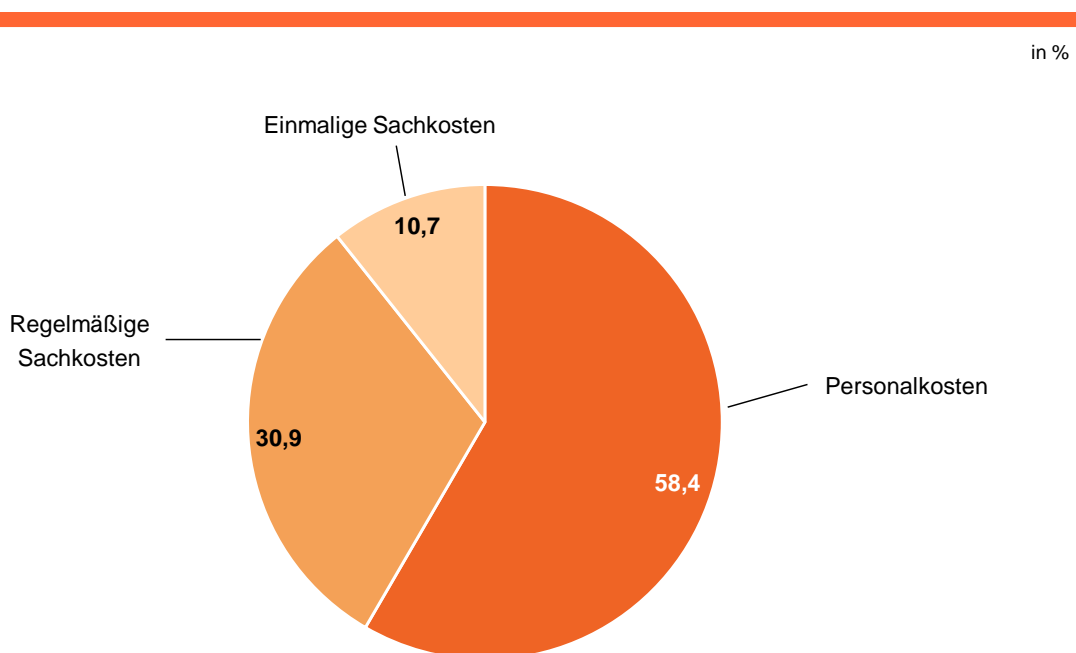
Quelle: IfM Bonn: Erhebung Bürokratiekosten (2024), eigene Berechnungen.

<sup>13</sup> Die Vollzeitäquivalent-Berechnung basiert auf einem durchschnittlichem Bruttojahresverdienst von 63.573 Euro im Jahr 2023 (vgl. Statistisches Bundesamt 2024).

Eine Differenzierung nach Gesetzgebungsebenen zeigt, dass 57,7 % der Bürokratiekosten aus gesetzlichen Vorgaben des Bundes entstehen. Rund 42,2 % der Bürokratiekosten sind EU-Richtlinien und -Verordnungen zuzuordnen. Ein marginaler Anteil von 0,1 % ist auf Landes- und Kommunalrecht zurückzuführen (vgl. Abbildung 6).

Mehr als die Hälfte der Bürokratiekosten (58,4 %) resultierte aus dem Einsatz von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zur Erfüllung der bürokratischen Vorgaben (vgl. Abbildung 7). Etwa 30,9 % der Bürokratiekosten entstehen im Zusammenhang mit regelmäßigen Sachkosten, die bei der Vorgabenerfüllung anfallen (z. B. Kosten für Software oder externe Dienstleistungen). Einmalige Sachkosten stellen mit ca. 10,7 % den Rest der Bürokratiekosten dar. Diese vergleichsweise hohen einmaligen Sachkosten bei Unternehmen A entstehen im Bereich Compliance, da das Unternehmen ein neues Compliance Management System aktuell einführt und Compliance Schulungen durchführt.

Abbildung 7: Kostenarten der Bürokratie für Unternehmen A



Quelle: IfM Bonn: Erhebung Bürokratiekosten (2024), eigene Berechnungen.

Die Untersuchung der Bürokratie auf Ressort-Ebene wird mithilfe von zwei Analysedimensionen vorgenommen, zum einen anhand der Anzahl bürokratischer Vorgaben und zum anderen anhand der verursachten Bürokratiekosten der Vorgaben (vgl. Abbildung 8). Die Ergebnisse verdeutlichen den teilweise sehr

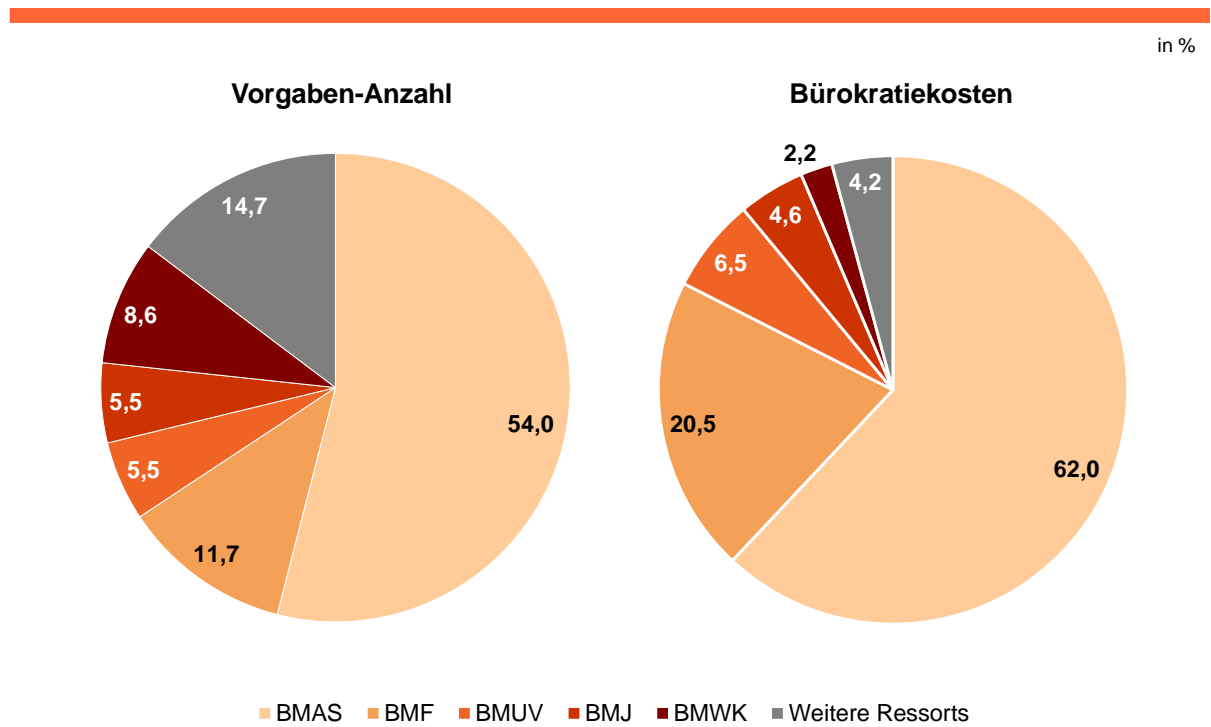
unternehmensindividuellen Charakter von Bürokratie. Im Gegensatz zu der allgemeinen Ressort-Analyse (vgl. Abbildung 4) spielt das BMUV bei Unternehmen A sowohl bei der Vorgabenanzahl als auch bei den Bürokratiekosten nur eine untergeordnete Rolle.<sup>14</sup> Stattdessen dominiert das Bundesministerium für Arbeit und Soziales sowohl bei der Vorgabenanzahl (54,0 %) als auch bei den damit verbundenen Bürokratiekosten (62,0 %). An zweiter Stelle rangiert das Bundesministerium für Finanzen (BMF), das federführend für rund 11,7 % der bürokratischen Vorgaben und etwa 20,5 % der Bürokratiekosten ist. Diese beiden Ministerien (BMAS und BMF) sind somit für ca. 65 % der bürokratischen Vorgaben und rund 82 % der gesamten Bürokratiekosten im Unternehmen A verantwortlich. Diese hohe Konzentration der Kosten auf diese Ministerien lässt sich dadurch erklären, dass beide Ressorts kritische und komplexe Bereiche der Wirtschaft regulieren wie z. B. Arbeitssicherheit und Steuern. Die übrigen Ministerien spielen sowohl bei der Vorgabenanzahl als auch bei den Kosten eine untergeordnete Rolle.

Die Ergebnisse nach Themenbereichen sind konsistent mit den Erkenntnissen aus der Ressort-Analyse. Erwartungsgemäß verursacht der Themenbereich Arbeitsschutz, in welchem das BMAS die meisten Gesetze erlässt, den höchsten Anteil der gesamten Bürokratiekosten (40,4 %) – und zwar mit deutlichem Abstand zu den anderen Bereichen (vgl. Abbildung 9). Immerhin 20,7 % der Bürokratiekosten entstehen durch Regulierungen im Bereich Finanzen/Steuern/Zoll. An dritter Stelle stehen die Bürokratiekosten des Bereichs Personal mit 13,2 %, gefolgt von den Bereichen Normen (11,4 %) und Compliance (10,5 %). Im Bereich Klima/Umwelt (2,6 %) muss das Unternehmen A keine speziellen Umweltsetze befolgen, was die geringe Belastung erklärt. Die übrigen Bereiche (Statistiken, Sonstiges, Zukünftiges) tragen gemeinsam etwa 1,1 % zu den gesamten Bürokratiekosten bei.

---

<sup>14</sup> Das ist darauf zurückzuführen, dass die hohe Anzahl der bürokratischen Vorgaben des BMUV u. a. nur für bestimmte Bereiche gelten. Beispielsweise müssen Unternehmen mehr als 70 Vorgaben erfüllen, wenn sie eine Feuerungsanlage mit einer Leistung von 50 MW betreiben (vgl. 13. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes). Diese speziellen Vorschriften betreffen das Unternehmen A nicht, was die relativ geringe Belastung durch das BMUV erklärt.

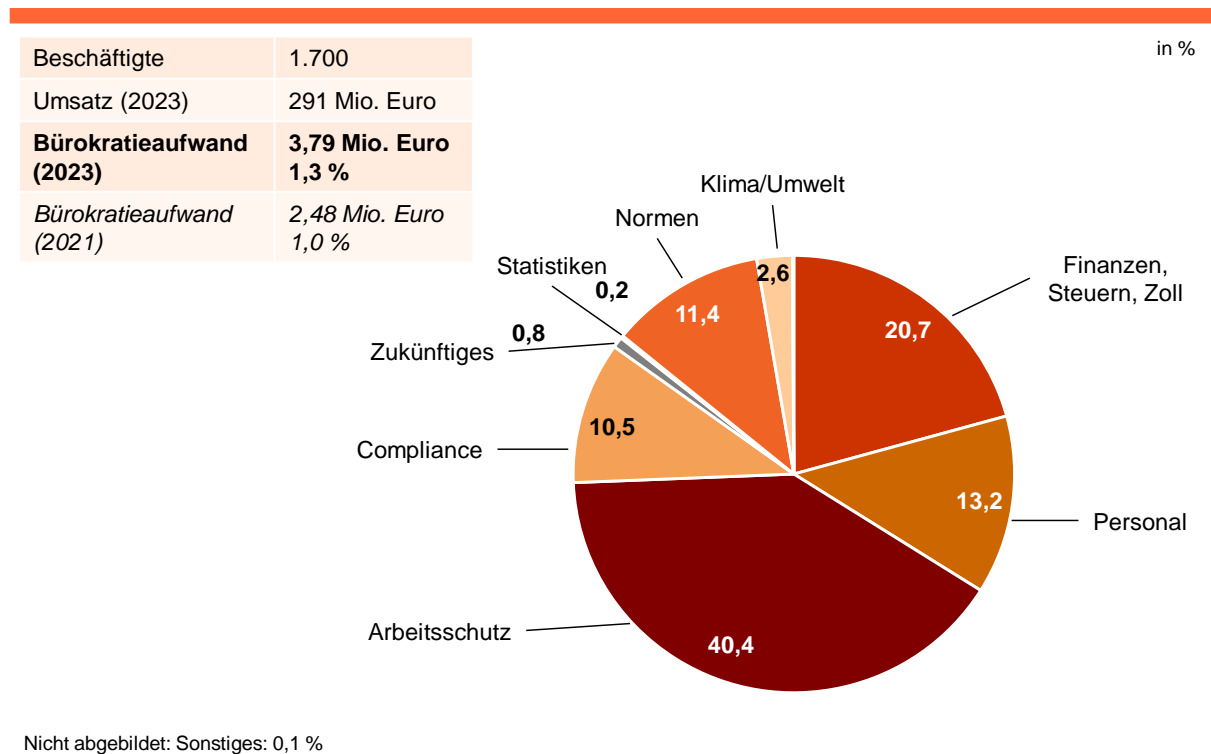
Abbildung 8: Vorgabenanzahl und Bürokratiekosten nach Ressorts für Unternehmen A



© IfM Bonn 24 980201 30

Quelle: IfM Bonn: Erhebung Bürokratiekosten (2024), eigene Berechnungen.

Abbildung 9: Bürokratiekosten nach Themenbereichen für Unternehmen A



© IfM Bonn 24 980201 01



Quelle: IfM Bonn: Erhebung Bürokratiekosten (2024), eigene Berechnungen.

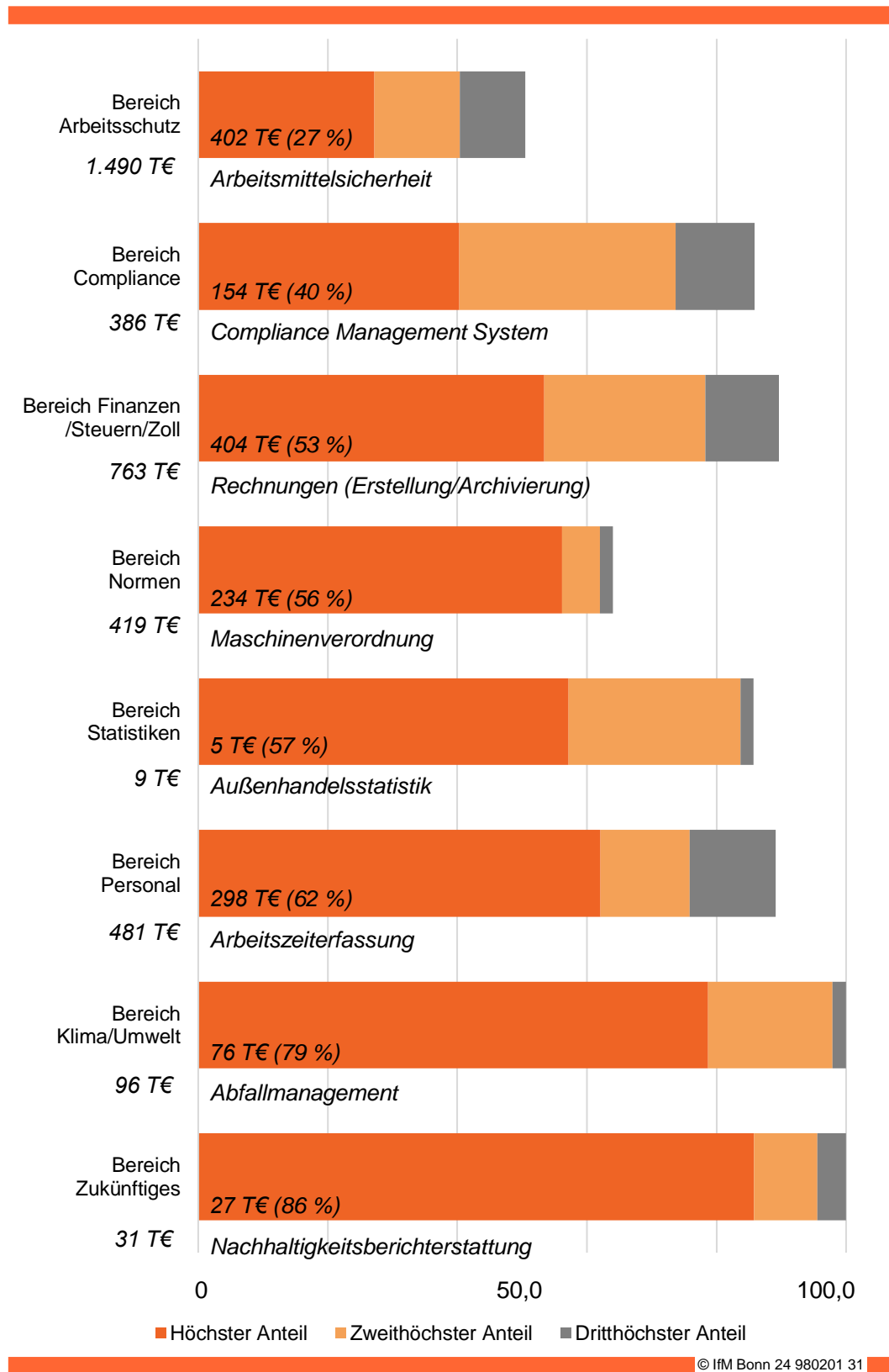
Innerhalb der Themenbereiche gibt es einzelne bürokratische Vorgaben, die besonders hohe Kosten verursachen. Abbildung 10 stellt überblicksartig den größten Kostentreiber je Themenbereich dar. Allerdings sollte bei der Interpretation der Ergebnisse berücksichtigt werden, dass das Ergebnis eine Momentaufnahme darstellt – Änderungen bestehender Vorgaben oder die Einführung neuer Gesetze, Verordnungen und Anordnungen können Unternehmen veranlassen, kurzfristig Maßnahmen ergreifen zu müssen.

Der insgesamt höchste Bürokratieaufwand je Vorgabe geht für das Unternehmen A aus dem Bereich Arbeitsschutz hervor. In diesem Themenbereich ist die Umsetzung der Vorgabe zur Arbeitsmittelsicherheit der größte Kostentreiber. Wenngleich der Bürokratiekostenanteil in diesem Bereich nur 27 % ausmacht, wendete das Unternehmen allein für diese Vorgabe 402.000 Euro im Jahr 2023 auf. Kostenintensiv sind vor allem die aufwendigen Prüfungspflichten. Der Chief Financial Officer (CFO) des Unternehmens betont jedoch die Notwendigkeit angemessener Rahmenbedingungen für den Schutz der Mitarbeiter:

*„Die Sicherheit der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter hat die höchste Priorität im Unternehmen, daher ist eine angemessene Regulierung in diesem Bereich selbstverständlich und nicht kritisch zu sehen.“*

Einen ebenfalls hohen Kostenaufwand verursachen die Erstellung und Archivierung der Rechnungen im Bereich Finanzen, Steuern und Zoll. Dadurch entstehen Unternehmen A Kosten in Höhe von ca. 404.000 Euro – sie machten im Jahr 2023 mehr als die Hälfte aller in diesem Bereich anfallenden Kosten aus. Zwar nimmt eine individuelle Rechnungsstellung nur wenige Minuten Zeit in Anspruch, jedoch summiert sich dies bei mehreren hunderttausend Rechnungen pro Jahr. Auch die Aufzeichnung einer Vielzahl steuerrelevanter Vorgänge führt zu erheblichen Bürokratiekosten. Hier ist insbesondere die Aufzeichnung von Eingang und Ausgang gewerblicher Ware zu nennen, die mit Kosten in Höhe von rund 190.000 Euro einhergehen.

Abbildung 10: Vorgaben mit höchsten Bürokratiekosten für Unternehmen A – je Themenbereich



Quelle: IfM Bonn: Erhebung Bürokratiekosten (2024), eigene Berechnungen.

Im Themenbereich Personal ist mit 298.000 Euro die Umsetzung der Arbeitszeiterfassung der Hauptverursacher. Die Arbeitszeit wird täglich erfasst und muss von jeder Mitarbeiterin und jedem Mitarbeiter individuell durchgeführt werden. Da verwundert es nicht, dass diese Vorgabe allein schon knapp zwei Drittel der Kosten im Themenbereich Personal ausmacht. Der CFO sieht dies jedoch als eine wichtige und sinnvolle Vorgabe, die auch ohne eine gesetzliche Pflicht erfüllt worden wäre:

*„[...] Unternehmen sind intrinsisch motiviert, die Arbeitszeit der Mitarbeiter zu erfassen [...].“*

Die Durchführung von Konformitätsbewertungsverfahren gemäß der Maschinenverordnung sowie der Betrieb eines Compliance Management Systems inklusive der Compliance-Mitarbeiterschulungen sind in den jeweiligen Themenbereichen Normen und Compliance der größte Kostenfaktor. Im Bereich Compliance unterliegt das Unternehmen A zudem einer erheblichen indirekten Belastung. Beispielsweise fällt das Unternehmen A nicht direkt in den Anwendungsbereich des deutschen Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes (LkSG). Dennoch verlangen große Kunden des Unternehmens, die dem LkSG unterliegen, genau diese Informationen. Dadurch fällt Unternehmen A auch indirekt in den Anwendungsbereich des LkSG. Der CFO beschreibt dies wie folgt:

*„Wenn unsere Großkunden vom Lieferkettengesetz betroffen sind, dann sind wir auch indirekt verpflichtet mitzuziehen und die geforderten Informationen dem Kunden zu liefern. Theoretisch könnte man sich weigern, was aber sehr geschäftsschädigend wäre.“*

Im Bereich Zukünftiges verursachen die Vorbereitungsmaßnahmen zur Erstellung einer Nachhaltigkeitsberichterstattung die höchsten Bürokratiekosten (ca. 27.000 Euro). Dabei kritisiert das Unternehmen A insbesondere die lange vorherrschende Unsicherheit, ob es tatsächlich aufgrund gesetzlicher Vorgaben zur Berichterstattung verpflichtet ist. Aufgrund der Aufforderung seiner Geschäftspartner kommt das Unternehmen dieser Berichtspflicht jedoch nach. Die Statistiken hingegen sind mit einem Betrag von insgesamt 9.000 Euro Schlusslicht der Bürokratiekostentreiber.

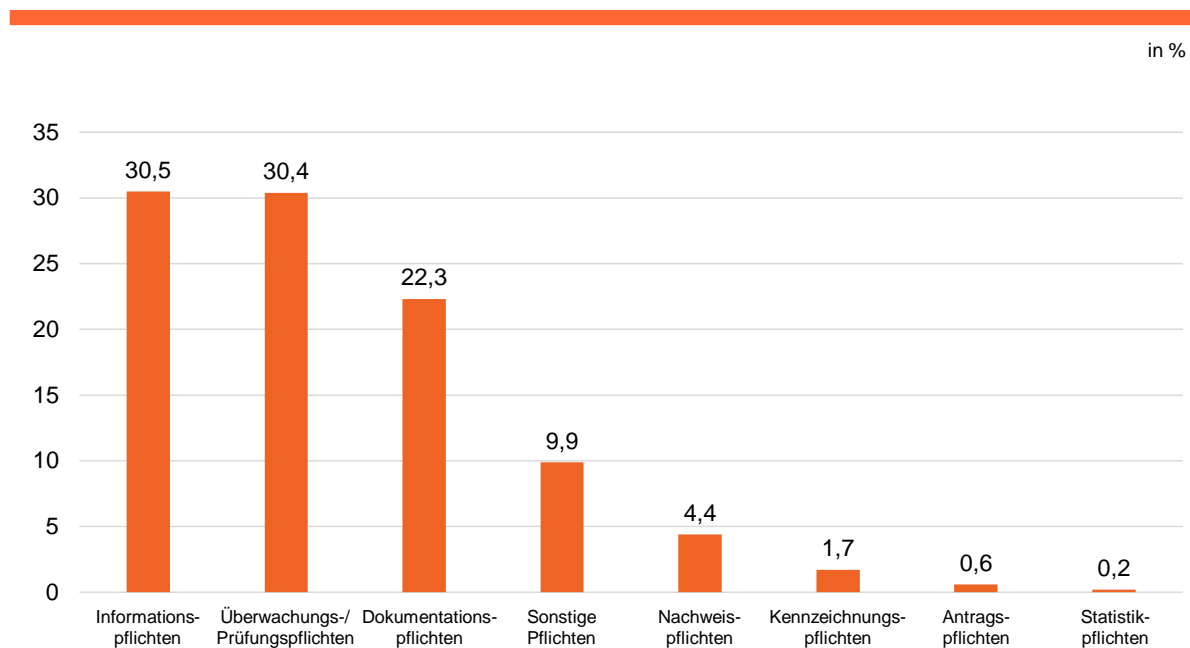
Neben diesen Kosten bei der aktiven Erfüllung von bürokratischen Vorgaben, entstehen bei Unternehmen A zusätzliche Kosten für die Freistellung von Mitarbeitern im Betriebsrat. Insgesamt sind 5,4 Vollzeitäquivalent-Beschäftigte freigestellt, was Kosten von über 343.000 Euro im Jahr verursacht. Das

Unternehmen sieht diese zusätzliche Belastung besonders kritisch und sieht mögliche Effizienzsteigerungen in diesem Bereich. Der Vorsitzende des Verwaltungsrats beschreibt dies wie folgt:

*„[...] freigestellten Betriebsrat-Mitarbeiter verursachen enorm hohe Kosten und tragen nicht unmittelbar zum Wertschöpfungsprozess des Unternehmens bei. Hier könnte man durch eine Flexibilisierung der vorgeschriebenen Anzahl an freigestellten Mitarbeitern Effizienzpotential besser ausschöpfen [...]“*

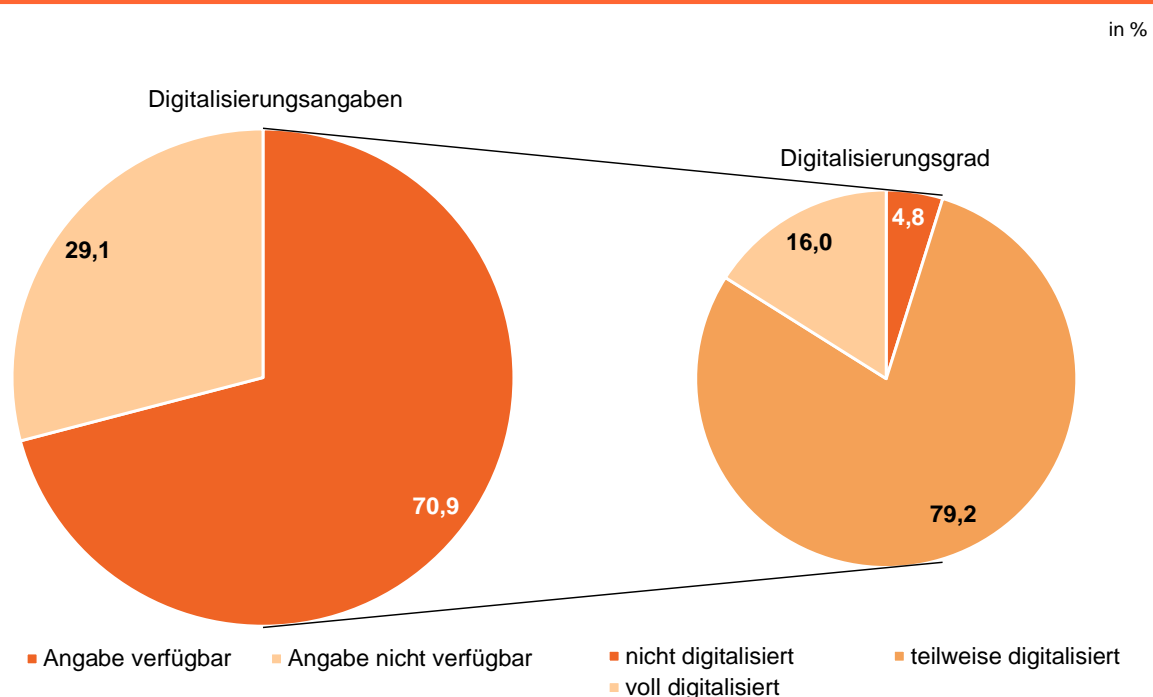
Die Analyse nach Art der Vorgabenerfüllung zeigt, dass die Bürokratiebelastung von Unternehmen A hauptsächlich durch Informationspflichten (30,5 %), Überwachungs- und Prüfungspflichten (30,4 %) sowie Dokumentationspflichten (22,3 %) getrieben ist (vgl. Abbildung 11). Dabei fallen die meisten Kosten für Informationspflichten und Überwachungs-/Prüfungspflichten im Bereich Arbeitsschutz an. Bei den Kosten für Dokumentationspflichten dominieren die Bereiche Finanzen/Steuern/Zoll und Personal. Andere Standardaktivitäten verursachen vergleichsweise geringe Kosten: Nachweispflichten und Kennzeichnungspflichten schlagen mit 4,4 % bzw. 1,7 % zu Buche. Antragspflichten und Statistikpflichten sorgen nur für eine geringfügige Belastung.

Abbildung 11: Bürokratiekosten nach Art der Vorgabenerfüllung für Unternehmen A



Da Digitalisierung dazu beitragen kann, Bürokratievorgaben – insbesondere die häufig auftretenden Informations- und Dokumentationspflichten – schneller und effizienter umzusetzen, interessierte uns, ob und inwiefern die Unternehmen Vorgaben digital erfüllen (Abbildung 12). Bei der Abfrage nach dem Digitalisierungsstatus (d. h., inwiefern eine Vorgabe digitalisiert ist) wurden bei rund 71 % der Vorgaben Angaben gemacht. In Unternehmen A sind die meisten Prozesse zumindest teilweise digitalisiert (ca. 79 %) und einige bürokratische Vorgaben werden sogar voll digital umgesetzt (ca. 16 %). Lediglich ein geringer Anteil von ca. 5 % der bürokratischen Vorgaben sind aktuell nicht digitalisiert. Offenbar bieten sich die Bereiche Personal und Arbeitsschutz besonders gut für den Einsatz von Software-Lösungen an: Hier finden sich die meisten teilweise bzw. voll digitalisierten Vorgaben.

Abbildung 12: Digitalisierungsgrad der Vorgabenerfüllung



© IfM Bonn 24 980201 07

Quelle: IfM Bonn: Erhebung Bürokratiekosten (2024), eigene Berechnungen.

Die teilweise oder analoge Bearbeitung bürokratischer Vorgaben kann verschiedene Gründe haben. So könnten Verwaltungen eine volldigitalisierte Lösung (noch) nicht anbieten. Möglich ist auch, dass auf dem Markt noch keine digitalen Tools für bestimmte Umsetzungsprozesse existieren. Das Unternehmen hofft unterdessen auf weitere Entlastung durch mehr digitalisierte Prozesse. So

begrüßt der CFO beispielsweise die Einführung der elektronischen Rechnung (E-Rechnung):

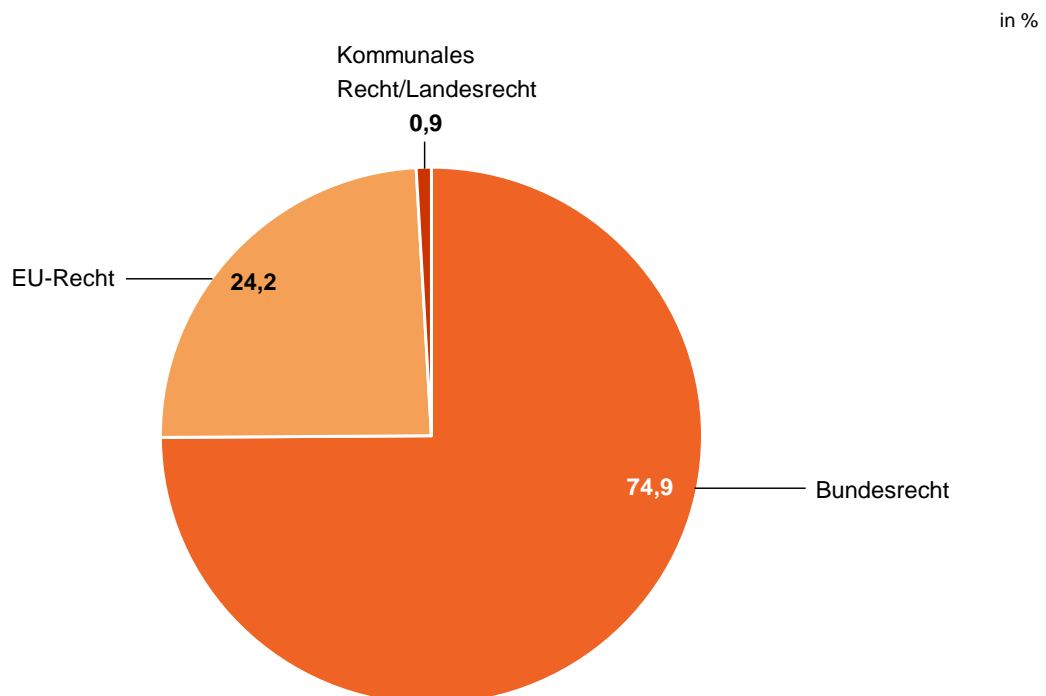
*„[...] E-Rechnung ist genau der richtige Schritt. Ich freu' mich drauf, auch wenn es zunächst als zusätzliche Bürokratie gesehen wird [...].“*

### 3.3 Unternehmen B

Unternehmen B ist ein international agierendes, familiengeführtes Unternehmen aus dem Maschinen- und Anlagenbau. Mit rund 500 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und einem Umsatz von rund 98 Millionen Euro im Jahr 2023 handelt es sich um das mittlere Unternehmen unter den Fallstudienunternehmen.

Die Erfüllung bürokratischer Vorgaben im Jahr 2023 verursachte im Unternehmen B Kosten von insgesamt 1,52 Millionen Euro, was einem Umsatzanteil von ca. 1,6 % entspricht. Rechnet man die Bürokratiekosten in personelle Ressourcen um, so entsprechen diese rund 24 Vollzeitäquivalenten.

Abbildung 13: Bürokratiekosten nach Gesetzgebungsebene für Unternehmen B



© IfM Bonn 24 980201 06

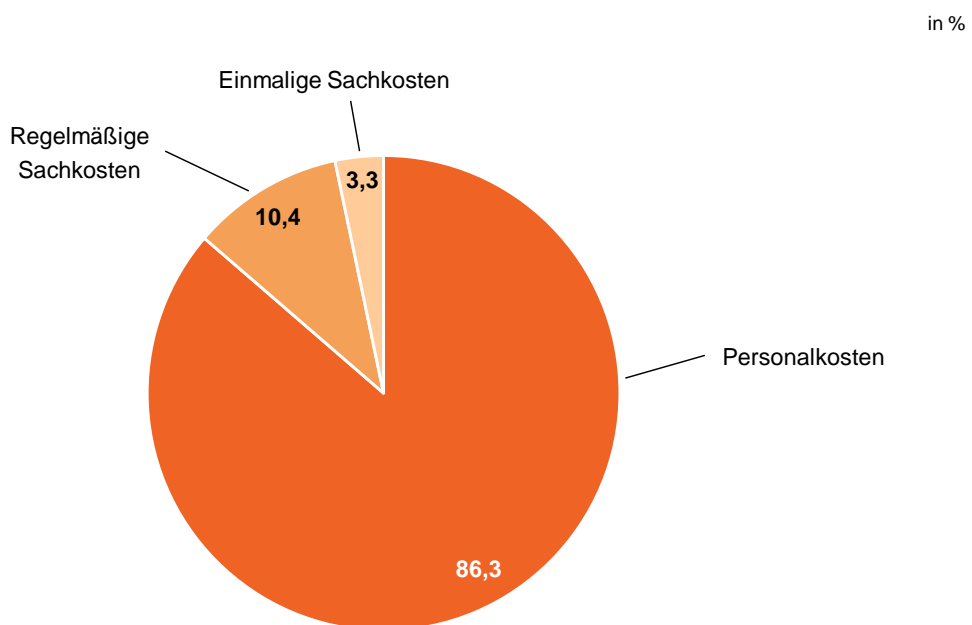
Quelle: IfM Bonn: Erhebung Bürokratiekosten (2024), eigene Berechnungen.

Die Analyse der Gesetzgebungsebene zeigt, dass etwa drei Viertel der Bürokratiekosten durch Vorgaben des Bundes verursacht werden (vgl. Abbil-

dung 13). Ein Viertel der Bürokratiekosten sind auf EU-Vorgaben zurückzuführen. Länder und Kommunen haben erwartungsgemäß nur einen marginalen Anteil an den gesamten Bürokratiekosten mit 0,9 %.

Auch in Unternehmen B vereinnahmen die Personalkosten mit 86,3 % den größten Anteil der Bürokratiekosten (vgl. Abbildung 14). Diese werden vor allem im Bereich Personal durch die Arbeitszeiterfassung und im Bereich Finanzen/Steuern/Zoll durch die Aufzeichnung steuerrelevanter Dokumente verursacht. Regelmäßige Sachkosten weisen einen Anteil von 10,4 % der bürokratischen Kosten auf, während 3,3 % einmalige Sachkosten darstellen.

Abbildung 14: Kostenarten der Bürokratie für Unternehmen B

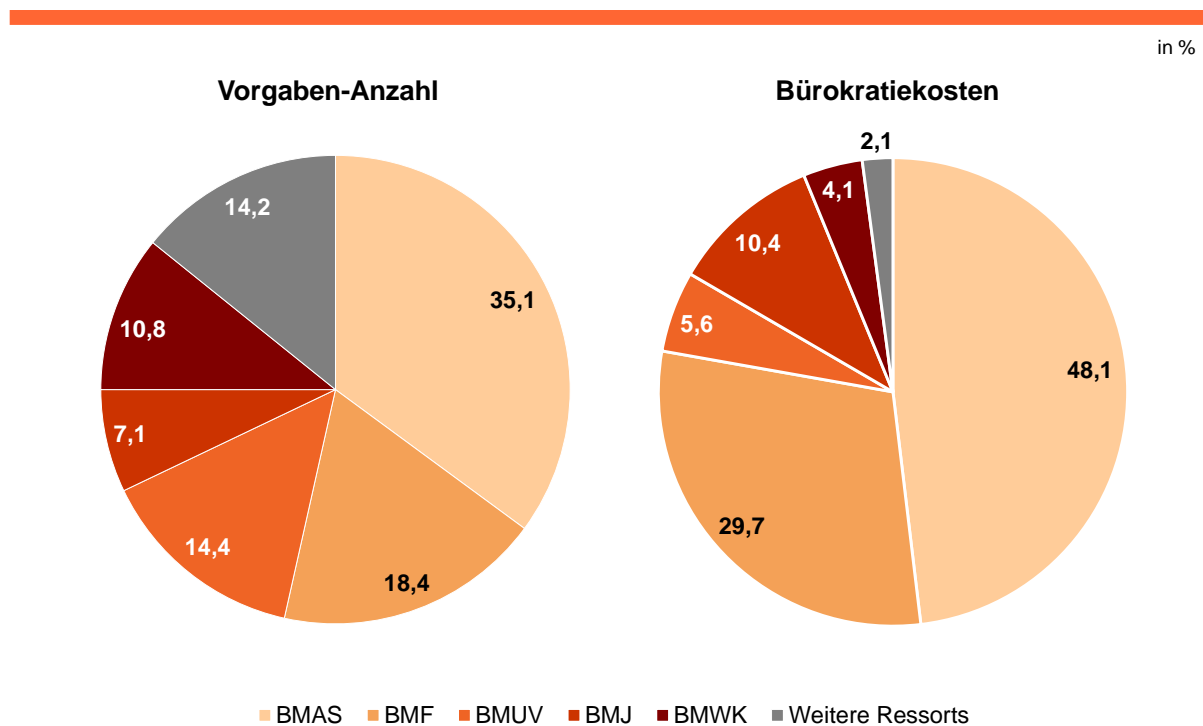


© IfM Bonn 24 980201 23

Quelle: IfM Bonn: Erhebung Bürokratiekosten (2024), eigene Berechnungen.

Die meisten bürokratischen Vorgaben und höchsten Bürokratiekosten gehen auch in diesem Unternehmen auf Vorgaben des BMAS wie auch des BMF zurück (vgl. Abbildung 15). Gemeinsam sind diese beiden Ressorts für jede zweite bürokratische Vorgabe verantwortlich und verursachen damit rund 78 % aller Bürokratiekosten im Unternehmen B. Wie zuvor beschrieben ist das BMUV zwar mit 14,4 % für einen wesentlichen Anzahl der Vorgaben zuständig, das resultiert jedoch in nur 5,6 % der Bürokratiekosten des Unternehmens A. Dies unterstreicht nochmal, dass die Anzahl der Vorgaben nicht mit der finanziellen Belastung gleichzusetzen ist.

Abbildung 15: Vorgabenanzahl und Bürokratiekosten nach Ressorts für Unternehmen B



© IfM Bonn 24 980201 32

Quelle: IfM Bonn: Erhebung Bürokratiekosten (2024), eigene Berechnungen.

Von den acht Themenbereichen verursacht der Bereich Finanzen/Steuern/Zoll mit einem Anteil von fast 40 % die höchsten Bürokratiekosten (vgl. Abbildung 16). Trotz der hohen Belastung bewertet das Unternehmen einzelne Vorschriften aus diesem Bereich als „Sowieso-Kosten“. Der Direktor für Finanzen und Recht betont die Notwendigkeit einer ordnungsgemäßen Buchführung:

*„Bücher würden wir auch ohne gesetzliche Grundlage führen – wir möchten ja wissen, wie viel Geld rein- und rausgeht“.*

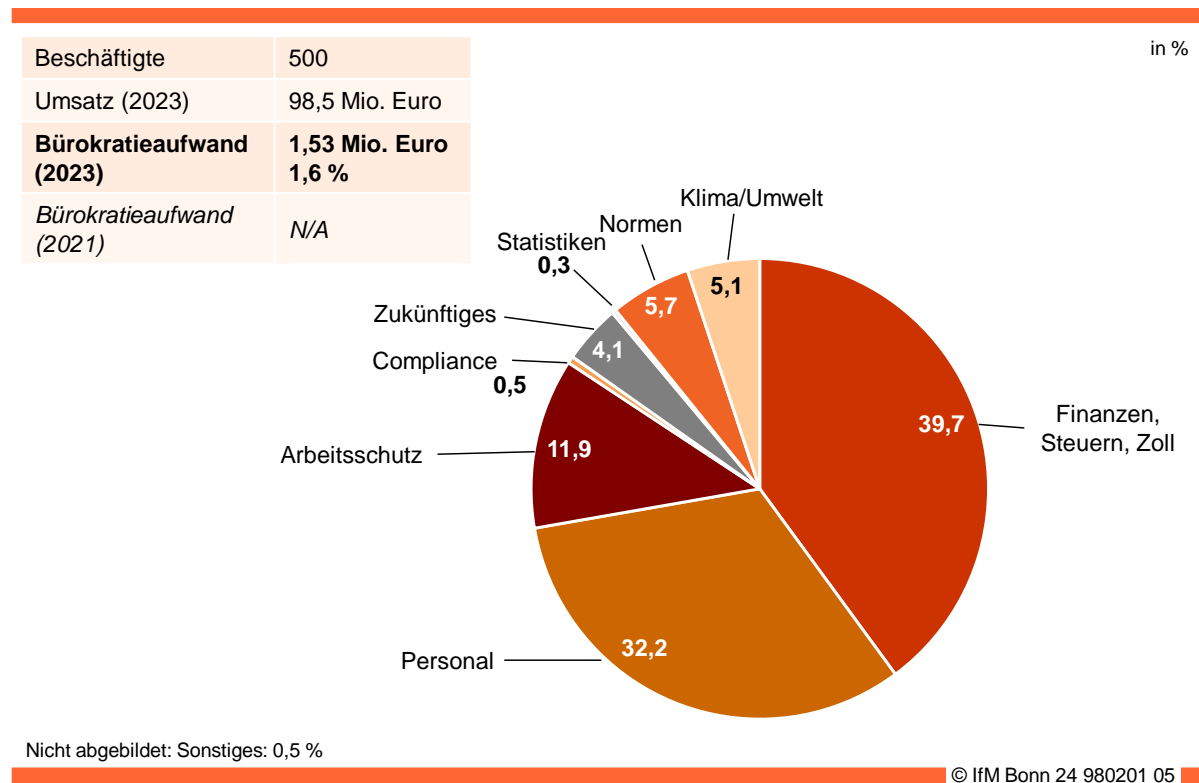
Etwa ein Drittel der gesamten Bürokratiekosten entfallen auf den Bereich Personal. Deutlich weniger Gewicht nimmt der Bereich Arbeitsschutz ein: Auf ihn sind 11,9 % der bürokratischen Kosten zurückzuführen. Vergleichsweise geringe Kostenanteile konnten wir in den Bereichen Normen (5,7 %) und Klima/Umwelt (5,1 %) ermitteln. Vorbereitende Maßnahmen zur Umsetzung bevorstehender bürokratischer Erfordernisse machen 4,1 % der Bürokratiekosten aus, werden jedoch als belastend empfunden. Der Direktor für Finanzen und Recht beschreibt die Situation wie folgt:



„Hier müssen sich sicherlich Routinen erst noch einstellen, die die Aufgabenerfüllung auf Dauer erleichtern können und damit die Belastung reduzieren.“

Die übrigen Bereiche (Compliance, Sonstiges, Statistiken) tragen insgesamt nur geringfügig zu den gesamten Bürokratiekosten bei (ca. 1,3 %).

Abbildung 16: Bürokratiekosten nach Themenbereichen für Unternehmen B



Quelle: IfM Bonn: Erhebung Bürokratiekosten (2024), eigene Berechnungen.

Wie auch schon bei Unternehmen A verursachen bestimmte bürokratische Vorgaben innerhalb der acht Themenbereiche überproportional hohe Kosten (vgl. Abbildung 17). Im Bereich Personal kann erneut die tägliche Arbeitszeiterfassung als größter Kostentreiber identifiziert werden. Sie verursacht jährliche Bürokratiekosten in Höhe von mehr als 380.000 Euro, was knapp drei Viertel der Bürokratiekosten im Bereich Personal entspricht. Im Bereich Arbeitsschutz ist der größte Kostenblock – ebenso wie in Unternehmen A – die Arbeitssicherheit, welche für ein Viertel der Kosten in diesem Bereich verantwortlich ist. Ein weiterer hoher Betrag fällt im Bereich Finanzen/Steuern/Zoll auf. Die Kosten für die Aufzeichnung von steuerrelevanten Vorgängen (wie z. B. Aufzeichnungen der Warenein- und -ausgänge, Buchungsbelege, Geschäftsbriefe etc.) stellen mit 38 % bzw. umgerechnet mit rund 230.000 Euro den größten Kostenblock dar. Wenngleich der individuelle Zeitaufwand für jeden Vorgang gering ist, fallen

diese Vorgänge im Geschäftsalltag sehr häufig an. Der Bereich Normen wird mit 98 % fast ausschließlich durch das Konformitätsbewertungsverfahren von Maschinen getrieben, was etwa 85.000 Euro entspricht.

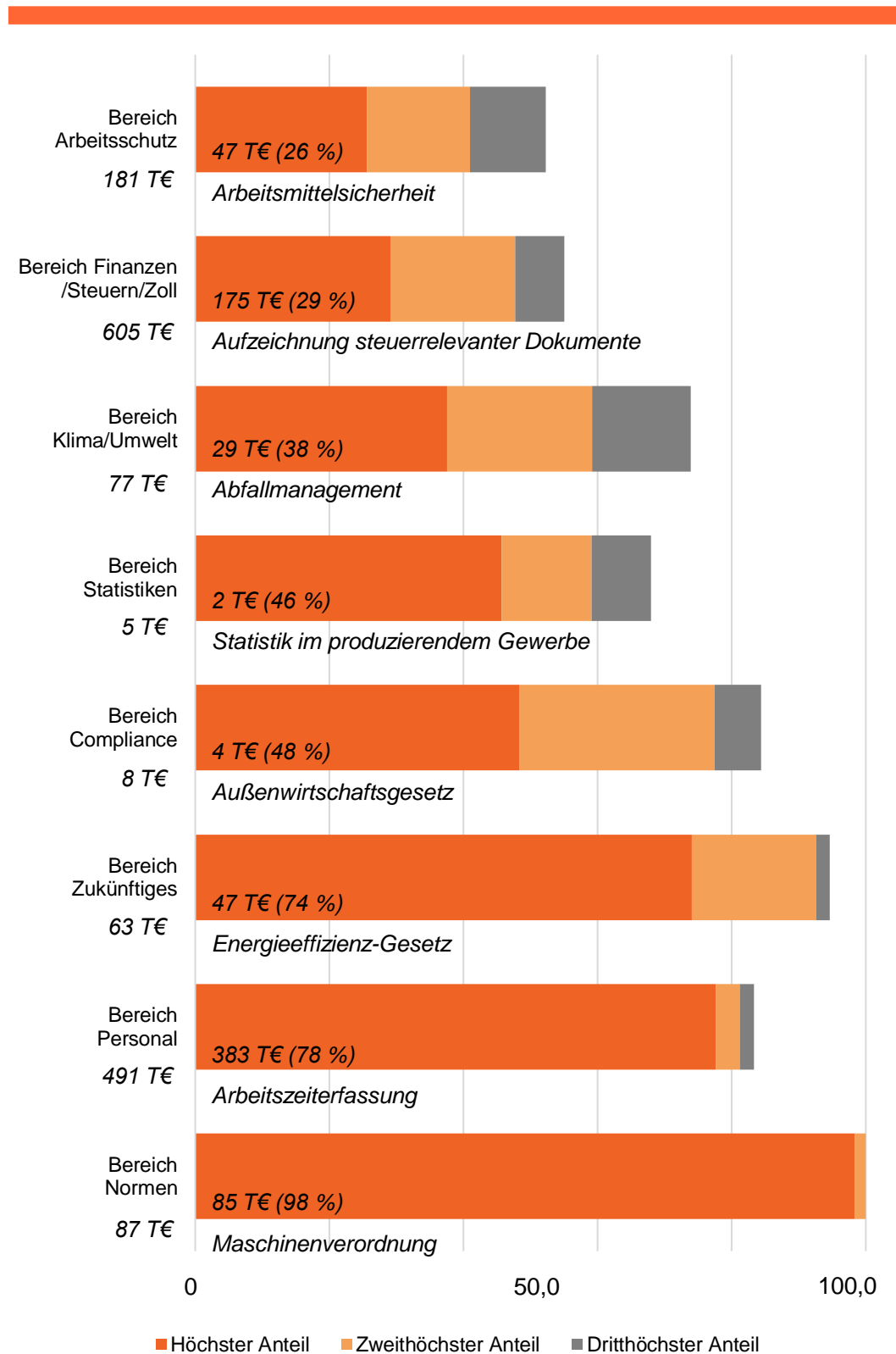
Im Bereich Klima/Umwelt treibt im Wesentlichen das Abfallmanagement (29.000 Euro) die Kosten. Die im Vergleich zu den anderen Fallstudienunternehmen hohen Kosten in Höhe von 16.000 Euro, die dem Unternehmen durch die regelmäßige Überwachung von Anlagen mit wassergefährdenden Stoffen entstehen, sind auf dessen spezifischen Standort nahe eines Gewässers zurückzuführen.

Die Kosten im Bereich Compliance werden vor allem durch das Außenwirtschaftsgesetz (AWG) getrieben. Konkret ist es die Antragsstellung für die Ausführungsgenehmigung bestimmter Güter (z. B. Dual-Use Güter), die die Kosten treibt. Zugleich ist festzustellen, dass die Gesamtkosten in diesem Bereich in Höhe von 4.000 Euro im Vergleich zu den beiden anderen Fallstudienunternehmen relativ gering ausfallen. Das Unternehmen zeigt sich diesbezüglich nicht überrascht und verweist auf ihre dezentrale Compliance Management Organisation. Der Direktor für Finanzen und Recht beschreibt dies wie folgt:

*„Die vergleichsweise geringen Compliance-Kosten sind auf unsere Unternehmenskultur und Organisation als inhabergeführtes Unternehmen zurückzuführen. Anders als andere Unternehmen mit Compliance Management Systemen ist in unserem Unternehmen jede Fachabteilung dafür verantwortlich, sich gesetzeskonform zu verhalten. Die Geschäftsführung berät bei Bedarf greift erst dann ein, wenn dies nicht gegeben ist.“*

Ebenfalls geringe Bürokratiekosten in Höhe von 5.000 Euro entfallen auf das Ausfüllen von Statistiken. Den höchsten Anteil nimmt dabei die monatliche Teilnahme an Berichten für Betriebe im Bereich Verarbeitendes Gewerbe ein. Durch die Umsetzung künftig in Kraft tretender Vorgaben entstehen dem Unternehmen bereits im Vorfeld hohe Kosten. Zum Befragungszeitpunkt wurden diese im Wesentlichen durch das Energieeffizienzgesetz (EnEfG) getrieben (47.000 Euro).

Abbildung 17: Vorgaben mit höchsten Bürokratiekosten für Unternehmen B – je Themenbereich

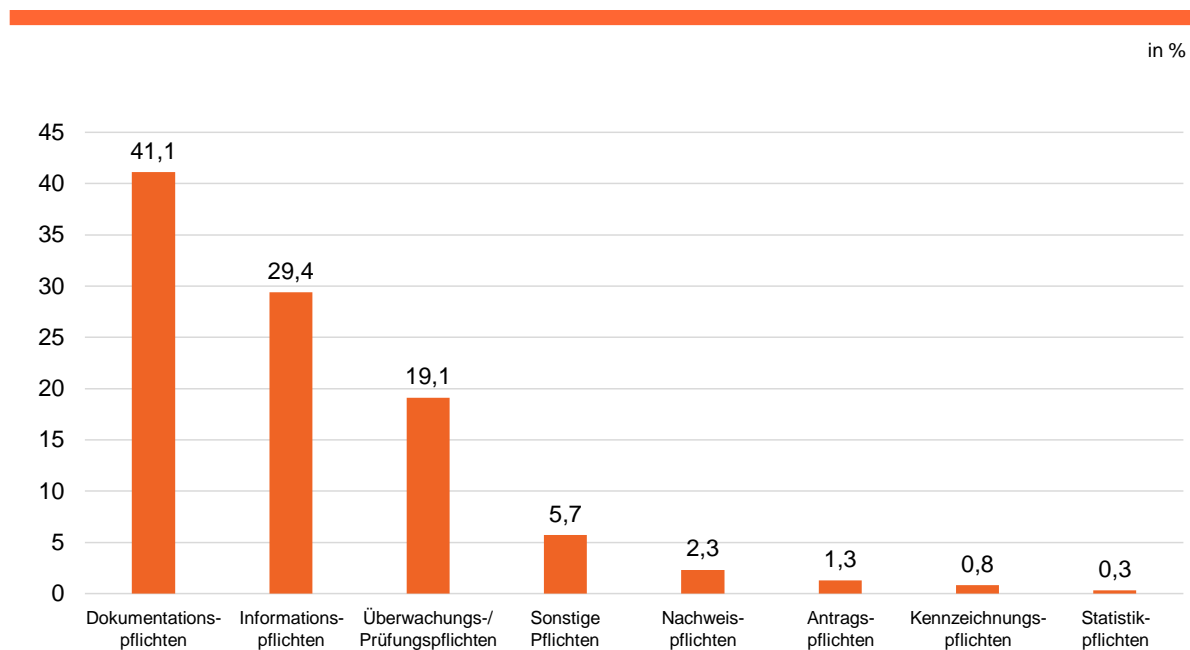


Erneut muss unterstrichen werden, dass diese Kosten eine Momentaufnahme darstellen. So stellte der Direktor für Finanzen und Recht beispielsweise im Nachgang fest, dass die Kosten für die Vorbereitungen auf die Nachhaltigkeitsberichterstattung (CSRD) inzwischen deutlich angestiegen sind:

*„Der gemessene Bürokratieaufwand stellt unseres Erachtens immer eine Momentaufnahme dar. Nach der Erhebung haben wir uns erstmals sehr intensiv mit den Vorgaben der CSRD beschäftigt und realisieren erst jetzt, welchen Aufwand wir betreiben werden müssen, um die Gesetze umsetzen zu können.“*

Auch bei Unternehmen B entstehen zusätzliche Kosten durch die Freistellung von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, die im Betriebsrat tätig sind. Im Unternehmen B ist eine Vollzeitbeschäftigte für Betriebsrat-Tätigkeiten freigestellt, was Kosten in Höhe von ca. 63.000 Euro im Jahr verursacht.

Abbildung 18: Bürokratiekosten nach Art der Vorgabenerfüllung für Unternehmen B



Quelle: IfM Bonn: Erhebung Bürokratiekosten (2024), eigene Berechnungen.

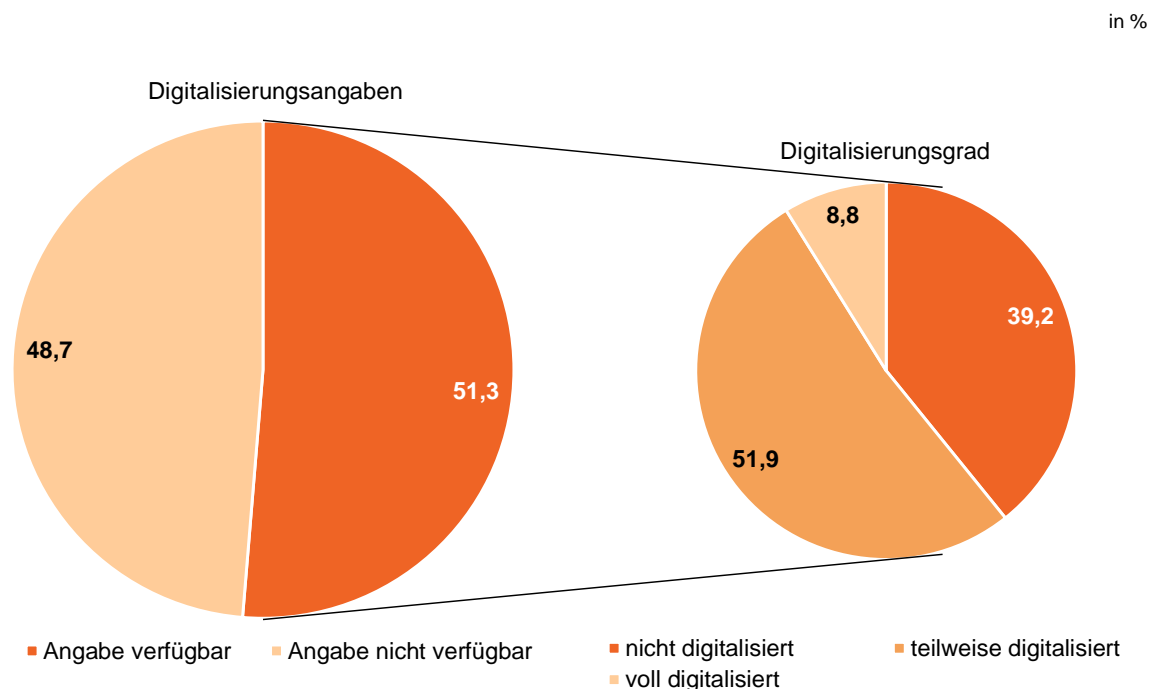
Eine erhebliche Belastung des Unternehmens B rührt aus Dokumentationspflichten sowie aus Informationspflichten. Mit 41,1 % bzw. 29,4 % sind sie die hauptsächlichen Verursacher der Bürokratiekosten. Etwa ein Fünftel der

Belastung geht auf Überwachungs- und Prüfungspflichten zurück. Alle weiteren Standardtätigkeiten verursachen hingegen vergleichsweise geringe Kosten.

Bei mehr als der Hälfte der Vorgaben erhielten wir Angaben zum Digitalisierungsstatus (vgl. Abbildung 19). Ebenso wie im Unternehmen A werden auch im Unternehmen B die meisten bürokratischen Prozesse teilweise digital erfüllt. Dass die digitalen Möglichkeiten nicht weiter ausgeschöpft werden (können), kann verschiedene Gründe haben. Ein Grund ist beispielweise, dass Behörden Prozessschritte immer noch analog durchführen oder es gesetzlich verankert ist, dass nur ein Dokument in Papierform rechtlich bindend ist. Der Direktor für Finanzen und Recht erläutert es wie folgt:

*„[...] Behörden geben Daten oftmals noch weiterhin in analoger Form bekannt und die Daten müssen im Anschluss unternehmensintern – faktisch systembrüchig – digitalisiert werden. Beispielsweise reicht man zwar eine digitale Steuererklärung ein. Der rechtlich wirksame Steuerbescheid geht allerdings noch in Papierform ein.“*

Abbildung 19: Digitalisierungsgrad der Vorgabenerfüllung



© IfM Bonn 24 980201 11

Quelle: IfM Bonn: Erhebung Bürokratiekosten (2024), eigene Berechnungen.

Das Unternehmen weist jedoch auch darauf hin, dass nicht alle Digitalisierungsmöglichkeiten auch wirtschaftlich sinnvoll sind. Insbesondere bei dem Ziel einer

Volldigitalisierung gilt es, eine angemessene Kosten-Nutzen Abwägung durchzuführen, so der Direktor für Finanzen und Recht:

*„Zum anderen stehen wir einigen Digitalisierungen aus wirtschaftlichen Gründen durchaus ablehnend gegenüber. Dies liegt oftmals daran, dass eine Volldigitalisierung weitere Programme bzw. Systeme erfordert, die teuer eingekauft werden müssen. [...] Unter Kostengesichtspunkten muss aber jeder Prozess hin zu einer Volldigitalisierung hinterfragt werden: Ist der gute alte Papieraktenordner nicht möglicherweise ausreichend?!“*

Immerhin knapp vier von zehn bürokratischen Vorgaben sind (noch) gar nicht digital erfüllbar und lediglich ein geringer Anteil von 8,8 % der Bürokratie im Unternehmen B wird voll digital abgewickelt. Ebenso wie in Unternehmen A sind im Unternehmen B die meisten Vorgaben im Bereich Personal, Compliance und Finanzen/Steuern/Zoll voll oder teilweise digitalisiert.

### **3.4 Unternehmen C**

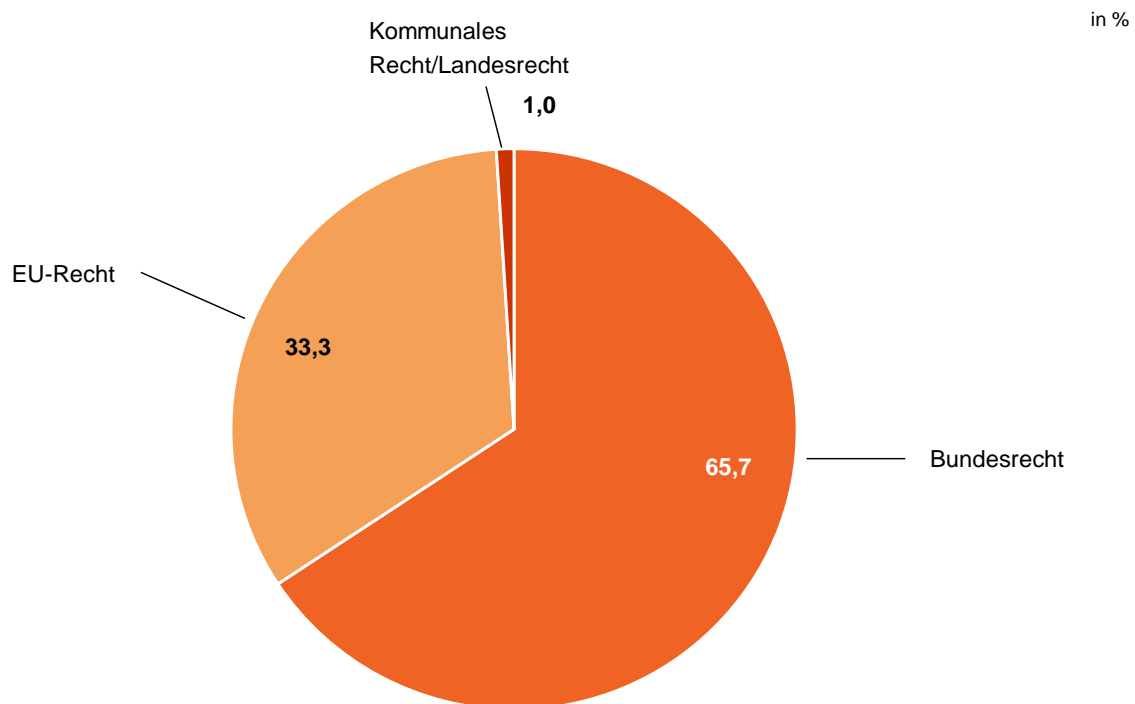
Auch bei Unternehmen C handelt es sich um ein inhabergeführtes, international agierendes Unternehmen. Im Jahr 2023 erzielte es mit ca. 150 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern einen Umsatz von rund 35 Millionen Euro und ist damit das kleinste der drei Fallstudienunternehmen.

Die Bürokratiekosten des Unternehmens C belaufen sich insgesamt auf 2,18 Millionen Euro für das Jahr 2023.<sup>15</sup> Dies entspricht ca. 6,3 % des Umsatzes und ist damit deutlich höher als bei den anderen Unternehmen. Umgerechnet befassen sich pro Jahr rund 34 Vollzeitäquivalent-Beschäftigte mit der Erfüllung bürokratischer Vorgaben.

---

<sup>15</sup> Die vergleichsweise hohen absoluten Bürokratiekosten des Unternehmens ergeben sich durch einen Mix aus verschiedenen Faktoren. Dazu zählen teilweise Unterschiede in Zeit- und Häufigkeitsangaben. Darüber hinaus werden bestimmte Tätigkeiten (z.B. Arbeitssicherheit und Statistiken) von Fachkräften mit entsprechend hohen Stundensätzen erfüllt. Insbesondere ist zu betonen, dass es sich um eine Momentaufnahme handelt und einzelne unternehmensindividuelle Umstände im Befragungszeitraum 2023 außergewöhnliche Kosten verursachen können wie z.B. Kurzarbeit oder einmalige Software- und Beratungskosten.

Abbildung 20: Bürokratiekosten nach Gesetzgebungsebene für Unternehmen C



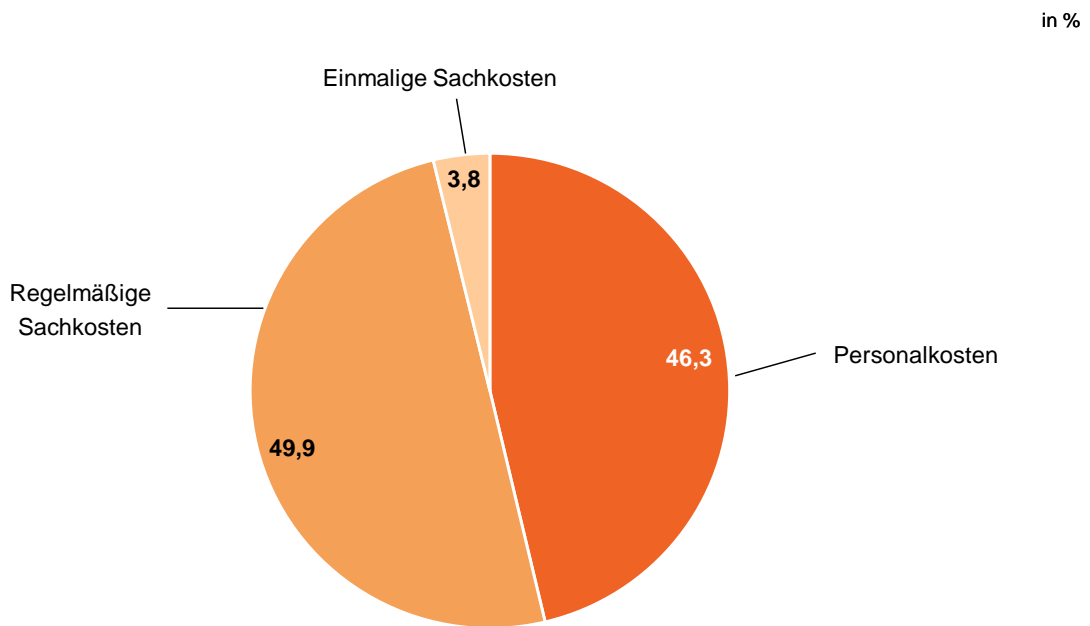
© IfM Bonn 24 980201 10

Quelle: IfM Bonn: Erhebung Bürokratiekosten (2024), eigene Berechnungen.

Die Differenzierung nach Gesetzgebungsebenen (vgl. Abbildung 20) zeigt analog zu den anderen Unternehmen, dass die Bürokratiekosten mehrheitlich durch Vorgaben der Bundesebene verursacht werden. Das übrige Drittel der Bürokratiekosten sind auf EU-Vorgaben zurückzuführen. Erwartungsgemäß machen Landesrecht und kommunales Recht nur einen sehr geringen Anteil (1,0 %) der gesamten Bürokratiekosten aus.

Die Analyse der Kostenarten (vgl. Abbildung 21) zeigt, dass regelmäßige Sachkosten den größten Kostenblock darstellen (49,9 %), gefolgt von den Personalkosten mit einem Anteil vom 46,3 %. Die hohen regelmäßigen Sachkosten werden durch die sehr hohen Kosten für die regelmäßige Prüfung der zahlreichen überwachungsbedürftigen Anlagen getrieben. Darüber hinaus zieht das Unternehmen in diversen Bereichen externe Berater (z. B. Datenschutz-Experten) hinzu, die ebenfalls die regelmäßigen Sachkosten in die Höhe treiben. Einmalige Sachkosten machen – ähnlich wie bei Unternehmen B – nur rund 3,8 % der Bürokratiekosten aus.

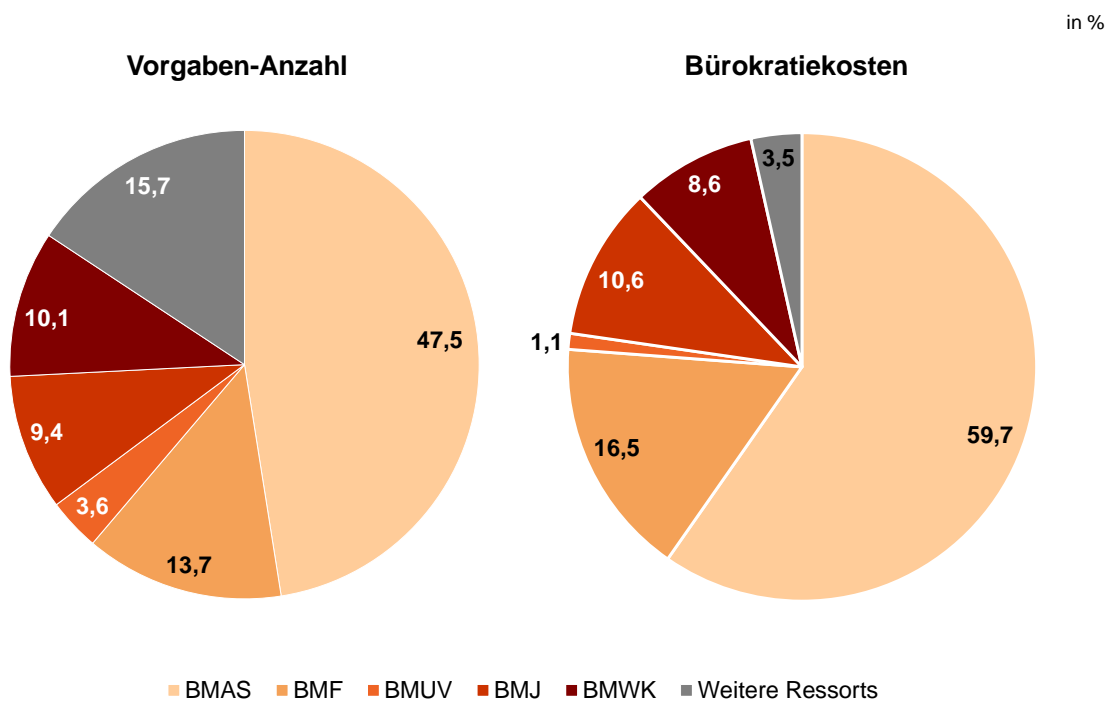
Abbildung 21: Kostenarten der Bürokratie für Unternehmen C



© IfM Bonn 24 980201 25

Quelle: IfM Bonn: Erhebung Bürokratiekosten (2024), eigene Berechnungen.

Abbildung 22: Vorgabenanzahl und Bürokratiekosten nach Ressorts für Unternehmen C



© IfM Bonn 24 980201 08

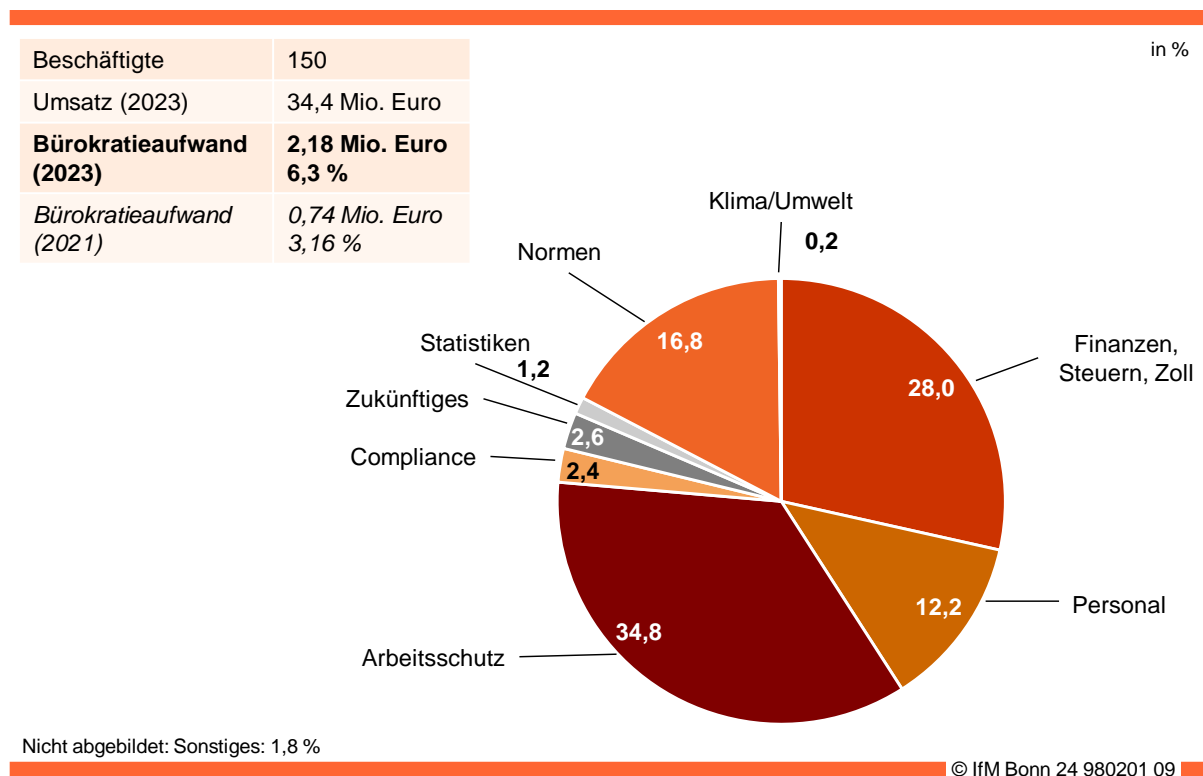
Quelle: IfM Bonn: Erhebung Bürokratiekosten (2024), eigene Berechnungen.



Die Unterscheidung nach Ressorts zeigt, dass auch in Unternehmen C die große Mehrheit der Vorgabenanzahl und der bürokratischen Kosten vor allem unter der Federführung vom BMAS stehen, mit deutlichem Abstand gefolgt durch Vorgaben des BMF und des BMJ (vgl. Abbildung 22). Die Belastung durch Vorgaben aus dem BMUV fallen vergleichsweise sehr gering aus. Dies liegt vor allem daran, dass das Unternehmen unter keine besondere Umweltregulierung fällt und z. B. kostenintensive Themenfelder wie Gefahrstoffe, Chemikalien und Immissionsschutz keine besondere Relevanz für das Unternehmen haben.

Die Verteilung der Bürokratiekosten auf die acht Themenbereiche (vgl. Abbildung 23) zeigt, dass mit gut einem Drittel der Bürokratiekosten der größte Anteil im Bereich Arbeitsschutz anfällt. Auch der Bereich Finanzen/Steuern/Zoll trägt mit einem Anteil von 28,0 % substantiell zu den Bürokratiekosten bei. Beide Bereiche verursachen – wie bei Unternehmen A – mehr als die Hälfte der gesamten Bürokratiekosten dieses Unternehmens.

Abbildung 23: Bürokratiekosten nach Themenbereichen für Unternehmen C



Quelle: IfM Bonn: Erhebung Bürokratiekosten (2024), eigene Berechnungen.

Die Erfüllung der Vorgaben im Bereich der Normen machen 16,8 % der Bürokratiekosten aus. Das Unternehmen unterstreicht dabei auch die besonders hohe Dynamik in diesem Bereich. So beschreibt der Geschäftsführer, die stetig

wachsenden Anforderungen am einfachen Beispiel der durchschnittlichen Länge der Betriebsanleitungen:

*„Als ich hier im Betrieb angefangen haben, war [eine] Betriebsanleitung genau 3 Seiten lang, heute ist sie über 150 Seiten lang. [...] In meiner Wahrnehmung sind die bürokratischen Anforderungen in den letzten Jahren stark gestiegen. Es wird mehr und mehr.“*

Die Bürokratiekosten im Bereich Personal liegen anteilig bei 12,2 %. Die übrigen Bereiche (Compliance, Klima/Umwelt, Statistiken, Sonstiges, Zukünftiges) tragen jeweils weniger als 3 % zu den Bürokratiekosten bei.

Auch in diesem Unternehmen lassen sich einige besonders große Bürokratiekostentreiber identifizieren (vgl. Abbildung 24). Im Jahr 2023 hat das Unternehmen Kurzarbeit angemeldet. Infolgedessen verursachte der mit der Beantragung und Abwicklung verbundene Prozess Kosten in Höhe von rund 138.000 Euro – und damit mehr als die Hälfte der gesamten Bürokratiekosten im Personal-Bereich. Der kaufmännische Leiter im Unternehmen C betonte:

*„Die Kurzarbeit war für die Personalabteilung Gift. Das Personal musste jeden Tag händisch ins System eingegeben werden. Das wurde später auch sehr aufwändig geprüft – vier Mitarbeiter haben wir für die Prüfung abgestellt. Angesichts des Aufwands hat sich die zweimonatige Kurzarbeit für uns wirtschaftlich nicht gelohnt. Das lohnt sich erst bei einer länger andauernden Kurzarbeit. Die Entscheidung über die Beantragung muss halt leider zu Anfang getroffen werden.“*

Ähnlich wie bei den anderen Unternehmen entstehen im Arbeitsschutz hohe Bürokratiekosten zur Sicherstellung der Arbeitsmittelsicherheit (u. a. regelmäßige Prüfungen von überwachungsbedürftigen Anlagen). In Unternehmen C fielen im Jahr 2023 Kosten in Höhe von rund 516.000 Euro an, was einem Anteil von 68 % der gesamten Bürokratiekosten im Arbeitsschutz-Bereich entspricht. Der kaufmännische Leiter beklagt die zunehmende bürokratische Belastung gerade in diesem Bereich:

*„Das wird auch mehr und mehr. Der Kranführerschein ist neu, Leiter und alle aufgestellten Regale müssen geprüft werden.... Man muss halt vieles nachhalten. Falls etwas passiert, muss man alles lückenlos nachhalten können.“*

Die höchsten Kosten im Bereich Finanzen/Steuern/Zoll sind auf die Nachweisführung für umsatzsteuerbefreite Tatbestände zurückzuführen. Die diesem

Posten zugeordneten Kosten von rund 160.000 Euro entsprechen 26 % der Gesamtkosten in diesem Themenbereich.

Rund drei Viertel der im Bereich Normen anfallenden Kosten gibt das Unternehmen für die Umsetzung der Maschinenverordnung (183.000 Euro) und Produktsicherheitsvorgaben aus (100.000 Euro). Sie sind Folge häufiger Änderungen der bürokratischen Vorgaben. Um sich regelkonform zu verhalten, ist das Unternehmen entsprechend gefordert, seinen Kenntnisstand stetig zu aktualisieren. Die hohe Dynamik erfordert einen stetigen Anpassungsbedarf und damit hohe Such- und Informationskosten, wie der Geschäftsführer anschaulich beschreibt:

*„Die Gesetzeslage verändert sich ständig. Man braucht halt Experten, die sich ständig auf dem Laufenden halten und Änderungen der Maschinenverordnung im Blick haben. Und Normen werden nicht nur in Deutschland, sondern auch in anderen Ländern verändert. Zum Beispiel musste nach dem Brexit die Maschinensicherheit an neue Normen angepasst werden. Die ständige Pflege ist z. B. für die Gewährleistung wichtig.“*

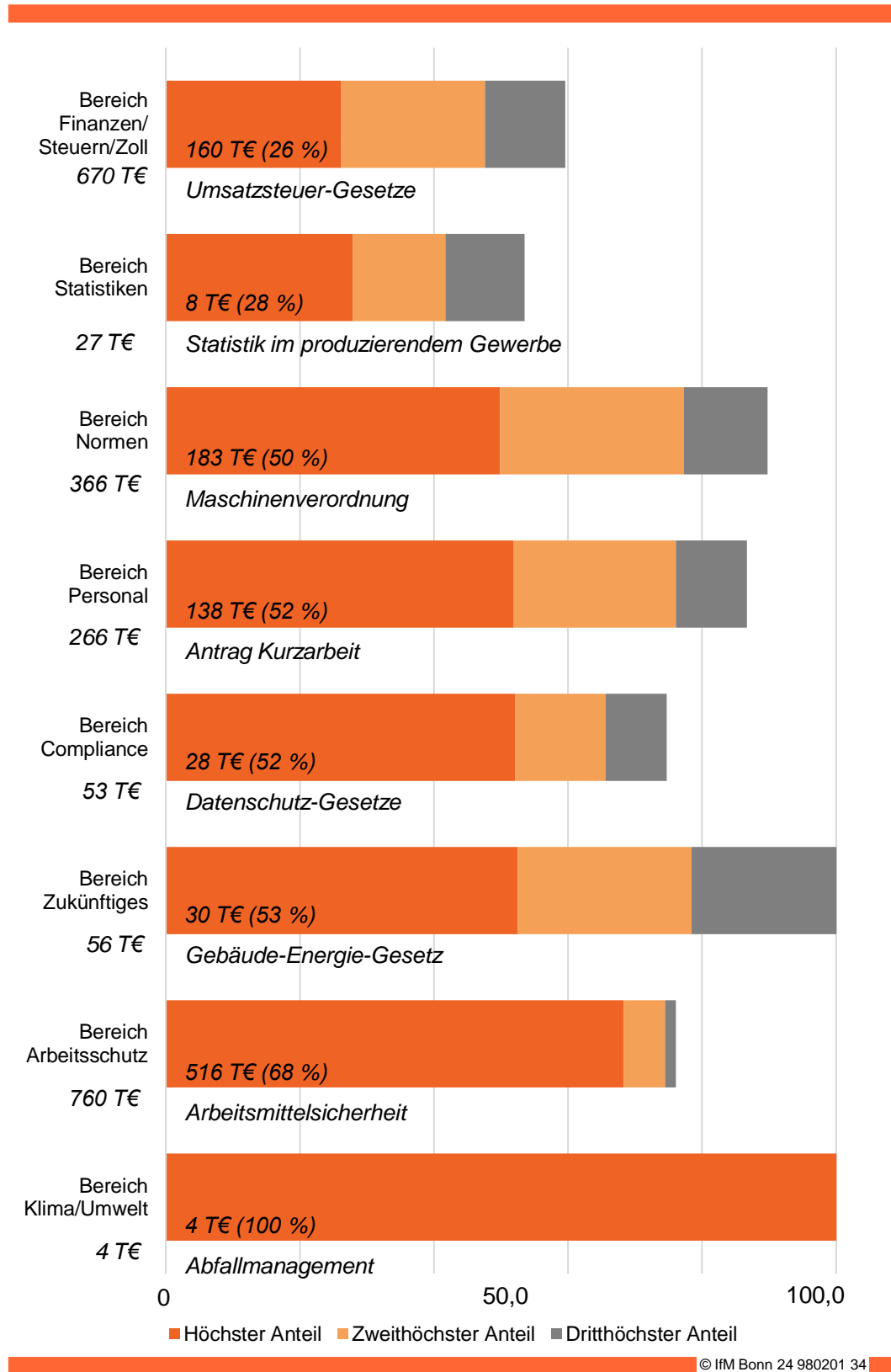
Dass alle Normen stets auf dem Laufenden gehalten werden, ist für das Unternehmen existenziell. Da die Produkte teils im toxischen Bereich eingesetzt werden, stellen die Kunden hohe Sicherheitsansprüche an das Unternehmen. Der Geschäftsführer betont die akribische Nachverfolgbarkeit aller Produktbestandteile:

*„Die gesamte Wertschöpfungskette muss nachweisbar sein – und zwar bis auf die kleinste Unterlegscheibe. Passt das nicht, fällt unser Unternehmen aus der Lieferkette.“*

Der Bereich Compliance trägt zwar nur zu einem geringen Teil zu den Gesamtbürokratiekosten bei. Die Schulungen von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern über die Datenschutzgrundverordnung belasten das Unternehmen jedoch immerhin mit 27.000 Euro. Auch betont der kaufmännische Leiter die stetig steigende indirekte Belastung durch Informationsbedarfe ihrer Kunden bezüglich Lieferkettengesetz und Nachhaltigkeitsberichterstattung:

*„Zu Beginn mussten wir Informationen über Lieferkette und Nachhaltigkeits-Aspekte im Schnitt 15 Seiten je Kunde ausfüllen, inzwischen sind es rund 90 Seiten pro Kunde. [...] Dabei sind die Anforderungen zwar ähnlich, aber nicht standardisiert, was den Aufwand zusätzlich erhöht.“*

Abbildung 24: Vorgaben mit höchsten Bürokratiekosten für Unternehmen C – je Themenbereich



Die Kosten bei den Statistischen Pflichten (27.000 Euro) werden vor allem durch die Statistik im Produzierenden Gewerbe und Meldepflichten für statistische Zwecke wie beispielsweise Auslandszahlungen getrieben. Im Gespräch wies das Unternehmen C zudem darauf hin, dass teilweise statistische Angaben gefordert werden, die technisch nicht geliefert werden können. Beispielsweise wurde das Unternehmen im Rahmen einer Preisstatistik aufgefordert, die Preise ihrer Produkte für einen bestimmten Zeitraum aufzulisten und entsprechend eine Preisentwicklung abzubilden. Jedoch produziert das Unternehmen C keinen standardisierten Produkten, sondern für Kundenbedürfnisse hochspezialisierte Maschinenelemente. Entsprechend sind die Preise für unterschiedliche Produkte nicht unmittelbar vergleichbar und der kaufmännische Leiter sah diese Preisstatistik als nicht sinnvoll an. Darüber hinaus werden die Statistikpflichten durch die kaufmännische Leitung des Unternehmens erfüllt, was die Bürokratienkosten durch den entsprechend hohe Stundensatz ebenfalls erhöht.

Bei den zukünftigen bürokratischen Vorgaben verursachen – wie auch im Unternehmen B – die Vorbereitungsmaßnahmen im Zusammenhang mit dem Gebäude-Energie-Gesetz (GEG) die höchsten Kosten.

In diesem Themenbereich gilt ein besonderes Augenmerk dem von der EU geplanten PFAS-Beschränkungsplan. Der Vorschlag eines Verbots von per- und polyfluorierte Chemikalien (PFAS) hat zu großer Unsicherheit beim Unternehmen und nicht nur in finanzieller Hinsicht Bürokratienkosten verursacht, sondern auch psychologische Kosten bewirkt – sowohl auf Geschäftsführungsebene als auch in der Belegschaft. Denn: Ein PFAS-Verbot würde dem Unternehmen die Geschäftsgrundlage entziehen. Entsprechend kritisiert der Geschäftsführer:

*„Ein Verbot ist ein Frontalangriff auf unser Geschäftsmodell. Das hat zu immensen Stress in unserem Unternehmen, in unserer Belegschaft geführt. Ich bin froh, dass Mitarbeiter nicht gekündigt haben.“*

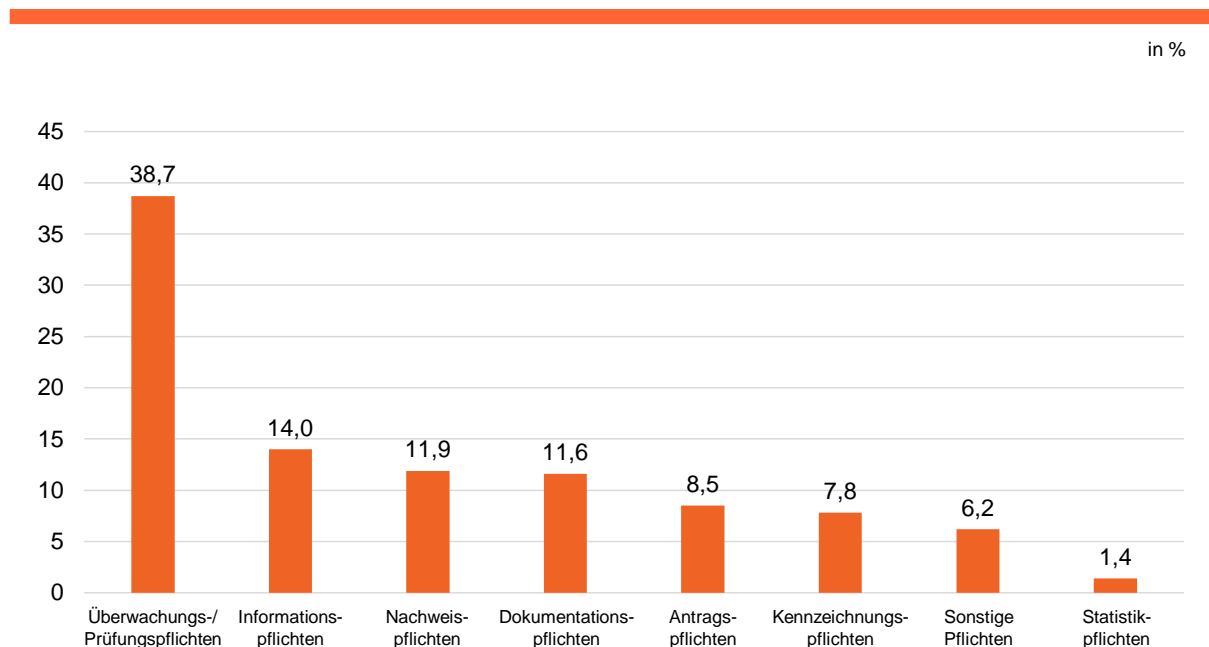
Das Beschränkungsplan verdeutlicht abermals, dass die Bürokratiebelastung eine Momentaufnahme wiedergibt: Erst das Aufleben der Diskussionen hat zu kurzfristigen Anstieg der Bürokratienkosten in diesem Bereich gesorgt.

Der Bereich Klima/Umwelt spielt für das Unternehmen im regulären Geschäftsbetrieb eine untergeordnete Rolle und verursacht im Bereich des Abfallmanagements lediglich Bürokratienkosten in Höhe von insgesamt 4.000 Euro. Darüber hinaus ist das Unternehmen C aufgrund seiner Größe und seinem emissions-

armen Maschinenpark von vielen Umweltgesetzen nicht betroffen, was den relativ geringen Anteil in diesem Bereich erklärt.

Mit Blick auf die Standardaktivitäten zeigt sich, dass die größte Bürokratiebelastung für Unternehmen C aus der Verpflichtung zur Aufbewahrung von Unterlagen rührt (38,7 %, vgl. Abbildung 25). Der vergleichsweise hohe Wert ist auf Besonderheiten bei der Inventur zurückzuführen. Neben einer permanenten unterjährigen Inventur führt das Unternehmen jährlich auch eine stichtagsbezogene Inventur durch. Dies spiegelt das Bemühen um ein regelkonformes Verhalten wider.

Abbildung 25: Bürokratiekosten nach Art der Vorgabenerfüllung für Unternehmen C



© IfM Bonn 24 980201 29

Quelle: IfM Bonn: Erhebung Bürokratiekosten (2024), eigene Berechnungen.

Der kaufmännische Leiter erklärt die starke bürokratische Belastung durch Inventurtätigkeiten:

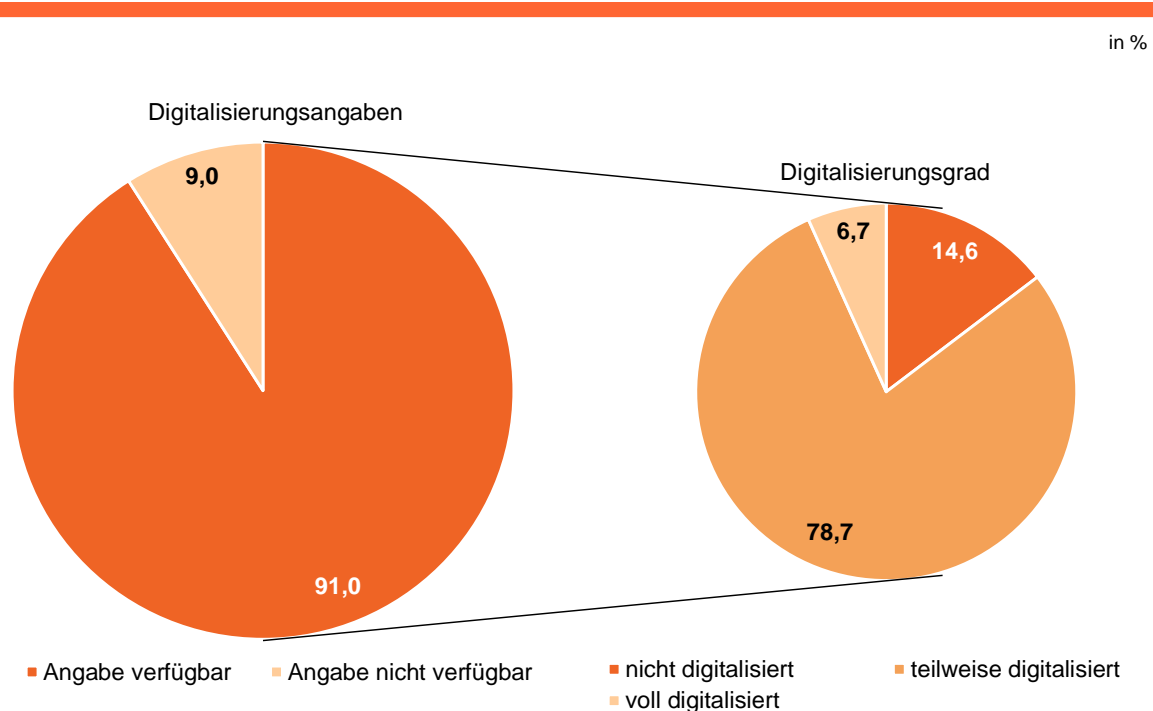
*„Die Schnellebigkeit unseres Geschäfts kann zu Fehlbeständen führen. Wir führen dann eben neben der unterjährigen Inventur auch eine Stichtagsinventur durch. Schließlich muss die Herkunft jedes Teils – sogar für jede Unterlegscheibe – für 10 Jahre nachgehalten werden. Früher reichten da 80 %. Das*

*bedeutet für uns: Der Betrieb wird dann für zwei Tage geschlossen. Alle Mitarbeiter sind dann in die Inventur involviert.“*

Anders als in Unternehmen A und B verteilen sich in diesem Unternehmen die Bürokratiekosten stärker auch auf andere Standardaktivitäten. So verursachen Informationspflichten (14,0 %) als auch Nachweis- (11,9 %) und Dokumentationspflichten (11,6 %) eine ähnlich hohe Belastung. Das Ausfüllen von Anträgen und die Verpflichtung, die Produkte mit bestimmten Angaben zu versehen, machen 8,5 % und 7,8 % der Belastungen aus. Abermals sind die Bürokratiekosten, die aus der Verpflichtung zur Verfügungstellung bestimmter Informationen an Dritte, marginal.

Ebenso wie Unternehmen A und Unternehmen B sind auch bei Unternehmen C die meisten bürokratischen Prozesse teilweise digital durchführbar (78,7 %) (vgl. Abbildung 26). Rund 15 % aller bürokratischen Vorgaben, bei denen der Digitalisierungsstatus angegeben wurde, werden im Unternehmen aktuell nicht digital erfüllt. Lediglich ein kleiner Anteil von 6,7 % aller bürokratischen Vorgaben können bereits vollständig digital umgesetzt werden. Die meisten voll oder teilweise digitalisierten Vorgaben finden sich auch hier im Bereich Personal, Arbeitsschutz und Finanzen/Steuern/Zoll.

Abbildung 26: Digitalisierungsgrad der Vorgabenerfüllung



### 3.5 Analyse Gemeinsamkeiten und Unterschiede

Die detaillierte Darstellung der Bürokratiekosten in den drei Unternehmen verdeutlicht, dass vor allem die Bereiche Arbeitsschutz, Finanzen/Steuern/Zoll und Personal für einen erheblichen Bürokratieaufwand in den Unternehmen verantwortlich sind. Dabei konzentrieren sich die Belastungen auf bestimmte Gesetze, die die Unternehmen gleichermaßen (regelmäßig) umsetzen müssen, wie die Sicherstellung der Arbeitsmittelsicherheit und die Arbeitszeiterfassung, die Maschinenverordnung sowie das Abfallmanagement. Unternehmen A und B haben sogar im Bereich Arbeitsschutz nahezu exakt die gleichen Bürokratiekostenanteile für Arbeitsmittelsicherheit, Mitarbeiterschulungen und Unterweisungen und Vorgaben zu Kühlschmierstoffen.

Zugleich ist zu konstatieren, dass trotz der Ähnlichkeiten der Unternehmen hinsichtlich ihres Kerngeschäfts, ihres industriell-geprägten Kundenstamms, ihrer weltweiten Vertriebsstrukturen, ihrer starken Marktpositionen und ihrer Innovationsstärke, die unternehmensindividuelle Ausgestaltung dieser Merkmale, wie auch Routinen im Umgang mit bürokratischen Vorgaben, der Unternehmenskultur oder der Digitalisierungsgrad des Unternehmens die jeweils anfallenden Bürokratiekosten sehr unterschiedlich gestalten.

So ist im Bereich der Normen beispielsweise die elektromagnetische Verträglichkeitsprüfung für Unternehmen A und C relevant, für Unternehmen B hingegen nicht. Wengleich Unternehmen A und B im Bereich Personal einen ähnlichen Bürokratiekostenanteil bei der Vorgabe der Arbeitszeiterfassung aufweisen, unterscheiden sie sich jedoch signifikant bei Bürokratiekosten für den Betriebsrat, wo Unternehmen A den sechsfach höheren Bürokratiekostenanteil aufweist.

Auch äußere Umstände wie exogene Schocks können Bürokratiekosten im Unternehmen verursachen, etwa wenn infolge eines staatlich verordneten Lieferstopps die Anmeldung von Kurzarbeit erforderlich ist. Auch das Vorhandensein eines Betriebsrats oder der Aufbau eines Management Compliance Systems mit umfassender Schulung verursachen unterschiedliche Kosten in den Unternehmen.

Unterschiede ergeben sich ebenfalls aus der Unternehmensgröße. So bereitet sich das große der Unternehmen auf die Berichtspflichten zur Nachhaltigkeitsberichterstattung vor. Eine bürokratische Vorgabe, die die beiden anderen Unternehmen zumindest momentan (noch) nicht umsetzen müssen.



Weitere Unterschiede in der Bürokratiekostenhöhe in den jeweiligen Themenbereichen können darin begründet sein, dass bestimmte Vorgänge unterschiedlich häufig durchgeführt werden müssen, so z. B. die Anbringung vorgeschriebener Kennzeichnungen, die in den einzelnen Unternehmen erheblich differierte. Ebenso ist die Zeit, die für die Umsetzung einzelner bürokratischer Vorgaben aufgewendet wird, in den drei Unternehmen teils sehr unterschiedlich und auch die Stundenlöhne für vergleichbare Tätigkeiten differierten in den betrachteten Unternehmen.

#### 4 Analyse Gold-Plating

Im Kontext mit der Umsetzung von EU-Regelungen in nationales Recht wird häufig der Begriff „Gold-Plating“ verwendet. Doch was versteht man eigentlich unter diesem Begriff und warum kann Gold-Plating Unternehmen zu Nachteilen im internationalen Wettbewerb führen?

Der Begriff Gold-Plating bezeichnet die verschärfte Umsetzung von EU-Richtlinien in nationales Recht, indem auf nationaler Ebene Gesetzesbestandteile hinzugefügt werden, die über das geforderte Maß der EU hinausgehen (vgl. Nationaler Normenkontrollrat 2024). Dabei werden im Wesentlichen drei Arten von Gold-Plating differenziert, nämlich „echtes Gold-Plating“, „unechtes Gold-Plating“ und „passives Gold-Plating“ (vgl. Nationaler Normenkontrollrat 2024). Echtes Gold-Plating liegt vor, wenn aktiv zusätzliche, strengere Anforderungen im nationalen Recht hinzugefügt werden, die über das vorgegebene EU-Maß hinausgehen. Unechtes Gold-Plating beschreibt den Tatbestand, dass eine EU-Richtlinie den Staaten bei der Umsetzung der Vorgabe Spielräume bei der Ausgestaltung einräumt, weil bestimmte Aspekte dieser Vorgabe nicht konkret geregelt sind. Dabei muss die Nutzung dieser Spielräume bei der nationalen Umsetzung jedoch nicht per se zu einer bürokratischen Mehrbelastung führen. Das passive Gold-Plating bezeichnet Fälle, in denen bestehende strengere nationale Vorgaben nach Umsetzung einer EU-Richtlinie beibehalten und enthaltende Möglichkeiten für Vereinfachungen nicht genutzt werden (vgl. Nationaler Normenkontrollrat 2024).

Da Datenbanken nicht eindeutig ausweisen, welche EU-Richtlinien verschärft in nationales Recht umgesetzt werden, ist die Identifikation der betreffenden nationalen Gesetze nur näherungsweise möglich. Auswertungen der OnDEA-Datenbank des Statistischen Bundesamtes legen nahe, dass 60 (ca. 17 %) der in dieser Studie untersuchten Gesetze sowohl nationale Vorgaben als auch EU-Vorgaben beinhalten. Dieses Ergebnis lässt die Vermutung zu, dass diese einer Art von Gold-Plating unterliegen könnten. Es ist davon auszugehen, dass ein gewisser Anteil dem echten Gold-Plating zuzurechnen ist.

Exemplarisch sei hier das vor Kurzem in Kraft getretene Hinweisgeberschutzgesetz (HinSchG) angeführt. Die entsprechende EU-Richtlinie (EU-Whistleblower-Richtlinie) beschränkt sich im Anwendungsbereich auf Unionsrecht. Das deutsche Gesetz erweitert jedoch den Anwendungsbereich des Gesetzes erheblich. Denn anders als in der europäischen Vorgabe vorgesehen wurde der sachliche Anwendungsbereich auf das gesamte Strafrecht und sämtliche

Ordnungswidrigkeiten ausgeweitet und eine Verpflichtung zur Einrichtung eines anonymen Meldekanals, einschließlich einer Rückmeldemöglichkeit in den Unternehmen, vorgeschrieben. Zudem werden im deutschen Recht bestimmte bußgeldbewehrte Verstöße miteingeschlossen (vgl. Schiemann & Schnabel 2023). Auch der Bundesverband der deutschen Industrie (BDI) hatte den damaligen Gesetzesentwurf wegen dieser Verschärfung des Anwendungsbereiches kritisiert (vgl. BDI 2022). Beides sind Regelungen, die nicht von der Richtlinie gefordert werden, aber insbesondere kleinere und mittelständische Unternehmen übermäßig bürokratisch belasten.

Auch die Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) unterliegt dem echten Gold-Plating: Das Regelwerk umfasst in Deutschland 99 Artikel und 173 erläuternde Erwägungsgründe. Die Umsetzung geht insbesondere für kleine und international tätige Unternehmen mit großen Herausforderungen und einer deutlichen Bürokratiebelastung einher (vgl. Harta et al. 2023), wie die Bürokratiekosten für die DSGVO von Unternehmen C deutlich machen. Für sie ist es höchst aufwendig, im Detail die unterschiedlichen Vorgaben, die in den einzelnen Mitgliedsländern gelten, zu identifizieren und zu befolgen.

Das im November 2023 in Kraft getretene Energieeffizienzgesetz (EnEfG) setzt die EU-Richtlinie zur Energieeffizienz in deutsches Recht um und ist ein Paradebeispiel für echtes Gold-Plating (vgl. Bundesregierung 2024). Der entscheidende Punkt über die bürokratische Belastung von Unternehmen steht im Artikel 11 der EU-Richtlinie, welche konkret die Grenze des jährlichen Gesamtenergieverbrauchs nennt, ab der ein aufwendiges Energie- oder Umweltmanagementsystem eingeführt werden muss (vgl. EUR-Lex 2023). Diese Grenze legt die EU-Richtlinie auf einen jährlichen Gesamtenergieverbrauch von mehr als 23,61 GWh fest, sodass Unternehmen, die weniger verbrauchen, nicht unter das Gesetz fallen (vgl. BAFA 2024, EUR-Lex 2023). Die nationale Umsetzung durch das EnEfG verschärft diese Grenze massiv, indem deutsche Unternehmen bereits mit einem jährlichen Gesamtenergieverbrauch von mehr als 7,5 GWh ein Energie- oder Umweltmanagementsystem einführen müssen (§ 8 Abs.1 EnEfG). Diese starke Absenkung des deutschen Grenzwertes auf ein Drittel des vorgesehenen EU-Grenzwertes führt zu einem erheblichen Anstieg des gesetzlichen Anwendungsbereiches. Entsprechend sind nun auch viele mittelständische Unternehmen aus dem Maschinen- und Anlagenbau verpflichtet, diese Vorgabe zu erfüllen. Ein Energiemanagement- oder Umweltmanagementsystem verursacht dabei durch vorgeschriebene Rezertifizierungen nicht nur einmalige, sondern regelmäßige Kosten für die betroffenen Unternehmen. Eine

Studie des IfM zeigt zum einen, dass Unternehmen die möglichen Effizienzsteigerungen durch ein Energie- oder Umweltmanagementsystem durchaus als sinnvoll ansehen (vgl. Rieger-Fels et al. 2024). Zum anderen wird jedoch darauf hingewiesen, dass Effizienzsteigerungen technisch ein Limit haben und nicht unbegrenzt realisiert werden können (vgl. Rieger-Fels et al. 2024). Entsprechend ist die Sinnhaftigkeit eines verschärften Anwendungsbereichs des EnEfG zumindest diskutabel. In der vorliegenden Studie führt das echte Gold-Plating beim Energieeffizienzgesetz dazu, dass nun auch das Unternehmen B unter die Vorgabe fällt und entsprechend ein Energiemanagementsystem einführen muss. Allein die Vorbereitungen dazu haben im Unternehmen zum Zeitpunkt der Datenerhebung bereits Kosten in Höhe von rund 47.000 Euro verursacht. Diese entstandenen Kosten und alle zukünftigen Kosten des Energiemanagementsystems, z.B. für Rezertifizierungen, Umsetzung von Maßnahmen etc., sind als direkte Kosten des Gold-Platings anzusehen.

Aktuell macht der Anteil der verschärften Gesetze an der Gesamtzahl der untersuchten Gesetze einen vergleichsweise geringen Anteil aus (vgl. Kielon 2024). Allerdings ist davon auszugehen, dass die Anzahl der gesetzlichen Vorgaben, die dem Gold-Plating unterliegen, auch künftig zunehmen wird – und damit die Bürokratiebelastung der Unternehmen. So sind in der 19. Wahlperiode (2017-2021) bis 2020 rund 21 neue Gesetze<sup>16</sup> mit echtem Gold-Plating verabschiedet worden (vgl. Bundesregierung 2020). In der aktuellen 20. Wahlperiode (2021-2025) sind bisher rund 15 neue Gesetze mit echtem Gold-Plating umgesetzt worden (vgl. Bundesregierung 2024).

Einige europäische Staaten haben explizite Maßnahmen (z. B. Richtlinien und Gesetze) ergriffen, um aktiv das Gold-Plating bei der Umsetzung von EU-Recht zu unterbinden (sog. „Anti-Gold-Plating-Gesetz“). Zu diesen Ländern zählt zum Beispiel Österreich, das bereits im Jahr 2019 ein Anti-Gold-Plating-Gesetz verabschiedet hat (vgl. Parlament Österreich 2019). In Deutschland gibt es diesbezüglich keine formalen rechtlichen Rahmenbedingungen. Eine aktuelle Stellungnahme der Bundesregierung auf Anfrage der Opposition unterstreicht zudem, dass kein Anti-Gold-Plating-Gesetz in Deutschland geplant ist (vgl. Bundesregierung 2024).

Sowohl ein Anti-Gold-Plating-Gesetz als auch die aktuelle Berichterstattung zum Thema (wie z.B. Pentz 2024, Schmidt 2024) suggerieren rein negative Aus-

---

<sup>16</sup> Alle Gesetze unabhängig vom Anwendungsbereich auf den Maschinen- oder Anlagenbau.

wirkungen von Gold-Plating. Allerdings ist das Thema Gold-Plating hochkomplex<sup>17</sup> und es gibt sehr wenige wissenschaftliche Forschungsarbeiten in diesem Bereich. Entsprechend wäre es zu einseitig, Gold-Plating pauschal als reine negative bürokratische Zusatzbelastung zu beurteilen. Eine juristische Analyse von Prof. Schröder, Leiter des Institut für Europarecht und Völkerrecht an der Universität Innsbruck, betont, dass Gold-Plating stets differenziert zu betrachten ist (vgl. Schröder 2018). Es muss einzelfallbezogen untersucht werden, ob Gold-Plating tatsächlich zu einer höherer Bürokratiebelastung führt (vgl. Schröder 2018). Falls sich Nachteile durch das Gold-Plating ergeben sollten, sind diese mit seinen möglichen Vorteilen wie z.B. Rechtssicherheit und höhere Schutzstandards abzuwägen (vgl. Schröder 2018). Zwar zeigen die drei vorangegangenen Beispiele, dass Gold-Plating zu höherer bürokratischer Belastung führen kann, jedoch sind nicht alle Implikationen einer nationalen Verschärfung offensichtlich. Ein höherer nationaler Standard in Deutschland kann beispielsweise auch eine Markteintrittsbarriere darstellen und hiesige Unternehmen vor internationalem Wettbewerb zumindest teilweise schützen (vgl. Pentz 2024).

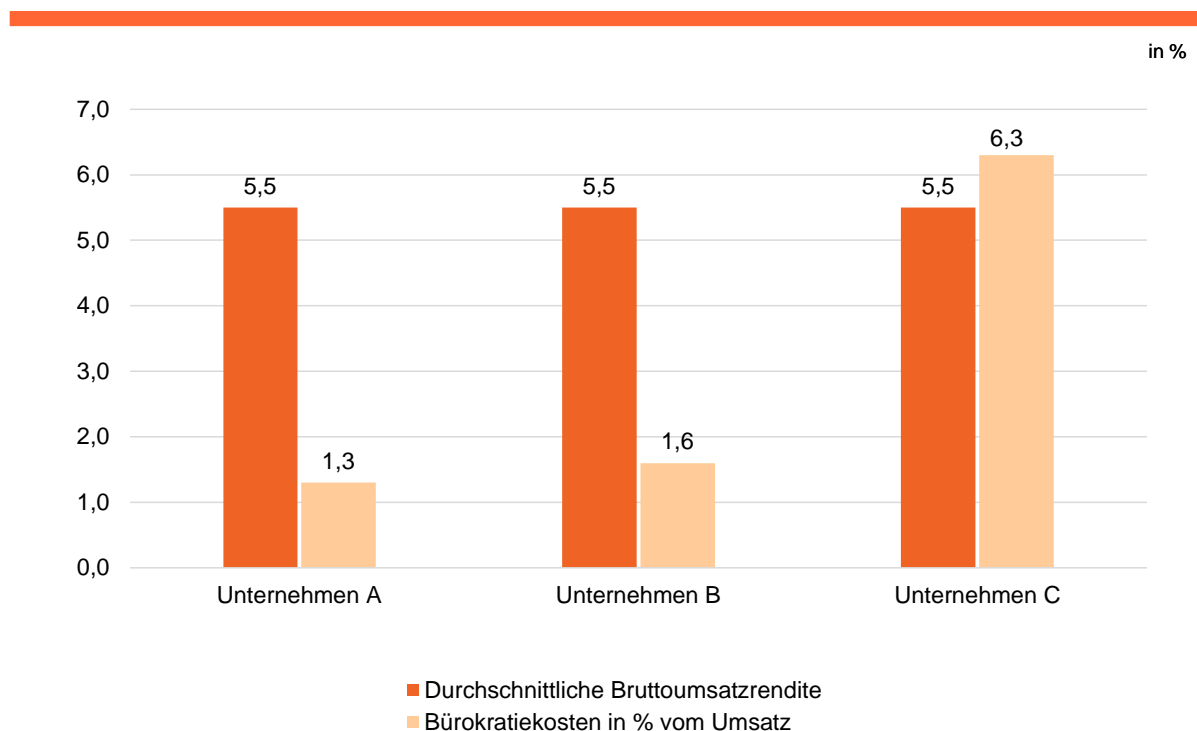
---

<sup>17</sup> Die Untersuchung von Gold-Plating erfordert zum einen eine komplexe Analyse von EU-Richtlinien und aktuellen und außer Kraft getretenen deutschen Gesetzen. Zum anderen wird fundierte juristische Expertise im EU-Recht und dem deutschen Recht benötigt, um zu beurteilen, inwieweit eine Veränderung als neutral, verschärfend oder erleichternd einzustufen ist. Auch könnte diese Beurteilung von Unternehmen zu Unternehmen unterschiedlich sein. Dabei sind nicht nur direkte Implikationen zu berücksichtigen, sondern auch indirekte Auswirkungen wie z.B. ein Vergleich zu europäischen Wettbewerbern.

## 5 Fazit und Handlungsempfehlungen

Ziel der vorliegenden Studie war es, die Bürokratiekosten von drei Unternehmen im Maschinen- und Anlagenbau präzise zu ermitteln und die Quellen der Belastungen zu identifizieren. Die vorliegende Studie führt vor Augen, dass die Erfüllung bürokratischer Vorgaben in einem erheblichen Umfang finanzielle und personelle Kapazitäten der Unternehmen bindet. Je nach Unternehmensgröße schwankt der Aufwand zwischen 1,3 % und 6,3 % des jeweiligen Umsatzes bzw. zwischen 24 und 58 Vollzeitäquivalent-Beschäftigten. Um die Dimension der Bürokratiekosten besser zu verstehen, werden diese ins Verhältnis zu durchschnittlichen Bruttoumsatzrendite im Maschinen- und Anlagenbau gesetzt, welcher laut VDMA im Jahr 2023 ca. 5,5 % betrug (vgl. Abbildung 27). Dies führt eindrucksvoll vor Augen wie stark die finanzielle Belastung durch bürokratische Vorgaben ist. Für Unternehmen A und B entsprechend die Bürokratiekosten in etwa ein Viertel der Bruttoumsatzrendite und beim Unternehmen C übersteigen diese sogar die durchschnittliche Umsatzrendite in der Branche.

Abbildung 27: Bürokratiekosten im Verhältnis zur Bruttoumsatzrendite



Quelle: IfM Bonn: Erhebung Bürokratiekosten (2024), eigene Berechnungen.

Die hier ermittelte Bürokratiebelastung der Unternehmen spiegelt eine Momentaufnahme ihrer gegenwärtigen Lage wider. So kann die Belastung der

Unternehmen infolge neuer und geänderter Rechtsvorschriften kurzfristig ansteigen – durch die Einrichtungskosten neuer Vorgaben, aber auch durch die Identifikation und das Verstehen bei der Nachverfolgung von Gesetzesänderungen. Auch dynamische Änderungen der Umwelt, z.B. aufgrund geopolitischer Spannungen, können die Bürokratiekosten beeinflussen. Beispielsweise mussten aufgrund von Russland-Sanktionen bei allen Unternehmen die direkten und indirekten Geschäftsbeziehungen nach Russland überprüft und ggf. gesperrt werden. Bei Unternehmen C hat der Wegfall des Russland-Geschäfts dazu geführt, dass Kurzarbeit angemeldet werden musste.

Nicht alle bürokratischen Vorgaben werden als Belastung wahrgenommen. Eine Vielzahl an Rechtsvorschriften gibt den Unternehmen Rechts- und Planungssicherheit. Zudem würden einzelne Rechtsvorschriften auch ohne staatlichen Zwang von den Unternehmen erfüllt, da diese sie in ihrer Geschäftstätigkeit unterstützen – wenngleich wohlmöglich weniger formalisiert, wie etwa die Buchführungspflicht zur Unternehmenssteuerung. Dies gilt im Besonderen auch für die Vorgaben zur Produktsicherheit, die die Unternehmen als einen Qualitätsnachweis betrachten.

Bei vielen bürokratischen Vorgaben wird die gesetzliche Intention als sinnvoll angesehen. So werden z. B. Vorgaben zum Hinweisgeberschutzgesetz und Arbeitsschutz grundsätzlich begrüßt, deren Umsetzung allerdings als viel zu aufwändig kritisiert. Dies gilt vor allem für die mit der Erfüllung der Arbeitsschutzvorgaben verbundenen Dokumentationspflichten. Auch die Pflicht der jährlichen Arbeitsschutzunterweisung wird zur Sensibilisierung der Mitarbeitenden über mögliche Gefahren als generell sinnvoll, bei langjährigen Mitarbeitenden aber als redundant bewertet und müsste nicht jedes Jahr erfolgen. Ähnlich äußern sich die Unternehmen auch zum Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz: Die mit dem Gesetz verfolgte Absicht wird als wichtig erachtet, seine Umsetzung jedoch als zu komplex und aufwändig. Sie fordern vom Staat mehr Vertrauen und schlagen insofern eine „Whitelist“ vor, auf denen Unternehmen gelistet sind, die sich in der Vergangenheit wohl verhalten haben.

Die vorliegende Studie lässt ebenfalls den Rückschluss zu, dass der Wegfall einzelner bürokratischer Vorgaben nicht automatisch zu einer Entlastung im gleichen Umfang bei allen Unternehmen führt. Entsprechend erreichen auch die Erleichterungen, die das Vierte Bürokratieentlastungsgesetz (BEG IV) den Unternehmen verspricht, einige Unternehmen eher als andere. Das BEG IV sieht u. a. vor, die Bürokratiebelastung der Unternehmen durch die Reduzierung von

Dokumentations- und Aufzeichnungspflichten sowie von Melde- und Informationspflichten zu reduzieren. Das ist zu begrüßen, denn generell – das zeigen die vorliegenden Befunde – belasten diese Pflichten die Unternehmen im besonderen Maße. Insofern erfahren diejenigen Unternehmen, die diese Arten der Vorgabenerfüllung besonders häufig ausüben, eine deutlichere Entlastung als diejenigen, die eher von Überwachungs- und Prüfungspflichten belastet sind.

Bürokratiebelastungen der Unternehmen im Maschinen- und Anlagenbau resultieren bei den untersuchten Unternehmen stärker aus dem Bundes- als aus dem EU-Recht. Auf Bundesebene haben Maßnahmen, wie z. B. die "One in, one out"-Regel, bereits zur Bürokratieentlastung beitragen. Diese Regel gilt bislang jedoch nicht, wenn Gesetze auf Vorgaben aus Brüssel beruhen. Hier besteht also noch deutliches Entlastungspotenzial für die Wirtschaft.

Da die Datenbanken keinen eindeutigen Rückschluss zulassen, welche EU-Richtlinien und -Verordnungen dem Gold-Plating unterliegen, ist im Rahmen der Studie eine ganzheitliche empirische Bestandsaufnahme nicht möglich. Die gewählten Beispiele zeigen jedoch, dass Verschärfungen durch die Bundesgesetzgebung Unternehmen des Maschinen- und Anlagenbaus durchaus belasten – zum einen, weil die Unternehmen damit von strikteren Vorgaben betroffen sind und zum anderen, weil eine EU-weit uneinheitliche Umsetzung von EU-Richtlinien und -Verordnungen die Transaktionskosten der Unternehmen erhöht.

Die grundsätzliche Frage, ob verschärfte Regelungen im Vergleich zu Unternehmen derselben Branche in anderen europäischen Ländern generell zu einer unnötig höheren Bürokratiebelastung der deutschen Unternehmen und damit zu Wettbewerbsnachteilen führen, kann an dieser Stelle nicht beantwortet werden. Diskussionen im Umgang mit Gold-Plating sowie über ein generelles Verbot des Gold-Platings sind aber nachvollziehbar und angebracht, auch weil künftig von einer Zunahme verschärfter Gesetze auszugehen ist. Zu berücksichtigen ist dabei jedoch, dass die Diskussionen empirisch belastbarer Befunde bedürfen. Ebenso muss Gold-Plating nicht pauschal nachteilig sein, etwa wenn durch Verschärfungen in Deutschland geltende Mindeststandards gewahrt werden.

Mit Blick auf Bundesgesetze sind die Belastungen insbesondere auf Vorgaben des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales sowie des Bundesministeriums für Finanzen zurückzuführen. Die bürokratischen Vorgaben der beiden Ressorts verursachen bei den Fallstudienunternehmen die höchsten Belastungen. Es wäre begrüßenswert, wenn insbesondere diese Ressorts im Rahmen einer konzertierten abteilungsübergreifenden Aktion unnötige und überholte



Rechtsvorschriften ausmustern sowie schwer verständliche Rechtsvorschriften adressatengerecht aufbereiteten. Ein besonderes Augenmerk sollten alle federführenden Ressorts auf diejenigen Gesetzespakete legen, die für einen erheblichen Bürokratieaufwand in den Unternehmen verantwortlich sind (z. B. Arbeitszeiterfassung, Maschinenverordnung, Arbeitsmittelsicherheit).

Insgesamt wäre es zu begrüßen, wenn Bürokratievorschriften vor ihrem Beschluss stärker auf ihre Praxistauglichkeit, Effektivität und Verhältnismäßigkeit überprüft würden. Dazu eignen sich u. a. ressortübergreifende Praxischecks, die in einem möglichst frühen Stadium des Gesetzgebungsprozesses unter Einbeziehung des Sachverständs der Wirtschaft, betroffener Behörden und relevanter Stakeholder Gesetzesvorhaben eruieren. Die Einbindung der Unternehmerinnen und Unternehmer sowie Wirtschaftsverbände mit ihrem praktischen Erfahrungswissen kann die Anwendung von Recht spürbar verbessern und dabei unnötige Bürokratie bereits im Vorfeld gar nicht erst entstehen lassen. Aus demselben Grund ist es empfehlenswert, Fristen für Stellungnahmen zu Gesetzesvorhaben auszuweiten. Dies stellt eine angemessene Auseinandersetzung und echte Beteiligung von Verbänden sicher.

Mit dem „Digitalcheck“ sollen seit Januar 2023 Gesetz- und Verordnungsentwürfe hinsichtlich ihrer Digitaltauglichkeit hin überprüft werden. Dieser Modernisierungsprozess der Verwaltung zu einer voll digitalisierten Verwaltung im Sinne einer Ende-zu-Ende-Digitalisierung z. B. über das Onlinezugangsgesetz (OZG) ist entsprechend zügig fortzusetzen. Damit wird die Umsetzung bürokratischer Vorgaben vereinfacht und beschleunigt. Die Digitalisierung muss mit der Entbürokratisierung einhergehen, da eine vollständige medienbruchfreie Digitalisierung der Vorgaben zwar ihre Umsetzung erleichtert, die hohe Anzahl der Vorgaben verringert sich letztlich dadurch aber nicht.

Ein möglicher Lösungsansatz wäre die Kombination aus Digitalisierung bürokratischer Prozesse und der Einsatz leistungsstarker Systeme auf Basis von künstlicher Intelligenz (KI). Dies kann dazu beitragen neue Effizienzpotentiale zu erschließen und sowohl die öffentliche Verwaltung als auch die Unternehmen zu entlasten (siehe Anhang A2 für Anwendungsbeispiele).

Insgesamt ist die Entlastung der Unternehmen von Bürokratie ein umfangreicher, komplexer Prozess, in dem verschiedene Staats- und Verwaltungsebenen, Institutionen und Interessengruppen involviert sind. Eine Zusammenarbeit der beteiligten Akteure ist daher unumgänglich. Insbesondere bedarf es der Einbindung der Unternehmen, um Rechtsvorschriften praxisnäher zu gestalten.

Zugleich bleibt festzuhalten, dass der Abbau einzelner Vorgaben nicht den erhofften und notwendigen großen Wurf zur Entlastung der Unternehmen erzielen wird. Vielmehr sollte der Regulierungsansatz neu überdacht werden: Aktuell überwiegt der Eindruck, dass der Gesetzgeber Unternehmen überwiegend mit Misstrauen begegnet und dieses Misstrauen durch eine Fülle an Vorschriften und Gesetzen zu kompensieren versucht. Stattdessen sollte er den Unternehmen hinsichtlich ihrer Qualifikation und unternehmerischen Redlichkeit mehr Vertrauen schenken und Unternehmen mehr Freiheit in die Auswahl der Mittel und Wege zur Erreichung der vom Gesetzgeber vorgegebenen Ziele gewähren.

Aktuell erfordert die schwächelnde Konjunktur wie auch der Fachkräfteengpass im besonderen Maße von den Unternehmen, ihre Kosten zu senken und ihre Ressourcen bestmöglich in das Unternehmen zu investieren. Vor diesem Hintergrund kann eine deutliche Entlastung der Unternehmen von Bürokratie wichtige Impulse für den Erhalt ihrer Wettbewerbsfähigkeit setzen und wie ein Konjunkturprogramm wirken.

Die Erkenntnisse aus dieser Studie können dazu genutzt werden, um Bereiche zu identifizieren, in denen Bürokratie abgebaut werden könnte. Dazu ist es jedoch aufgrund der Komplexität und Interdependenz von bürokratischen Vorgaben nötig, jedes einzelne Gesetz mit allen Stakeholdern (d.h. Behörden, Verbänden, betroffene Unternehmen etc.) zu analysieren und die Implikationen möglicher Änderungen abzuwägen.

## Literatur

BAFA (2024): Verpflichtende Energieaudits nach dem Energiedienstleistungsgesetz, Eschborn. [https://www.bafa.de/SharedDocs/Downloads/DE/Energie/ea\\_merkblatt\\_webinar\\_praesentation.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bafa.de/SharedDocs/Downloads/DE/Energie/ea_merkblatt_webinar_praesentation.pdf?__blob=publicationFile&v=2). Abgerufen am 11.11.2024.

BAG (2022): Beschluss vom 13.9.2022, Az. 1 ABR 22/21. <https://www.bundes-arbeitsgericht.de/entscheidung/1-abr-22-21/>. Abgerufen am 19.02.2025.

BDI (2022): Stellungnahme – Entwurf Hinweisgeberschutzgesetz (HinSchG-E), Berlin. [https://kripoz.de/wp-content/uploads/2022/07/0511\\_Stellungnahme\\_BDI\\_HinSchG-E.pdf?sessionidAF15F42592AC737E2E0C43CEA4D7690A.2\\_cid297.pdf](https://kripoz.de/wp-content/uploads/2022/07/0511_Stellungnahme_BDI_HinSchG-E.pdf?sessionidAF15F42592AC737E2E0C43CEA4D7690A.2_cid297.pdf). Abgerufen am 11.11.2024.

Bundesgesetzblatt (2024): Viertes Gesetz zur Entlastung der Bürgerinnen und Bürger, der Wirtschaft sowie der Verwaltung von Bürokratie. <https://www.recht.bund.de/bgbl/1/2024/323/VO.html>. Abgerufen am 11.11.2024.

BMWK (2023): BMWK baut mit neuem Praxis-Check-Verfahren konkret unnötige Bürokratie ab – Überblickspapier zum neuen Instrument des Praxischecks [https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Gesetz/20230816-ueberblickspapier-instrument-praxischeck.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Gesetz/20230816-ueberblickspapier-instrument-praxischeck.pdf?__blob=publicationFile&v=6). Abgerufen am 20.03.2024.

Bundesregierung (2020): „Gold-Plating“ bei der Umsetzung von europäischen Rechtsakten in nationales Recht, in: Deutscher Bundestag 19. Wahlperiode, Berlin. <https://dserver.bundestag.de/btd/19/228/1922840.pdf>. Abgerufen am 11.11.2024

Bundesregierung (2024): Übererfüllung von EU-Rechtsakten, sogenanntes Gold-Plating, in der 20. Legislaturperiode, in: Deutscher Bundestag 20. Wahlperiode, Berlin. <https://dserver.bundestag.de/btd/20/121/2012167.pdf>. Abgerufen am 11.11.2024.

EUR-Lex (2023): Richtlinie zur Energieeffizienz und zur Änderung der Verordnung (EU) 2023/955 (Neufassung) – Artikel 11, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Brüssel. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023L1791>. Abgerufen am 11.11.2024.

Harta, L.; Kullas, M.; Tiessen, J.; Schaa, M. (2023): Regulatorische und finanzielle Belastungen durch EU-Gesetzgebung in vier Mitgliedstaaten, Stiftung Familienunternehmen München (Hrsg.), München.

Holz, M.; Icks, A. (2023): Einfluss bürokratischer Hürden auf die grenzüberschreitende Arbeitnehmerentsendung von KMU in Grenzregionen, in: IfM Bonn, IfM-Materialien Nr. 299, Bonn.

Holz, M.; Icks, A.; Nielen, S. (2023): Analyse zur Bürokratiebelastung in Deutschland – Wie kann ein spürbarer Bürokratieabbau erreicht werden?, im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM), Bonn.

Holz, M.; Schlepphorst, S.; Brink, S.; Icks, A.; Welter, F. (2019): Bürokratiewahrnehmung von Unternehmen, Institut für Mittelstandsforschung (IfM) Bonn: IfM-Materialien Nr. 274, Bonn.

Icks, A.; Weicht, R. (2023): Bürokratiekosten von Unternehmen aus dem Maschinen- und Anlagenbau, im Auftrag der Impuls-Stiftung für den Maschinenbau, den Anlagenbau und die Informationstechnik, Bonn.

Kielon, K (2024): MDR Faktencheck: Setzt Deutschland EU-Richtlinien zu streng um? <https://www.mdr.de/nachrichten/deutschland/politik/faktencheck-eu-gesetze-richtlinie-100.html#Wenn>. Abgerufen am 19.12.2024.

Nationaler Normenkontrollrat (2023): Jahresbericht 2023. Weniger, einfacher, digitaler. Bürokratie abbauen. Deutschland zukunftsfähig machen, Berlin. [https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Jahresberichte/2023-jahresbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Jahresberichte/2023-jahresbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=5). Abgerufen am 17.03.2024.

Nationaler Normenkontrollrat (2024): Was ist eigentlich: Gold-Plating, Berlin. [https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Newsletter/DE/2024/2024-3/05\\_artikel\\_goldplating.html?mtm\\_campaign=linksFromNewsletter](https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Newsletter/DE/2024/2024-3/05_artikel_goldplating.html?mtm_campaign=linksFromNewsletter). Abgerufen am 11.11.2024.

OnDEA (2024a): Suchergebnisse Vorgaben. [https://www.ondea.de/SiteGlobals/Forms/Suche/ServicesucheBuehne\\_Formular.html?documentType\\_=vorgabe](https://www.ondea.de/SiteGlobals/Forms/Suche/ServicesucheBuehne_Formular.html?documentType_=vorgabe). Abgerufen am 08.01.2024.

OnDEA (2024b): Suchergebnisse Vorgaben Wirtschaft. [https://www.ondea.de/SiteGlobals/Forms/Suche/ServicesucheBuehne\\_Formular.html?documentType\\_=vorgabe&normadressat=Wirtschaft](https://www.ondea.de/SiteGlobals/Forms/Suche/ServicesucheBuehne_Formular.html?documentType_=vorgabe&normadressat=Wirtschaft). Abgerufen am 08.01.2024.

OnDEA (2024c): Methodik Erfüllungsaufwand. <https://www.ondea.de/DE/Methodik/methodik.html>. Abgerufen am 10.01.2024.

Parlament Österreich (2019): Nationalrat verabschiedet Anti-Gold-Plating-Gesetz, in: Parlamentskorrespondenz Nr.428, Wien. [https://www.parlament.gv.at/aktuelles/pk/jahr\\_2019/pk0428](https://www.parlament.gv.at/aktuelles/pk/jahr_2019/pk0428). Abgerufen am 11.11.2024.

Pentz, M. (2024): Das nationale Ausnutzen europäischer Gesetzgebung muss ein Ende haben, in: Handelsblatt, Nr. 92. <https://www.handelsblatt.com/meinung/gastbeitraege/gastkommentar-das-nationale-ausnutzen-europaeischer-gesetzgebung-muss-ein-ende-haben/100031663.html>. Abgerufen am 19.12.2024

Rieger-Fels, M.; Schlepphorst, S.; Dienes, C.; Akalan, R.; Icks, A.; Wolter, H.-J. (2024): Die unternehmerische Akzeptanz von Klimaschutzregulierung, in: IfM Bonn, IfM-Materialien Nr. 305, Bonn.

Schiemann, A.; Schnabel, P. (2023): Hinweisgeberschutz in der Warteschleife, in Kriminalpolitische Zeitschrift, Ausgabe 2, Köln.

Schmidt, T. (2024): Jens Spahn: „Alles, was über EU-Bürokratie hinausgeht, zurücknehmen!“, in: Neue Osnabrücker Zeitung, Ausgabe 27.09.2024. <https://www.noz.de/deutschland-welt/politik/artikel/spahn-fordert-buerokratie-abbau-gesetz-nach-vorbild-oesterreichs-47785598>. Abgerufen am 19.12.2024.

Schroeder, W. (2018): Der Abbau von „Goldplating“ durch nationale Deregulierung und das Europäische Unionsrecht, in: Österreichische Gesellschaft für Europapolitik, Wien. [https://www.oegfe.at/wp-content/uploads/2018/11/OEGfE\\_Policy\\_Brief-2018.22-1.pdf](https://www.oegfe.at/wp-content/uploads/2018/11/OEGfE_Policy_Brief-2018.22-1.pdf). Abgerufen am 19.12.2024.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2022): Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung, Berlin.

Statistisches Bundesamt (2024): Durchschnittliche Bruttojahresverdienste von Vollzeitbeschäftigten im Jahr 2023. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/>

Verdienste/Verdienste-Branche-Berufe/Tabellen/bruttogehaltsvergleich.html.  
Abgerufen 28.10.2024.

## Anhang

### Übersicht A1: Überblick Umfrage-Variablen

Variable	Definition
[A] Zeitaufwand in min pro Vorgang	Angabe, wie lange es in Minuten dauert, die einzelne bürokratische Vorgabe im Durchschnitt zu erfüllen.
[B] Häufigkeit der Vorgabenerfüllung pro Jahr	Angabe, wie häufig die bürokratische Vorgabe im Jahresdurchschnitt erfüllt werden muss.
[C] Regelmäßige/Wiederkehrende Sachkosten in € pro Vorgang	Angabe, wie hoch der regelmäßige/wiederkehrende Sachaufwand in Euro pro Vorgang im Durchschnitt ist. Zu Sachaufwand zählt alles, was nicht zum persönlichen Zeitaufwand zählt wie z. B. externe Dienstleistungen, Software, Hardware etc.
[D] Häufigkeit Sachkosten pro Jahr	Angabe, wie häufig der regelmäßige/wiederkehrende Sachaufwand im Jahresdurchschnitt anfällt.
[E/F] Einmalige Sachkosten in € / Entstehungsjahr	Angabe, wie hoch der einmalige Sachaufwand in Euro für den Vorgang gewesen ist und in welchem Jahr dieser entstanden ist.
[G] Anzahl Formulare/Anträge etc. pro Vorgang	Angabe, wie viele Formulare/Anträge etc. für den Vorgang ausgefüllt bzw. eingereicht werden müssen.
[H] Digitalisierungs-Grad der Vorgabenerfüllung	Angabe, wie digitalisiert der Prozess der Vorgabenerfüllung ist. Auswahl aus: Voll digitalisiert = Gesamter Prozess wird digital/elektronisch erfüllt Teilweise digitalisiert = Bestimmte Prozessschritte werden digital/elektronisch erfüllt Nicht digitalisiert = Gesamter Prozess findet ohne digitale Technologien statt
[I] Weitere involvierte Abteilungen	Falls zur Erfüllung der bürokratischen Vorgabe andere Abteilungen oder Externe eingebunden sind, bitte eintragen, um welche Abteilungen und Externe es sich handelt.
[J] Vorgaben-Erfüllung auch ohne gesetzliche Pflicht	Angabe, ob die Vorgabe auch ohne eine gesetzliche Pflicht erfüllt worden wäre (weil sie z. B. grundsätzlich sinnvoll für den Geschäftsbetrieb ist.).
[M] Positive und negative Aspekte der Vorgabe	Angabe, wie sinnvoll die Vorgabe aus persönlicher Sicht ist und welche Aspekte Sie positiv und/oder negativ bewerten. Mehrfachnennungen möglich.
[N] Erläuterungen/Kommentare	Zusätzliche Erläuterungen/Kommentare jeglicher Art. Ggf. Opportunitätskosten/indirekte Bürokratiekosten eintragen.

## Übersicht A2: Anwendungsbeispiele von künstlicher Intelligenz (KI) zur Bürokratieentlastung

Anwendungsbeispiele	Nutzen Unternehmen	Nutzen Verwaltung
<p><b>[1] KI-basierte Ausfüll-Systeme</b> Anträge, Formulare, Statistiken etc. automatisch durch KI-System ausfüllen. Das System wird durch vergangene Ausfülldaten trainiert und passt sich dank Zugriff auf aktuelle Unternehmens- und Verwaltungsdaten dynamisch an Veränderungen an. Zusätzlich können textbasierte Anweisungen des Unternehmens ebenfalls vom KI-System berücksichtigt werden. Vor der digitalisierten Versendung an Behörden wird das Dokument von Mitarbeitern abschließend geprüft und zur Abgabe freigegeben.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Enorme Zeitersparnis beim Ausfüllen von Dokumenten.</li> <li>▪ Reduzierung manueller Eingabefehler.</li> <li>▪ Fokussierung der Mitarbeiter auf wertschöpfende Tätigkeiten.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Automatisierte Vorabprüfung von Dokumenten.</li> <li>▪ Schnellere Erkennung von möglichen Fehlern.</li> <li>▪ Schnellere Bearbeitung von Vorgängen.</li> </ul>
<p><b>[2] KI-basierter Dokumentenprüfer</b> Ein KI-System überprüft verschiedene Dokumente, die im Unternehmensalltag anfallen und bisher manuell überprüft wurden. Ein Beispiel wäre die Überprüfung von Ausbildungsnachweisen. Das KI-System vergleicht das Dokument mit hinterlegten Standards und prüft automatisch die Authentizität, Vollständigkeit und Übereinstimmungen mit formalen und inhaltlichen Anforderungen. Auch werden mögliche Unstimmigkeiten durch Mustererkennung und Datenvergleiche in Datenbanken erkannt und markiert. Eine endgültige Freigabe erfolgt durch einen Mitarbeiter.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Enorme Zeitersparnis beim Prüfen von Dokumenten.</li> <li>▪ Skalierbarkeit: Vielzahl von Dokumenten können parallel überprüft werden.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Enorme Zeitersparnis beim Prüfen von Dokumenten.</li> <li>▪ Skalierbarkeit: Vielzahl von Dokumenten können parallel überprüft werden.</li> </ul>
<p><b>[3] KI-Chatbots mit Expertenwissen</b> Unterstützung der Kommunikation zwischen Unternehmen und Behörden durch spezialisierte KI-Chatbots. Es werden mithilfe von verschiedenen Datenquellen (wie z.B. gesetzlichen Vorgaben, behördlichen Handlungsrichtlinien, gängigen Praxisvorgängen, Gerichtsurteilen etc.) KI-basierte Chatbots entwickelt. Diese Chatbots werden auf verschiedene Bereiche spezialisiert, wie z.B. Finanzen/Steuern/Zoll, Personal, Compliance etc., und können auch komplexe Fragen von Unternehmen zu diesen Bereichen beantworten.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Unternehmen haben rund um die Uhr einen virtuellen Ansprechpartner bezüglich aller bürokratischer Fragestellungen.</li> <li>▪ Schnelle Klärung von Fragen und Unklarheiten.</li> <li>▪ Möglichkeit sich über Neuerungen und Änderungen informieren zu können.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Entlastung der Mitarbeiterinnen in Behörden, da meiste Fragen durch KI-Chatbot beantwortet werden.</li> <li>▪ Analyse der gestellten Anfragen zur Erstellung von Leitlinien und Tipps für Unternehmen.</li> </ul>



Fortsetzung Übersicht A2: Anwendungsbeispiele von künstlicher Intelligenz (KI) zur Bürokratieentlastung

Anwendungsbeispiele	Nutzen Unternehmen	Nutzen Verwaltung
<p><b>[4] KI-basierte Bürokratievermeidung</b>            Entwicklung einer „Bureaucracy Prediction AI“, das aktuelle Entwicklungen aus Wirtschaft und Politik analysiert und daraus proaktive Maßnahmen zur Bürokratievermeidung vorschlägt. Beispielsweise kann das KI-System im Sinne der „One In One Out“ Methode vorschlagen, welches Gesetz ersetzt werden sollte. Als Trainingsbasis dienen unter anderem Umsetzungsprozesse von Gesetzen, die zu hohen bürokratischen Belastungen geführt haben. Auch könnten internationale Bürokratische Regelungen als zusätzlicher Trainingsdatensatz genutzt werden.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bürokratische Belastung der Unternehmen proaktiv vermeiden.</li> <li>▪ Komplexe Interdependenzen von Gesetzänderungen und deren Auswirkungen werden durch die KI berücksichtigt.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Möglichkeit neue bürokratische Regelungen unternehmens- und verwaltungsfreundlich zu gestalten.</li> <li>▪ Unterstützung bei der komplexen Entscheidung wie Gesetze zur Bürokratievermeidung angepasst werden sollten.</li> </ul>

IMPULS -  
STIFTUNG

Dr. Johannes Gernandt  
Geschäftsführender Vorstand

Stefan Röger  
Geschäftsführender Vorstand

IMPULS-Stiftung  
für den Maschinenbau,  
den Anlagenbau und  
die Informationstechnik

Lyoner Straße 18  
60528 Frankfurt

Telefon +49 69 6603 1829  
Internet [www.impuls-stiftung.de](http://www.impuls-stiftung.de)  
E-Mail [info@impuls-stiftung.de](mailto:info@impuls-stiftung.de)