

A. Grundlagen und Grundannahmen der Studie

I. Das Verständnis von Bürokratie: Vom Fortschrittsbegriff zum Investitionshindernis

Der Begriff der Bürokratie hat seit seiner wissenschaftlich vertieften Behandlung und positiven Beschreibung durch Max Weber in seinem Hauptwerk „Wirtschaft und Gesellschaft“ einen grundlegenden Bedeutungswandel erfahren. Für Weber war Bürokratie Ausdruck einer rationalen, arbeitsteiligen Organisation der öffentlichen Verwaltung, durch die eine wirtschaftlich und einheitliche Verwaltungsführung ermöglicht wird.¹ Zudem war Weber der Ansicht, dass durch eine strikte Bürokratisierung die Stabilität der sozialen Strukturen erhöht wird und es sich um ein „Machtmittel allerersten Ranges“ handelt.²

Diese Aussage bezog sich allerdings auf einen Bestand an gesetzlichen Regelungen, der im Vergleich zur Gegenwart geradezu als minimalistisch gekennzeichnet werden kann. Das zeigt etwa ein Vergleich der damaligen, seit 1871 geltenden Gewerbeordnung mit ihrem liberalen Grundansatz, und den heutigen ausufernden Regelungen zu Genehmigungs-, Informations- und Kontrollpflichten, die jüngst die Publikation eines Handbuchs Öffentliches Recht der Unternehmen veranlassten.³

Knüpft man daran an, dass bereits für Max Weber Bürokratie immer auch mit der Festigung und gegebenenfalls Erweiterung eines staatlichen Steuerungsanspruchs und damit mit Macht gegenüber Wirtschaft und Gesellschaft verbunden ist, so wird auch nachvollziehbar, dass mit dem Begriff der Bürokratie nicht nur die Vorzüge aus der Sicht der staatlichen Leitungsmacht und ihrem Steuerungsanspruch identifiziert werden, sondern auch die damit verbundene Stärkung und thematische Erweiterung des staatlichen Herrschafts- und Steuerungsanspruchs gegenüber Wirtschaft und Gesellschaft. Diese wird durch die Adressaten des Steuerungsanspruchs naturgemäß kritisch beurteilt, weshalb eine „bürokratiekritische Grundhaltung“

1 Max Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, 5. Aufl. 1980, S. 551 ff.

2 Max Weber, a. a. O., S. 569 f.

3 Martin Burgi/Mathias Habersack (Hrsg.), Handbuch Öffentliches Recht des Unternehmens, 2022.

A. Grundlagen und Grundannahmen der Studie

einer liberalen Gesellschaft gewissermaßen als der Normalfall anzusehen ist.

Vor dem Hintergrund des durch Max Weber geprägten Bürokratieverständnisses hängt die Reichweite der staatlichen Steuerung von Wirtschaft und Gesellschaft maßgeblich vom Inhalt der gesetzlichen Regelungen ab, die die Verwaltung zu Maßnahmen ermächtigen. Die Macht der Bürokratie und die durch sie auferlegten Lasten sind damit direkt proportional zu materiellem Steuerungsanspruch der allgemeinen Gesetze. Sie kann durch deren nähere Ausgestaltung etwa durch Verwaltungsvorschriften zwar erweitert beziehungsweise erhöht werden. Im Wesentlichen sind es aber die Gesetze selbst, die den Rahmen bestimmen.

Auf diesen grundlegenden Zusammenhang rekurriert implizit auch *Oliver Lepsius* in einer aktuellen Analyse unter der Überschrift „Vertrauensverlust in der Demokratie“.⁴ Er verweist zunächst auf die rein quantitative Zunahme staatlicher Normsetzungen. Demnach ergibt sich aus einer aktuellen Statistik der Bundesregierung, dass die Regelungsdichte in den letzten zehn Jahren erheblich zugenommen hat. Für den 1. Januar 2014 verzeichnet sie 1.671 Bundesgesetze mit 44.216 Einzelnormen; am Stichtag 1. Januar 2024 waren es 1.792 Bundesgesetze mit 52.155 Einzelnormen.⁵ *Lepsius* stellt aber nicht alleine auf die Regelungsdichte ab und weist darauf hin, dass sich eine andere Veränderung nicht statistisch erheben lässt: die qualitative Regelungsdichte. Er formuliert dann die These, dass die Zunahme der Regelungsdichte das „eigentliche Problem“ darstellt⁶ und belegt dies unter anderem mit dem Vergleich der Ergebnisse von Meinungsumfragen: Auf die Frage „Regelt der Staat immer mehr?“ antworteten 2012 43 Prozent der Befragten mit ja, 2024 waren es 61 Prozent.⁷ Zugleich zeigen bei den Umfragen Regelungsdichte und Politikverdrossenheit eine Korrelation. Daraus folgert der Autor weiter: „Der Bürger, so die These, erlebt die Regelsetzung als einen autoritären Akt, der ihn zu Fügsamkeit verpflichtet, auf diese Weise Ohnmachtsgefühle auslöst, was wiederum als Bevormundung und Freiheitsverlust empfunden wird.“⁸

4 Oliver Lepsius, Vertrauensverlust in der Demokratie – Gesetzgebungsstil als Ursache?, ZRP 2024, S. 162 ff.

5 BT-Drs. 20/721 und BT-Drs. 20/10565, S. 72 sowie dpa-Meldung v. 27.2.2024.

6 Die These ist allerdings auch nicht neu, siehe Nicolai Dose, Weshalb Bürokratieabbau auf Dauer erfolglos ist, und was man trotzdem tun kann, in: der moderne staat 2008, S. 99 ff. m. w. N.

7 Institut für Demoskopie Allensbach, Helikopter Vater Staat, 2024, S. 10.

8 Oliver Lepsius, a. a. O., S. 162 (163).

Bei der Suche nach einer Antwort auf die Frage, warum es zu dieser deutlichen Akzentverschiebung in der Lagebeurteilung gekommen ist, verweist Lepsius auf die „Art der Gesetzgebung“. Was er darunter versteht, erläutert er folgendermaßen: „Von der Gesetzesstruktur hängt das Maß der Verhaltens- und Entscheidungsfreiheit ab, dass das Gesetz nicht nur den Behörden (Ermessen), sondern auch den gesellschaftlichen Akteuren belässt.⁹ Je größer die Konkretisierungsnotwendigkeit, je größer die Subsumtionsleistung, desto größer ist der Respekt vor der Handlungsfreiheit, und zwar auf Seiten des Bürgers und – was dem Bürger reflexiv zugutekommt – auf Seiten der Vollzugsbehörden.“¹⁰

Hinzu kommt, dass viele neuere Gesetze auch thematisch sehr viel intensiver in soziale Lebensräume und interne Abläufe von Organisationen und Unternehmen eingreifen, als dies früher der Fall war.¹¹ Beispiele dafür sind das Antidiskriminierungs- und Diversitätsrecht, die Berichtspflichten im Umwelt- und Menschenrechtsbereich und die Verhaltensanpassungen zum Zweck des Klimaschutzes.¹² Der staatliche Gesetzgeber und seine Bürokratie erheben also zunehmend den Anspruch einer Verhaltensfeinstreuierung, die bis zur Sprache in Kinderbüchern und Volksliedern reicht.

Wie die angeführten Beispiele leicht erkennen lassen, handelt es sich bei den Themenfeldern und den verfolgten Zielen um durchaus gewichtige Belange, denen gegenüber der Staat auch von Verfassung wegen weder gleichgültig noch untätig bleiben sollte, wenn man der zugrundeliegenden Lageanalyse folgt. Allerdings ist dann die entscheidende und in der Gesetzgebungspraxis oft vernachlässigte Frage, mit welchen Instrumenten und welcher Intensität die jeweiligen Ziele verfolgt werden sollen und dürfen sowie welcher Weg der Verhaltenssteuerung dabei angemessen ist.

Diese zunächst kurSORischen Überlegungen zum Systemort und zur Systemfunktion von Bürokratie lassen erkennen, dass es sich beim Thema Bürokratie und Bürokratieabbau nicht um ein vorwiegend „technisches“ Thema handelt, das durch kalkulatorische Analysen und instrumentelle Korrekturen an Gesetzen und am Gesetzesvollzug alleine zu behandeln ist. Um das Phänomen auch hinsichtlich der Ursachenebenen zutreffend zu erfassen, ist es unerlässlich, den Blick für die größeren Zusammenhänge

9 Hinnerk Wißmann, Verwaltungsrecht, 2023, S. 97–102.

10 Oliver Lepsius, a. a. O., S. 162 (164). Siehe auch Nicolai Dose, Weshalb Bürokratieabbau auf Dauer erfolglos ist, und was man trotzdem tun kann, in: der moderne Staat 2008, S. 99 (101).

11 Winfried Kluth, Das Grundgesetz und der gesellschaftliche Zusammenhalt, in: Hofmann (Hrsg.), Zeiten der Bewährung, 2024, S. 175 (187 ff.).

12 Zu letzteren auch Oliver Lepsius, a. a. O., S. 162 (164 f.).

A. Grundlagen und Grundannahmen der Studie

zu öffnen, innerhalb derer Bürokratie entsteht und wirkt. Diese sind zugleich entscheidend, wenn es darum geht, die mit Bürokratie verbundenen Verhaltenspflichten und ökonomischen Belastungen zu erfassen und zu minimieren.

Dieses Verständnis ist besonders relevant, wenn es darum geht, die Wirkung von Bürokratie und Bürokratielasten aus der Sicht der Betroffenen nachvollziehend einzuschätzen. Es macht deutlich, dass nicht nur die auferlegten Lasten in Gestalt von Informations- und Dokumentationspflichten und so weiter zu Buche schlagen, sondern auch – und vielleicht vor allem – die verbleibenden Gestaltungsfreiräume, die vor allem für Unternehmen die Voraussetzung für Innovation im Wettbewerb sind.

II. Begriffliche Klärungen

Auch im Rahmen eines solchen weiten Verständnisses ist es unverzichtbar zu klären, was unter Bürokratie- und Erfüllungslasten zu verstehen ist und wie diese zu messen sind. Das hängt damit zusammen, dass diesen Lasten unabhängig von der Regelungsdichte eine eigenständige Bedeutung zukommt, wenn über Bürokratieabbau gesprochen wird.

Eine Legaldefinition findet sich in § 2 Abs. 2 S. 2 des NKR-Gesetzes. „Bürokratiekosten im Sinne dieses Gesetzes sind solche, die natürlichen oder juristischen Personen durch Informationspflichten entstehen.“ Die Definition spiegelt den Ausgangspunkt des Aufgabenverständnisses des Nationalen Normenkontrollrats wider, bei dem man sich noch sehr stark an den Informationspflichten orientiert hat. In Satz 3 wird klargestellt, dass dabei auch weitere Kosten zu berücksichtigen sind, die durch andere Mitwirkungs- und Erfüllungslasten wie Dokumentations- und Kontrollpflichten verursacht werden.

Für die Zwecke dieser Untersuchung wird deshalb von einem weit gefassten Verständnis ausgegangen, das alle nicht unerheblichen kostenrelevanten Faktoren einbezieht, die durch gesetzliche und sonstige normative Vorgaben sowie die Dauer von erforderlichen Entscheidungen (Genehmigungsverfahren) bei den Betrieben und Unternehmen verursacht werden und die sie nicht bereits aus Eigeninteresse oder zwingenden technischen oder betrieblichen Anforderungen tätigen (sog. „Sowieso-Kosten“ im Sinne des § 2 Abs. 2 S. 2 NKR-Gesetz).

III. Eine Historie der Bemühungen um Bürokratieabbau

1. Bürokratieabbau als „Daueraufgabe der Stunde“

Eng mit dem Verständnis von Bürokratielasten verbunden sind auch die Bemühungen des Bürokratieabbaus und die dabei angewandten Methoden. In letzteren spiegelt sich dabei auch das Bürokratieverständnis selbst, weshalb es lohnend erscheint, beides auch in einer historischen Perspektive zu betrachten.

Zeitlich soll dabei der Untersuchungshorizont auf die letzten 40 Jahre begrenzt werden, auch weil in diesem Zeitraum die entsprechenden Aktivitäten gut dokumentiert und damit leichter nachvollziehbar sind.

Auffällig ist zunächst, dass die Aufgabe des Bürokratieabbaus von Bundeskanzlern im Laufe der Jahrzehnte immer wieder neu als „Aufgabe der Stunde“ hervorgehoben wird. So verlautbarte Bundeskanzler *Kohl* im Jahr 1983: „Es muss uns gelingen, das Recht zu vereinfachen und Überreglementierungen zu beseitigen.“¹³ Im Jahr 2005 erklärte Bundeskanzlerin *Merkel*: „Meiner Meinung nach können wir am meisten beim Bürokratieabbau leisten. Wir wissen, dass kleine und mittlere Unternehmen etwa vier bis sechs Prozent ihres Umsatzes nur für die Deckung von Bürokratiekosten ausgeben. Wir werden uns das genau anschauen und erst einmal lernen, Bürokratiekosten zu berechnen und zu bemessen.“¹⁴

In der Begründung zum Vierten Bürokratieentlastungsgesetzes 2024 heißt es schließlich: „Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau sind Daueraufgaben jeden staatlichen Handelns. In Zeiten multipler Krisen, stockender Konjunktur und angespannter Haushaltslagen ist die Beseitigung überflüssiger Bürokratie besonders dringend. Im Koalitionsvertrag „Mehr Fortschritt wagen“ für die 20. Legislaturperiode hatten die Regierungsparteien vereinbart, ein Bürokratieentlastungsgesetz vorzulegen. Mit dem Vierten Bürokratieentlastungsgesetz (BEG IV) bringt die Bundesregierung unter koordinierender Federführung des Bundesministeriums der Justiz ein ressortübergreifendes Gesetzgebungspaket auf den Weg, um die Wirtschaft, die Bürgerinnen und Bürger und die Verwaltung von überflüssiger Bürokratie zu entlasten.“¹⁵

13 Helmut *Kohl*, Programm der Erneuerung: Freiheit, Mitmenschlichkeit, Verantwortung. Regierungserklärung vom 4. Mai 1983, S. 23.

14 Angela *Merkel*, Erste Regierungserklärung vom 30. November 2005, S. 13.

15 BT-Drs. 20/I1306, S. 1. Gesetz v. 23.10.2024, BGBl. 2024 I Nr. 323.

2. Die Waffenschmidt-Kommission

Horst Waffenschmidt, der die Entbürokratisierungskommission unter Bundeskanzler Kohl leitete, charakterisierte diese rückblickend in einem Beitrag als „Aufgabe, die eines ständigen Motors bedarf“ und war sich demnach bereits darüber im Klaren, dass erstens im Zuge von Gesetzgebung immer wieder neue Bürokratielasten produziert werden und zweitens immer wieder nach Entlastungsmöglichkeiten gesucht werden muss.¹⁶ Die Waffenschmidt-Kommission startete ihre Arbeit 1983 mit einem öffentlichen Aufruf, Vorschläge zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung bei der Unabhängigen Kommission einzureichen. Auf diese Weise gingen über 1.600 Anregungen von Bürgern, aus der Wirtschaft und von Verbänden sowie von den Bundesländern ein, die das Bundesrecht ausführen.

Hervorzuheben an der Arbeitsweise der Unabhängigen Kommission ist, dass sich diese nicht auf eine analytische Tätigkeit beschränkt hat, sondern sich proaktiv in laufende Gesetzgebungsverfahren eingeschaltet und den betrauten Ressorts Impulse für eine Rechts- und Veraltungsvereinfachung vermittelt hat.¹⁷ Damit ging die Kommission weiter als der später eingesetzte Nationale Normenkontrollrat (NKR), der nach § 4 Abs. 4 NKR-Gesetz jedenfalls formal¹⁸ nur „nachgelagert“ zu bereits ausgearbeiteten Referentenentwürfen Stellung nehmen kann, bevor sich das Bundeskabinett damit befasst.

Auszuklammern sind sogenannte Bereinigungsgesetze, da durch diese nur Normen aufgehoben werden, die keine praktische Wirkung mehr entfalten, also „totes Holz“ im Wald der Gesetze sind. Durch sie wird zwar die Zahl der Normen formal gemindert, nicht aber die Intensität der rechtlichen Steuerung.

3. Der Sachverständigenrat „Schlanker Staat“

Zwölf Jahre später wurde ein zweiter Anlauf unter der Überschrift „Schlanker Staat“ gestartet. Dessen Leitbild formulierte Helmut *Kohl* in seiner Regierungserklärung vom 23. November 1994 folgendermaßen: „Die not-

16 Horst *Waffenschmidt*, Entbürokratisierung – eine Aufgabe, die eines ständigen Motors bedarf, ZögU 1992, S. II3 ff.

17 Horst *Waffenschmidt*, Entbürokratisierung – eine Aufgabe, die eines ständigen Motors bedarf, ZögU 1992, S. II3 (II5).

18 In der Praxis erfolgt die Befassung teilweise auch früher.

wendige Rückführung des Staates auf seine originären Aufgaben bedeutet keine Schwächung, sondern in Wahrheit seine Stärkung; denn diese Politik versetzt unseren Staat in die Lage, jene Aufgaben wirksam zu erfüllen, die nur er wahrnehmen kann.“ Zur Umsetzung wurde der Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ unter der Leitung von Rupert Scholz am 18. Juli 1995 eingesetzt.

In der Koalitionsvereinbarung zwischen CDU, CSU und FDP für die 13. Legislaturperiode 1994/1998 wurde die Zielsetzung für die Modernisierung der Bundesverwaltung folgendermaßen konkretisiert: „Staat schlanker machen – Bürokratie abbauen. Die Koalition wird staatliches Handeln im normativen, administrativen und gerichtlichen Bereich auf das notwendige Maß beschränken. Der Rechtsstaat muss effektiv sein und darf nicht in Überreglementierung und Überperfektionierung ersticken, denn das führt letztlich zur Rechtsverweigerung und zu einer Gefährdung der wirtschaftlichen Dynamik und Innovationsfähigkeit ... Der schlanke Staat muss neue Freiräume für private Initiative und Kreativität eröffnen. Der Personalbestand in den Bundesbehörden wird in den nächsten vier Jahren um insgesamt ein Prozent jährlich gesenkt. Die Aufgaben von Bundesbehörden werden verringert beziehungsweise gestrafft, die Zahl der Behörden durch Zusammenlegung oder Auflösung reduziert.“ In diesem Projekt wurde die Aufgabekritik und die Reduktion der normativen Steuerungsdichte stärker betont und damit ein ordnungspolitisches Leitbild in den Vordergrund gestellt. Die seinerzeit forcierte Privatisierung hat allerdings aus heutiger Sicht auch zu Schwächungen im infrastrukturellen Bereich geführt, die in den letzten Jahren korrigiert werden mussten. Zudem wurden viele in einem Zwischenbericht angekündigte „nächsten Schritte“¹⁹ kaum umgesetzt.

Mit Blick auf die Wechselwirkung von Normsetzung und Erfüllungslas-ten wird deshalb heute wieder stärker hervorgehoben, dass Bürokratieabbau nicht das „Ende von Politik“ sein darf und gestaltende und problemlösende Gesetzgebung möglich bleiben muss, auch wenn sie mit Erfüllungsaufwand verbunden ist.²⁰ Oder anders gesagt: „Ansätze, Regulierung quantitativ zu beschränken sowie auch die Leitlinie „One in, one out“ helfen nicht grundsätzlich weiter, da sie keine Priorisierung erlauben. Insofern ist „De-Regulierung“ nicht zielführend, vielmehr geht es darum, anders

19 BT-Drucks. 13/10145.

20 Stellungnahme Nicolai Dose zur Anhörung vom 21. Februar 2024 zum Sonderbericht der Bundesregierung – Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau in der 20. Legislaturperiode, S. 10.

A. Grundlagen und Grundannahmen der Studie

zu regulieren („Smart Regulation“) und Regulierung als Bestandteil der Politikgestaltung sowie als „Enabler“ für gesellschaftliche Transformationsprozesse auszugestalten.“²¹

Dieser bis in die jüngste Gegenwart reichende Rückblick macht deutlich, dass es sich beim Thema Bürokratiefilter nicht darum handelt, politische Gestaltung zu verhindern, sondern nach der besten Form der Regulierung zu suchen und die damit verbundenen Lasten und Belastungen zu rechtferigen und so gering wie nötig zu halten.

IV. Aktivitäten von OECD und Europäischer Union

Auf der Ebene der Europäischen Union wird der „Besseren Rechtsetzung“ seit vielen Jahren eine große Aufmerksamkeit gewidmet, so dass von einem übergreifenden Konzept gesprochen werden kann.²² Zugleich wird aber auch immer wieder auf den Unionsgesetzgeber verwiesen, wenn im Wirtschaftsleben (zu) hohe Bürokratie- und Erfüllungslasten beklagt werden.

Das in wichtigen Punkten durch die OECD inspirierte²³ Unionskonzept²⁴ der „Besseren Rechtsetzung“ steht in einer Wechselwirkung mit anderen Leitbildern für die Gesetzgebung wie dem Bürokratieabbau, der Deregulierung, der Nachhaltigkeit, dem Good-Governance-Konzept, der guten Verwaltung, dem wohlgeordneten Recht und der intelligenten Regulierung.²⁵ Die thematische Breite dieses Verständnisses lässt erkennen, dass

21 Stellungnahme Hermann Hill zur Anhörung vom 21. Februar 2024 zum Sonderbericht der Bundesregierung – Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau in der 20. Legislaturperiode, S. 1.

22 Maximilian Mödinger, Bessere Rechtsetzung, 2020, S. 9 ff.

23 Die OECD widmet sich seit 1997 dieser Thematik: vgl. hierzu OECD, The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis; siehe ferner dies., OECD Prüfungen im Bereich Regulierungsreform: Deutschland, S. 3. 2008 begann die OECD im Rahmen des „Projekts EU 15“ die Maßnahmen für Bessere Rechtsetzung von 15 Ländern der EU zu evaluieren und Schlussfolgerungen für allgemeine Bedingungen guter Rechtsetzung zu formulieren: OECD, Bessere Rechtsetzung in Europa: Deutschland 2010, S. 13. Im Jahr 2014 stellte die OECD ihren Mitgliedstaaten den „OECD Framework for Regulatory Policy Evaluation“ zur Verfügung. Zu weiteren Einzelheiten Maximilian Mödinger, Bessere Rechtsetzung, 2020, S. 69 ff.

24 Für dessen Entwicklung spielte auch der sog. Mandelkern-Bericht aus dem Jahr 2001 eine bedeutsame Impulswirkung für die Debatte in der Europäischen Union entfaltet; siehe Ulrich Smeddinck, Optimale Gesetzgebung im Zeitalter des Mandelkern-Berichts, DVBl. 2003.

25 Maximilian Mödinger, Bessere Rechtsetzung, 2020, S. 41 ff. jeweils m. w. N.

die komplexen Zusammenhänge der Entstehung und Wirkung von Recht umfangreich reflektiert werden müssen²⁶ und sich nicht eindimensional auf einen Aspekt oder eine Ebene reduzieren lassen, wie dies tendenziell beim Konzept des schlanken Staates der Fall ist.

Unterstützt wird das Konzept dadurch, dass sich im Primärrecht der Union wichtige Vorgaben auch für den Rechtsetzungsprozess befinden, die teilweise über die Vorgaben des deutschen Verfassungsrechts hinausgehen. Das gilt vor allem für die Grundsätze der Offenheit, Transparenz und Bürgernähe, die in Art. 11 EU-Vertrag verankert sind.²⁷ Die Transparenz kommt unter anderem in der Gewährung eines Zugangs zu relevanten Informationen (Informationsfreiheitsgesetze) zum Ausdruck.²⁸ Wie das Grundgesetz leitet auch das Unionsrecht aus dem

Rechtsstaatsprinzip Anforderungen an die Gesetze in Gestalt von Bestimmtheit, Normenklarheit, Normenwahrheit und Normenbeständigkeit ab.²⁹ Eine weitere Besonderheit stellt die hervorgehobene Bedeutung des Kohärenzgebotes dar, das zur Vermeidung von Wertungswidersprüchen und Systemdurchbrechungen und Inkohärenzen eingesetzt wird.³⁰

Zur Umsetzung des Konzepts der „Besseren Rechtsetzung“ setzt die Europäische Union mehrere zentrale Instrumente ein: die Konsultationen³¹, die Folgenabschätzungen³², die Ex-PostEvaluationen einschließlich ihrer Kontrolle³³, die Rechtbereinigung und Rechtsvereinfachung³⁴, die Verbesserung des Zugangs zu Dokumenten³⁵ und die Verbesserung der redaktionellen Qualität von Rechtsvorschriften³⁶.

Es handelt sich sowohl in Bezug auf den verfolgten Steuerungsansatz als auch die eingesetzten Instrumente im Kern um ein ähnliches Konzept wie es sich in der Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien

26 Dazu auch Ulrich Smeddinck, Integrierte Gesetzesproduktion, 2006.

27 Jürgen Bröhmer, Transparenz als Verfassungsprinzip, 2004; Maximilian Mödinger, Bessere Rechtsetzung, 2020, S. 88 ff.

28 Winfried Kluth, Der Funktionswandel bei der Herstellung von Transparenz durch Informationsansprüche als Herausforderung für den Gesetzgeber, NVwZ 2024, S. 24 ff.

29 Maximilian Mödinger, Bessere Rechtsetzung, 2020, S. 89 ff.

30 Kirsten Siems, Das Kohärenzgebot in der Europäischen Union und seine Justizierbarkeit, 1999; Ulrike Schuster, Das Kohärenzprinzip in der Europäischen Union, 2017; Maximilian Mödinger, Bessere Rechtsetzung, 2020, S. 94 ff.

31 Maximilian Mödinger, Bessere Rechtsetzung, 2020, S. 107 ff.

32 Maximilian Mödinger, Bessere Rechtsetzung, 2020, S. 116 ff.

33 Maximilian Mödinger, Bessere Rechtsetzung, 2020, S. 136 ff.

34 Maximilian Mödinger, Bessere Rechtsetzung, 2020, S. 172 ff.

35 Maximilian Mödinger, Bessere Rechtsetzung, 2020, S. 178 ff.

36 Maximilian Mödinger, Bessere Rechtsetzung, 2020, S. 182 ff.

A. Grundlagen und Grundannahmen der Studie

(GGO) für den Bereich der Bundesgesetzgebung findet. Dort sind ebenfalls Beteiligungen (§ 47 GGO), Folgenabschätzungen (§ 44 GGO), Evaluierungen (§ 44 Abs. 7 GGO) und Sprachkontrollen (§ 42 Abs. 5 GGO) vorgesehen.

Es gibt allerdings auch bedeutsame Unterschiede, die unter anderem damit zusammenhängen, dass die Rechtsetzung in der Europäischen Union noch stärker als interinstitutioneller Prozess ausgestaltet ist und auf interinstitutionellen Vereinbarungen basiert. Zudem werden die Instrumente transparenter eingesetzt. So wird das europäische Konzept der „Besseren Rechtsetzung“ vorwiegend durch internetgestützte Konsultationen umgesetzt. Ein zentrales Instrument ist dabei die Internetseite „Beitrag zur Rechtsetzung“, mit deren Hilfe die Kommission verschiedene Konsultationen durchführt. Einzelne Interessenträger und Unionsbürger können dort zu unterschiedlichen Themen, Initiativen und Rechtsetzungsentwürfen der Europäischen Union Stellung nehmen (sog. öffentliche Konsultationen). Außerdem können über diese Internetseite auch Vorschläge zur Verbesserung bestehender Rechtsvorschriften eingereicht werden, welche in der Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT)-Plattform³⁷ bearbeitet werden. Die REFIT-Plattform selbst bietet ebenfalls Konsultationsmöglichkeiten. Ihre

Mitglieder können Vereinfachungsvorschläge direkt in die Plattform einbringen.³⁸ Neben den genannten Konsultationsmöglichkeiten können Interessenträger aber auch weiterhin klassische Konsultationsformen, wie etwa Stellungnahmen oder die Einladung zu Gesprächen, nutzen (sog. gezielte Konsultationen).

V. Bürokratiekontrolle als Mehrebenenaufgabe

Die knappe Bestandsaufnahme zeigt, dass die Bemühungen um eine Reduktion von Bürokratie- und Erfüllungslasten Gegenstand aufmerksamer Beobachtung und der Entwicklung von Steuerungsinstrumenten auf internationaler (OECD), europäischer und nationaler Ebene ist und dabei als Daueraufgabe verstanden wird und eng mit dem weitergehenden Leitbild einer „Besseren Rechtsetzung“ verbunden ist.

Durch die intensive Beschäftigung mit der Thematik auf drei Ebenen und in vielen Staaten erweist sich der vergleichende Blick auf die Praxis vor

³⁷ EU Kommission, Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT).

³⁸ Siehe auch das Fit-for-Future Programm der Europäischen Kommission.

allem in den Mitgliedstaaten der OECD als eine wichtige Erkenntnisquelle, die deshalb auch in vielen neueren Studien, die für diese Untersuchung herangezogen wurden, eine bedeutsame Rolle spielen.

Hervorzuheben ist dabei, dass sowohl die theoretischen Grundlagen als auch die Leitbilder und Instrumente nicht allein „negativ“ darauf abzielen, Belastungen von Bürgern und Unternehmen zu vermindern, sondern notwendige politische und vor allem aufwendige transformatorische Entscheidungen zu optimieren, was einen effizienten Einsatz knapper Ressourcen auf allen Ebenen einschließt.

Auf der instrumentellen Ebene sind durch die Empfehlungen der OECD vor allem die gründliche Gesetzesfolgenabschätzung im Rahmen der Erstellung des Gesetzentwurfs sowie die nachträgliche Evaluation in das Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt worden. Dabei kommt es aber darauf an, nicht bei groben Vorgaben für beide Prozesse stehen zu bleiben, sondern nach den Bedingungen ihrer Wirksamkeit und den Details der instrumentellen Ausgestaltung zu fragen. Es reicht nicht aus, beide Verfahrensschritte „irgendwie“ zu implementieren. Vielmehr ist die bestmögliche Art und Weise ihrer Ausgestaltung und Umsetzung zum Maßstab zu erheben. Das schließt auch die verwaltungspsychologischen Rahmenbedingungen ihrer Anwendung ein.

Da durch den Abbau von Bürokratielasten politische Steuerung nicht verhindert, sondern auf ein angemessenes Maß reduziert werden soll, bedarf es eines Filters, durch den die legitimen Steuerungszwecke von den unangebrachten Nebenwirkungen befreit werden. Sie müssen im

Prozess der Gesetzgebung herausgefiltert werden, weshalb die Studie das Ziel verfolgt, ein Bürokratiefilter zu konstruieren, das zu diesem Zweck eingesetzt werden kann.

