



Die
Bundesregierung

Bürokratieentlastung in Zeiten wie diesen – Papier zu einer Besseren Rechtsetzung und modernen Verwaltung in Europa

für die Kabinettsklausur in Meseberg am 29./30. August 2023

Europäische Regeln für nachhaltigen Fortschritt

Die Bundesregierung hat sich vor zwei Jahren als Fortschrittskoalition an die Arbeit gemacht: Das war und ist auf vielen Feldern nötig für unser Land. Wir konnten nicht ahnen, wie schnell sich der Reformbedarf noch einmal potenzieren würde: Seit dem 24. Februar 2022, dem Überfall Russlands auf die Ukraine, haben wir täglich Paradigmenwechsel zu diskutieren und zu vollziehen. Disruption und die Notwendigkeit agilen Handelns sind endgültig im Regierungsgeschäft angekommen. Jeden Tag wenden sich die Zeiten.

Die liberale Demokratie hat Stärke gezeigt. Wir sind national und europäisch sehr schnell neue Wege gegangen. In vielen Bereichen haben wir gezeigt, was möglich ist: Wir beschleunigen, modernisieren und digitalisieren.

Nach wie vor aber gilt: Wir müssen schneller werden. Nach wie vor wird Initiative oft durch zu viel Bürokratie ausgebremst, in Unternehmen ebenso wie in der Verwaltung oder beim bürgerschaftlichen Engagement. Trägheit können und wollen wir uns nicht länger leisten. Wir wollen Beschleunigung und Entlastung schaffen, ohne auf notwendige Schutzstandards zu verzichten. Es sind auch diese Schutzstandards, die die EU im globalen Maßstab als einen Wirtschaftsraum auszeichnen, der wirtschaftliches Wachstum mit ökologischer Nachhaltigkeit, sozialem Ausgleich sowie freiheitlicher Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu verknüpfen vermag.

Deshalb müssen wir solche Regeln abbauen, bei denen die hemmende Wirkung schwerer wiegt als der Nutzen für die Allgemeinheit. Wir wollen in Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Verwaltung kreative Kräfte entfesseln. Deshalb werden wir auf nationaler Ebene ein viertes Bürokratieentlastungsgesetz auf den Weg bringen und haben heute [30. August 2023] die Eckpunkte dazu beschlossen. In einem geeinten Europa genügt nationales Handeln alleine aber nicht mehr. Gerade im Wirtschaftsrecht beschließen wir heute die meisten Regeln in Brüssel. Das gilt auch für andere zentrale Politikfelder wie Energie und Klimaschutz.

Für einen spürbaren Bürokratieabbau müssen wir deshalb auch die europäische Ebene in den Blick nehmen. Unser Ansatz ist, die Wirtschaft nicht mit unverhältnismäßigen zusätzlichen Bürokratielasten zu beeinträchtigen. Dafür werben wir um Unterstützung sowohl bei den Europäischen Institutionen als auch bei unseren europäischen Partnern. So begrüßen wir es, dass der französische Präsident Emmanuel Macron das Thema Belastung mit unnötiger Bürokratie aufgegriffen hat. Wir möchten dies als Impuls aufnehmen und eine deutsch-französische Bürokratieentlastungsinitiative in der EU starten. Dazu bauen wir auf durch den Vertrag von Aachen initiierte deutsch-französische Initiativen zum Abbau von Bürokratiekosten und zur Minimierung der Belastung durch grenzüberschreitende Gesetzesfolgen auf. Es war schon immer so – und es gilt auch heute: Wenn Deutschland und Frankreich in Europa an einem Strang ziehen, ist vieles möglich.

Eine solche „Bürokratieentlastungsinitiative“ wäre auch ein Schub für die Wettbewerbsfähigkeit Europas in der Welt – und dies ist zugleich von geostrategischem Interesse. Schlanke Regeln, die in Europa eine Dynamik für Innovation und Fortschritt freisetzen, sind eine Grundvoraussetzung für nachhaltiges Wachstum in der Europäischen Union. Wir verlangen uns selbst in diesen Zeiten in Europa eine ganze Menge an Wandel ab. Mit Blick auf Klima und Umwelt, mit Blick auf menschenwürdige Arbeitsbedingungen in der Welt wollen wir unserer Verantwortung gerecht werden.

Gerade deshalb müssen wir zugleich darauf achten, dass die EU ein Treiber für Innovation und Fortschritt in der Welt ist und nicht anderen das Feld überlässt. Regeln müssen für sozialen, wirtschaftlichen, technischen und ökologischen Fortschritt Raum lassen.

Auch um unsere Ziele bei der grünen und digitalen Transformation zu erreichen, muss die Planung und Genehmigung von Investitionen einfacher und deren Umsetzung noch schneller werden (Planungs-, Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung).

Wir fordern die EU-Kommission daher dazu auf, einen ehrgeizigen Aktionsplan für kurzfristig umsetzbare Beschleunigungs- und Entlastungsmaßnahmen auszuarbeiten. Wir begrüßen in diesem Zusammenhang die Ankündigung der EU-Kommission, noch in diesem Jahr Vorschläge vorzulegen, um europäisch induzierte Berichtspflichten für Unternehmen um 25 Prozent zu reduzieren. Wir fordern die Kommission dazu auf, auch für die kommenden Jahre eine ambitionierte Agenda zur Beschleunigung von Investitionsvorhaben zur Umsetzung der grünen und digitalen Transformation und zur Entlastung von Unternehmen und Verwaltungen zu erarbeiten. Auch auf Bundesebene werden wir gemeinsam an einer Reduktion der Berichtspflichten arbeiten.

In diesem Zusammenhang sollten die folgenden Maßnahmen geprüft und möglichst kurzfristig umgesetzt werden:

I. Übergreifende Maßnahmen

Es gibt eine Reihe von Instrumenten, die themenübergreifend für Entlastungen sorgen können. Sie sollten bei allen laufenden und künftigen regulatorischen Vorhaben, die bürokratischen Aufwand mit sich bringen, auf EU-Ebene adressiert werden. Das gilt beispielsweise für folgende Maßnahmen:

1. Ganz allgemein gilt: Wir nehmen die Bemühungen um **Bessere Rechtsetzung** ohne Verzicht auf notwendige Schutzstandards ernst und setzen uns für ihre tatsächliche Umsetzung ein. Die Instrumente sind auf EU-Ebene vorhanden – wir fordern ihre konsequente Anwendung durch die EU-Kommission, insbesondere die konsequente Durchführung von Folgenabschätzungen und Anwendung des KMU-Tests einschließlich aussagekräftiger Kosten-Nutzen-Vergleiche, vor allem bei neuen zusätzlichen Belastungen. Die Digitalisierung muss vorangetrieben und bei der Rechtsetzung stets konsequent mitgedacht werden. Recht sollte dabei verlässliche Rahmenbedingungen für Investitionen entlang den notwendigen Transformationspfaden grundsätzlich technologieoffen bereitstellen und die schnelllebigen Entwicklungen nicht unnötig behindern. Durchführungs- und Governance-Mechanismen sollten auf das Notwendige beschränkt und so schmal und effizient wie möglich ausgestaltet werden.
2. **Einfaches, verständliches Recht** ist unser Ziel. Und wir wollen uns an die goldene Regel von Montesquieu erinnern: „Wenn es nicht notwendig ist, ein Gesetz zu machen, dann ist es notwendig, kein Gesetz zu machen“. Das Vorsorgeprinzip wird nicht in Frage gestellt.

3. Bei der Ex-post-Evaluierung von EU-Regelungen setzen wir uns für eine **ganzheitliche und vollzugsbezogene Betrachtung** von Regelungskomplexen und Investitionsvorhaben ein. Deutschland hat hiermit auf nationaler Ebene gute Erfahrungen gemacht, insbesondere bei der Identifizierung unnötiger bürokratischer Hemmnisse im Bereich der ökologischen Transformation (sog. **Praxis-Checks**). Eine entsprechende Initiative wäre auch auf EU-Ebene sinnvoll.
4. Im Zusammenhang mit der Gesetzesfolgenabschätzung setzen wir uns für eine standardisierte, vollständige und methodengerechte Erhebung, Darstellung und Quantifizierung der **Kostenfolgen** von EU-Recht ein sowie für aussagekräftige Kosten-Nutzenvergleiche. Außerdem setzen wir uns für die Schaffung eines **Bürokratiekostenindex** ein, um Anstieg und Abbau von Bürokratiekosten im Zeitverlauf transparent zu machen.
5. Die **konsequente Durchführung wirksamer Digitalchecks** („digital by default“) mit dem Ziel einer Verbesserung der Qualität der Rechtsetzung auf Unionsebene ist essentiell. Einige Mitgliedstaaten der Europäischen Union, auch Deutschland, machen damit auf nationaler Ebene gute Erfahrungen.
6. Wir brauchen für eine Entlastung und eine Beschleunigung von Investitionen vor allem ein konsistentes Regelungsumfeld, bei dem einzelne Gesetzesinitiativen aus verschiedenen Bereichen nicht isoliert, sondern in **Wechselwirkung mit anderen Normen** gesehen und in ihrer Gesamtwirkung aufeinander abgestimmt werden. Diese Aspekte sollten auch fester Prüfbestandteil jeder Ex-ante-Folgenabschätzung und jeder Ex-post-Evaluation sein.
7. Darüber hinaus werden wir bei der Rechtsetzung gerade kleine und mittelständische Unternehmen (**KMU**) in den Blick nehmen und die sie betreffenden Belastungen auf das notwendige Maß beschränken. Wir werden die EU-Kommission bitten, die **EU-KMU-Definition** um eine zusätzliche Unternehmenskategorie der „Small Mid-caps“ (250-500 Mitarbeiter) zu erweitern sowie eine erneute Überprüfung der finanziellen **Schwellenwerte** der KMU-Definition vorzunehmen.

Um die Anliegen von KMU gegenüber den EU-Institutionen wirkungsvoll zu vertreten und zu vermitteln, halten wir perspektivisch die Berufung eines hochrangigen **EU-KMU-Botschafters** (EU SME-Envoys) – (wie in der EU-KMU-Strategie 2020 angekündigt –) für essentiell.

8. Wir fordern die Abschaffung von doppelten Berichtspflichten. Dies gilt nicht nur für bereits bestehende Pflichten. Bei anstehenden Vorhaben auf EU-Ebene ist vor allem zu prüfen, inwiefern **doppelte Berichts- und Erfassungspflichten** drohen. Auch hier gilt, diese – unter Berücksichtigung des mit der Berichtspflicht verfolgten Zwecks – auf ein absolut notwendiges Maß zu reduzieren.
9. Unnötige Bürokratie hemmt auch die **ökologische Transformation** unserer Wirtschaft. Daher haben wir eine **Konsultation zu bürokratischen Hemmnissen auf EU-Ebene** im Bereich der ökologischen Transformation durchgeführt. Nach Analyse der Ergebnisse der Konsultation werden wir ein Maßnahmenpaket erarbeiten und dies auf europäischer Ebene einbringen.

II. Konkrete Einzelvorhaben

Die Vorschläge der EU-Kommission sollten darüber hinaus konkrete Dossiers adressieren, die einer Überprüfung bedürfen. Beispielhaft seien hier genannt:

1. Um den Aufbau und die Modernisierung nachhaltiger **Produktionskapazitäten für Industrieanlagen, EE-Anlagen und Netze sowie Infrastrukturprojekte zu beschleunigen**, werden wir uns für schnellere und einfachere Planungs- und Genehmigungsverfahren einsetzen. Insbesondere setzen wir uns dafür ein, Berichtspflichten zu reduzieren, anstatt sie zu erhöhen.
2. Den Verwaltungsaufwand im Zusammenhang mit der arbeitsrechtlichen **Entsendung von Mitarbeitern in das europäische Ausland** wollen wir vereinfachen. Dafür werden wir uns u. a. für ein einheitliches europäisches Portal für arbeitsrechtliche Entsendemeldungen einsetzen, bei dem perspektivisch auch die Beantragung von A1-Bescheinigungen – soweit notwendig – mit erledigt werden kann.
3. Bei einer **Überarbeitung der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO)** werden wir verstärkt auf Rechtssicherheit und effektive Durchsetzung hinwirken, etwa indem die Bestimmungen klarer gefasst werden. Wir werden außerdem weitere Anpassungen prüfen, um KMU, gemeinnützige Organisationen und das Ehrenamt effektiv von Informations-, Dokumentations- und Nachweispflichten zu entlasten, ohne das Schutzniveau der DSGVO abzusenken. Auch für EU-Regelungen mit Daten- und Digitalbezug insgesamt muss sichergestellt sein, dass Berichtspflichten und Erfüllungsaufwand zielgerichtet, verhältnismäßig und aufeinander abgestimmt sind.
4. Die EU-Kommission hat angekündigt, die monetären **Schwellenwerte der EU-Bilanzrichtlinie** zur Bestimmung der Größenklassen von Unternehmen anzuheben. Damit soll der deutlichen Inflation der letzten Jahre angemessen Rechnung getragen werden. Dies unterstützen wir.
5. Durch die Anhebung der zuvor erwähnten Schwellenwerte würden auch einige Unternehmen des Mittelstands von den mit der Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) eingeführten **Vorgaben zur Nachhaltigkeitsberichterstattung befreit**. Standards für die Nachhaltigkeitsberichterstattung nach den Vorgaben der CSRD sollen keinen unverhältnismäßigen Verwaltungsaufwand für Unternehmen darstellen.
6. Wir unterstützen die derzeit laufende europaweite Vernetzung der **nationalen Transparenzregister**, um multinational tätige Unternehmen von bürokratischen Belastungen zu entlasten.
7. Wir werden darauf hinwirken, den **Handel mit Treibhausgas-Emissionszertifikaten** zu vereinfachen und transparenter zu gestalten. Berichts-, Dokumentations- und Genehmigungspflichten gehören auch hier auf den Prüfstand.
8. Wir benötigen Klarheit im Bereich des **Umsatzsteuerrechts für Forschungseinrichtungen**. Nach der aktuellen Systematik wird es Hochschulen und Forschungseinrichtungen durch bürokratische Hemmnisse unnötig erschwert, dringend erforderliche Forschungsk Kooperationen weiter voranzutreiben, oder sie müssen bei ihrer Umsetzung vermeidbare Verzögerungen hinnehmen.