

Drei Handlungsfelder für einen modernen und lebensnahen Regulierungsrahmen

Vorbemerkung

Zum Ende der 19. Legislaturperiode blickt die deutsche Wirtschaft auf wichtige Schritte beim Bürokratieabbau zurück. Dies gilt etwa für

- die Einführung der „One in, one out“-Regel auf EU-Ebene,
- die Umsetzung schnellerer Planungsverfahren per verlängerter Geltungsdauer des Planungs-sicherstellungsgesetzes,
- die Abschaffung der monatlichen Umsatzsteueranmeldung für Existenzgründer und
- die Einrichtung eines Basisregisters für Unternehmensstammdaten.

Gleichzeitig bleibt ein unverändert enormes Entlastungs- und Modernisierungspotenzial von Gesetzgebung und Verwaltung, gerade bei digitalen Angeboten und Lösungen. Das hat nicht zuletzt die Corona-Pandemie deutlich offengelegt. Unbestreitbar gab es in der Krise auch unbürokratisches, flexibles Verwaltungshandeln. Die Vielzahl coronabedingter Vorgaben hat jedoch gezeigt, dass ein verständlicher und einfacher Regulierungsrahmen unerlässlich ist. Es bedarf nicht vieler, sondern gezielter lebensnaher Regeln, die für Unternehmen umsetzbar sind und deren Zweck ersichtlich auf der Hand liegt.

Die deutsche Wirtschaft will unverändert einen Beitrag dazu leisten, notwendige Regelungen praxisnah und damit effektiv und zielgerichtet zu gestalten. Wir setzen uns dafür ein, Innovationen zu ermöglichen und Flexibilität zu schaffen. Denn Deutschland braucht innovative Köpfe, Entscheidungsmentalität und Unternehmergeist. Es muss für junge Menschen attraktiv bleiben, den elterlichen Betrieb zu übernehmen, Unternehmen zu gründen oder als Beschäftigte in ihnen zu gestalten. Viele Unternehmen haben nicht die Ressourcen, um immer mehr Melde-, Berichts- und Dokumentationspflichten zu erfüllen. Viele empfinden diese als unverhältnismäßig und sehen sich unternehmerisch beschränkt und belastet. Aktuelle Beispiele sind das Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz, das Arbeitsschutzkontrollgesetz, die EU-Richtlinie zum Schutz von Hinweisgebern, das Barrierefreiheitsstärkungsgesetz oder die Taxonomie-Verordnung. Damit werden wichtige Ziele verfolgt. Aber häufig lenkt Praxisferne oder in der Sache unnötige Bürokratie Unternehmen vom Kerngeschäft ab und bindet in immer größerem Umfang Beschäftigtenpotenziale.

Auf mindestens drei zentralen Handlungsfeldern können dringend notwendige Entlastungen erzielt werden – zum Nutzen zukunftsichernder Innovationen, guter und rentabler Arbeitsplätze sowie motivierter Gründer/innen und Nachfolger/innen.

Handlungsfeld 1

Bürokratieaufbau wirksam bremsen...

Die 1:1-Umsetzung von EU-Recht wird bei der „One in, one out“-Regel nicht berücksichtigt. EU-Recht macht aber einen wesentlichen Teil des wirtschaftsrelevanten Rechtsrahmens aus. So verlangt etwa die Lebensmittel-Informationsverordnung für Handwerk und Gewerbe, Allergiekennzeichnungen bei wechselnden Angeboten immer wieder zu überarbeiten, ohne dass dies von Kunden nachgefragt wird. Für Industrieunternehmen – börsennotierte Konzerne genauso wie größere mittelständische Familienbetriebe – bedeutet die CSR-Richtlinie überwiegend, aufwendige Prozesse einzuführen, um einer umfassenden Nachhaltigkeitsberichterstattung gerecht zu werden. Für Arbeitgeber sorgt die EU-Kommission im Bereich des Arbeits- und Sozialrechts für zunehmende Nachweispflichten – aktuelles Beispiel hierfür ist die Richtlinie über transparente und verlässliche Arbeitsbedingungen.

Einmalige Befolgungskosten von Gesetzen – sogenannter einmaliger Erfüllungsaufwand – bleiben in der „One in, one out“-Regel ebenfalls unberücksichtigt. Diese Kosten, etwa Investitionen für bauliche Maßnahmen, die Einrichtung neuer IT-Systeme oder der Einsatz neuer Filteranlagen, steigen und sind für Unternehmen besonders spürbar, wie der Jahresbericht der Normenkontrollrates zeigt. Sie werden aber weder kompensiert noch gebremst.

Was zu tun ist

Die 1:1-Umsetzung von EU-Recht und der einmalige Erfüllungsaufwand sollten in den Anwendungsbereich der „One in, one out“-Regel einbezogen werden. Nur so sind vollständige und realistische Belastungsschätzungen möglich. Für die Umrechnung einmaliger Belastungen in laufende Entlastungen liegen eine Reihe praktischer Vorschläge auf dem Tisch, etwa entlang der Abschreibungsfristen für Investitionsgüter.

Die „One in, one out“-Regel auf EU-Ebene wird absehbar lediglich einen Bruchteil der zu erwartenden Belastungen kompensieren. Die Integration europäischer Rechtsakte in die nationale „One in, one out“-Regel ist deshalb unverzichtbar. Nur durch die Einbeziehung aller Belastungen kann die Bürokratiebremse zu einer effektiven Entlastung von Unternehmen führen.

Auf europäischer Ebene gilt es, die Konkretisierung und praktische Umsetzung der europäischen „One in, one out“-Regel sehr eng zu begleiten. Gerade in Hinblick auf die für 2023 angekündigte Evaluierung sollte die Bundesregierung als starke Stimme für einen weiteren Ausbau der Regelung auftreten.

... und echte Entlastungen erreichen

Die bisher verabschiedeten drei Bürokratieentlastungsgesetze sind in der unternehmerischen Praxis wenig spürbar. Leider fehlte in der letzten Legislaturperiode die politische Kraft für ein viertes Bürokratieentlastungsgesetz, obwohl im April 2021 ein Paket für Bürokratieerleichterungen beschlossen wurde und Bund und Länder sich bereits im Dezember 2020 auf ein Programm für Bürokratieabbau und Verwaltungsmodernisierung geeinigt hatten. In beiden Paketen findet sich eine Vielzahl an Maßnahmen, die politisch umstrittene Punkte beim Bürokratieabbau lösen können. Dies gilt etwa für

- Vereinfachungen bei Infrastrukturplanungen und Unternehmensübergaben,
- verbindliche Auskünfte im Steuerrecht,
- kürzere Aufbewahrungsfristen und
- die vermehrte Nutzung von Experimentierklauseln.

Was zu tun ist

Die neue Bundesregierung sollte die beschlossenen Entlastungs- und Vereinfachungsmaßnahmen umgehend rechtlich verbindlich umsetzen. Die Maßnahmen sollten dabei nicht als Kompensation für neue Regulierungen im Rahmen der „One in, one out“-Regel, sondern über diese hinaus als echte Entlastungen wirksam werden. Ergänzend sollte die Bundesregierung Belastungsanalysen für besonders stark regulierte Branchen wie beispielsweise Lebensmittelwirtschaft oder Chemie erstellen und hier gezielt Vereinfachungen umsetzen.

Handlungsfeld 2

Gesetze lebensnah gestalten...

Die Einbindung der unternehmerischen Expertise im Rahmen eines Praxischecks in einem möglichst frühen Stadium des Gesetzgebungsprozesses sollte genutzt werden, um Folgekosten von Beginn an realistisch abzuschätzen und der Bundesregierung eine sachlich fundierte Entscheidungsgrundlage bei der Gesetzgebung zu bieten. Federführende Ministerien sollten Betroffene und deren Rückmeldungen wesentlich stärker berücksichtigen. Eine konsequente und konstruktive Einbindung der Praxis erhöht die gesellschaftliche Akzeptanz staatlichen Handelns und demokratischer Prozesse. Dies gilt ebenso für die Evaluierung von Gesetzen.

Was zu tun ist

Bei Gesetzentwürfen mit spürbar neuen Belastungen für Unternehmen sollten – mit Hilfe von Unternehmensbefragungen – Belastungsschätzungen vorgenommen werden. Ziel ist es, Praxiswissen im Frühstadium der Gesetzesvorbereitung zu nutzen, um Regelungen zu entwickeln, die sowohl wirksam als auch mit angemessenem Aufwand umsetzbar sind. Der Praxischeck sollte in die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) verfahrensrechtlich aufgenommen werden.

... sowie lesbar, verständlich und nachvollziehbar formulieren

Die oft überkomplexe Gesetzessprache, zahlreiche Verweise und die zunehmende Regelungsdichte verschiedener Ebenen bei Gesetzgebung und Umsetzung (Europa, Bund, Länder, Kommunen) führen zu Verständnisschwierigkeiten und Missverständnissen. Es kommt häufig vor, dass Unternehmen mehr tun als nötig ist bzw. rechtlich vorgeschrieben wird, weil Vorschriften unklar oder nicht eindeutig sind. Beispiele sind der Datenschutz, die Allergenkennzeichnung oder die Aufbewahrung von Unterlagen. Änderungen im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens und ihre jeweiligen Begründungen finden sich derzeit in verschiedenen Dokumenten und sind auch für sachkundige Personen kaum nachvollziehbar. Eine übersichtliche Gesamtfassung fehlt. Entsprechende Verbesserungen im Gesetzgebungsverfahren sind im Programm für Bürokratieabbau und Verwaltungsmodernisierung vom Dezember 2020 angelegt.

Was zu tun ist

Es sollte verbindlich festgelegt werden, dass Gesetze und Verordnungen auf Bundes- und Landesebene eine einfache und möglichst eindeutige Sprache sowie eine einfache Struktur mit möglichst wenig Verweisen und Sondervorschriften nutzen. Zur besseren Nachvollziehbarkeit der Rechtsetzung und ihrer Zielsetzung sollte eine aktualisierte und vollständig integrierte Fassung von Gesetztexten zusammen mit der Sammlung aller Materialien im Gesetzgebungsprozess eingeführt werden. Mehrfache Rechtsänderungen einer Norm innerhalb einer Legislatur sollten vermieden und das Inkrafttreten mit einer angemessenen Umsetzungsfrist versehen werden.

Handlungsfeld 3

Verwaltungsvollzug modernisieren: Praxisnah, einheitlich...

Der Vollzug von Gesetzen lässt häufig Praxis- und Lösungsorientierung vermissen, etwa bei der Dokumentation oder Lieferung von Daten. Dies verursacht unnötige Belastungen. Anschreiben, Anordnungen und Vorgaben der Verwaltung sind vielfach nicht adressatengerecht formuliert und führen damit zu vermeidbarem Unverständnis. Unterschiedliche Praktiken des Verwaltungsvollzugs in verschiedenen Kommunen und Bundesländern erschweren für Unternehmen mit mehreren Betriebsstätten die Lage weiter. Digitale Verfahren werden noch nicht genügend eingesetzt, um die Erfüllung von Melde- und Dokumentationspflichten zu erleichtern. Kleine Unternehmen könnten häufig von einer Verpflichtung befreit werden, ohne den Gesetzeszweck zu gefährden.

Was zu tun ist

Der Vollzug von Rechtsvorschriften, etwa im Datenschutz, sollte praxisnah, vorhersehbar und möglichst einheitlich sein. Die Ansprache sollte respektvoll, erläuternd und ohne unnötige Verfahrensschritte erfolgen, um die Kosten für das Befolgen gering zu halten und die Akzeptanz zu erhöhen. Vollzugsorientiertere Gesetzesbegründungen, Vereinheitlichungen von Verwaltungsvorschriften und eine systematische Anwendung von Best Practices des Verwaltungshandelns können mittelfristig zu einer entsprechenden Verwaltungspraxis beitragen.

... und digital

E-Government kann einen wesentlichen Beitrag zum Abbau kostenintensiver Bürokratie im Verhältnis zwischen Unternehmen und Verwaltung leisten. Unternehmen sind mit zahlreichen Behördenkontakten pro Jahr echte „Poweruser“ der öffentlichen Verwaltung. Komplexe und langwierige Verfahren belasten besonders mittelständische Unternehmen. Neben dem Onlinezugangsgesetz (OZG) waren die Registermodernisierung, die Einführung einer bundeseinheitlichen Wirtschaftsnummer und die Einführung eines Basisregisters überfällige wiewohl wichtige Schritte. Unternehmen profitieren von der Registerverknüpfung, wenn sie Daten nicht mehrfach zuliefern müssen. Auch mit dem bundesweiten Unternehmenskonto wird eine wesentliche Voraussetzung für das Once-Only-Prinzip geschaffen. Medienbruchfreie Verwaltungen sind zudem weitgehend krisenresilient.

Was zu tun ist

Verwaltungsleistungen sollten einfach, schnell und medienbruchfrei digital angeboten werden. Dabei sollte die Anschlussfähigkeit innerhalb der EU von Beginn an mitgedacht werden, etwa für digitale Zollverfahren. Bis Ende 2022 ist das OZG umzusetzen, bis Ende 2023 das Unternehmensbasisregister und die bundeseinheitliche Wirtschaftsnummer. Um diese Ziele zu erreichen, ist eine länderübergreifende einheitliche Umsetzung notwendig. Bis Ende 2023 muss die Verwaltung in Deutschland flächendeckend und skalierungsfähig digital aufgestellt sein. Ausreichend schnelles Internet an allen Unternehmensstandorten, auch in ländlichen Räumen, ist kritische Voraussetzung.

Beispiel: Planungs- und Genehmigungsverfahren beschleunigen und vereinfachen

Gerade mit Blick auf die anspruchsvollen Klimaschutzziele sind schnellere Planungs- und Genehmigungsverfahren essenziell. Der Bau, etwa von Elektrolyseanlagen oder Windrädern, kann nicht mehrere Jahre warten. Auch der Ausbau von Glasfaser- und leistungsfähigen Mobilfunknetzen dauert in Deutschland zu lange. Das 2020 erlassene Planungssicherstellungsgesetz wurde zuletzt bis Ende 2022 verlängert. Beteiligungs- und Anhörungsverfahren wurden durch die Umstellung auf digitale Verfahren deutlich erleichtert, ohne dass dabei Beteiligungsmöglichkeiten beschnitten wurden. Unternehmen brauchen zur Bewältigung der enormen Herausforderungen und zur Umsetzung zukunftsfester Innovationen effektive Planungs- und Genehmigungsverfahren sowie eine serviceorientierte Verwaltung, die als digital, verlässlich und unbürokratisch agierender Partner zur Seite steht.

Was zu tun ist

Digitale Genehmigungsverfahren sollten die Regel sein. Dafür müssen Behörden mit ausreichend Fachpersonal sowie moderner Hard- und Software ausgestattet sein. Digitale Verfahren entlasten Unternehmen, Investoren und Baufirmen ebenso wie Bauherren. Alle Planungs- und Genehmigungsverfahren sollten auf der Basis einheitlicher Standards abgewickelt und perspektivisch über das bundesweite Unternehmenskonto und ein Unternehmensportal zugänglich sein. Für die Modernisierung und Erweiterung bestehender oder die Erschließung neuer Wirtschaftsstandorte sollten Gewerbeflächen schnell und unbürokratisch ausgewiesen werden.

Nach Katastrophenfällen (etwa Hochwasser) muss es stets auch um einen zügigen Wiederaufbau von Gewerbebauten des Handwerks, des sonstigen verarbeitenden Gewerbes, des Handels, von Dienstleistungen und der Gastronomie gehen. Dazu sollten die Instrumente des Bauanzeigeverfahrens oder der Genehmigungsfreistellung auf Gewerbebauten übertragen und ein zügiger Baubeginn ermöglicht werden. Detailregelungen auf Bundesebene sollten die Möglichkeiten pragmatischer Lösungen vor Ort nicht erschweren.

Impressum

**Bundesvereinigung der
Deutschen Arbeitgeberverbände**

**Bundesverband der
Deutschen Industrie**

**Deutscher Industrie- und
Handelskammertag**

gemeinsam im
Haus der Deutschen Wirtschaft
Breite Straße 29
10178 Berlin

**Zentralverband des
Deutschen Handwerks**
Mohrenstraße 20/21
10117 Berlin