

H. Eckpunkte einer belastungssensiblen Gesetzgebungs-Governance

I. Verständnis von Gesetzgebungs-Governance

Die Gesetzgebung wird zwar verfassungsrechtlich in erster Linie dem Parlament zugeordnet, ist in der Praxis aber maßgeblich Ausdruck der Regierungstätigkeit (Gubernative), weil die Gesetze durch die Regierung vorbereitet und in der Regel mit nur wenigen Änderungen durch das Parlament beschlossen werden.

Durch die Gesetzgebung greift der Staat am intensivsten in die Prozesse und Belange von Gesellschaft und Wirtschaft ein.¹⁶⁸ Deshalb unterliegt diese nicht nur im grundrechtsrelevanten Bereich strengen Rechtfertigungsanforderungen, sondern muss auch mit der nötigen Aufmerksamkeit in Bezug auf ihre Folgen für Wirtschaft und Gesellschaft gehandhabt werden. Dies ist Gegenstand und Aufgabe der Gesetzgebung-Governance. Darunter werden hier die Steuerungs- und Sorgfaltsmechanismen zur Gewährleistung guter Gesetzgebung verstanden.¹⁶⁹

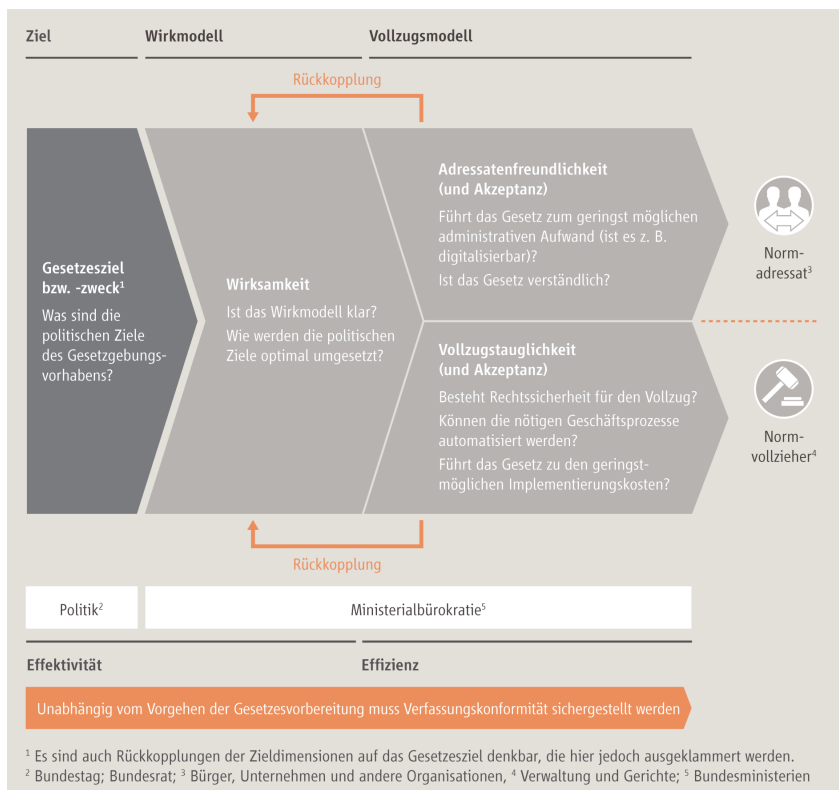
Mit den Rahmenbedingungen guten Regierens hat sich vor allem *Pierre Rosanvallon* in mehreren grundlegenden Studien befasst. Er kommt zu dem Ergebnis, dass gutes Regieren und gute Gesetzgebung als deren wesentlicher Bestandteil, als eine Gestaltungsaufgabe zu verstehen sind. Ihre zentrale Aufgabe ist es, die Entwicklung der Gesellschaft und damit auch der Wirtschaft als eine zentrale Voraussetzung für die Entwicklung von Innovation zu fördern.¹⁷⁰

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

169 Der Begriff wird hier neu eingeführt und ist bislang in dieser Bedeutung nicht etabliert.

170 *Pierre Rosanvallon*, *Die gute Regierung*, 2018, S. 332 ff. spricht von „Betätigungsdemokratie“.

Abbildung 3: Die drei Kriterien guter Gesetzgebung



Quelle: Normenkontrollrat.

Vor diesem Hintergrund bedarf es einer Gesetzgebungs-Governance, damit sich die Gesetzgebungstätigkeit insgesamt und grundlegend an diesen übergeordneten Zielvorgaben ausrichtet und nicht durch die Dominanz von Einzelzielen eine falsche Richtung einschlägt.

II. Leitbild der Befähigung von Unternehmen statt misstrauensbasierter Detailsteuerung

Auf der Ebene des Leitbildes, dem die Gesetzgebung folgen sollte, geht es um eine sehr grundlegende Fragestellung. Auch hier ist auf die grund-

liche Analyse von *Pierre Rosanvallon* zu verweisen, der aufgezeigt hat, wie Kontrolle und Misstrauen die Regierungstätigkeit in demokratischen Verfassungsstaaten gelähmt haben.¹⁷¹ Freiheitsrechte wurden lange Zeit vor allem als Vetopositionen zur Verhinderung von Innovation eingesetzt, vor allem gegenüber Aktivitäten von Unternehmen aber auch Sicherheitsbehörden.

Die neue Governance zielt darauf ab, die Unternehmen wieder besser zu befähigen, einen Beitrag zu Innovation und Transformation und damit zur Entwicklung einer nachhaltigen Wirtschaft und Gesellschaft im Sinne der sozialen Marktwirtschaft zu leisten.¹⁷² Diese sieht Wettbewerb, Eigenverantwortung und Solidarität als Einheit. Insoweit steht der Paradigmenwechsel mit den anstehenden Zielvorgaben einer nachhaltigen Entwicklung im Einklang und ist nicht als Rückfall in einen Laissez-faire-Modus der Wirtschaftspolitik zu verstehen.

III. Orientierung für die Ressortleitungen

Das neue Leitbild ist in erster Linie an die Ressortleitungen gerichtet, die es verinnerlichen und als Grundlage einer neuen Gesetzgebungs-Governance verwirklichen müssen. Sie müssen dabei vor allem Raum für „langames Denken“¹⁷³, also eine gründliche und umsichtige Vorgehensweise bei der Vorbereitung von Gesetzentwürfen schaffen und diese Einstellung in ihrem Ressort als Grundhaltung vermitteln. Das Ziel, Unternehmen zu entlasten und Verfahren zu vereinfachen und zu beschleunigen wird nur erreicht, wenn in der Phase der Gesetzgebung genügend Zeit für die Suche nach der besten Lösung investiert wird.

Ein besonders wirksamer Beitrag für eine entsprechende (Neu-)Ausrichtung ist die Einrichtung eines auf Bürokratieabbau beziehungsweise Praxischecks spezialisierten Referats, das andere Referate bei der Erarbeitung von Referentenentwürfen unterstützen kann. Darin kommt nicht nur die große Bedeutung des Anliegens zum Ausdruck, sondern es wird auch das nötige Wissen vermittelt.

Die gemeinsame Ausrichtung aller Ressorts auf dieses Verständnis kann auch dazu beitragen, den Effekt der Bepackung von Gesetzen im Verfahren

171 *Pierre Rosanvallon*, Die gute Regierung, 2018, S. 244 ff.

172 So auch Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Politische Forderung zum Bürokratieabbau, 2024.

173 *Daniel Kahneman*, Schnelles Denken, langsames Denken, 2012.

der Ressortbeteiligung mit zusätzlichen Steuerungszwecken und dadurch ausgelösten Lasten für Unternehmen abzubauen.

IV. Eine neue Rolle der Verwaltung

Auch die für die Ausführung der Gesetze zuständigen Behörden wachsen im Rahmen des Bürokratiefilters in eine neue, aktivere Rolle hinein. Ihr verwaltungspraktisches Wissen soll stärker in den Gesetzgebungsprozess einbezogen werden. Verwaltungen werden vor allem durch ex ante Praxischecks als Wissensspeicher für den Gesetzgeber aktiviert und nicht erst nach Erlass der Gesetze mit diesen betraut. Das gilt zwar nicht für alle Behörden, da im Rahmen der Praxischecks jeweils nur wenige mitwirken. Die Aufmerksamkeit diesen gegenüber bewirkt aber insgesamt eine größere Aufmerksamkeit des Gesetzgebers gegenüber der vollziehenden Verwaltung und kann dazu beitragen, dass von dort auch außerhalb von Praxischecks vermehrt Anregungen an die Fachressorts übermittelt werden.

V. Netzwerk für die Durchführung von Praxischecks

Wird ein Netzwerk für die Durchführung von Praxischecks etabliert, wie es hier vorgeschlagen wird, so kann dieses Netzwerk über die Aktivierung im Einzelfall hinausgehend auch als lernendes System fungieren, durch das die Vorgehensweisen bei der Anwendung des Bürokratiefilters verbessert und weiterentwickelt werden können. Ähnlich wie die Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung (AWV e.V.) könnte ein solches Netzwerk als Grundlage für die Entwicklung von Qualitätskriterien und Best Practice Beispielen dienen, gegebenenfalls auch in Zusammenarbeit mit dem Nationalen Normenkontrollrat.

VI. Beauftragung eines Gutachtens zur Überprüfung bestehender Bürokratielasten

Da durch die derzeit bestehenden gesetzlichen und untergesetzlichen Regelungen bereits eine unverhältnismäßig hohe Bürokratielast begründet wird und es die Ressorts überfordern würde, für alle diese Bereiche ex post-Praxischecks und Evaluationen durchzuführen, erscheint es sinnvoller, diese Aufgabe in Gestalt eines oder mehrerer Gutachtenaufträge externen Dienst-

leisten zu übertragen. Ihre Aufgabe sollte es sein, unter Heranziehung des für den Bürokratiefilter entwickelten Leitfadens die bestehenden Bürokratielasten begründenden Regelungen zu identifizieren und auf ihre Erforderlichkeit und Angemessenheit hin zu überprüfen. Als Ergebnis der Prüfungen sollte ein Vorschlag für eine Aufhebung, Änderung oder Beibehaltung formuliert werden.

Die Ergebnisse sollten durch die Bundesregierung beziehungsweise die betroffenen Ressorts überprüft und zur Grundlage von weiteren Bürokratieentlastungsgesetzen gemacht werden.

