

## C. Instrumente der Vermeidung und des Abbaus von Bürokratie- und Erfüllungslasten

### *I. Verortung der Instrumente im Policy-Cycle*

Wer Instrumente und Verfahren zur Vermeidung und zum Abbau von Bürokratie- und Erfüllungslasten implementieren will, muss zunächst die Ursachen im Policy-Cycle<sup>112</sup> genauer verorten und nach den Rahmenbedingungen des Handelns und Entscheidens an diesen Stellen fragen. Um zu erkennen, welche Instrumente an den einzelnen Stationen der Gesetzesproduktion eingesetzt werden können und gegebenenfalls sollten, müssen die Eigenarten und Rahmenbedingungen jeweils herausgearbeitet werden.

#### 1. Die politische Grundentscheidung

Am Beginn des Prozesses steht die politische Grundentscheidung für eine Gesetzgebung. Diese kann ihrerseits unterschiedlich motiviert sein und sich auch nach dem Grad der Bindungswirkung unterscheiden. Letztere ist besonders hoch, wenn ein Gesetzgebungsvorhaben detailliert in einem Koalitionsvertrag verankert ist, dessen Umsetzung vor allem von denjenigen Koalitionspartnern eingefordert wird, die dieses Vorhaben in die Verhandlungen eingebracht haben.<sup>113</sup> In Bezug auf den Inhalt der politischen Grundentscheidung sind zwei Gesichtspunkte von besonderer Bedeutung: erstens die Reichweite und Stärke des staatlichen Steuerungsanspruchs, der dem politischen Konzept für das Gesetzgebungsvorhaben zugrunde liegt und zweitens die Aufmerksamkeit für die damit verbundene Belastung von Unternehmen, die insoweit weniger Ressourcen für den eigentlichen Unternehmenszweck einsetzen können.

---

112 Zum Policy-Cycle Werner Jann/Kai Wegrich, Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy-Cycle, in: Schubert, Klaus/Bandelow (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse, 3. Aufl. 2014, S. 97–132.

113 Diese spezifische Bindungswirkung kann auch zur Durchsetzung von Zielen der Bürokratieentlastung eingesetzt werden, wie dies bereits mehrfach der Fall war. Dann entstehen jedoch ggf. Zielkonflikte mit den einzelnen Sachzielen, die sich im Zweifel durchsetzen.

In Bezug auf die Stärke des staatlichen Steuerungsanspruchs ist zwischen der inhaltlichen und der instrumentellen Ebene zu unterscheiden. Sieht ein politischer Akteur aus sachlichen oder ideologischen Gründen einen weitreichenden Änderungsbedarf, so führt dies zu entsprechend weitreichenden gesetzlichen Vorgaben für Zustands- oder Verhaltensänderungen. Im Falle einer Transformationsgesetzgebung ist dies in der Regel der Fall. Auch dann stellt sich aber die zweite Frage, mit Hilfe welcher Instrumente und mit wie viel Vertrauen in die Eigenverantwortung der Adressaten der Normen das Gesetz ausgestaltet wird. Aus den Grundentscheidungen auf beiden Ebenen zusammen folgt die Intensität der Belastung der adressierten Akteure, unter anderem der Unternehmen. Auch eine Transformationsgesetzgebung, die ohne weitreichende Steuerungsmaßnahmen nicht möglich ist, kann sich unterschiedlich belastender Instrumente bedienen.<sup>114</sup> Dazu sollte sich die politische Grundsatzentscheidung möglichst ausdrücklich verhalten.

## 2. Die Erarbeitung eines Gesetzentwurfs im Fachressorts

Die Umsetzung des politischen Auftrags aber auch von Gesetzgebungsaufträgen der Europäischen Union ist Aufgabe des zuständigen Fachressorts. Die dort vorzunehmende Ausarbeitung eines Gesetzentwurfs läuft zwar grundsätzlich nach einem durch die §§ 40 ff. GGO vorgezeichneten, aber nicht in allen Einzelheiten verbindlichen, Verfahren gleichförmig ab<sup>115</sup>, unterscheidet sich aber je nach Umfang und Zeithorizont in der Praxis ganz erheblich. Das hat vielfältige Folgen für die Qualität der Gesetzgebung und auch für die Bürokratielasten.

Die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) sieht in § 40 GGO vor, dass vor Beginn der Arbeit an einem Gesetzentwurf das Bundeskanzleramt zu informieren ist. Das Bundeskanzleramt ist anschließend auch über den Stand der Ausarbeitung und die vorgesehene Zeitplanung für das Gesetzgebungsverfahren laufend zu unterrichten. Wird die Arbeit an der Gesetzesvorlage durch wichtige Vorgänge beeinflusst, so ist auch dies dem Bundeskanzleramt mitzuteilen. Das Bundeskanzleramt

---

114 Hier ist auch das Postulat zu beachten, dass Bürokratieabbau nicht zu einem Verzicht auf politische Steuerung führen darf.

115 Eine detaillierte Darstellung zum Ablauf bei Hans-Georg *Maaßen*, Gesetzesinitiativen der Bundesregierung, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung, 2014, § 8, Rn. 13 ff.

hat damit jederzeit Einblick in den Stand der Arbeiten und kann diese verfolgen und gegebenenfalls auch durch Hinweise begleiten.

Ebenfalls mit Blick auf die Vorbereitungsphase sieht § 41 GGO vor, dass im Fall von Gesetzesvorlagen, die Belange der Länder oder der Kommunen berühren, vor Abfassung eines Entwurfs die Auffassung der Länder und der auf Bundesebene bestehenden kommunalen Spitzenverbände eingeholt werden soll. Da zu diesem Zeitpunkt nur die Eckpunkte der geplanten Gesetzgebung vorliegen, beziehen sich etwaige Stellungnahmen vor allem auf das Ob und die groben Umrisse des Wie der Gesetzgebung.

Im Anschluss daran beginnt die Ausarbeitung des sogenannten Referentenentwurfs im zuständigen Ressort. Diese sollte durch eine Phase sorgfältiger Vorarbeit gekennzeichnet sein.<sup>116</sup> Worauf sich diese beziehen sollte, lässt sich aus § 43 GGO<sup>117</sup> ableiten, der zwar den Inhalt der Begründung eines Gesetzesentwurfs vorgibt, in dem sich aber der vorausgehende Arbeitsprozess widerspiegelt.

Im Einzelnen nimmt § 43 GGO auf die folgenden Arbeitsschritte Bezug:

1. die Zielsetzung und Notwendigkeit des Gesetzentwurfs und seiner Einzelvorschriften,
2. welcher Sachverhalt dem Gesetzentwurf zugrunde liegt und auf welchen Erkenntnisquellen er beruht,
3. ob andere Lösungsmöglichkeiten bestehen und ob eine Erledigung der Aufgabe durch Private möglich ist, gegebenenfalls welche Erwägungen zu ihrer Ablehnung geführt haben (Anlage 5 zu § 43 Abs. 1 Nr. 3 GGO),
4. ob Mitteilungspflichten, andere administrative Pflichten oder Genehmigungsvorbehalte mit entsprechenden staatlichen Überwachungs- und Genehmigungsverfahren eingeführt oder erweitert werden und welche Gründe dagegensprechen, sie durch eine rechtliche Selbstverpflichtung des Normadressaten zu ersetzen,
5. die Gesetzesfolgen (§ 44 GGO),
6. welche Erwägungen der Festlegung zum Inkrafttreten zugrunde liegen, zum Beispiel für den Vollzug in organisatorischer, technischer und haushaltsmäßiger Hinsicht, und ob das Gesetz befristet werden kann,
7. ob der Gesetzentwurf eine Rechts- und Verwaltungsvereinfachung vorsieht, insbesondere ob er geltende Vorschriften vereinfacht oder entbehrlich macht,

---

116 So die Formulierung bei Hans-Georg *Maaßen*, Gesetzesinitiativen der Bundesregierung, in: Kluth/Krings (Hrsg.), *Gesetzgebung*, 2014, § 8, Rn. 13.

117 In dieser Vorschrift sind die früheren sog. blauen Prüffragen aufgegangen.

8. Bezüge zum und Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union,
9. inwieweit im Falle der Umsetzung einer Richtlinie oder sonstiger Rechtsakte der Europäischen Union über deren Vorgaben hinaus weitere Regelungen getroffen werden,
10. ob der Gesetzentwurf mit völkerrechtlichen Verträgen, die Deutschland abgeschlossen hat, vereinbar ist,
11. die Änderungen zur geltenden Rechtslage,
12. ob Art. 72 Abs. 3 oder Art. 84 Abs. 1 S. 3 des Grundgesetzes Besonderheiten beim Inkrafttreten begründen und wie diesen gegebenenfalls Rechnung getragen worden ist,
13. inwieweit Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter sowie beauftragte Dritte wesentlich zum Inhalt des Gesetzentwurfs beigetragen haben („Exekutiver Fußabdruck“).

Eine Analyse aus dem Blickwinkel der Bürokratie- und Erfüllungslasten lässt erkennen, dass dies in den Punkten 1, 3, 4, und 7 implizit oder explizit adressiert werden beziehungsweise werden sollte.

Im Rahmen von Nr. 1 wird nach der „Zielsetzung und Notwendigkeit des Gesetzentwurfs und seiner Einzelvorschriften“ gefragt. In diesem Kontext ist auch auf die Steuerungsintensität sowohl in Bezug auf den Gesamtentwurf als auch einzelne Vorschriften näher einzugehen.

Insoweit besteht ein enger Zusammenhang zu Nr. 3, wo danach gefragt wird, „ob andere Lösungsmöglichkeiten bestehen und ob eine Erledigung der Aufgabe durch Private möglich ist, gegebenenfalls welche Erwägungen zu ihrer Ablehnung geführt haben.“

Das Verständnis von anderen Lösungsmöglichkeiten kann und sollte nicht nur aus dem Aspekt der staatlichen Steuerungsziele, denen zweifelsohne in der Praxis die größte Aufmerksamkeit gilt, sondern auch hinsichtlich der Belastung der Normadressaten und besonders der Unternehmen verstanden werden. Es besteht insoweit eine enge Beziehung zur Gesetzesfolgenabschätzung nach § 44 GGO, auf die in Nr. 5 Bezug genommen wird und auf die noch näher eingegangen wird.

Die zur Beurteilung der Frage, ob eine Aufgabenerfüllung durch Private sinnvoll ist, entwickelte Anlage 5 zu § 43 Abs. 1 Nr. 3 GGO betrachtet diese Vorgehensweise nur aus der Perspektive des staatlichen Entlastungsinteresses und der wirksamen Steuerung. Es werden die folgenden Prüffragen aufgeführt:

- „1. Welches Regulierungssystem ist dem Problem angemessen? Reicht eine gesellschaftliche Selbstregulierung aus – etwa durch Selbstbeschrän-

kungsabkommen oder Selbstverpflichtungen? Welche Strukturen oder Verfahren sollten staatlicherseits bereitgestellt werden, um Selbstregulierung zu ermöglichen? Besteht die Möglichkeit, eine gesellschaftliche Selbstregulierung staatlich vorzuschreiben?

2. Sofern die Aufgabe von nichtstaatlichen Trägern oder Privaten erfüllt werden kann:
  - Wie wird sichergestellt, dass die nichtstaatlichen Leistungsanbieter ihre Leistungen gemeinwohlverträglich erbringen (flächendeckendes Angebot etc.)?
  - Welche Regulierungsmaßnahmen und welche Regulierungsinstanzen sind dafür erforderlich?
  - Wie kann im Falle der Schlechterfüllung sichergestellt werden, dass die Aufgabe auf staatliche Stellen rückübertragen werden kann?
3. Kann das Problem in Kooperation mit Privaten gelöst werden? Welche Anforderungen sind an die rechtliche Ausgestaltung solcher Kooperationsbeziehungen zu stellen? Welche praktische Ausgestaltung ist geeignet und erforderlich, um solche Kooperationsbeziehungen organisatorisch zu ermöglichen oder zu begleiten?
4. Wenn nur eine Zweck- oder Programmsteuerung dem Problem angemessen erscheint: Welche rechtsstaatlich gebotenen Mindestgehalte der rechtlichen Regelung sind zu beachten? (z. B. Vorgaben über Zuständigkeit, Ziel, Verfahren etc.)?“

Vor allem die erste Prüffrage kann und sollte dafür genutzt werden, auch die Steuerungsintensität eines Gesetzes zu hinterfragen, vor allem aus dem Blickwinkel der Normadressaten und der Frage, ob andere Formen der Regulierung den Erfüllungs- und Bürokratieaufwand vermindern können.

Um für die Ausgestaltung des Gesetzes in dieser Phase auch die Sicht der für Gesetzesanwendung zuständigen Behörden und der späteren Normadressaten berücksichtigen zu können, kann durch das Fachressort eine Verbändeanhörung und Verwaltungsbeteiligung durchgeführt werden, deren Ertrag in der Regel auch in die Gesetzesbegründung zusammenfassend aufgenommen wird.

In der Fachliteratur wird im Zusammenhang mit der Gesetzesvorbereitung auch darauf hingewiesen, dass es in Deutschland im Unterschied zu Großbritannien und zur Europäischen Union nicht üblich ist, „das Konzept eines beabsichtigten Gesetzesvorhabens durch Grün- oder Weißbücher dem Parlament und der Öffentlichkeit vorzustellen. Dies hat den Nachteil, dass die politische Diskussion um ein neues Gesetz vielfach erst beginnt,

wenn ein ausformulierter Gesetzentwurf vorgelegt wurde, und beim politischen Kampf um Inhalte die gesetzesfachlichen Standards grundsätzlich keine Beachtung finden. Eine stärkere Trennung der Diskussion über die Ziele und Inhalte eines Gesetzes von der Diskussion über die beste gesetzestechnische Umsetzung würde zu einem Qualitätsgewinn bei der Gesetzgebung führen.“<sup>118</sup> Der Nationale Normenkontrollrat hat darauf ebenfalls hingewiesen und dabei betont, dass stärker auf die Wirkung von Gesetzen geachtet werden muss.<sup>119</sup> Bislang ist nicht erkennbar, dass es ein Interesse an einer Umstellung des Verfahrens in diesem Sinne gibt. Es ist zudem eher für grundsätzlich ausgerichtete Gesetzgebungsakte geeignet, die nicht unter engen zeitlichen Vorgaben erfolgen. In derartigen Konstellationen sind vergleichbare Vorgehensweisen auch vereinzelt anzutreffen.

Im Gesetzgebungsalltag ist zu beobachten, dass vor allem die Arbeitsschritte wegfallen, bei denen es darum geht, nach alternativen Steuerungs- und Regelungsmöglichkeiten zu suchen, die die Normadressaten weniger belasten, sowie bei der Gesetzesfolgenabschätzung und der

Suche nach Möglichkeiten der Rechts- und Verwaltungsvereinfachung, wenn dadurch der Verfahrensablauf verzögert wird.

### 3. Die Ressortbeteiligung

Während der Referentenentwurf gewissermaßen aus einem Guss entstehen kann, weil er in der Zuständigkeit eines Ressorts beziehungsweise des zuständigen Referats oder der zuständigen Abteilung entwickelt werden kann, beginnt mit der Ressortbeteiligung, die vor der Zuleitung an das Kabinett durchzuführen ist, eine Phase externer Einflussnahme.

Sie wird in der Praxis bereits in der frühen Arbeitsphase informell vorbereitet, indem Kontakt zu den zuständigen Stellen der anderen Ressorts, zu den Fraktionen im Deutschen Bundestag und zum Bundesrat aufgenommen wird, um die dortigen Interessen und politischen wie fachlichen Sichtweisen in Erfahrung zu bringen und gegebenenfalls zu antizipieren.

Die Ressortbeteiligung ist in § 45 GGO geregelt und wird in Anlage 6 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesregierung konkretisiert, indem dort alle zu beteiligenden Stellen aufgelistet werden. Diese Phase ist für den Gesetzentwurf deshalb besonders „gefährlich“, weil die Abstim-

---

118 Hans-Georg Maaßen, Gesetzesinitiativen der Bundesregierung, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung, 2014, § 8, Rn. 27.

119 Nationaler NKR, Jahresbericht 2019, Erst der Inhalt, dann die Paragraphen, S. 32 ff.

mung mit anderen Ressorts nicht nur dazu führt, dass deren eigenen Regelungsinteressen eingebracht werden, sondern dass in Fällen, in denen das Ressort einem anderen Koalitionspartner zugeordnet ist, auch etwaige andere fachpolitische Sichtweisen einfließen können. Diese können auch durch die Fraktionsberichterstatter und Obleute geltend gemacht werden, mit denen ebenfalls der Austausch gesucht wird.

Da die anderen Ressorts keine Gesamtverantwortung für den Gesetzentwurf wahrnehmen, wird bei den Ergänzungs- und Änderungsvorschlägen in der Regel auch weniger auf die Gesetzesfolgen geachtet. Diese zu ermitteln, ist weiterhin Sache des federführenden Ressorts und Referats. In der Praxis ist deshalb auch zu beobachten, dass aus der Übernahme von Ressortvorschlägen zusätzliche Bürokratielasten und Komplizierungen der Gesetzentwürfe resultieren.

In dieser Phase wird auch der Normenkontrollrat eingebunden. Das folgt aus § 45 Abs. 2 GGO und § 4 Abs. 4 S. 1 NKR-Gesetz. Er kann Vorschläge zur Minderung etwaiger Bürokratielasten unterbreiten, ohne dass diese eine rechtliche Bindungswirkung entfalten.

Zudem ist der Referentenentwurf nach § 47 GGO den Ländern, kommunalen Spitzenverbänden und den Vertretungen der Länder beim Bund zuzuleiten, wenn ihre Belange berührt sind. Ist in wesentlichen Punkten mit der abweichenden Meinung eines beteiligten Bundesministeriums zu rechnen, hat die Zuleitung nur im Einvernehmen mit diesem zu erfolgen. Zu beteiligen sind auch Zentral- und Gesamtverbänden und Fachkreise, die auf Bundesebene bestehen.

Auch an dieser Stelle des Verfahrens kommt dem Zeitfaktor eine zentrale Bedeutung zu. Substanzielle Beteiligungen und Stellungnahmen benötigen eine ausreichende Zeit für die Befassung und die Stellungnahme. Hinzu kommt die Erfahrung, dass auch engagierte und fundierte Stellungnahmen häufig keine Berücksichtigung finden. Das hängt wiederum damit zusammen, dass zu diesem Zeitpunkt bereits eine hohe politische Bindung durch die Ressortbeteiligung besteht, die nicht in Frage gestellt werden soll.

Am Ende dieser Phase steht die Beschlussfassung der Bundesregierung, verbunden mit der Übersendung an den Bundesrat gemäß Art. 76 Abs. 2 S. 1 GG.

#### 4. Das parlamentarische Verfahren

Nach der frühen Beteiligung des Bundesrates übersendet die Bundesregierung mit einer Erwiderung zur Stellungnahme des Bundesrates den

Regierungsentwurf zur parlamentarischen Beratung an den Bundestagspräsidenten. Anschließend finden nach den Regeln der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (§§ 77 ff. GO-BT) die drei Lesungen im Plenum und die Ausschussbefassung einschließlich einer möglichen öffentlichen Sachverständigenanhörung (§ 70 GO-BT) statt.

Der Ausschussberatung nach einer Sachverständigenanhörung kommt in der Parlamentspraxis häufig eine erhebliche Bedeutung zu, weil in dieser kurzen Zeitspanne immer wieder noch bedeutsame Änderungen an einem Gesetz vorgenommen werden. Ob und wie sich diese auf Bürokratielasten auswirken, ist schwer abzuschätzen. Praktisch bleibt im Rahmen der üblichen Abläufe jedoch in der Regel keine Zeit für eine gründliche Gesetzesfolgenabschätzung.

Nur sehr selten kommt es vor, dass ausdrücklich zur Minderung des Erfüllungsaufwands und der Bürokratielasten Änderungen an einem Gesetz vorgeschlagen werden. Bisweilen wird auch ein Vertreter des Nationalen Normenkontrollrates als Sachverständiger eingeladen, um die Vorschläge des Nationalen Normenkontrollrates im parlamentarischen Verfahren noch besser zur Geltung zu bringen.

## 5. Das Bundesratsverfahren

Das Bundesratsverfahren<sup>120</sup> hat in der Praxis nur bei zustimmungspflichtigen Gesetzen einen substanziellen Einfluss auf das Gesetz. Teilweise werden etwaige Einwände der Bundesratsmehrheit bereits im Zusammenhang mit der frühen Stellungnahme zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung nach Art. 76 Abs. 2 GG<sup>121</sup> durch entsprechende Anpassungen ausgeräumt. Die Minderung von Bürokratielasten der Normadressaten spielt in dieser Phase aber in der Regel keine gewichtige Rolle. Es wird allenfalls der Erfüllungsaufwand der Landes- und Kommunalbehörden thematisiert.

## 6. Der Erlass von Rechtsverordnungen

Sieht ein Gesetz eine Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung nach Art. 80 GG vor, so kommt auch dem Verfahren zum Erlass der

---

120 Dazu im Einzelnen Horst Risse/Michael Wisser, Die Gesetzesberatung im Bundesrat und seinen Ausschüssen, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung, 2014, § 18.

121 Horst Risse/Michael Wisser, Die Gesetzesberatung im Bundesrat und seinen Ausschüssen, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung, 2014, § 18, Rn. 39.



Rechtsverordnung eine zum Teil nicht unerhebliche Relevanz für mögliche Bürokratie- und Erfüllungslasten zu, weil in Rechtsverordnungen oft „technische“ Details zu inhaltlichen Anforderungen, Form und Verfahren normiert werden. Deshalb muss auch dieser Phase der Normkonkretisierung entsprechende Aufmerksamkeit geschenkt werden.

Bezieht sich die Normsetzungsdelegation auf den Bund, so kommt die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) zu Anwendung. Diese sieht in § 62 GGO vor, dass wesentliche Regelungen zur Vorbereitung von Bundesgesetzen auch bei der Vorbereitung von Rechtsverordnungen zur Anwendung kommen. Das betrifft die §§ 42, 42a, 43 Abs. 1 Nr. 1 bis 11 und 13, §§ 44 bis 50, § 58 Abs. 1 S. 3 und § 61 GGO.

Das Verfahren unterscheidet sich vom Gesetzgebungsverfahren dadurch, dass die öffentliche Aufmerksamkeit deutlich geringer ist und vorwiegend Fachkreise mitwirken. Zu berücksichtigen ist der Einfluss der Länder in Fällen einer Zustimmungspflicht nach Art. 80 Abs. 2 GG. Hier ist in der Praxis eine aufwendige Abstimmung mit den Fachverwaltungen der Länder erforderlich. Der Bundesrat setzt seine Vetoposition in der Praxis häufig mit Maßgabebeschlüssen durch, in denen die Zustimmung unter der Maßgabe einer bestimmten Änderung der Rechtsverordnung erfolgt.<sup>122</sup>

Werden die Länder ermächtigt, so richtet sich der Erlass der Rechtsverordnungen nach dem Geschäftsordnungsrecht der dort zuständigen Verfassungsorgane.

Zu berücksichtigen ist zudem, dass nach Art. 80 Abs. 4 GG eine Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung durch eine Landesregierung auch durch den Erlass eines Landesgesetzes ausgeübt werden kann. Dadurch wird auf landesverfassungsrechtliche Vorbehalte des Gesetzes, etwa im Bereich der Übertragung von staatlichen Aufgaben auf Kommunen, Rücksicht genommen.

## 7. Der Erlass von Verwaltungsvorschriften auf Bundes- oder Länderebene

Unterhalb der Parlamentsgesetze und Rechtsverordnungen kommt für die Ausführung von Gesetzen den Verwaltungsvorschriften eine erhebliche verwaltungsinterne Steuerungsfunktion zu, die sich in nicht geringem Umfang auch auf den Umfang der Bürokratielasten auswirken kann. Das hängt damit zusammen, dass auf dieser Ebene auch Form- und Verfahrensrege-

---

122 Arnd Uhle, Die Rechtsverordnung, in: Kluth/Krings (Hrsg.) Gesetzgebung, 2014, § 24, Rn. 80 f.

lungen getroffen werden, die durch die zuständigen Behörden aber auch die an Verwaltungsverfahren beteiligten Privaten beachtet werden müssen.

§ 69 Abs. 2 GGO verweist bezüglich der Erarbeitung von Verwaltungsvorschriften auf das Handbuch zur Vorbereitung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften des Bundesministeriums des Innern und für Heimat, das in Teil VI darauf näher eingeht.

Der Entwurf der Verwaltungsvorschrift ist nach § 70 GGO zu begründen, wenn er nicht ohne weiteres aus sich heraus verständlich ist oder eine solche Einführung aus anderen Gründen sachdienlich ist. Im Übrigen gelten § 42 Abs. 7 und die §§ 42a, 44, 45, 47, 48, 49, 51 und 61 Abs. 1 und Abs. 2 GGO entsprechend.

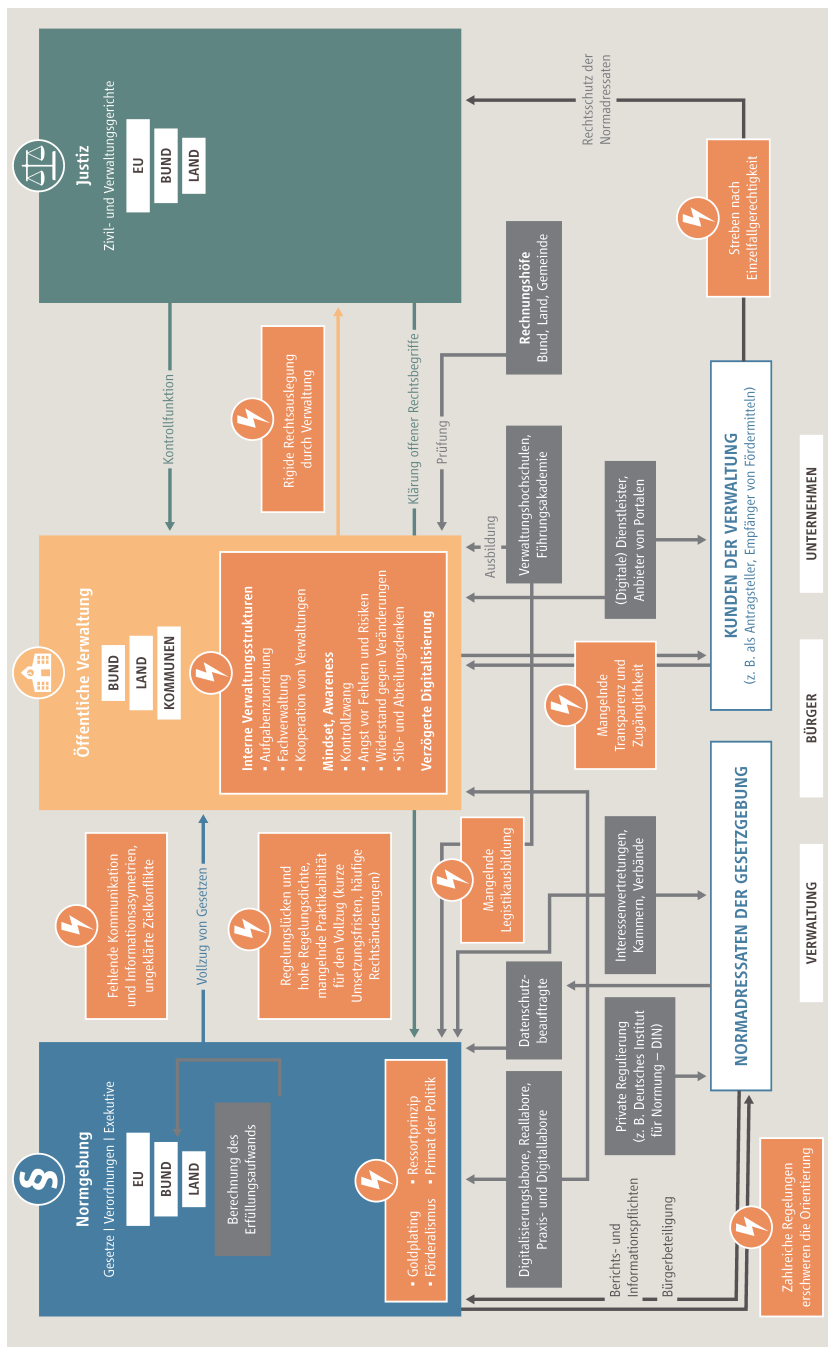
Aufgrund des internen Charakters von Verwaltungsvorschriften, die nicht zwingend veröffentlicht werden<sup>123</sup>, sind an dem Verfahren ihrer Erarbeitung nur Dienststellen des Bundes und der Länder beteiligt.

Die Zuständigkeit des Nationalen Normenkontrollrats bezieht sich gemäß § 4 Abs. 1 Nr. 5 NKR-Gesetz auch auf Verwaltungsvorschriften. Da diese aber zum üblichen Zeitpunkt der Beurteilung von Bundesgesetzen vor der Zuleitung von Geszentwürfen an die Bundesregierung (§ 4 Abs. 4 S. 1 NKR-Gesetz) noch nicht vorliegen, bedarf es dazu eines eigenen Verfahrens, das – soweit ersichtlich – nicht regelmäßig durchgeführt wird.

---

123 Die Veröffentlichung steht im Ermessen der erlassenden Stelle und wird vor allem dann praktiziert, wenn durch die Kenntnis der Verwaltungsvorschriften das Verfahren aus Sicht der Behörde erleichtert wird.

Abbildung 2: Ursachen belastender Bürokratie



Quelle: Geschäftsstelle des Netzwerks Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau.

## 8. Durchführung von Evaluationen

Gesetzgebung basiert zu einem erheblichen Teil auf empirisch fundierten Annahmen, Prognosen und Erwartungen. Das gilt vor allem für die Wirksamkeit der angestrebten Verhaltenssteuerung sowie den verursachten Aufwand. Die prospektive Gesetzesfolgenabschätzung muss deshalb durch eine begleitende Beobachtung (Monitoring) und eine retrospektive Gesetzesfolgenabschätzung, die auch als Evaluation bezeichnet wird, ergänzt werden.<sup>124</sup> Bestehen bereits während des Gesetzgebungsverfahrens Zweifel an der Wirksamkeit einer Regelung, so wird diese oft nur befristet in Kraft gesetzt und eine Evaluation als Bedingung einer Geltungsverlängerung vorgeschrieben.<sup>125</sup>

Zu den methodischen Anforderungen an eine Evaluation gehören vor allem eine valide empirische Fundierung sowie die Unabhängigkeit der durchführenden Stelle.<sup>126</sup> Häufig werden die Verfahren aus diesem Grund öffentlich ausgeschrieben.

Damit die Bürokratie- und Erfüllungslasten Gegenstand der Evaluation werden, müssen das Monitoring und die Evaluation entsprechend programmiert werden.

## *II. Vermeidung von Belastungen bei der Gesetzesproduktion*

### 1. Bestimmung der Ansatzpunkte im Verfahren

Vor dem Hintergrund der vorgestellten Arbeitsphasen der Gesetzesproduktion ist nunmehr zu erörtern, an welchen Stellen und mit welchen Instrumenten ein Bürokratiefilter eingesetzt werden kann.

In der frühen Phase der politischen Konkretisierung des Gesetzgebungsauftrags stellt die Bestimmung der Steuerungsintensität einen zentralen Anknüpfungspunkt für die Begrenzung von Bürokratie- und Erfüllungslasten

---

124 Wolfgang Kahl, Gesetzesfolgenabschätzung und Nachhaltigkeitsprüfung, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung, 2014, § 13, Rn. 8 ff. und Rn. 26 ff. m. w. N.

125 Dazu Wolfgang Kahl, Gesetzesfolgenabschätzung und Nachhaltigkeitsprüfung, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung, 2014, § 13, Rn. 34.

126 Vertiefend Margrit Seckelmann, Evaluation und Recht, 2018, S. 23 ff.

dar. Da diese Phase wenig formalisiert ist<sup>127</sup>, spielt die „innere Programmierung“ der politischen Leitungsebene hier eine bedeutsame Rolle. Deshalb ist es wichtig, dass das Interesse an einer geringstmöglichen Belastung von Unternehmen und Verwaltung zu den Leitgedanken des politischen Agierens durch Gesetzgebung gehört, was derzeit unabhängig von schlagwortartigen Bekenntnissen zum Bürokratieabbau überwiegend noch nicht der Fall ist. Es bedarf deshalb der Herausarbeitung und der wirksamen Implementierung eines entsprechenden Leitbildes politischen Handelns (dazu näher unter H.II).

Einen zweiten Ansatzpunkt für die Aktivierung des Bürokratiefilters stellt die Alternativenprüfung hinsichtlich des Steuerungsansatzes gemäß § 43 Abs. 1 Nr. 3 GGO dar, die im Rahmen der Erarbeitung des Referentenentwurfs erfolgen soll. In der Praxis gibt es nur selten Referentenentwürfe, die explizit mehrere Lösungsvorschläge aufweisen und deren Vor- und Nachteile thematisieren. Teilweise gibt es in der Frühphase aber Eckpunkt-papiere und „Denkanstöße“, die insoweit noch offen sind. Hinzu kommt, dass die Bürokratie- und Erfüllungslasten dabei fast nie im Vordergrund der Aufmerksamkeit stehen. Deshalb muss das Verständnis der Suche nach alternativen Lösungsansätzen entsprechend erweitert programmiert werden. Verlangt wird letztlich eine prospektive vergleichende Gesetzesfolgenabschätzung auch hinsichtlich der Erfüllungslasten für alle Lösungsalternativen. Das bedeutet zugleich mehr Aufmerksamkeit für diesen Aspekt bei der Erarbeitung des Referentenentwurfs, weil dieser Aufwand bisher nur für die letztlich gewählte Steuerungsform betrieben wird.

Inhaltlich korrespondiert diese Arbeitsphase mit der Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrats, so dass auch dessen Mitwirkung einen zusätzlichen Impuls darstellen kann.

Als dritter Anknüpfungspunkt erscheint die Phase der Stellungnahme der für den Gesetzesvollzug zuständigen Stellen (in den meisten Fällen die Länder oder Kommunen) sowie der Fach- und Berufsverbände geeignet, um den Aspekt der Bürokratie- und Erfüllungslasten zu thematisieren. Hier kommt es entscheidend darauf an, wie die Verbände reagieren und ob sie zum Beispiel in der Lage sind, Vorschläge für alternative Steuerungsmodelle zu unterbreiten, die zu einer geringeren Belastung von Unternehmen führen.

---

127 Thematisch wird zwar an § 43 Abs. 1 Nr. 1 GGO angeknüpft. In der Sache werden diese Überlegungen aber oft vor der eigentlichen Ressortarbeit angestellt und entschieden.

## 2. Blick auf die Instrumente

Es reicht nach den bisherigen Erfahrungen nicht aus, dass der gute Wille zur Vermeidung und Begrenzung von Bürokratie- und Erfüllungslasten vorhanden ist. Es müssen auch Instrumente zur Verfügung stehen, die einerseits entsprechende Erkenntnisse ermöglichen und andererseits Wege der Abhilfe aufzeigen können.

Die Aufmerksamkeit im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung ist auf die Berechnung des zu erwartenden Aufwandes nach dem Standardkosten-Modell gerichtet (§ 2 Abs. 3 NKR-Gesetz).<sup>128</sup> Die Beurteilung dahingehend, ob der ermittelte Aufwand erforderlich und angemessen ist, setzt die Herstellung von Relationen zur Bedeutung der Aufgabe (abstrakt), zum zu erwartenden Outcome beziehungsweise Nutzen (konkret) sowie zu alternativen Vorgehensweisen voraus. Damit ist ein Wissen erforderlich, das für den Einzelfall erst generiert werden muss. Der dafür erforderliche Aufwand muss gleichfalls ins Verhältnis zu dem vermeidbaren Aufwand gesetzt werden.

Der Nationale Normenkontrollrat hat dies erkannt und 2023 ein Gutachten zur Nutzenanalyse beauftragt und veröffentlicht.<sup>129</sup> Es kommt zu dem Ergebnis, dass zur Stärkung der Nutzenbewertung neuer Regelungsvorhaben zwei grundsätzliche methodische Ausrichtungen denkbar sind: „Erstens die Einführung einer eigenständigen, standardisierten Nutzenbewertung, analog beispielsweise zum Standardkosten-Modell, oder zweitens die Stärkung der Nutzenbewertung innerhalb einer integrierten Gesetzesfolgenabschätzung. Unter „integrierter Gesetzesfolgenabschätzung“ ist dabei die Abschätzung wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Folgen in einem gemeinsamen analytischen Rahmen zu verstehen.“<sup>130</sup> Die Studie schlägt vor, der zweiten Variante zu folgen und nennt die dabei zu beachtenden beziehungsweise zu schaffenden institutionellen Voraussetzungen.<sup>131</sup> Diese können stichwortartig folgendermaßen formuliert werden:

Es muss ein ausreichender politischer Wille für die Einführung und Umsetzung einer gestärkten Folgenabschätzung entwickelt werden. Dieser

---

128 Dazu näher Frank Frick/Henrik Brinkmann/Tobias Ernst, Das Standardkosten-Modell, ZG 21 (2006), 28; Henning Kreibohm/Jochen Zülka/Helmut Kaltenbrunner, Standardkosten-Modell. Erstes Deutsches Handbuch für das Messen und Reduzieren administrativer Belastungen für Unternehmen und Betriebe in Deutschland, 2005.

129 Prognos, Quantifizierung des Nutzens von Regelungsvorhaben, 2023.

130 Prognos, Quantifizierung des Nutzens von Regelungsvorhaben, 2023, S. 77.

131 Prognos, Quantifizierung des Nutzens von Regelungsvorhaben, 2023, S. 79 f.

Wille muss die Einführung neuer Regeln, ihre Durchsetzung und insbesondere die Bereitschaft zum Rückgriff auf quantitative Informationen im Entscheidungsfindungsprozess umfassen.

Erforderlich ist zweitens der Aufbau analytischer Kapazitäten. Quantitative Analysen erfordern zusätzliche analytische Kapazitäten und Kompetenzen in den Ressorts sowie der zentralen Qualitätssicherung. „Die Bereitstellung dieser Kapazitäten und Kompetenzen sollte in einer Form organisiert sein, die institutionelles Lernen begünstigt und den Aufbau von Wissen und Erfahrungen ermöglicht.“

Drittens sollte die Gesetzesfolgenabschätzung bereits in den Politikformulierungsprozess integriert werden. „Zentral für die Bedeutung von Gesetzesfolgenabschätzungen ist der Zeitpunkt ihrer Durchführung. Die Folgenabschätzung sollte als integraler Bestandteil des Politikformulierungsprozesses verstanden werden und alle Phasen der Entstehung des Regelungsentwurfs begleiten. Ein Verständnis, dass Folgenabschätzung nur als die Erstellung eines „Prüfberichts“ zu einem bestimmten Zeitpunkt der Regelungsformulierung versteht, greift zu kurz. Wirkung, im Sinne der inkrementellen Anpassung von Regelungsentwürfen, kann vor allem in den frühen Phasen der Politikformulierung erfolgen.“

Viertens wird eine starke und unabhängige Prüfung und Durchsetzung angeführt. „Die Erfahrungen des Nationalen Normenkontrollrats in Deutschland mit der Prüfung des Erfüllungsaufwandes und der unabhängigen Aufsichtsgremien in den internationalen Beispielen weisen auf die Bedeutung einer durchsetzungsstarken zentralen Überprüfung und Qualitätssicherung hin. Wichtig scheint hier, dass die Nichterfüllung der Anforderungen Auswirkungen für das federführende Ressort hat, wie beispielsweise eine Verzögerung des Regelungsentwurfs.“ Zu diesem Zweck könnte etwa ein verfahrensbezogenes Vetorecht des Nationalen Normenkontrollrats eingeführt werden.

Deutlich wird an diesen Ausführungen, dass jede Verbesserung der Qualität von Rechtsetzung zusätzliche Aufmerksamkeit im Bereich der Gesetzesfolgenabschätzung und damit zusätzlichen Aufwand verlangt. Um dies im Gesetzgebungsalltag umzusetzen, muss ein spürbarer Anreiz gesetzt werden, der die Anpassungs- und Lernbereitschaft der institutionellen Akteure fördert. Eine solche Wirkung kann von klaren Zielvorgaben der Regierungsspitze und der Ressortleitungen ausgehen, die sich auch in der Beurteilung der Arbeitsleistungen niederschlagen sollte.

Ebenfalls mit einem hohen Zeit- und Arbeitsaufwand verbunden ist die unter anderem vom Nationalen Normenkontrollrat genutzte Verfah-

rensweise des Praxischecks, bei der gemeinsam mit Vollzugsbehörden und Normadressaten nach Möglichkeiten einer Verbesserung des Normvollzugs und des Normgehalts gesucht wird, auch um die damit verbundenen Belastungen für Unternehmen mindern.

Inhaltlich korrespondiert die Stellungnahme des Nationale Normenkontrollrat mit der Endphase der Arbeit am Referentenentwurf, weshalb überlegt werden könnte, ob dieser jedenfalls bei Gesetzen, die eine nicht unerhebliche zusätzliche Belastung von Unternehmen erwarten lassen, bereits aktiv in die Entwicklung von Lösungsalternativen einbezogen werden könnte, auch durch die Organisation eines ex ante-Praxischecks.

### *III. Vermeidung von zusätzlichen Belastungen beim Gesetzesvollzug*

#### *1. Dimensionen des Gesetzesvollzugs*

Die Ausführung oder der „Vollzug“ von Gesetzen ist kein vollständig determinierter Prozess, sondern gerade in Bezug auf die nähere Ausgestaltung des Verfahrens in vielen Bereichen durch Gestaltungsspielräume gekennzeichnet, die durch die zuständigen Behörden ausgefüllt werden müssen.

Folgt man der Erkenntnis, dass eine zentrale Ursache für Überregulierung und (unnötigen) bürokratischen Aufwand in der Absicherungsmentalität der öffentlichen Verwaltung zu erblicken ist<sup>132</sup>, so verlangt diese Stufe der Normanwendung besondere Aufmerksamkeit. Zwar erklärt § 70 GGO, zentrale Vorschriften für die Vorbereitung von Gesetzentwürfen, insbesondere die Pflicht zur Gesetzesfolgenabschätzung nach § 44 GGO, auf das Verfahren zur Vorbereitung von Verwaltungsvorschriften für entsprechend anwendbar.<sup>133</sup> In der Praxis der nachgeordneten Verwaltungsebenen des Bundes und auf der Landes- und Kommunalebene dürfte neben der fehlenden Geltung auch die praktische Bedeutung von genauen Gesetzesfolgenabschätzungen eher gering einzustufen sein.

---

132 Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), Kulturelle Ursachen der Überbürokratisierung, 2025 (im Erscheinen).

133 Die Geschäftsordnungen der Länder sind in dieser Thematik in der Regel zum Teil deutlich knapper formuliert, folgen aber dem gleichen Muster, indem sie die Vorbereitung von Verwaltungsvorschriften den gleichen allgemeinen Regeln unterwerfen.



## 2. Gestaltungsspielräume der Verwaltung

Innerhalb der gesetzlich determinierten bindenden Vorgaben verfügt die an der Schnittstelle zum Bürger beziehungsweise Unternehmen tätige Behörde über verschiedene Arten von Gestaltungsspielräumen, die sich auch auf die Bürokratielasten auswirken können.

Aus der materiell-rechtlichen Perspektive sind es vor allem Ermessenstatbestände, planerische Abwägungsentscheidungen sowie die damit verbundenen Wertungen und Gefahren einschätzungen, die im Gesetzesvollzug Spielräume im Einzelfall eröffnen. Auch wenn diese jeweils begrenzt sind, reichen sie doch in vielen Fällen aus, um den besonderen Umständen des Einzelfalls besser gerecht zu werden, als dies bei einem streng gebundenen und schematischen Vorgehen der Fall wäre. Für die betroffenen Unternehmen können auch kleine Anpassungen von großer Bedeutung sein. Vor allem die grundsätzliche Bereitschaft der Verwaltung, sich auf die Besonderheiten des Einzelfalls einzulassen, kann zu einer Verbesserung der Verwaltungskultur führen.

Als zweiter Bereich von Gestaltungsspielräumen sind ortsspezifische Faktoren zu nennen, die sich auf die Qualität des Verwaltungshandelns auswirken. Dazu gehören vor allem die Personalausstattung und -qualität, die Digitalisierung, der Kommunikationsstil sowie in Verbindung mit den materiell-rechtlichen Gestaltungsspielräumen und deren Nutzung zugunsten der Unternehmen.

Beide Handlungsfelder eröffnen auf der behördlichen Ebene zahlreiche Möglichkeiten, um eine Verwaltungskultur der Aufmerksamkeit für die Belange der Betriebe und Unternehmen zu etablieren.

## 3. Weiterleitung von Erfahrungen mit dem Gesetzesvollzug

Die ausführenden Behörden können am besten die Qualität und vor allem die Anwendungstauglichkeit von Gesetzen beurteilen, weil sie nicht nur eigene Erfahrungen damit machen, sondern auch Einblick in die Reaktion der Normadressaten haben.

Das Leitbild der Gesetzmäßigkeit des Verwaltungshandelns, das die deutsche Verwaltung besonders stark prägt,<sup>134</sup> führt in der Praxis dazu, dass sich die Behördenmitarbeiter vor allem der konsequenten Anwendung und Durchsetzung der Gesetze verpflichtet fühlen. Das ist grundsätzlich zu begrüßen. Es sollte aber nicht dazu führen, dass eine kritische Beobachtung der Normimplementierung und damit auch die Berichterstattung über Mängel der gesetzlichen Vorgaben unterbleiben. Vielmehr sollte eine Entwicklung gefördert werden, die ein Monitoring fördert, bei dem über Anwendungsprobleme berichtet und reflektiert wird. So wie jeder in der öffentlichen Verwaltung Tätige dienstrechtlich verpflichtet ist, die Verfassungsmäßigkeit der gesetzlichen und untergesetzlichen Regelungen und Anordnungen zu prüfen, die er auszuführen hat, sollten auch die Vollzugstauglichkeit und Wirksamkeit<sup>135</sup> beurteilt und auf Mängel hingewiesen werden.

Eine solche Verhaltensweise kann durch entsprechende Anreize und die Einrichtung von „Sammelstellen“ für eine Rechtsverbesserung innerbehördlich gefördert werden.

#### IV. Abbau von Belastungen durch Evaluation und Praxischecks

##### 1. Funktion und Ausgestaltung von Evaluationen

Wie bereits gezeigt wurde, dienen Evaluationen von Gesetzen in erster Linie dazu, ihre Wirksamkeit zu überprüfen. Zu diesem Zweck wird empirisch untersucht, ob und in welchem Umfang die mit dem Gesetz verfolgten Ziele tatsächlich erreicht wurden.

Die Ausrichtung der Evaluation schließt nicht automatisch die Bürokratie- und Erfüllungslasten der Unternehmen ein, weshalb auch die meisten Evaluationen dazu gar keine Aussagen treffen. Auch die Frage der Vollzugstauglichkeit der gesetzlichen Regelungen ist nicht immer Gegenstand der Aufmerksamkeit und sollte deshalb ausdrücklich in § 44 Abs. 7 GGO als Gegenstand einer Evaluation aufgenommen werden.

---

134 Dazu näher und kritisch Sebastian Unger, Konstanten und Impulse im verfassungsrechtlichen Verständnis von „guter Verwaltung“, in: VVDStRL 83, 2024, S. 9 (21): „Verwaltung ist gut, wenn sie das Gesetz fehlerfrei vollzieht“.

135 Zur Beurteilung der Wirksamkeit siehe auch *Nationaler NKR*, Jahresbericht 2019, Erst der Inhalt, dann die Paragraphen, S. 37 ff.

## 2. Der Praxischeck als besonderes Evaluationsinstrument

Als eine besondere Vorgehensweise zur Evaluation der Vollzugstauglichkeit von Gesetzen hat sich in den letzten Jahren sowohl in der Arbeit mehrerer Normenkontrollräte<sup>136</sup>, in einzelnen Arbeitsgruppen und Initiativen<sup>137</sup> als auch der Ministerialverwaltung der sogenannte Praxischeck entwickelt und etabliert.<sup>138</sup>

Beteiligte des Verfahrens sind idealerweise Vertreter des Fachressorts, der ausführenden Behörde sowie der betroffenen Unternehmen, so dass die verschiedenen Blickwinkel und Expertisen genutzt werden können, um Probleme und Verbesserungsmöglichkeiten im Vollzug oder der Normierung zu identifizieren.

Der Praxischeck kann entweder als Evaluationsinstrument zu bestehenden Regelungen eingesetzt werden, mit denen bereits über einige Zeit Erfahrungen gesammelt wurden (ex post-Praxischeck). Er kann aber auch in der Phase der Vorbereitung eines Gesetzes genutzt werden, um prospektiv nach der bestmöglichen Lösung zu suchen (ex ante-Praxischeck). Er stellt dann eine besondere Form des Planspiels dar, mit dem Unterschied, dass erfahrene Praktiker und Normadressaten einbezogen werden.<sup>139</sup>

Die Ergebnisse eines Praxischecks können im Fall der ex ante-Variante in das laufende Gesetzgebungsverfahren einbezogen werden oder, im Fall der ex post-Variante als Anstoß für eine Anpassung des Gesetzes oder der Verwaltungsvorschriften dienen.

---

136 *Nationaler NKR*, Jahresbericht 2024: Gute Gesetze, Digitale Verwaltung, Weniger Bürokratie, S. 37 ff.

137 Hier ist vor allem auf die Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e.V. hinzuweisen, die sich neben anderen Themen auch dem Bürokratieabbau gewidmet hat. Siehe zu den Aktivitäten und Ergebnissen: <https://www.awv-net.de> (zuletzt abgerufen am 16.01.2025).

138 Analog zum Praxischeck hat der Nationale NKR einen Digital-Check entwickelt.

139 *Nationaler NKR*, Jahresbericht 2024: Gute Gesetze, Digitale Verwaltung, Weniger Bürokratie, S. 39.

