



75 Jahre  
Demokratie  
lebendig



Deutscher Bundestag  
Wissenschaftliche Dienste

---

## Dokumentation

---

### Erhebungen über Bürokratielasten

## Erhebungen über Bürokratielasten

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 066/24  
Abschluss der Arbeit: 18.04.2024  
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft, Energie und Umwelt

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

---

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1.</b>	<b>Einleitung und Fragestellung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Studienlage zu regulatorischen Kosten</b>	<b>5</b>
2.1.	Gesamterhebungen	5
2.1.1.	Studien und Analysen zu Erfüllungskosten	5
2.1.2.	Studienlage zu bürokratischen Kosten	6
2.2.	Kosten einzelner Gesetzesvorhaben	7
<b>3.</b>	<b>Vergleich mit anderen Staaten</b>	<b>7</b>
<b>4.</b>	<b>Papierverbrauch</b>	<b>8</b>

## 1. Einleitung und Fragestellung

Diese Dokumentation befasst sich mit der Höhe der **Bürokratielasten** in Deutschland im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedstaaten sowie mit der Papiermenge, die durch bürokratische Anforderungen entsteht.

Hintergrund ist der vom Nationalen Normenkontrollrat<sup>1</sup> (NKR) veröffentlichte Jahresbericht 2023. Darin beziffert der NKR die regulatorische Belastung für Unternehmen, Behörden und Bürgerinnen und Bürger in Deutschland auf 23,7 Milliarden Euro für einmalige und 26,8 Milliarden Euro für laufende Erfüllungskosten.<sup>2</sup>

Die **Erfüllungskosten** umfassen jeglichen messbaren zeitlichen und monetären Aufwand, der für Unternehmen, Behörden und Bürgerinnen und Bürger anfällt, um Bundesrecht zu befolgen. Dazu gehören beispielsweise Kosten für Überwachungsmaßnahmen, für die Anpassung interner Prozesse und für die Einhaltung von Arbeits- und Tierschutzmaßnahmen.<sup>3</sup> Diese Kosten sind im Jahr 2023 im Vergleich zu den Vorjahren um rund 9,3 Milliarden Euro gestiegen.<sup>4</sup> Der NKR führt den Anstieg auf einzelne Gesetze, insbesondere das Gebäudeenergiegesetz, zurück.<sup>5</sup>

Der NKR weist darauf hin, dass die **Bürokratiekosten** im engeren Sinne, verstanden als administrative Kosten, die durch Informationspflichten entstehen (§ 2 Abs. 2 Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates<sup>6</sup> (NKRKG)), stabil seien und unter dem Wert seit der ersten

---

1 [https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/home/home\\_node.html](https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/home/home_node.html).

2 [https://www.bmj.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Fachpublikationen/2023\\_NKR\\_Jahresbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmj.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Fachpublikationen/2023_NKR_Jahresbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=1), S. 11 f., 62 f.

3 <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/Erfuellungsaufwand/buerokratiekostenindex.html>.

4 [https://www.bmj.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Fachpublikationen/2023\\_NKR\\_Jahresbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmj.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Fachpublikationen/2023_NKR_Jahresbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=1), S. 11 ff., 62.

5 [https://www.bmj.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Fachpublikationen/2023\\_NKR\\_Jahresbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmj.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Fachpublikationen/2023_NKR_Jahresbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=1), S. 11 f., 62.

6 Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates vom 14. August 2006 (BGBl. I S. 1866), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Juni 2022 (BGBl. I S. 920) geändert worden ist, <https://www.gesetze-im-internet.de/nkrkg/BJNR186600006.html>.

Erhebung im Jahr 2006 lägen.<sup>7</sup> Diese Kosten könnten, so die Erwartung des NKR, durch die Einführung des geplanten Vierten Bürokratienteilungsgesetzes<sup>8</sup> sinken.<sup>9</sup>

## 2. Studienlage zu regulatorischen Kosten

### 2.1. Gesamterhebungen

#### 2.1.1. Studien und Analysen zu Erfüllungskosten

Der NKR erhebt die Zahlen nicht selbst, sondern wertet die von der Bundesregierung in allen Ministerien erhobenen Daten aus. Das Statistische Bundesamt unterstützt bei Bedarf die Bundesregierung bei der Erhebung und Darstellung der Daten (§ 8 Satz 1 NKR-G). Die dabei anzuwendende Methodik wird in einem Leitfaden beschrieben.<sup>10</sup> Der NKR prüft anschließend die erhobenen Daten und hält das Ergebnis in einer Stellungnahme fest.<sup>11</sup>

Auch andere Akteure werten die im Jahresbericht des NKR veröffentlichten Zahlen aus. So hat die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (**INSM**) im November 2023 ein Gutachten über die Folgen der Bürokratie für die deutsche Wirtschaft in Auftrag gegeben.<sup>12</sup> Die INSM-Studie führt aus, dass es in den vergangenen Jahren zu einer Expansion der öffentlichen Verwaltung und zu einem Anstieg erlassener Rechtsakten gekommen ist und wertet dies als Indikator für eine Zunahme der regulatorischen Belastungen in Deutschland.<sup>13</sup>

Demgegenüber hält die **Friedrich-Ebert-Stiftung** die bloße Betrachtung der Zahl der erlassenen Rechtsakte für eine ungeeignete Grundlage für eine solche Schlussfolgerung.<sup>14</sup> Relevant für die tatsächliche bürokratische Belastung sei vielmehr die Ausgestaltung der jeweiligen Regulierung.

---

7 [https://www.bmj.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Fachpublikationen/2023\\_NKR\\_Jahresbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmj.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Fachpublikationen/2023_NKR_Jahresbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=1), S. 13 f. Bürokratiekosten werden nur für die Wirtschaft, nicht für Behörden oder Bürgerinnen und Bürger erhoben.

8 Gesetzentwurf für das Vierte Gesetz zur Entlastung der Bürgerinnen und Bürger, der Wirtschaft sowie der Verwaltung von Bürokratie (Viertes Bürokratienteilungsgesetz), <https://dip.bundestag.de/vorgang/viertes-gesetz-zur-entlastung-der-b%C3%BCrgerinnen-und-b%C3%BCrger-der-wirtschaft/309845>.

9 [https://www.bmj.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Fachpublikationen/2023\\_NKR\\_Jahresbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmj.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Fachpublikationen/2023_NKR_Jahresbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=1), S. 14.

10 [https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/leitfaden-erfuellungsauflwand.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/leitfaden-erfuellungsauflwand.pdf?__blob=publicationFile&v=6).

11 [https://www.bmj.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Fachpublikationen/2023\\_NKR\\_Jahresbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmj.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Fachpublikationen/2023_NKR_Jahresbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=1), S. 61.

12 [https://www.insm.de/fileadmin/insm-dms/downloads/2024-02-22\\_Studie\\_Bu\\_rokratie\\_und\\_ihre\\_Folgen\\_fu\\_r\\_die\\_Wirtschaft\\_in\\_Deutschland.pdf](https://www.insm.de/fileadmin/insm-dms/downloads/2024-02-22_Studie_Bu_rokratie_und_ihre_Folgen_fu_r_die_Wirtschaft_in_Deutschland.pdf)

13 [https://www.insm.de/fileadmin/insm-dms/downloads/2024-02-22\\_Studie\\_Bu\\_rokratie\\_und\\_ihre\\_Folgen\\_fu\\_r\\_die\\_Wirtschaft\\_in\\_Deutschland.pdf](https://www.insm.de/fileadmin/insm-dms/downloads/2024-02-22_Studie_Bu_rokratie_und_ihre_Folgen_fu_r_die_Wirtschaft_in_Deutschland.pdf), S. 12 f.

14 <https://library.fes.de/pdf-files/do/04405.pdf>, S. 9.

Die Förderbank **KfW** weist hin auf den Zielkonflikt zwischen Bürokratieabbau und der Schutzfunktion, die bürokratische Regelungen für andere Rechtsgüter (z.B. Klima- und Umweltschutz) erfüllen. Deshalb sei eine hohe Regelungsdichte nicht an sich negativ. Es komme auf die Umsetzung und die Qualität der Verwaltung an. Die KfW schlägt in ihrer Analyse vor, bestehende Regelungen auf ihre bürokratischen Auswirkungen zu untersuchen, um Verbesserungspotenziale zu identifizieren. Zudem könnte eine Meldestelle für bürokratische Innovationshemmnisse eingerichtet werden. Aufgabe der Wirtschaftspolitik sei es, das Verständnis der Unternehmen für den Nutzen bürokratischer Regelungen zu stärken.<sup>15</sup>

### 2.1.2. Studienlage zu bürokratischen Kosten

Die Stellungnahme des NKR bezieht sich auf die Erfüllungskosten sowie konkreter Bürokratiekosten im Sinne von administrativen Kosten, die in Erfüllung von Informationspflichten entstehen, § 2 Abs. 2 NKR-G. Zur Messung der Bürokratiekosten erhebt das Statistische Bundesamt den **Bürokratiekostenindex**<sup>16</sup> (**BKI**), allerdings nur **für Unternehmen**, nicht für die öffentliche Verwaltung und die Bürgerinnen und Bürger.<sup>17</sup> Der BKI erfasst die Belastungen, die durch Informationspflichten entstehen, also durch die Verpflichtung, Daten und sonstige Informationen für Behörden oder Dritte zu beschaffen, verfügbar zu halten oder zu übermitteln, § 2 Abs. 2 NKR-G. Dazu gehören etwa das Stellen von Anträgen, die Durchführung von Meldungen, Kennzeichnungen, Meldungen zu Statistiken oder die Erbringung von Nachweisen.<sup>18</sup> Die Werte werden jedes Quartal in der Online-Datenbank für Erfüllungsaufwand<sup>19</sup> (OnDEA) veröffentlicht. Der BKI ist seit 2012 rückläufig.<sup>20</sup> Der NKR schließt daraus, dass der bürokratische Aufwand für Unternehmen stabil ist.<sup>21</sup> Die Studie der INSM betont dagegen den Anstieg des BKI im Vergleich zu den Berichtszeiträumen 2020/2021 und 2021/2022.<sup>22</sup>

---

15 <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Fokus-Volkswirtschaft/Fokus-2024/Fokus-Nr.-448-Januar-2024-Buerokratie-Inno.pdf>, S. 6 f.

16 <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/Erfuellungsaufwand/buerokratiekostenindex.html>.

17 BT-Drucksache 19/31573 „Bericht der Bundesregierung zum Stand des Bürokratieabbaus und zur Fortentwicklung auf dem Gebiet der besseren Rechtsetzung für das Jahr 2020“, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/315/1931573.pdf>, S. 37, Abb. 7.

18 [Bürokratiekostenindex - Statistisches Bundesamt \(destatis.de\)](https://www.destatis.de/DE/Methoden/WISTA-Wirtschaft-und-Statistik/2008/05/newsletter-gastautoren-werbung-052008.pdf?__blob=publicationFile); Die Messung der Bürokratiekosten erfolgt unter Anwendung des Standardkosten-Modells (SKM), § 2 Abs. 3 S. 1 NKR-G. Nähere Informationen siehe: [https://www.destatis.de/DE/Methoden/WISTA-Wirtschaft-und-Statistik/2008/05/newsletter-gastautoren-werbung-052008.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Methoden/WISTA-Wirtschaft-und-Statistik/2008/05/newsletter-gastautoren-werbung-052008.pdf?__blob=publicationFile).

19 [https://www.ondea.de/DE/Home/home\\_node.html](https://www.ondea.de/DE/Home/home_node.html).

20 <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/Erfuellungsaufwand/buerokratiekostenindex.html#110148>.

21 [https://www.bmj.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Fachpublikationen/2023\\_NKR\\_Jahresbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmj.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Fachpublikationen/2023_NKR_Jahresbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=1), S. 14.

22 [https://www.insm.de/fileadmin/insm-dms/downloads/2024-02-22\\_Studie\\_Bu\\_rokratie\\_und\\_ihre\\_Folgen\\_fu\\_r\\_die\\_Wirtschaft\\_in\\_Deutschland.pdf](https://www.insm.de/fileadmin/insm-dms/downloads/2024-02-22_Studie_Bu_rokratie_und_ihre_Folgen_fu_r_die_Wirtschaft_in_Deutschland.pdf), S. 13 f.

Noch spezifischer erhebt das Statistische Bundesamt im Rahmen des **Belastungsbarometers**<sup>23</sup> jährlich Daten zu den Kosten, die den Unternehmen durch die Pflicht zur Datenerhebung für amtliche Statistiken entstehen.<sup>24</sup> Auch dieser Wert ist seit 2006 insgesamt rückläufig. Allerdings sind über die Jahre Schwankungen und zuletzt leichte Anstiege auszumachen.<sup>25</sup>

Andere Studien erheben Daten meist nur für einzelne Branchen<sup>26</sup> oder Unternehmen.<sup>27</sup>

## 2.2. Kosten einzelner Gesetzesvorhaben

Der NKR veröffentlicht nicht nur Jahresberichte, sondern evaluiert auch **einzelne Gesetze** hinsichtlich ihrer Kosten, § 1 Abs. 3 i. V. m. § 4 Abs. 1 NKR-G. Die Bewertungen erfolgen sowohl während des Gesetzgebungsprozesses als auch nach Inkrafttreten des Gesetzes.

Auf OnDEA veröffentlicht das Statistische Bundesamt den Erfüllungsaufwand einzelner Gesetze.<sup>28</sup> Auch das Statistische Bundesamt führt Nachmessungen<sup>29</sup> durch und unterstützt die Bundesregierung bei der Evaluation.<sup>30</sup>

## 3. Vergleich mit anderen Staaten

Vergleichbare Erhebungen zum Erfüllungsaufwand, zum Bürokratiekostenindex oder zum Belastungsbarometer in anderen europäischen Staaten oder auf europäischer Ebene werden weder vom Statistischen Amt der Europäischen Union (Eurostaat) noch vom Arbeitsbereich der Bundesregierung für Bessere Rechtsetzung durchgeführt.

---

23 <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/Erfuellungsaufwand/belastungsbarometer.html?nn=629442>.

24 Dazu gehören z. B. Daten über den Handel mit Drittstaaten, zum Handel mit EU-Mitgliedsstaaten und Monatsberichte für Betriebe im Bereich Verarbeitendes Gewerbe, Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/Erfuellungsaufwand/belastungsbarometer.html?nn=629442>.

25 <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/Erfuellungsaufwand/belastungsbarometer.html?nn=629442>.

26 Ein Überblick zu branchenspezifischen Untersuchungen gibt: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/de/Documents/risk/Deloitte-Kostbar-Abschlussbericht.pdf>, S. 9.

27 Studie zu konkreten Bürokratiekosten in drei Unternehmen: [https://www.ifm-bonn.org/fileadmin/data/redaktion/publikationen/externe\\_veroeffentlichungen/dokumente/2023-01\\_IMPULS>IfM\\_Kurzstudie\\_B%C3%BCrokratiekosten.pdf](https://www.ifm-bonn.org/fileadmin/data/redaktion/publikationen/externe_veroeffentlichungen/dokumente/2023-01_IMPULS>IfM_Kurzstudie_B%C3%BCrokratiekosten.pdf).

28 [https://www.ondea.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Expertensuche\\_Formular.html?nn=384112](https://www.ondea.de/SiteGlobals/Forms/Suche/Expertensuche_Formular.html?nn=384112).

29 <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/Nachmessung/inhalt.html>.

30 <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/Evaluierung/inhalt.html>.

Allerdings erheben verschiedene Akteure **Index- und Rankingstudien**.<sup>31</sup> In diesen Rankings werden verschiedene Parameter als Indizes für Bürokratielasten berücksichtigt und in Punktesysteme übersetzt. Dabei variieren die berücksichtigten Faktoren von Studie zu Studie, weshalb beispielsweise die Friedrich-Ebert-Stiftung Zweifel an der adäquaten öffentlichen Rezeption und Interpretation solcher Studien äußert.<sup>32</sup>

Darüber hinaus führte die Stiftung Familienunternehmen Interviews mit Unternehmen und Expertinnen und Experten durch, um den Zeit- und Kostenaufwand zu untersuchen, der in Unternehmen in Deutschland, Österreich, Italien und Frankreich durch die Vorgaben von vier EU-Richtlinien entsteht.<sup>33</sup> Die A1-Bescheinigung zur kurzzeitigen Arbeit im EU-Ausland könne zwar in allen vier Ländern online beantragt werden, der Zeitaufwand schwanke aber von über 30 Minuten in Italien bis knapp unter 20 Minuten in Österreich. Hinsichtlich der Umsetzung der Entsenderichtlinie zu Dienstleistungen im europäischen Binnenmarkt variierten die Anforderungen in den Mitgliedsstaaten. Insbesondere Österreich und Frankreich sähen aufwändige Informations- und Meldepflichten vor. Die Registrierung im Transparenzregister koste Unternehmen in Deutschland im Schnitt 45 Minuten, während sie in Österreich für viele Unternehmen automatisch erfolge. Der Aufwand zur Umsetzung der Datenschutzgrundverordnung (DSGVO) sei vor allem vom Geschäftsmodell und der Größe des Unternehmens abhängig. Signifikante Unterschiede zwischen den Mitgliedsstaaten seien nicht erkennbar.

#### 4. Papierverbrauch

Die Bundesregierung gibt für das Jahr 2022 an, dass die Regierung und die ihr nachgeordneten Behörden und Einrichtungen der unmittelbaren Bundesverwaltung fast 740 Millionen Blätter Papier im Format DIN A4 und über 13 Millionen Blätter Papier im Format DIN A3 verbraucht haben. Eine Erhebung nur für die Bundesministerien liegt nicht vor.<sup>34</sup> Dasselbe gilt für den Papierverbrauch durch bürokratische Anforderungen bei Behörden, Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen.

\*\*\*

---

31 Siehe z.B. die Economic Freedom of the World Studie des Fraser Institutes zum Risiko von Kostenerhöhungen für Unternehmen durch regulatorische Anforderungen. Deutschland erreicht dabei schlechtere Werte als Frankreich und Finnland. Die Schweiz, Dänemark, Italien, Schweden und Österreich haben nur marginal bessere Ergebnisse, die Niederlande schneiden gleich ab und Großbritannien erreicht einen schlechteren Wert, <https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/economic-freedom-of-the-world-2022.pdf>, S. 226 f.; Die Studie zu Bürokratiekosten des IW-Instituts von 2017 bewertet Regulierungen, Bürokratieprozeduren und Bürokratiekosten anhand von durch OECD, Weltbank, Fraser Institut, UN und PWC ermittelten Daten, <https://www.vbw-bayern.de/Redaktion/Frei-zugaengliche-Medien/Abteilungen-GS/Recht/2017/Downloads/Studie-B%C3%BCrokratiekosten-vbw-April-2017.pdf>; Doing Business Studie der Weltbank, <https://archive.doing-business.org/en/data/exploreconomies/germany>.

32 <https://library.fes.de/pdf-files/do/04405.pdf>, S. 16 ff.

33 <https://www.prognos.com/de/projekt/buerokratiekosten-im-europaeischen-vergleich>.

34 BT-Drucksache 20/9828 „Nachhaltigkeit im Alltag der Bundesregierung“, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/098/2009828.pdf>, S. 3, Fragen 2 und 3.