



THESENPAPIER

# Expert Advocacy Plattform: Strategische Steuerung von Bürokratiekosten

# Präambel

Die **Expert Advocacy Platform (EAP)** des Europa Instituts an der EBS Universität für Wirtschaft und Recht zur „Strategischen Steuerung von Bürokratiekosten“ dient dem branchenübergreifenden, praxisorientierten Austausch von Unternehmen. Die EAP ist den **Grundsätzen des „ehrbaren Kaufmanns“ verpflichtet**, dem Leitbild für verantwortliches Handeln in der Wirtschaft.

Im Zeitraum Frühjahr bis Herbst 2025 hat die EAP mit wissenschaftsgestützter Begleitung **10 Thesen** und **konkrete Umsetzungsempfehlungen** aus Unternehmenssicht für politische Akteure entwickelt. Diese fußen auf den Praxiserfahrungen der beteiligten Unternehmen, etablierten Vorgehensmodellen und internationalen Best Practices.

**Bürokratie** wird hier verstanden als Gesamtheit gesetzlicher Anforderungen zur Vermeidung negativer Externalitäten (Auswirkungen von Geschäftstätigkeit, die andere belasten können und ex ante nicht vom Verursacher getragen werden) – von Verbraucherschutz über Rechtssicherheit bis zur Minimierung systemischer Risiken. Bürokratische Prozesse sollten zwar für die gesamte Gesellschaft wohlfahrtserhöhend sein, verursachen aber Kosten und führen bei den Unternehmen zu **nicht wertschöpfenden Prozessen** zur Erfüllung dieser Anforderungen.

Ein holistischer Regulierungsansatz muss daher die bereits bestehende Komplexität der Unternehmensrealität erkennen und vermindern, anstatt sie durch überbürdende Regulatorik weiter zu erhöhen. Die derzeit aus den Bürokratieprozessen entstehenden Bürokratiekosten – **entgangene Erträge, Personalaufwendungen und Opportunitätskosten** – belasten den deutschen Mittelstand allein mit jährlich 61 Milliarden Euro<sup>1</sup>.

Vorbereitungsarbeiten, um neuen Regulierungen zu entsprechen (bspw. im Kontext des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes), benötigen ca. 1,5 Jahre Vorlauf bis zur Implementierung.

Deutschland belegt im Ease-of-Doing-Business-Ranking 2021 nur Platz 125 bei "Starting a Business", während die Schweiz (81.), Dänemark (45.) und Irland (23.) deutlich besser abschneiden.<sup>2</sup> Im IMD World Competitiveness Ranking 2025 rangiert Deutschland auf Platz 19, während Dänemark (4.), die Schweiz (1.) und Irland (7.) durch smarte Regulierung führen<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> KfW Research: Mittelstand verwendet sieben Prozent der Arbeitszeit für bürokratische Prozesse

<sup>2</sup> World Bank Group: Doing Business – <https://archive.doingbusiness.org/en/rankings>

<sup>3</sup> IMD World Competitiveness Center: World Competitiveness Ranking, <https://www.imd.org/centers/wcc/world-competitiveness-center/rankings/world-competitiveness-ranking/rankings/wcr-rankings/>

# These 1 – Vertrauensdefizit überwinden: Von „One size fits all“ zur angemessenen Risikobewertung

## Problem:

Fehlendes Vertrauen gegenüber privaten Akteuren führt zu **undifferenzierten Regelungen**. Einzelne "schwarze Schafe" werden zum Anlass genommen, alle Unternehmen gleich streng zu regulieren – unabhängig von Größe, Reifegrad oder tatsächlichem Risiko. Deswegen müssen u. a. Start-ups und KMU entlastet werden.

## Konkretes Beispiel aus dem Arbeitskreis:

**DSGVO Art. 30** verlangt umfassende Verarbeitungsverzeichnisse selbst für Start-ups mit zehn Mitarbeitenden. Die Erleichterung ab 250 Mitarbeitern greift zu spät – in der kritischen Wachstumsphase binden Dokumentationspflichten Ressourcen, die dann der Produktentwicklung fehlen. Hinweisgeberschutz, Arbeitszeiterfassung und Cyber Resilience Act verschärfen dies weiter.

## Internationaler Vergleich: Was machen andere Länder besser?

- / **Dänemark:** Gestufte Compliance-Anforderungen mit Grace Periods für Start-ups; Fokus auf Ex-post-Kontrolle bei Niedrigrisiko-Aktivitäten statt Ex-ante-Dokumentation.
- / **Schweiz:** KMU-Test in jedem Gesetzgebungsdossier quantifiziert Belastung; Selbstdeklaration für geringes Risiko, intensive Aufsicht nur bei systemischer Relevanz.
- / **Irland:** Risk-Based Authorisation Scheme – klare Kriterien (Bauvolumen, Emissionspotenzial) entscheiden über Ex-ante vs. Ex-post-Kontrolle.

## Handlungsempfehlungen – „Take-Away“ für Entscheidungsträger:

1. **Gestufte Schwellenwerte** einführen: Generelle Nicht-Anwendbarkeit bis 50 Mitarbeitende, dann abgestufte Pflichten (Beispiel: Hinweisgeberschutz erst ab 50 MA).
2. **Grace Periods für Start-ups:** 24 Monate Schonfrist ab Gründung für formelle Dokumentationspflichten.
3. **"Erklärung statt Dokumentation":** Bei Niedrigrisiko-Prozessen reicht Selbstauskunft; vollständige Dokumentation nur bei behördlicher Nachfrage oder Verdacht.
4. **CSRD-Omnibus-Logik** (Verschiebung auf **800+ Mitarbeitende**) auf AI Act, Digital Services Act und Cyber Resilience Act übertragen.

# These 2 – Materielles Recht vs. formelle Pflicht: Recht nicht durch Prozesse aushöhlen

## Problem:

Viele Regelungen erschweren die tatsächliche Rechtsausübung oder laufen ihr entgegen. Formelle Pflichten (Prozesse) behindern legitime Geschäftstätigkeit, ohne zusätzlichen Schutz zu bieten.

## Konkrete Beispiele aus dem Arbeitskreis:

- / **Arbeitsrecht:** Kündigung in der Probezeit ist ohne Angabe von Gründen möglich, aber Anhörung des Betriebsrats erforderlich – zeitlicher und administrativer Aufwand konterkariert die Flexibilität der Probezeit.
- / **Gesellschaftsrecht:** Änderung des GmbH-Gesellschaftszwecks erfordert notariell beurkundete Satzungsänderung – bei digitalen Start-ups, die Geschäftsmodelle iterieren, entstehen Kosten von 500 – 1.500 Euro pro Anpassung und Wartezeiten von 2–4 Wochen.
- / **B2B-AGB-Anwendbarkeit:** §§ 305–310 BGB erfassen über § 307 BGB ("unangemessene Benachteiligung") auch standardisierte B2B-Geschäftsbedingungen, obwohl kein Verbraucherschutzbedarf besteht. Tech-Unternehmen routen Verträge über die Schweiz, um AGB-Risiken zu vermeiden.

## Internationaler Vergleich: Was machen andere Länder besser?

- / **Schweiz:** Das dortige Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb (UWG) enthält keine dem deutschen §§ 305–310 BGB vergleichbare umfassende Ex-ante-Inhaltskontrolle von B2B-AGB. B2B-Verträge unterliegen weitgehend der Vertragsfreiheit mit allgemeiner Treu-und-Glauben-Schranke (Art. 2 ZGB), was breitere Standardisierung in Geschäftsbeziehungen ermöglicht.
- / **Dänemark:** § 36 Aftaleloven (Vertragsgesetz) kontrolliert nur "offensichtlich unvernünftige" B2B-Bedingungen – prinzipienbasiert statt katalogbasiert.
- / **Irland:** Common-Law-System ohne umfassendes AGB-Statutenrecht für B2B; hauptsächlich spezifische Gesetze für Haftungsausschlüsse.

## Handlungsempfehlungen – „Take-Away“ für Entscheidungsträger:

1. **Safe-Harbor** für verhandelte B2B-Bedingungen kodifizieren – individuelle Vereinbarungen zwischen Unternehmen ersetzen AGB für B2B.
2. **Notarielle Bagatellgrenzen** einführen: GmbH-Zweckänderungen bis 10.000 Euro Stammkapital per einfacher öffentlicher Beglaubigung.
3. Betriebsratsanhörung in Probezeit ersetzen durch nachträgliche **Informationspflicht** binnen 5 Tagen.
4. Systematisch identifizieren, welche Vorgaben Prozesse verlangsamen, Transaktionskosten erhöhen oder Rechtspositionen schwächen – **Existing-Law-Review** mit Unternehmensbeteiligung.

# These 3 – Regulatory Sandboxes: Von der Idee zur effektiven Nutzung für die Praxis

## Problem:

Regulatory Sandboxes sind als kontrollierte Testumgebungen konzipiert, um **Innovationen unter Aufsicht** zu erproben. In **Deutschland fehlen One-Stop-Anlaufstellen, klare Regeln und öffentliches Reporting** – Folge: KMU-Projekte wandern in Länder mit reiferer Sandbox-Praxis.

„Der **EU AI Act** ist zu undurchsichtig, um an den Sandboxes teilnehmen zu können. Fehlende One-Stop-Anlaufstellen, begrenzte Slots, unklare Datenschutz-Schnittstellen, fehlende Kommunikation von der EU. Folge: geringere Planbarkeit für KMU, Projekte wandern in Länder mit reiferer Sandbox-Praxis ab.“ (Teilnehmer EAP)

## Internationaler Vergleich: Was machen andere Länder besser?

- ✓ **UK Financial Conduct Authority (FCA) Sandbox<sup>4</sup>**: Klare Eligibility-Kriterien, d. h. Anspruchsvoraussetzung (Innovation, Verbrauchernutzen, Test-Notwendigkeit), strukturierter 6-Monats-Zyklus mit festen Kohorten, dedizierter Case Officer pro Teilnehmer, öffentliche Learnings-Datenbank.
- ✓ **Singapur MAS Sandbox**: Fast-Lane für KMU/Start-ups, Sandbox-Konformität als Präzedenz für reguläre Zulassung, klare Exit-Kriterien und Skalierungspfade.
- ✓ **Dänemark**: One-Stop-Shop über Erhvervsstyrelsen (Danish Business Authority) für regulatorische Anfragen; klare Zeitrahmen und Aufsichtsmechanismen.

## Handlungsempfehlungen – „Take-Away“ für Entscheidungsträger:

1. **Zentrale AI Act Sandbox-Anlaufstelle** (analog FCA) mit einheitlichem Antragsportal, Case Management und Status-Tracking schaffen.
2. Klare Regeln, begrenzten Umfang, Zeitrahmen und Aufsicht definieren sowie **Sandbox-Bedingungen** als standardisiertes Fact-Sheet publizieren.
3. **KMU/Start-up-Priorität**: 50% der Slots für Unternehmen < 250 Mitarbeitende reservieren; beschleunigte 30-Tage-Prüfung.
4. Nutzung der Sandbox als Konformitätsnachweis: Erfolgreiche Sandbox-Teilnahme **verkürzt reguläre Zulassungsverfahren** um 6 Monate.
5. Lernergebnisse veröffentlichen: Quartalsweise anonymisierte Berichte zu typischen Herausforderungen, Lösungswegen und Compliance-Patterns.

---

<sup>4</sup> Regulatory sandbox application guide

# These 4 – Redundante Berichtspflichten als strukturelle Kernursache der Bürokratiekosten

Ein erheblicher Teil der Belastung entsteht durch die Vielzahl paralleler und redundanter Berichts-, Dokumentations- und Nachweispflichten (z. B. Lieferkette, Produkte, Nachhaltigkeit, Energie, KI, Daten, Recycling, EPR-Systeme). Diese bestehen häufig nebeneinander, ohne harmonisierte Datenmodelle, oft mit unterschiedlichen Fristen, Datenschutzvorgaben und von unterschiedlichen Behörden.

## Anwendungsfall 4.1 – ESG-Reporting: Von CSRD-Overkill zu PAI-Steuerung

### Problem:

CSRD ist überkomplex mit über 1.100 Datenpunkten (ESRS) und liefert **wenig Steuerungswirkung**. Doppelte Datenerhebung (ESRS vs. SFDR-RTS) und Mehraufwand für extreme Grenzfälle (95,5 % statt 100,0 %) **belasten unverhältnismäßig**.<sup>5</sup>

### Konkretes Beispiel aus dem Arbeitskreis:

ESRS fordert 1.100 Datenpunkte, SFDR-RTS **nur 18 PAI-Indikatoren**. Auch wenn viele Unternehmen bereit sind, nach vereinfachten Standards zu berichten (62 % der mittelständischen Unternehmen tun dies freiwillig), sind die vom ESRS geforderten Datenpunkte schlichtweg nicht abbildbar. Insbesondere entfallen unangemessene Mehrkosten auf extreme Grenzfälle (z. B. Tier-3-Lieferanten, hypothetische Szenarien), die 99,5 % statt 100,0 % Abdeckung betreffen. (Teilnehmer EAP)

Kritik: Regulierung über Bande – Kontrolle wird an Investoren durch PAI-Anforderungen übergeben, statt direkte, klare Vorgaben zu setzen.

### Internationaler Vergleich: Was machen andere Länder besser?

- ✓ **PAI-Reporting (SFDR Annex I):** 18 verpflichtende PAI-KPIs ermöglichen Trend, Marktvergleich, Outlier-Maßnahmen mit Bruchteil des Aufwands.
- ✓ **Dänemark: Simplified ESG Reporting** für KMU mit maximal 20 KPIs; Halbjahres-Steuerung statt Quartals-Detailberichte.

## Anwendungsfall 4.2 – Überfülle in Berichtspflichten

### Problem:

Die EU-Batterieverordnung (EU) 2023/1542 steht exemplarisch für das Problem paralleler und diffuser Regulierung. Unternehmen müssen gleichzeitig neue Anforderungen aus der Verordnung selbst, aus nationalen Umsetzungsgesetzen (BattDG/BattG-Nachfolge), bestehenden abfall- und produktrechtlichen Vorgaben sowie künftigen delegierten Rechtsakten, welche die Gesetzeslage erst 2026/2027 konkretisieren, berücksichtigen. Für denselben Gegenstand, etwa Batteriepass, CO<sub>2</sub>-Bilanz, Stoffverbote, Sammelquoten und Sorgfaltspflichten in der Lieferkette, entstehen mehrfach überlagerte Berichtspflichten, Zuständigkeiten und Begriffsdefinitionen, die sich nicht immer decken und zum Teil unterschiedlich ausgelegt werden.

---

<sup>5</sup> Nachhaltigkeitsberichterstattung (CSRD und VSME) | IHK Nürnberg für Mittelfranken

Fachgutachten zum Entwurf des delegierten Rechtsakts zur CO<sub>2</sub>-Fußabdruck-Berechnung weisen ausdrücklich darauf hin, dass unklare Systemgrenzen, fehlende Standardwerte und eine unzureichend präzisierte Datenzuständigkeit in der Lieferkette zu „signifikanten Implementierungsschwierigkeiten“<sup>6</sup> führen. Tatsache ist, dass Unternehmen sich in einem Geflecht aus EU-Verordnung, nationalem Anpassungsgesetz, technischen Leitlinien und parallel geltenden Umwelt- und Produktvorschriften orientieren müssen. Genau diese Kombination aus Parallelität, Redundanz und Unschärfe erhöht die Bürokratiekosten, weil für ein und denselben Sachverhalt mehrere, teils widersprüchliche oder überschneidende Compliance-Pfadabhängigkeiten entstehen.

#### Handlungsempfehlungen – „Take-Away“ für Entscheidungsträger:

1. **Zielbild der Regulierung (Effektivität)** statt detaillierte Inhalts- und Prozessvorgaben.
2. **„20 is plenty“** – Steigerung von **Effektivität und Effizienz**: PAI analoges Reporting als Referenzmodell für ESG Reporting.
3. **Halbjahres-Steuerung** statt Quartals-Overkill: Deutliche Senkung des Aufwands.
4. Datenprovider-Rolle klären: Standardisierte APIs für ESG-Daten, **zentrale Datenplattform** (analog ELSTER).
5. **Angemessene Prüfung**: Plausibilitätsprüfung statt Full Audit für KMU <500 Mitarbeitende.

---

<sup>6</sup> Vorschlag der EU-Kommission für die delegierte Verordnung

# These 5 – Adaptive Regulierung bei Innovationen: Autonomes Fahren als Vorbild

## Problem:

Technologische Innovationen benötigen **adaptive Regulierung** mit klaren Meilensteinen **statt Vorregulierung**. Autonomes Fahren zeigt, wie stufenweise Zulassung (Level 0 – 5) Innovation ermöglicht.

## Konkretes Beispiel aus dem Arbeitskreis:

Autonomes Fahren: **Regulierung orientiert sich an klar definierten Stufen** (Level 0 – 5 nach SAE J3016). Level 2 (Teilautomatisierung) erlaubt bereits breite Anwendung; Level 3 (bedingte Automatisierung) unter definierten Bedingungen zugelassen; Level 4/5 erfordern erweiterte Zulassung. So sollte Innovation reguliert werden: adaptiv, mit klaren Meilensteinen, zum jeweiligen Zeitpunkt der Technologiereife.

Gegenbeispiel: Obwohl technologische Capability-Messungen für KI existieren (TRL-Frameworks, OECD Indicators, Compute-Thresholds via FLOPs), nutzt der EU AI Act nur eine binäre Kategorisierung zum systemischen Risiko.

## Internationaler Vergleich: Was machen andere Länder besser?

- ✓ **UK:** Regulatory Innovation Office koordiniert sektorübergreifende Sandboxes mit klaren Reifegradstufen (Alpha, Beta, Production).
- ✓ **Singapur:** AI Verify Framework mit Self-Assessment-Tool und freiwilliger Zertifizierung; stufenweiser Übergang zu verpflichtenden Standards.

## Handlungsempfehlungen – „Take-Away“ für Entscheidungsträger:

1. **Technologie-Reifegrade** (Prototype, Pilot, Scale) mit abgestuften Compliance-Anforderungen definieren.
2. Keine Regulierung über Bande: **Direkte, klare Vorgaben** statt indirekter Kontrolle durch Dritte (z. B. Investoren via PAI).
3. **Sunset-Reviews:** Jede Technologie-Regulierung erhält automatisches 3-Jahres-Review mit Wirkungs-/Nettonutzen-Prüfung.
4. **Ex-post-Kontrolle als Standard;** Ex-ante nur bei systemischem Risiko.

# These 6 – Digital First: Papier ist nur der zweitbeste Weg, Vorfahrt für digitale Lösungen!

## Problem:

**Smarte Regulierung** benötigt einen **Digital-First-Ansatz**. Deutschland bleibt fragmentiert: W-IdNr erst seit 2024, keine verpflichtende digitale Kommunikation, kein konsolidiertes Portal.

## Konkretes Beispiel aus dem Arbeitskreis:

Mittelständische Unternehmen wenden 1,5 Mrd. Arbeitsstunden für bürokratische Prozesse<sup>7</sup> auf – oft durch manuelle Dateneingabe in fragmentierte Systeme (Steuer, Handelsregister, Gewerbeanmeldung, Sozialversicherung).

## Internationaler Vergleich: Was macht Dänemark besser?

- ✓ CVR-Nummer: Zentraler Unternehmensschlüssel für alle Behörden.
- ✓ MitID: Einheitliche digitale Identität für alle Behördenkontakte.
- ✓ Virk.dk: One-Stop-Portal für alle Unternehmensmeldungen und -genehmigungen mit einheitlichen Formblättern, Zuständigkeiten und gesetzlichen Bearbeitungsfristen.
- ✓ Digital Post: Verpflichtender digitaler Posteingang für juristische Personen – alle behördlichen Zustellungen digital by default.
- ✓ NemKonto: Einheitliches System für staatliche Zahlungen (Erstattungen, Subventionen) – keine manuelle Bankkonto-Wiedereingabe.
- ✓ Peppol/UBL E-Rechnung: Verpflichtend im B2G seit Mitte der 2000er Jahre, maschinenlesbar, automatische Verarbeitung.

## Handlungsempfehlungen – „Take-Away“ für Entscheidungsträger:

1. **W-IdNr-Integration** abschließen und Legacy-IDs in Systemneubauten verbieten; systemübergreifendes Matching vorschreiben.
2. Verpflichtende **Unternehmens-E-Mailbox** für alle juristischen Personen; drei hochvolumige Behörden (Steuer, Renten, Handelsregister) rechtlich auf **digitale Zustellung** verpflichten.
3. **Portal-Konsolidierung** zu einem Virk.dk-ähnlichen System mit MitID-äquivalenter Authentifizierung und granularer Delegation.
4. **E-Rechnung B2G-Pflicht** mit Peppol/UBL-Standards; kostenfreie Validierungs-Tools bereitstellen.
5. **Once-Only-Prinzip**: Daten einmal erfassen, behördenübergreifend wiederverwenden; manuelle Bankkonto-Wiedereingabe zwischen Behörden verbieten.

---

<sup>7</sup> KfW Research: Mittelstand verwendet sieben Prozent der Arbeitszeit für bürokratische Prozesse | KfW

# These 7 – KMU-Verträglichkeitstest und Feasibility-Checks verbindlich machen

## Problem:

Gesetze werden ohne Praxisverständnis erlassen und führen zu Zielverfehlungen und Komplexitätsspiralen. **Effizienz und Effektivität** bleiben auf der Strecke. Vor-Ort-Evaluierung mit Unternehmen fehlt systematisch.

## Konkretes Beispiel aus dem Arbeitskreis:

Kommunikation sollte mit den richtigen Experten des Gesetzgebers stattfinden – derzeit fehlt technisches Wissen in Behörden; Notwendigkeit der Professionalisierung der Mitarbeiter der Behörden.

## Internationaler Vergleich: Was machen andere Länder besser?

- / **Schweiz:** Verpflichtender KMU-Test in jedem Gesetzgebungsdossier quantifiziert Belastung in der Entwurfsphase; kommt diese zu höheren Belastungen als Nutzen, darf das Gesetz nicht verabschiedet werden.
- / **Dänemark:** Jede neue Regulierung durchläuft Business Impact Assessment (BIA) mit quantifizierter Zeit- und Kostenprüfung; Feasibility-Checks mit Unternehmen vor Gesetzesbeschluss.
- / **Irland:** Regulatory Impact Assessment (RIA) verlangt standardisierte Proportionalitätsprüfung; unabhängiges Gremium stoppt Vorschläge ohne nachgewiesenen Nutzen.

## Handlungsempfehlungen – „Take-Away“ für Entscheidungsträger:

1. Implementierung Schweizer KMU-Verträglichkeitstest-Methodik in RIA-Einheit des BMF; Transparenz von Methodik und Datensatz.
2. Dossiers ohne KMU-Verträglichkeitstest blockieren – keine Gesetzesvorlage ohne **quantifizierte Belastungsanalyse**.
3. **Feasibility-Checks** systematisch ausrollen: Hypothesen testen, Daten erheben, Benchmarks heranziehen – Vor-Ort-Evaluierung mit betroffenen Unternehmen vor Gesetzesbeschluss.
4. **Stakeholder-Einbindung: Collaborative Innovation Offices** zwischen Regulierern und Unternehmen; kurze Kommunikationskanäle zur nutzenmaximierenden und kostenminimierenden Implementierung.

# These 8 – Genehmigungsfiktion als Beschleuniger verbunden mit risikobasierter Aufsicht

## Problem:

Deutschland liegt auf Platz 125 im Ease-of-Doing-Business-Ranking "Starting a Business" – fehlende Genehmigungsfiktion, sequenzielle Behördenschleifen, fragmentierte Portale ohne Interoperabilität erschweren die Unternehmensgründung und -führung.

## Konkretes Beispiel aus dem Arbeitskreis:

Unternehmen berichten: Lizenzierung und Genehmigungspflichten binden Ressourcen; fehlende gesetzliche Fristen und **keine Genehmigungsfiktion bei Fristüberschreitung durch Behörden** führen zu Planungsunsicherheit.

## Internationaler Vergleich: Was machen andere Länder besser?

- ✓ **Estland:** E-Business Register ermöglicht vollständig digitale Unternehmensgründung innerhalb von 1-2 Werktagen (oft Minuten). Automatisierte Plausibilitätsprüfung ersetzt Vorab-Genehmigungen; Ex-post-Kontrolle durch Register- und Steuerbehörden. Über 33.000 Unternehmen durch 120.000+ E-Residents gegründet.
- ✓ **Belgien:** Genehmigungsfiktion im Fusionskontrollrecht – Belgian Competition Authority muss innerhalb 40 Arbeitstagen (Phase I) bzw. 60 Arbeitstage (Phase II) entscheiden. Bei Fristüberschreitung gilt Antrag als stillschweigend genehmigt (tacit approval).
- ✓ **Niederlande:** Omgevingswet (seit 2024) konsolidiert 26 Gesetze in integrierten Rechtsrahmen mit zentraler Umweltgenehmigung. Digitales One-Stop-Portal (omgevingsloket.nl) mit "Faster and Better"-Verfahren ersetzt fragmentierte Einzelgenehmigungen; parallele statt sequenzielle Behördenprüfung.

## Handlungsempfehlungen – „Take-Away“ für Entscheidungsträger:

1. Veröffentlichung eines **nationalen Genehmigungsverzeichnisses mit gesetzlichen Fristen**, Zuständigkeiten und elektronischem Status-Tracker.
2. **Genehmigungsfiktion** für risikoarme Aktivitäten gesetzlich verankern: **Nach 30 Arbeitstagen ohne Reaktion gilt der Antrag als genehmigt.**
3. **Risikobasierte Aufsicht:** Niedrigrisiko-Aktivitäten auf Registrierung mit Ex-post-Prüfungen umstellen; KPIs für Inspektorate einführen.
4. **Genehmigungen mit null messbarem Risiko sofort abschaffen** – Existing-Law-Review durchführen.

# These 9 – 1:1-EU-Umsetzung statt Gold-Plating

## Problem:

70% der wiederkehrenden Befolgungskosten für Unternehmen stammen aus EU-Richtlinien-Umsetzung.

**Deutschland fügt systematisch nationale Zusatzanforderungen hinzu.** Zudem werden EU-Regelungen zunächst „unfertig“ beschlossen, um dann entscheidende Inhalte erst später über zahlreiche delegierte Rechtsakte zu beschließen. Dies führt über Monate oder Jahre zu Rechtsunsicherheit, ungeklärten Begriffen, parallelen Interpretationen und komplexen Übergangsfristen.

## Konkretes Beispiel aus dem Arbeitskreis:

EU-CSRD-Umsetzung: 1,6 Mrd. Euro jährliche Bürokratiekosten<sup>8</sup> (Nationaler Normenkontrollrat 2024) – obwohl ein PAI-basiertes Reporting denselben Steuerungseffekt bei Bruchteil des Aufwands liefern könnte.

- / Internationaler Vergleich: Was machen andere Länder besser?
- / Dänemark: Gesetz über gute Gesetzgebung ("Lov om god lovgivningsskik") schreibt 1:1 Copy-Out vor; Abweichungen erfordern quantifizierten Business Impact Assessment.
- / Schweiz: Copy-Down-Prinzip bei bilateralen Abkommen mit verpflichtendem KMU-Test in der Entwurfsphase.
- / Irland: Unabhängige Regulatory Impact Assessment (RIA)-Stellen blockieren unbegründete Verschärfungen durch Ministerien.

## Handlungsempfehlungen – „Take-Away“ für Entscheidungsträger:

1. **1:1-Umsetzungsgesetz** mit **Comply-or-Explain** für jede nationale Verschärfung.
2. Zentrales EU-Abweichungsregister einrichten: Jedes Umsetzungsgesetz listet EU-Baseline, geplante nationale Zusätze, **quantifizierte Kosten und Sunset-Review-Datum**.
3. **Gold-Plating-Stopp**: Jede EU-Richtlinienumsetzung auf 1:1-Baseline prüfen; alle EU-Umsetzungskosten in die nationale "One in, One out"-Bilanz einbeziehen.
4. **"Deutschen Standard zur Umsetzung von EU-Gesetzen"** entwickeln – pragmatische, schlanke, standardisierte Lösungen.
5. **Klare Fristen** und Vollständigkeitsgebote für delegierte Rechtsakte.

---

<sup>8</sup> Normenkontrollrat – Jahresbericht 2024

# These 10 – Pragmatische Tools: ELSTER-Modell für Regulierung

## Problem:

Schlanke, standardisierte Lösungen durch Digitalisierung werden benötigt. ELSTER-ähnliche Tools, Rating-/Risikosysteme, zentrale Reporting-Tools können Kräfte bündeln.

## Konkretes Beispiel aus dem Arbeitskreis:

Unternehmen fordern: ELSTER-ähnliche Tools für Compliance; zentrale Reporting-Tools mit Datennormierung; Vorgabe/Standardisierung von Erfassungsmethoden; Rating-/Risikosysteme zur Selbsteinschätzung. RegTech-Tools auf Effizienz und Effektivität prüfen – Problem muss gelöst werden, nicht vertieft. Tools, die Bürokratie digitalisieren, ohne zu vereinfachen, verschlimmern das Problem.

## Internationaler Vergleich: Was machen andere Länder besser?

- / **Dänemark:** Data-Lakes zur Implementierung von Datenpunkten; Verwendung existierender Unternehmensdaten (CVR, NemKonto) für neue Anforderungen.
- / **Singapur:** MyInfo Business – einmalige Dateneingabe, Wiederverwendung über alle Behörden; APIs für private Compliance-Tools.

## Handlungsempfehlungen – „Take-Away“ für Entscheidungsträger:

1. **ELSTER-ähnliche Compliance-Tools** für CSRD, DSGVO, LkSG – einheitliche Datenerfassung, automatische Plausibilitätsprüfung, API-Schnittstellen.
2. **Rating-/Risikosysteme zur Selbsteinschätzung:** Unternehmen kategorisieren sich selbst (Niedrig-/Mittel-/Hochrisiko); Compliance-Anforderungen passen sich automatisch an.
3. **Datennormierung und Standardisierung:** Vorgaben für Erfassungsmethoden (z. B. SAP-Zeitaufwandsmessung), zentrale Daten-APIs.
4. **Betriebsrat miteinbeziehen:** Transparenz über Datennutzung; Anonymisierung wo möglich.
5. Fokus auf politische Lösungen, nicht IT-Alibi: Digitalisierung vereinfacht nur, wenn die zugrundeliegende Regulierung smart ist.

# Ausblick

Die nächste Regulierungswelle – von KI-Regulierung über Plattformökonomie bis zu datengetriebener Aufsicht – wird die hier skizzierten Strukturprobleme eher verstärken als lösen, wenn sie auf denselben Mustern von Detailtiefe, Fragmentierung und Vorregulierung aufsetzt. Nur wenn Regulierung zielgerichtet, digital und praxisnah gestaltet wird, können Europa und Deutschland smarte Regulierung als Standortfaktor implementieren, Wettbewerbsfähigkeit sichern und den Unternehmen wieder Raum für Innovation, Wachstum und Wertschöpfung geben.

## DOs – Erfolgsfaktoren

DO	KONKRETE MAßNAHME
Messbarkeit durch KPIs	Balanced Scorecard mit max. 20 KPIs pro Regulierung; Outcome, Output, Input, Service
1:1-EU-Umsetzung	Copy-Out-Regel mit Abweichungsregister und quantifiziertem Impact-Test
Digital-First-Regel	Jede neue Vorschrift auf digitale Umsetzbarkeit prüfen; APIs, maschinenlesbare Templates
KMU-Verträglichkeitstest verbindlich	Schweizer KMU-Test-Methodik in RIA-Einheit; Dossiers ohne Test blockieren
Schwellenwerte gestuft	Nicht-Anwendbarkeit bis Schwelle, dann abgestufte Pflichten (CSRD-Omnibus-Logik)
Feasibility-Checks	Vor-Ort-Evaluierung mit Unternehmen vor Gesetzesbeschluss; Hypothesen testen
Genehmigungsfiktion	Silence-is-Consent bei risikoarmen Aktivitäten nach festen Fristen
Once-Only-Prinzip	Daten einmal erfassen, behördenübergreifend wiederverwenden; einheitliche ID (W-IdNr)
ELSTER-ähnliche Tools	Zentrale Compliance-Plattformen mit Rating-/Risikosystemen
Sandbox mit One-Stop	Klare Kriterien, KMU-Fast-Lane, Konformitätspfad, öffentliches Learning

## DON'Ts – Vermeidbare Fehler

DON'T	PROBLEM
Gold-plating	Nationale Verschärfungen ohne quantifizierten Nutzen erhöhen Kosten
Vermeidung unfertiger / redundanter Pflichten oder Gesetzgebungen	Unklare Vorgaben führen zu vermeidbarem Aufwand und Rechtsunsicherheit
Fragmentierung	Parallele Portale, IDs, Prozesse ohne Interoperabilität
Ex-ante-überregulierung	Flächendeckende Genehmigungen statt risikobasierter Aufsicht
Regtech-scheingösungen	Tools, die Probleme vertiefen, statt zu lösen; Fokus auf politische Lösungen
Vorregulierung ohne reife	Regulierung neuer Technologien vor Markterprobung verhindert Innovation
Regulierung über bande	Kontrolle über Investoren (PAI) statt direkter, klarer Vorgaben
Ignorieren der Unternehmensperspektive	Gesetze ohne Praxisverständnis führen zu Zielverfehlung
Omnibus-unsicherheit	Unklare, sich ändernde Anforderungen erschweren Investitionsplanung
Fehlendes vertrauen	"Schwarze Schafe" führen zu undifferenzierten Regelungen für alle

# Teilnehmer der Expert Advocacy Plattform<sup>9</sup>

Name	Funktion	Unternehmen/Institut
Hr. Carsten Simon	VP of Service Function	Kuraray Europe GmbH
Fr. Dr. Claudia Mayfeld	Vorstandsmitglied	Knorr-Bremse AG
Hr. Oliver Senteck	Vorstandsmitglied	Sparkasse Oberhessen AöR
Fr. Imelda Labbé	Präsidentin	VDIK eV.
Hr. Dr. Benjamin Nixdorf	Managing Director Europe	Zuken GmbH
Hr. Dr. Jörg Schappel	Director Safety, Health und Sustainability	Kuraray Europe GmbH
Hr. Volkmar Schwenk	Geschäftsführer	Ferrero Deutschland GmbH
Hr. Dr. Gerhard Tropp	Chief Sustainability Officer	Versicherungskammer Bayern VöR
Fr. Dr. Katja Gerke	Vorstandsmitglied	BavariaDirekt Versicherung AG
Hr. Andreas Kolb	Vorstandsmitglied	Versicherungskammer Bayern VöR
Fr. Xenia Troniarsky	Mitglied der Geschäftsleitung	ITgroup Holding GmbH
Hr. Prof. Dr. Roland Mattmüller	Professor für Strategisches Marketing	EBS Universität für Wirtschaft und Recht
Fr. Prof. Dr. Diane Robers	Leiterin Europa Institut	EBS Universität für Wirtschaft und Recht
Hr. Bernard Braaten	Wissenschaftlicher Mitarbeiter	EBS Universität für Wirtschaft und Recht
Hr. Marcel Kuhrt	Wissenschaftliche Hilfskraft	EBS Universität für Wirtschaft und Recht

<sup>9</sup> Das vorliegende Thesenpapier wurde auf Basis verschiedener Expertenrunden branchenübergreifend und mit wissenschaftlicher Reflexion erarbeitet. Es spiegelt die praxisorientierte Sicht der Teilnehmer wider und zielt nicht auf Vollständigkeit ab.

# Literaturverzeichnis

## 1. Messbarkeit & Struktur von Bürokratiekosten

**Fokus:** Definitionen, Dimensionen (monetär, emotional, Opportunitätskosten), Erhebungsmethoden

- / Gröbl, Schneider, & Zalesak. (2024). Ein Bürokratiekostenindex für Unternehmen: Nationales Modell zur Kostenerfassung.
- / Destatis. (2024). Bürokratiekostenindex: Methodik des Erfüllungsaufwands (zeitbasiert). Statistisches Bundesamt.
- / Hattke, F., Hensel, D., & Kalucza, J. (2019). Emotional responses to bureaucratic red tape. *Public Administration Review*, 79(1), 25–35.
- / OECD. (2020). Impact of regulation on international competitiveness. OECD Publishing.
- / World Bank. (2023). Worldwide bureaucracy indicators dashboard. The World Bank.

## 2. Strategische Steuerung & Kontrollsysteme

**Fokus:** Steuerungslogiken, Balanced Scorecard, KPIs

- / Anthony, R. N., & Govindarajan, V. (2017). *Management control systems*. McGraw-Hill Education.
- / Kaplan, R. S., & Norton, D. P. (2004). *Strategy maps: Converting intangible assets into tangible outcomes*. Harvard Business School Press.
- / Bilbas. (2018). Balanced scorecard and cost reduction. *Journal of Management Control*, 29, 233–254.
- / Oliveira, J., et al. (2019). The presence of bureaucracy in the balanced scorecard. *Journal of Business Research*, 98, 1–12.

## 3. Digitalisierung & Vereinfachung

**Fokus:** Automation, Dashboards, Monitoring, digitale Herausforderungen

- / Nationaler Normenkontrollrat. (2020a). *Automatisierung der Verwaltung: Potenziale digitaler Lösungen*. Nationaler Normenkontrollrat.
- / Nationaler Normenkontrollrat. (2020b). *Modernisierung der Verwaltung*. Nationaler Normenkontrollrat.
- / Brookings Institution. (2025). *Real-time tracking of expenditures in the public sector: KPIs for government performance*. Brookings Institution.
- / CentralSquare. (2024). *Predictive analytics in the public sector: Frühwarnsysteme und Prozessplanung*. CentralSquare Technologies.
- / Qlik. (2025). *BI-Dashboards für den öffentlichen Sektor: Visualisierung und Steuerung*. QlikTech International.
- / Ciancarini, P., et al. (2023). Digital transformation in public administration: Barriers and success factors. *Government Information Quarterly*, 40(2).
- / Phaphoom, N., et al. (2017). Cloud adoption barriers: Public sector perspective. *IEEE Cloud Computing*, 4(6), 44–52.
- / Kelly, J. (2023). Barriers to digital transformation in the public sector. *Government Technology Review*, 12(4), 77–89.

#### 4. Studienlage national & europäisch

**Fokus:** Wettbewerbsnachteile, Bürokratiebelastung, Standortvergleiche

- / ifo Institut. (2024). Kosten der Bürokratie – Reformen dringend geboten: Deutschland im Reformrückstand. ifo Institut.
- / BDI. (2024a). Zukunft des Industriestandorts Deutschland. Bundesverband der Deutschen Industrie.
- / BDI. (2024b). Zukunft des Industriestandorts Deutschland: Forderungen an die Politik. Bundesverband der Deutschen Industrie.
- / Prognos AG. (2023). Bürokratiekosten im europäischen Vergleich: Deutschland und Österreich. Prognos AG.
- / European Commission. (2022). SME performance review 2022. Publications Office of the European Union.
- / Letta, E. (2024). Much more than a market: Bericht zur Wettbewerbsfähigkeit und Zukunft der EU. Europäische Kommission.
- / KfW. (2023). Start-up-Studie: Bürokratie als größte Wachstumsbremse. KfW Bankengruppe.
- / OECD. (2007–2024). Reports on regulation, innovation and experimentation (u. a. zu Regulatory Sandboxes und KI in der Verwaltung). OECD Publishing.

#### 5. Entwicklung regulatorischer KPIs

**Fokus:** Definitionen, Balanced Scorecard, KPIs

- / Budäus, D. (1997). *Modernes Verwaltungsmanagement* (S. 50). Duncker & Humblot.
- / Kirschner. (2008). *Kennzahlen und KPI im Management* (S. 3).
- / Nyffenegger, B. (2002). *Kennzahlensysteme im Management* (S. 84). Orell Füssli.
- / Cambridge Dictionary. (o. D.). Key performance indicator. In *Cambridge Dictionary*. Abgerufen am 24. November 2025 von <https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/key-performance-indicator>
- / Gabler Wirtschaftslexikon. (o. D.). Key Performance Indicator (KPI). In *Gabler Wirtschaftslexikon*. Abgerufen am 24. November 2025 von <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/key-performance-indicator-kpi-52670>
- / Bauer. (2008). Key performance indicators: Abgrenzung von Kennzahlen und KPI. In *Gabler Wirtschaftslexikon*.
- / Horváth & Partners. (2009). *Benchmarking-Studie FuE-Controlling*. Horváth & Partners.
- / EBS Focus Group Innovationscontrolling. (2014). *Bewertungskriterien für Kennzahlenauswahl im Innovationscontrolling*. EBS Universität für Wirtschaft und Recht.

#### 6. Sonstige

- / KfW Research. (o. D.). Mittelstand verwendet sieben Prozent der Arbeitszeit für bürokratische Prozesse. KfW Bankengruppe. [https://www.kfw.de/Über-die-KfW/Newsroom/Aktuelles/Pressemitteilungen-Details\\_847424.html](https://www.kfw.de/Über-die-KfW/Newsroom/Aktuelles/Pressemitteilungen-Details_847424.html)
- / Statistisches Bundesamt. (o. D.). Vorstellung des Erfüllungsaufwands. Statistisches Bundesamt. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/Erfuellungsaufwand/erfuellungsaufwand.html>
- / Crown copyright. (2020). Challenges businesses face when complying with regulation (BEIS Research Report Nr. 2020/043). Department for Business, Energy & Industrial Strategy.
- / World Bank Group. (o. D.). Doing Business – Rankings. <https://archive.doingbusiness.org/en/rankings>
- / IMD World Competitiveness Center. (o. D.). World Competitiveness Ranking. <https://www.imd.org/centers/wcc/world-competitiveness-center/rankings>
- / Financial Conduct Authority. (o. D.). Regulatory sandbox application guide. <https://www.fca.org.uk/publication/information-sheets/fca-regulatory-sandbox-application-guide.pdf>



- / IHK Nürnberg für Mittelfranken. (o. D.). Nachhaltigkeitsberichterstattung (CSRD und VSME). Industrie- und Handelskammer Nürnberg für Mittelfranken. <https://www.ihk-nuernberg.de/ihk-themen/csr-gesellschaftliche-verantwortung-von-unternehmen/nachhaltigkeitsberichterstattung>
- / Europäische Kommission. (o. D.). Vorschlag für eine delegierte Verordnung (zur Ausgestaltung von Berichtspflichten/CO<sub>2</sub>-Fußabdruck).
- / Nationaler Normenkontrollrat. (2024). Jahresbericht 2024. Nationaler Normenkontrollrat. <https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Jahresberichte/2024-jahresbericht.pdf>