

Winfried Kluth

# Bürokratiefilter für den Gesetzgeber

Unnötigen Belastungen präventiv begegnen



Nomos



Stiftung  
Familienunternehmen



Schriften der Stiftung Familienunternehmen

herausgegeben von der  
Stiftung Familienunternehmen

Band 3

Winfried Kluth

# Bürokratiefilter für den Gesetzgeber

Unnötigen Belastungen präventiv begegnen



**Nomos**

**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

1. Auflage 2025

© Winfried Kluth

Publiziert von  
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG  
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden  
[www.nomos.de](http://www.nomos.de)

Gesamtherstellung:  
Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG  
Waldseestraße 3–5 | 76530 Baden-Baden

ISBN (Print): 978-3-7560-3408-6

ISBN (ePDF): 978-3-7489-6277-9

DOI: <https://doi.org/10.5771/9783748962779>



Onlineversion  
Nomos eLibrary



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz.

## Vorwort

Umfragen bei Familienunternehmen zeigen, dass die Überbürokratisierung in Deutschland und der Europäischen Union inzwischen als der größte Wettbewerbsnachteil im Vergleich der wichtigsten Industrienationen angesehen wird. Bürokratie steht hier im Rang noch vor den Standortkosten und dem Fachkräftemangel. Sie verhindert Investitionen hierzulande und lenkt solche um in andere Länder. Statt sich auf das eigentliche Geschäft konzentrieren zu können, müssen Formulare ausgefüllt und mit langen Planungs- und Genehmigungszeiten gerechnet werden. Hier besteht ein gewaltiger Handlungsbedarf für die Politik.

Wie kann dieser gordische Knoten durchschlagen werden und wie kann es gelingen, dass die Politik unnötige Regelungen nachhaltig und wirksam vermeidet und bestehende verzichtbare Bürokratieranforderungen endlich beseitigt?

Prof. Dr. Winfried Kluth, Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, war Richter am Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt und ist stellvertretender Vorsitzender der Deutschen Gesellschaft für Gesetzgebung (DGG). Er befasst sich intensiv mit dem Lösungsmodell: „Bürokratiefilter“.

Die Idee des Bürokratiefilters besteht darin, dass sowohl Regierungen als auch Verwaltungen zunächst einmal ihre Denkweise grundlegend neu ausrichten. Die neue Gesetzgebungs- und Verwaltungs-Governance sollte neben der Regelorientierung vor allem auch die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft beachten. Vorschriften müssen so ausgerichtet sein, dass sie Unternehmen zur Innovation und Transformation eher befähigen als diese verhindern.

Als Arbeitsgrundlage für den Gesetzgebungsprozess muss dieses Leitbild für Legislative und Verwaltung mit spezifischen Maßgaben für die einzelnen Arbeitsbereiche unterlegt und von der Regierung konsequent umgesetzt werden. Dazu sind auf allen Ebenen organisatorische und verfahrensrechtliche Grundlagen zu schaffen, um das erforderliche Wissen in den Ministerien und den nachgeordneten Verwaltungen zu vermitteln.

Möchte man im legislativen Prozess die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft mitdenken, so setzt dies voraus, dass sich der Gesetzgeber Zeit für Qualität nimmt. Wer Gesetze durchpeitscht, kann nicht erkennen, ob sie irreparable Schäden für den Wirtschaftsstandort auslösen.

Ein wirksamer Bürokratiefilter setzt voraus, dass Bürokratieabbau in Deutschland wieder Chefsache wird, also beim Bundeskanzleramt angesiedelt ist.

Als zentrales Verfahrenselement schlägt Kluth einen ex ante-Praxischeck als Teil der Gesetzesfolgenabschätzung vor, um die zu erwartenden Bürokratie- und Erfüllungslasten der Normadressaten detailliert zu ermitteln und Lösungsalternativen zu erarbeiten.

Die Prüfkriterien einer wettbewerbssichernden Gesetzgebung sollte die Bundesregierung in einem **ressortübergreifenden Leitfaden** festlegen. Dazu zählen z.B. bei Kontroll- und Dokumentationspflichten:

- Welche Verantwortung / Interessen werden wahrgenommen?
- Besteht ein Eigeninteresse des Unternehmens an der Kontrolle / Dokumentation? Wird damit an einen innerbetrieblichen Ablauf angeknüpft?
- Oder geht es um Interessen der Allgemeinheit oder Dritter? Besteht ein Zusammenhang zu bestehenden Rechtspflichten?
- Können diese auch anderweitig durchgesetzt werden? Wenn ja; welche Rolle spielt die zusätzliche Kontrolle / Dokumentation?
- Erfüllt diese ihren gesetzlichen Steuerungszweck?
- Ist sie in Bezug auf Umfang und Häufigkeit angemessen?
- Ist die Art der Übermittlung angemessen?
- Gibt es eine die Unternehmen weniger belastende alternative Ausgestaltungsmöglichkeit?

Ein entscheidendes Element des vorgeschlagenen Bürokratiefilters ist, dass Ressorts gegenüber dem Bundeskanzleramt und dem Nationalen Normenkontrollrat zur Vorlage und zur Begründung verpflichtet werden. Auf diese Weise wird im Gesetzgebungsverfahren transparent gemacht, welche Lasten auf die Unternehmen zukommen und aus welchen Gründen sie unverzichtbar sind. Nur so kann rechtzeitig kontrolliert werden, ob diese Argumente auch einer Prüfung, ob der Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft geschadet wird, standhalten. Der Nationale Normenkontrollrat sollte dabei ein Vetorecht erhalten, um zumindest eine nochmalige Prüfung auslösen zu können.

Zur realistischen Einschätzung der Auswirkungen zusätzlicher Belastungen auf Unternehmen soll ein Verfahren zur regelmäßigen Ermittlung des branchenbezogenen Belastungsumfangs etabliert, jährlich durchgeführt und veröffentlicht werden.

Um eine zeitnahe Überprüfung bestehender Bürokratie- und Erfüllungslasten zu ermöglichen, sollte die Bundesregierung die Durchführung eines

entsprechenden ex post-Praxischecks in Form eines Gutachtens beauftragen, die Regelungen nach den Kriterien des Leitfadens beurteilen und Vorschläge zu deren Abschaffung erarbeiten lassen.

Prof. Rainer Kirhdörfer

Vorstand der Stiftung Familienunternehmen

Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats





# Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse	15
A. Grundlagen und Grundannahmen der Studie	19
I. Das Verständnis von Bürokratie: Vom Fortschrittsbegriff zum Investitionshindernis	19
II. Begriffliche Klärungen	22
III. Eine Historie der Bemühungen um Bürokratieabbau	23
1. Bürokratieabbau als „Daueraufgabe der Stunde“	23
2. Die Waffenschmidt-Kommission	24
3. Der Sachverständigenrat „Schlanker Staat“	24
IV. Aktivitäten von OECD und Europäischer Union	26
V. Bürokratiekontrolle als Mehrebenenaufgabe	28
B. Aktuelle Bestandsaufnahmen zu Bürokratie- und Erfüllungslasten	31
I. Übersicht zu den Erkenntnisquellen	31
II. Systematisierung von Bürokratie- und Erfüllungslasten	35
1. Informationspflichten	35
2. Kontroll- und Dokumentationspflichten	37
3. Handlungssteuernde und sanktionierte nichtfinanzielle Berichtspflichten	37
4. Schriftformerfordernisse	39
5. Aufwand im Zusammenhang mit Genehmigungspflichten	40
a) Funktionen von Genehmigungen im Rechtssystem	40
b) Bürokratielasten im Zusammenhang mit Genehmigungsverfahren	41
c) Die Genehmigungsfiktion als Beschleunigungsinstrument	43
d) Beschleunigung durch Verwaltungsvorschriften	44
6. Technische Normen	45
7. Komplexität und Unverständlichkeit von Rechtsvorschriften	47

8. Überregulierung unter anderem durch Compliance-Anforderungen	47
III. Aktuelle empirische Befunde im Überblick	48
1. Vorbemerkung	48
2. Bürokratiekostenindex	49
3. Nationaler Normenkontrollrat	50
4. Neue Untersuchungsansätze in Einzelstudien	53
5. Beispiele für Bürokratielasten und Vorschläge zu ihrer Abschaffung oder Reduktion	56
a) Misstrauen des Staates und Sorge vor Kontrollverlust	56
b) Praxisferne des Gesetzgebers	56
c) Absicherungsbemühen der Verwaltung, Dokumentationspflicht statt Eigenkontrolle	57
d) Perfektionismus	57
e) Fehlende Digitalisierung und Perfektionismus	58
f) Perfektionismus, Steuerungsabsicht, Unverhältnismäßigkeit	58
g) Belastung durch uneinheitliche Planungs- und Genehmigungsverfahren	59
h) Komplizierter Verwaltungsvollzug und zu geringe Entscheidungsspielräume der Behörden	59
i) Förderbedingungen deutlich vereinfachen	59
j) Vergaberecht und öffentliches Beschaffungswesen vereinfachen	60
IV. Forschungsstand zu den Ursachen von Bürokratie- und Erfüllungslasten	60
C. Instrumente der Vermeidung und des Abbaus von Bürokratie- und Erfüllungslasten	63
I. Verortung der Instrumente im Policy-Cycle	63
1. Die politische Grundentscheidung	63
2. Die Erarbeitung eines Gesetzentwurfs im Fachressorts	64
3. Die Ressortbeteiligung	68
4. Das parlamentarische Verfahren	69
5. Das Bundesratsverfahren	70
6. Der Erlass von Rechtsverordnungen	70

7. Der Erlass von Verwaltungsvorschriften auf Bundes- oder Länderebene	71
8. Durchführung von Evaluationen	74
II. Vermeidung von Belastungen bei der Gesetzesproduktion	74
1. Bestimmung der Ansatzpunkte im Verfahren	74
2. Blick auf die Instrumente	76
III. Vermeidung von zusätzlichen Belastungen beim Gesetzesvollzug	78
1. Dimensionen des Gesetzesvollzugs	78
2. Gestaltungsspielräume der Verwaltung	79
3. Weiterleitung von Erfahrungen mit dem Gesetzesvollzug	79
IV. Abbau von Belastungen durch Evaluation und Praxischecks	80
1. Funktion und Ausgestaltung von Evaluationen	80
2. Der Praxischeck als besonderes Evaluationsinstrument	81
D. Empirie und Theorie der Hindernisse	83
I. Empirische Befunde im Überblick	83
II. Ambivalenz der Charakterisierung als Daueraufgabe	84
1. Daueraufgabe als Herausforderung für die Aufmerksamkeit	84
2. Das Problem der Einzelfallorientierung	84
3. Die Notwendigkeit von Referenzwerten	85
III. Mentale Transformation des Gesetzgebers	86
1. Abhilfe durch ein klares Leitbild und ein neues Mindset	86
2. Instrumente der Umsetzung	87
IV. Kriterien der Angemessenheit von Bürokratie- und Erfüllungslasten	88
E. Grundlagen des Konzepts eines Bürokratiefilters	91
I. Das Recht auf gute Verwaltung als Ausgangspunkt	91
II. Zielsetzungen des Bürokratiefilters	92
III. Konkretisierung der Begründungsanforderungen	94
IV. Absicherung, Verfahren und Organisation	95

F. Die Pflicht zur Begründung von Bürokratie- und Erfüllungslasten	97
I. Zwecke und Formen von Begründungspflichten	97
II. Begründungspflichten im Rahmen einer guten Gesetzgebung und Verwaltung	98
III. Begründungspflicht zu einzelnen Fallgruppen	99
1. Informationspflichten von Unternehmen	100
a) Gegenüber Behörden	100
b) Gegenüber Beschäftigten/Verbrauchern/Öffentlichkeit	100
2. Kontroll- und Dokumentationspflichten	100
3. Handlungssteuernde und sanktionierte Berichtspflichten (CSRD usw.)	101
4. Genehmigungspflichten	101
5. Verfahrensdauer und Verfahrensgestaltung	102
6. Verwaltungsvorschriften	102
7. Technische Normen (CE, DIN usw.)	103
8. Zertifizierung als „Erfüllungsderivat“	103
9. Verständlichkeit von Rechtsvorschriften und auferlegten Pflichten	103
10. Überregulierung unter anderem durch zusätzliche Compliance-Anforderungen	103
11. Schriftformerfordernis umwandeln in Textformerfordernis	104
12. Digitalisierung und Standardisierung von Prozessen	104
G. Implementierung des Bürokratiefilters	105
I. Grundkonzeption des Bürokratiefilters	105
II. Erarbeitung eines Referentenentwurfs	105
III. Ex ante-Praxischeck	106
1. Institutionelle Voraussetzungen	106
2. Verfahrensgestaltung	107
3. Umsetzung der Begründungspflicht	107
IV. „Resilienz“ in den Ressortbeteiligungsverfahren	107
V. Ermittlung der Gesamtbelastung nach Branchen und Unternehmenstypen	108
VI. Weiterbildung der Legisten	108
VII. Interne Unterstützung durch spezialisierte Referate	109

VIII. Zusammenfassender Blick in den Instrumentenkasten	109
H. Eckpunkte einer belastungssensiblen Gesetzgebungs-Governance	111
I. Verständnis von Gesetzgebungs-Governance	111
II. Leitbild der Befähigung von Unternehmen statt misstrauensbasierter Detailsteuerung	112
III. Orientierung für die Ressortleitungen	113
IV. Eine neue Rolle der Verwaltung	114
V. Netzwerk für die Durchführung von Praxischecks	114
VI. Beauftragung eines Gutachtens zur Überprüfung bestehender Bürokratielasten	114
I. Fazit	117
Abkürzungsverzeichnis	119
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	123
Literaturverzeichnis	125
Über den Herausgeber	131



## Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse

Trotz jahrzehntelanger Bemühungen zahlreicher Bundes- und Landesregierungen ist in Deutschland kein wirksamer nachhaltiger Bürokratieabbau gelungen. Vielmehr ist in den letzten Jahren eine deutliche Steigerung der Belastung von Unternehmen zu verzeichnen. Die Glaubwürdigkeit politischer Akteure, die einen Bürokratieabbau versprechen, wird zunehmend in Frage gestellt.

Vor diesem Hintergrund bedarf es einer grundlegend neuen Denkweise der Regierungen sowie einer korrespondierenden Gesetzgebungs- und Verwaltungsgovernance mit folgendem positiven Ziel: Unternehmen sollen zur Innovation und Transformation befähigt werden, um zur Nachhaltigkeit und Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft beizutragen.

Die wichtigsten Ergebnisse der Studie lassen sich in den folgenden zentralen Handlungsempfehlungen zusammenfassen:

1. In künftigen Koalitionsverträgen sollte ein Bekenntnis zu einer Gesetzgebung-Governance, die Unternehmen ermutigt und unterstützt, etwa unter den Leitgedanken „Zeit für Qualität“ und „unternehmensbezogene Ermöglickungskultur“ verankert werden, das die gründliche Anwendung eines Bürokratiefilters im Gesetzgebungsverfahren sowie die Schaffung der dafür erforderlichen Strukturen in den Ressorts einschließt.
2. Die Umsetzung dieser Gesetzgebungs-Governance in allen Ressorts und Gesetzgebungsverfahren sollte durch eine entsprechend qualifizierte Stelle des Bundeskanzleramts im Rahmen des § 40 GGO begleitet und beaufsichtigt werden.
3. Als zentrales Verfahrenselement der Gesetzgebungs-Governance sollte zur gründlichen Ermittlung von zu erwartenden Bürokratie- und Erfüllungslasten der Normadressaten in § 44 GGO ein ex ante-Praxischeck als Teil der Gesetzesfolgenabschätzung vorgeschrieben werden.
  - a. Zur angemessenen Durchführung muss bei der Erstellung des Referentenentwurfs ein entsprechender Zeitraum eingeplant und eine dafür geeignete Arbeitsstruktur (siehe Nr. 4) entwickelt werden (Zeit für Qualität). Im Rahmen des Praxischecks sind Lösungsalternativen zu berücksichtigen beziehungsweise zu erarbeiten.



- b. Sind in Bezug auf ein Gesetzgebungsverfahren Unternehmen nicht betroffen oder keine oder sehr geringe neue Belastungen zu erwarten, so kann auf den ex ante-Praxischeck verzichtet werden. Die Entscheidung sollte unter Einbeziehung der Unternehmenspartner in der Arbeitsstruktur für Praxischecks getroffen werden.
- c. Ist ein Gesetzgebungsverfahren eilbedürftig, so kann auf einen ex ante-Praxischeck verzichtet werden. In diesen Fällen sollte das Gesetz in der Regel mit einer zeitlichen Befristung beschlossen und eine Pflicht zur Evaluation mit einem ex post-Praxischeck beschlossen werden.
- 4. Zur Durchführung der Praxischecks und der Anwendung der weiteren Elemente des Bürokratiefilters (siehe Nr. 5) sind in den Ressorts, die regelmäßig unternehmensrelevante Gesetze erlassen, Arbeitsstrukturen mit entsprechend geschulten Mitarbeitern (siehe Nr. 8) einzurichten, die die Arbeit in den jeweiligen Fachressorts begleiten. Diese Arbeitseinheiten sollen im Gesetzgebungsverfahren auch Parlamentsausschüsse unterstützen, wenn im Rahmen von Ausschussberatungen Änderungen oder Ergänzungen an Regierungsentwürfen vorgenommen werden.
  - a. Die Praxischecks sollen durch ad hoc-Arbeitsgruppen durchgeführt werden, an denen neben den federführenden Vertretern des für das Gesetzgebungsverfahren zuständigen Ressorts auch Vertreter der für die Ausführung des Gesetzes zuständigen Behörden sowie der betroffenen Unternehmen mitwirken.
  - b. Die Rekrutierung der Unternehmen sollte über die jeweiligen Wirtschafts- und Berufskammern beziehungsweise Unternehmensverbände erfolgen.
  - c. Die Auswahl der Behörden sollte durch die Länder und die Kommunalverbände erfolgen, soweit das Gesetz nicht durch Bundesbehörden ausgeführt wird.
- 5. Die Bundesregierung entwickelt einen ressortübergreifenden Leitfaden für die Prüfung und Begründung neuer Bürokratie- und Erfüllungslasten von Unternehmen im Gesetzgebungsverfahren. Der Leitfaden konkretisiert den Prozess der Alternativen- und Angemessenheitsprüfung und dient zur Strukturierung der Begründung von als angemessen erachteten Bürokratie- und Erfüllungslasten.
- 6. Für die Ermöglichung einer externen Kontrolle ist eine Vorlage- und Begründungspflicht gegenüber dem Nationalen Normenkontrollrat

- (NKR) im NKR-Gesetz einzuführen und mit einem Veto-Recht zu ergänzen.
7. Da die Auswirkungen zusätzlicher Belastungen auf Unternehmen nur realistisch eingeschätzt werden können, wenn auch die bereits bestehenden Belastungen in die Überlegungen einbezogen werden (können), soll ein Verfahren zur regelmäßigen Ermittlung des branchenbezogenen Belastungsumfangs etabliert werden. Diese Ermittlung soll in Zusammenarbeit mit Verbänden und Unternehmen der jeweiligen Branchen durch das Statistische Bundesamt jährlich durchgeführt und veröffentlicht werden.
  8. Die inhaltliche und organisatorische Entwicklung eines Aus- und Weiterbildungsangebots sowie die weitere Forschung zur bürokratiearmen Gesetzgebung sollte durch ein Kompetenzzentrum Legistik erfolgen, das als Ressortforschungseinrichtung des Bundesministeriums der Justiz oder beim Bundeskanzleramt errichtet und unterhalten werden könnte. Korrespondierend sind die entsprechenden Aus- und Weiterbildungspflichten in den Ressorts so umzusetzen, dass eine ausreichende Zahl von Mitarbeitern über das erforderliche Wissen verfügt.
  9. Die unter 1 bis 8 angeführten Handlungsempfehlungen gelten entsprechend für die Gesetzgebungsverfahren der Länder.
  10. Um eine zeitnahe Überprüfung bestehender Bürokratie- und Erfüllungslasten zu ermöglichen, sollte die Bundesregierung die Durchführung eines entsprechenden ex post-Praxischecks in Gestalt eines Gutachtens beauftragen. Die Gutachter sollten die bestehenden bürokratischen Belastungen erzeugenden Regelungen nach den Kriterien des Leitfadens (siehe Nr. 5) beurteilen und Vorschläge zu deren Abschaffung oder Änderung formulieren.

