

D. Empirie und Theorie der Hindernisse

I. Empirische Befunde im Überblick

Der Umstand, dass trotz der ständigen Präsenz der Thematik immer wieder kritisiert und festgestellt wird, dass es zu neuen und nicht unerheblichen Bürokratie- und Erfüllungslasten kommt und zugleich die subjektive Lageeinschätzung durch die betroffenen Unternehmen kritischer und nicht besser geworden ist, lässt erkennen, dass es nach wie vor einen erheblichen Handlungsbedarf gibt. Dieser schließt auch die Suche nach neuen Instrumenten und Strategien ein.

Die darauf ausgerichtete Forschung sollte sowohl auf der Verständnisebene (Wie kommt es zu diesem Befund?) als auch auf der Ebene von Strategien und Instrumenten ansetzen und dabei die Aufmerksamkeit vor allem darauf lenken, wie die Durchsetzungskraft von anerkannten Leitgedanken der Bürokratieforschung erhöht werden kann.

Für die Ausrichtung dieser Forschung ist eine auf den Entwicklungszustand von Gesellschaft und Wirtschaft bezogene Standortbestimmung unerlässlich. Die Entwicklung der letzten zwanzig Jahre war dadurch gekennzeichnet, dass in Deutschland und vielen westlichen Gesellschaften umfangreiche finanzielle Ressourcen für die Lösung anstehender Herausforderungen zur Verfügung standen und auch viele Unternehmen steigende finanzielle Belastungen durch Wachstum bei Umsatz und Erträgen ausgleichen konnten. Dieser Zustand ist seit einiger Zeit durch eine negative Entwicklung von Wirtschaft und Staatsfinanzen abgelöst worden, wobei gleichzeitig ein mehrschichtiger und anspruchsvoller Transformationsprozess zu bewältigen ist. Dieser bezieht sich auf die Maßnahmen zum Klimaschutz, die die Entwicklung einer postfossilen Wirtschaft und Gesellschaft verlangen, sowie auf den demografischen Übergang, der die sozialen Sicherungssysteme und den Arbeitsmarkt herausfordert.

Beide Entwicklungen verlangen aus Sicht politischer Entscheidungsträger jeweils Akte einer weitreichenden Transformationsgesetzgebung, die nicht ohne erhebliche Folgelasten realisierbar ist. Denn wo tiefgreifende, bisweilen disruptive Umgestaltungen des Rechts vorgenommen werden (müssen), entstehen auch hohe Anpassungslasten.

Vor diesem Hintergrund erhöht sich aber auch die Dringlichkeit einer Verbesserung der Rechtsetzung sowohl in Bezug auf ihren Wirksamkeits-

grad als auch hinsichtlich der ausgelösten Bürokratie- und Erfüllungslasten für Unternehmen, die den Transformationsprozess durch zahlreiche Innovationen ermöglichen und mitgestalten müssen. Ihnen muss deshalb besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden, damit sie die ihnen zur Verfügung stehenden knappen personellen und finanziellen Ressourcen bestmöglich für diese zentralen Aufgaben einsetzen können. Es geht also um eine Optimierung der Ressourcenallokation im gesamtgesellschaftlichen Interesse.

II. Ambivalenz der Charakterisierung als Daueraufgabe

1. Daueraufgabe als Herausforderung für die Aufmerksamkeit

Die durchaus zutreffende Charakterisierung des Bürokratieabbaus als Daueraufgabe¹⁴⁰ kann den Blick dafür verstellen, dass die damit konkret verbundenen Herausforderungen und ihre Dringlichkeit durchaus stärker in das Bewusstsein der politischen Akteure verankert werden kann. Daueraufgaben haben mit der Herausforderung zu kämpfen, dass sich die Aufmerksamkeit sowohl von Politik und Gesetzgebung als auch von beobachtender Wissenschaft immer wieder neuen Themenfeldern zuwenden will und muss. Das Aufmerksamkeitspotenzial jedes sozialen Systems ist begrenzt und verlangt deshalb nach Schwerpunktsetzungen. Dadurch verlieren Themenfelder, die weniger Beachtung finden, nicht an Bedeutung.

Im Fall der Bürokratie- und Erfüllungslasten vermitteln die nach weitgehend gleichem Muster ablaufenden Reaktionsprozesse, bei denen vor allem der Abbau überflüssiger Regelungen im Vordergrund steht, den Eindruck, dass viel geleistet wird. In Wirklichkeit wird dadurch aber ein Gewöhnungseffekt erzeugt, der die Dringlichkeit von weitergehenden Handlungsbedarfen kaschiert.

2. Das Problem der Einzelfallorientierung

Ein zentrales Problem ist dabei, dass im Rahmen der Gesetzgebungsverfahren die Gesetzesfolgenabschätzung auf den Einzelfall (der Gesetzgebung) bezogen ist mit der Folge, dass bestehende (unterschiedliche) Vorbelastun-

140 Siehe nur Werner Jann, Bürokratieabbau: Und ewig grüßt das Murmeltier, ZRP 2023, S. 247 ff.

gen nicht oder kaum berücksichtigt werden. Auch die Maßgabe „One in, one out“ ist alleine zu kurzfristig und kaum in der Lage, die Gesamtbelastung von Unternehmen einzuschätzen. Sie kann allenfalls dazu beitragen, den Status quo zu sichern.

Neben der Orientierung am einzelnen Gesetz ergeben sich Wahrnehmungsverzerrungen auch deshalb, weil sich die gleiche Regelung bei Unternehmen unterschiedlicher Größe und unterschiedlicher Branchen ganz unterschiedlich auswirken können. Das ist für den Aspekt der Unternehmensgröße bereits vielfach aufgezeigt und quantifiziert worden.

Neu sind dagegen die Beobachtungen, wonach bei Unternehmen ab einer bestimmten Höhe der Belastungen die Bereitschaft zu Investitionen sinkt und nach Standortalternativen in anderen Ländern mit geringerer Regulungsdichte gesucht wird.¹⁴¹ Daran kann man ablesen, dass der Thematik bei den maßgeblichen Akteuren, den Unternehmensspitzen, eine besonders große Bedeutung beigemessen wird, was auch die Politik berücksichtigen muss, die auf kreative Unternehmen mit der Bereitschaft, in Transformationsprozesse zu investieren, angewiesen ist. Denn die für eine Transformation erforderlichen Innovationen können nur in den Unternehmen und in der Forschung entwickelt werden.

3. Die Notwendigkeit von Referenzwerten

Wenn den Bürokratie- und Erfüllungslasten im politischen Entscheidungsprozess eine größere Aufmerksamkeit geschenkt werden soll, dann verlangt dies eine Vorzugsentscheidung. Diese muss gegenüber anderen Themenfeldern und Anliegen, die ebenfalls Aufmerksamkeit beanspruchen, begründet werden. Das gelingt besser, wenn sich die Argumentation auf Referenzwerte berufen beziehungsweise beziehen kann.

Ein möglicher Referenzwert, aus dem die Dringlichkeit der Begrenzung von Bürokratie- und Erfüllungslasten abgeleitet werden kann, stellt die Gesamtbelastung eines Unternehmens beziehungsweise einer Branche dar. Diese wird bislang in Deutschland jedoch nicht systematisch ermittelt. Deshalb müssen entsprechende Voraussetzungen geschaffen werden.

141 Siehe dazu bereits die *IfM* Studie, Bürokratiewahrnehmung von Unternehmen, IfM Materialien Nr. 274, 2019, S. 18 ff.

III. Mentale Transformation des Gesetzgebers

1. Abhilfe durch ein klares Leitbild und ein neues Mindset

Es gehört bereits seit Jahrzehnten zu den zentralen Botschaften der Bürokratieforschung und entsprechender politischer Zielsetzungen, dass auf die Notwendigkeit verwiesen wird, den Bürokratieabbau zur „Chefsache“ zu erklären.¹⁴² Das ist bisweilen auch gelungen. Der Umstand, dass die Bürokratie- und Erfüllungslasten in den letzten Jahren deutlich angestiegen sind und derzeit ein historischer Rekord für die Steigerung des Erfüllungsaufwandes durch ein Gesetz ansteht, macht aber deutlich, dass die Wirksamkeit dieser Einsicht nach wie vor begrenzt ist.

Unter Bezug auf den Jahresbericht 2024 des Nationalen Normenkontrollrats ist deshalb zu konstatieren, dass die politische Leitungsebene den Ernst der Lage, der dort beschrieben wird, noch nicht erkannt und verinnerlicht hat, weshalb dieser deutlicher herausgearbeitet werden muss, damit eine Veränderung des Mindsets bei der Politikplanung erfolgen kann.

Aus dem Blickwinkel der Unternehmen ist darauf hinzuweisen, dass deren Rolle als Triebfeder von Innovationen im Rahmen der laufenden Transformationsprozesse sowie der dafür erforderliche Einsatz von zusätzlichen personellen und finanziellen Ressourcen im Bewusstsein der politischen Akteure noch nicht hinreichend präsent ist. Das wird unter anderem daran deutlich, dass trotz zahlreicher Bekenntnisse zum Bürokratieabbau weiter Gesetze beschlossen werden, die die Erfüllungslasten erheblich wachsen lassen.¹⁴³ Auch die Bepackung von wenig belastenden Gesetzentwürfen im Rahmen der Ressortbeteiligung ist weiter bei zahlreichen Gesetzesvorhaben zu beobachten.

Es mag sein, dass es an einem klaren Mindset auch deshalb fehlt, weil durch Maßnahmen wie das in der Sache beeindruckende und wirksame Vierte Bürokratieentlastungsgesetz des Bundes¹⁴⁴ der Eindruck ausreichen-

142 Siehe nur Johannes Ludewig, Bürokratie, Regulierung, Verwaltung in der Krise, 2021.

143 Der Nationale NKR verweist in diesem Zusammenhang auf die Berichtspflichten in den verschiedenen Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzen, siehe Nationaler NKR-Jahresgutachten 2024, S. 78.

144 Viertes Bürokratieentlastungsgesetz v. 23.10.2024, BGBl. 2024 I Nr. 323. Der Gesetzentwurf geht davon aus, dass durch die zahlreichen Maßnahmen, die in dem Artikelgesetz zusammengefasst werden, eine Entlastung in Höhe von 944,4 Mio. Euro bewirkt wird, BT-Drs. 20/11306, S. 1 und S. 43 ff.

der Aktivität entstanden ist, mit der Folge, dass dem Thema für andere Bereiche keine hohe Priorität mehr beigemessen wird.

2. Instrumente der Umsetzung

Um dies zu verändern, sollten und müssten entsprechend wirksame Instrumente eingesetzt werden. Dabei kann von dem in der scholastischen Philosophie verankerten Grundsatz „Nihil est in intellectu quod non fuerit in sensu“¹⁴⁵ ausgegangen werden, der nahelegt, dass es eines gut wahrnehmbaren Anknüpfungspunktes bedarf, um eine solche Änderung zu bewirken.

Hier sind verschiedene Vorgehensweisen und Maßnahmen denkbar, die teilweise auch bereits praktiziert werden. So hatte die Bundesregierung zur Vorbereitung des Vierten Bürokratieentlastungsgesetzes durch das Statistische Bundesamt eine Verbändeabfrage zum Bürokratieabbau durchführen lassen.¹⁴⁶ Dadurch sollten Regelungen identifiziert werden, die aus der Sicht der Verbände überflüssig sind und abgeschafft werden können beziehungsweise sollten. Die im Rahmen der Abfrage eingereichten 442 Verbändevorschläge hatte das Statistische Bundesamt im Auftrag der Bundesregierung zunächst in fünf Kategorien eingeordnet und priorisiert. Im Anschluss wurden die 386 Vorschläge der Kategorien 1 bis 4 von den zuständigen Ressorts bewertet und der Stand der Umsetzung ermittelt.

Die Verstetigung dieses Modells in Gestalt einer periodischen, etwa jährlichen oder zweijährlichen Abfrage mit anschließender Auswertung und Berichterstattung hätte zur Folge, dass die Thematik immer wieder auf der Tagesordnung der Hausleitungen erscheint und damit die Aufmerksamkeit auf die Bürokratielasten lenkt.

Allerdings erfasst dieses Instrument nicht in gleicher Weise die Erfüllungslasten, weshalb es insoweit einer eigenen Erhebung bedarf.

Besonders wirksam ist die Politiksteuerung durch eine Verankerung von Zielen und Maßnahmen in einem Koalitionsvertrag, wie das in Bezug auf die Bürokratieentlastung 2024 auch der Fall war.¹⁴⁷

Als weitere taugliche Instrumente sind zusätzlich weiche Orientierungsmuster wie eine „Agenda“, ein Leitbild oder eben ein Bürokratiefilter denkbar, der eine Handlungsanleitung zur Vermeidung von unnötigen Bürokratie- und Erfüllungslasten formuliert.

145 „Nichts ist im Intellekt, was nicht zuerst im Sinne ist.“

146 BT-Drs. 20/11306, S. 43.

147 BT-Drs. 20/11306, S.43 unter Verweis auf Koalitionsvertrag Zeilen 970 ff.

IV. Kriterien der Angemessenheit von Bürokratie- und Erfüllungslasten

Eine Welt ohne Bürokratie- und Erfüllungslasten ist utopisch. Genehmigungen, Kontrollen und Berichte sind grundsätzlich unentbehrlich, um Gefahren abzuwehren und die Regelbeachtung zu gewährleisten. Deshalb zielen alle Projekte des Bürokratieabbaus darauf ab, unnötige oder nicht angemessene Regelungen abzuschaffen. Entsprechend heißt es auch in der Begründung zum Vierten Bürokratieentlastungsgesetz: Nach Ansicht der Bundesregierung sind überflüssige „Regelungen, die Aufwand für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft oder Verwaltung verursachen, ohne einem berechtigten Zweck zu dienen, oder bei denen Aufwand und Nutzen in einem Missverhältnis zueinanderstehen, abzuschaffen. Ziel dieses Entwurfs ist es zugleich, Abläufe zu vereinfachen und zu verschlanken, ohne hierbei notwendige Schutzstandards in Frage zu stellen.“¹⁴⁸

Zentrale Elemente der Angemessenheitsprüfung sind damit

- der legitime und berechtigte Zweck der Maßnahme, durch die der Aufwand erzeugt wird,
- das angemessene, nicht unverhältnismäßige Verhältnis des verursachten Aufwandes zum erzielten Effekt,
- die Beachtung von notwendigen Schutzstandards.

Diese Kriterien können noch weiter verfeinert und ausdifferenziert werden, bilden aber in dieser knappen Form bereits zutreffend und anwendungstauglich den zu prüfenden Rahmen ab. Dabei wird sowohl die Rechtfertigung der Einführung von Aufwand erzeugenden Regelungen als auch die Folge ihrer Abschaffung berücksichtigt, also eine Deregulierungsfolgenanalyse implementiert.

Wie bei jedem politischen und rechtlichen Abwägungsvorgang zwischen konfligierenden Zielen und Belangen ist das Ergebnis maßgeblich davon abhängig, welches Gewicht den einzelnen Belangen beigemessen wird und wie hoch die Kontrolldichte beziehungsweise die Begründungsanforderungen sind. Es gibt deshalb viele Stellschrauben, durch deren Drehen in die eine oder andere Richtung das Ergebnis beeinflusst werden kann.

Aufgabe eines fein kalibrierten Bürokratiefilters muss es deshalb sein, die Voreinstellungen transparent zu machen und zu einzelnen Justierungen gut zu begründen. Dabei erweist es sich als besonders wichtig, von der Ein-

¹⁴⁸ So die Begründung der Bundesregierung zum Vierten Bürokratieentlastungsgesetz 2024 BT-Drs. 20/11306, S. 43.

zelfallbetrachtung zu einer Gesamtbetrachtung überzugehen und vor allem die Vorbelastungen von Unternehmen mit Bürokratie- und Erfüllungslasten in die Angemessenheitsprüfung einzubeziehen, wenn neue Regelungen mit Folgelasten eingeführt werden sollen.¹⁴⁹

149 Diese Vorgehensweise wird inzwischen auch in der Grundrechtsdogmatik beachtet. Siehe zu dem Modell der kumulierten Eingriffe Hannah *Rusche*, Der additive Grundrechtseingriff, 2019; Christoph *Heu*, Kulminierende Grundrechtseingriffe, 2018; Charlotte *Kreuter-Kirchoff*, Kumulative Grundrechtseingriffe in das Grundeigentum, NVwZ 2019, S. 1791 ff.

