

E. Grundlagen des Konzepts eines Bürokratiefilters

I. Das Recht auf gute Verwaltung als Ausgangspunkt

Die Europäische Union hat in Art. 41 ihrer Grundrechte-Charta (GRCh) das Recht auf gute Verwaltung verankert. Danach hat jede Person ein Recht darauf, „dass ihre Angelegenheiten von den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union unparteiisch, gerecht und innerhalb einer angemessenen Frist behandelt werden.“¹⁵⁰ Die Regelung bindet zwar nur die Organe der Europäischen Union, ist in ihren wesentlichen Grundanliegen aber auch in den deutschen Verwaltungsverfahrensgesetzen verankert, die von den öffentlichen Verwaltungen ebenfalls zügige Entscheidungen (§ 10 VwVfG), unparteiisches Entscheiden (§§ 20 f. VwVfG) und als Ausdruck des Rechtsstaatsprinzips gerechte Entscheidungen verlangen.¹⁵¹

Der Europäische Bürgerbeauftragte hat einen Kodex für gute Verwaltungspraxis formuliert, der an den Art. 41 GRCh anknüpft und die einzelnen Verhaltensanforderungen genauer ausgestaltet.¹⁵² Dem Grundrecht auf gute Verwaltung wird eine „gesamthafte“ Kontur zugeschrieben, die über ein Verständnis als ein „Bündel von Einzelrechten“ hinausgeht. Es soll nicht so sehr darauf gerichtet sein, einen Entscheidungsmaßstab für die gerichtliche Kontrolle des Verwaltungshandelns zu bilden, „sondern ist der Auftrag an die Verwaltung, die behördliche Verwirklichung subjektiver Rechte nicht als Gegensatz zur Verwirklichung öffentlicher Interessen, sondern als deren Ausdruck zu verstehen.“¹⁵³

Unternehmen sind in der Regel besonders intensiv auf eine gut arbeitende Verwaltung angewiesen, da zum Beispiel Wartezeiten bei der Erteilung von Genehmigungen, Fachkräfte aus dem Ausland einstellen zu können, den Geschäftsbetrieb und Investitionen behindern. Ein weiterer Aspekt ist

150 Dazu näher Matthias Ruffert, in: Calliess/ders. (Hrsg.), EUV/AEUV Kommentar, 6. Aufl. 2022, Art. 41 GRCh, Rn. 10 ff.

151 Zur Perspektive des deutschen Verfassungsrechts Sebastian Unger, Konstanten und Impulse im verfassungsrechtlichen Verständnis von „guter Verwaltung“, in: VVD-StRL 83, 2024, S. 9 ff.

152 Dazu José Martínez Soria, Die Kodizes für gute Verwaltungspraxis, EuR 2001, S. 682 ff.

153 Ulrich Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 10. Aufl. 2023, Europäisches Verwaltungsrecht, Rn. 118.

dabei auch der durch gesetzliche Vorgaben veranlasste Aufwand für die Erbringung von Nachweisen.

Ein Leitgedanke guter Verwaltung sollte deshalb sein, bei den Unternehmen den optimalen Einsatz knapper Ressourcen zu fördern, indem die Belastung durch Bürokratie- und Erfüllungslasten so gering wie möglich gestaltet wird.

II. Zielsetzungen des Bürokratiefilters

Erkenntnisse und gute Wünsche verändern alleine nicht die Welt. Sie müssen durch kluges Handeln und geeignete Instrumente umgesetzt werden. Die Praxischecks und die Bürokratieentlastungsgesetze sind Beispiele für eine solche Vorgehensweise und ein Zeichen dafür, dass die Aufmerksamkeit für die unangemessene Belastungen von Unternehmen einerseits und das Bemühen um bessere Rechtsetzung und Verwaltung andererseits erste Früchte trägt.

Trotz dieser positiven Ansätze zeigen das Jahresgutachten 2024 des Nationalen Normenkontrollrat und zahlreiche weitere Untersuchungen aus den letzten Jahren, dass damit alleine noch keine grundlegende Trendwende erreicht wurde. Schon der Umstand, dass mit der CSR- Berichterstattung eine der umfangreichsten Belastungen aller Zeiten durch einen Rechtsakt ausgelöst wird, macht deutlich, dass es weitergehender Maßnahmen und intensiver wirkender Instrumente bedarf.

Aus einer Bestandsaufnahme zu den etablierten Instrumenten und ihrer Anwendung lässt sich am besten ableiten, wo es Lücken und Defizite gibt.

Tabelle 1: Übersicht zur Wirksamkeit der Instrumente

Maßnahme	Verbindlichkeit	Praktische Umsetzung
Alternativenprüfung durch Referat	GGO, keine	Sehr gering
Praxischeck durch Referat	Keine	Sporadisch/zufällig
Belastungsprüfung Nationalen NKR	Ja	Regelmäßig
Evaluation/ex post-Praxischeck	Keine	Gelegentlich
Praxischeck durch Nationalen NKR	Keine	Gelegentlich

Quelle: Stiftung Familienunternehmen.

Diese Übersicht (s. Tabelle 1) lässt deutlich erkennen, dass es mit Ausnahme der gesetzlich vorgeschriebenen Einbeziehung des Nationalen Normen-

kontrollrats bei Gesetzesvorlagen der Bundesregierung vor allem an der Regelmäßigkeit der Anwendung der Instrumente fehlt. Hauptursache für die Nichtanwendung sind strikte Zeitvorgaben der politischen Leitung, zwingende inhaltliche Vorgaben und Arbeitsüberlastungen in den zuständigen Referaten. Zudem hat sich die Ressortabstimmung als Quelle für zusätzliche Belastungen und die Verwässerung von bürokratiearmen Regelungsentwürfen erwiesen. Evaluationen und ex post-Praxischecks werden, obwohl sie sehr wirksam sein können, ebenfalls selten durchgeführt.

Es ist weiter zu beobachten, dass die einzelnen Ressorts mit unterschiedlicher Intensität auf die Belastungen von Unternehmen achten. Das Bundesministerium der Justiz, dem auch der Nationale Normenkontrollrat zugeordnet ist, hat federführend das Vierte Bürokratieentlastungsgesetz vorbereitet und ist mit dem Aufbau eines Zentrums für Legistik befasst. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz hat ein eigenes Referat für Praxischecks und Bürokratieabbau eingerichtet.

Bislang fehlt es aber vollständig an einer systematischen Ermittlung der Gesamtbelastungen von Unternehmen der einzelnen Branchen mit der Folge, dass die Vorbelastungen bei neuen Gesetzgebungsvorhaben nicht systematisch und valide berücksichtigt werden können. Bei der Begründung der Maßnahmen und der Ausgestaltung der Regelungen fehlt es zudem an Begründungspflichten hinsichtlich der dadurch veranlassten Bürokratie- und Erfüllungslasten. Letztere werden bei der Gesetzesfolgenabschätzung zudem nur unzureichend ermittelt und berücksichtigt.

Die Lückenhaftigkeit der Implementierung vorhandener Instrumente einerseits sowie die Lückenhaftigkeit des Wirkungsbereichs der Instrumente andererseits dürften die Hauptursachen dafür sein, dass trotz einer prominenten Verankerung des Politikziels Bürokratieabbau im Koalitionsvertrag und dem Erlass des Vierten Bürokratieentlastungsgesetzes in der 20. Legislaturperiode die Bürokratie- und Erfüllungslasten weiter deutlich angestiegen sind, wie es der Nationale Normenkontrollrat in seinem Jahresgutachten 2024 dokumentiert hat.

Aus diesem Befund lassen sich drei übergreifende Anforderungen ableiten:

Erstens Wirkungsgradsteigerung durch häufigere Anwendung:

Die vorhandenen und zielführenden Vorgaben vor allem der Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien entfalten in der Praxis wegen ihrer geringen formalen Verbindlichkeit und dem durch die politische Leitungsebene vorgegebenen Zeitplan nur eine sehr geringe Wirksamkeit.

Zweitens Reichweitenerhöhung durch Erweiterung des Anwendungsbereichs:

Die Entwicklung der Praxis des Nationalen Normenkontrollrats zeigt, dass sich die ursprüngliche Ausrichtung an Informationspflichten als zu eng erwiesen hat, um die Belastung von Unternehmen wirksam zu begrenzen. Die seit 2012 vorgenommene Erweiterung um die Erfüllungslasten sowie die in jüngerer Zeit diskutierte Einbeziehung des Aspekts des Nutzens (Outcome) als Beurteilungskriterium für die Angemessenheit von Regelungen macht deutlich, dass nur durch eine thematische Erweiterung die Belastungen spürbar begrenzt werden können. Deshalb muss ein Bürokratiefilter auch diese Aspekte einbeziehen.

Drittens Instrumentenverbesserung durch neue Verfahren und Beteiligte:

Die Erweiterung des Anwendungsbereichs verlangt die Entwicklung und Anwendung von zusätzlichen Instrumenten und deren regelhafte Anwendung. Vor allem durch die Einbeziehung von Erfüllungslasten und Nutzenanalyse stellen sich neue Herausforderungen, die zudem mit eigenem Aufwand verbunden sind, weshalb auch die Voraussetzungen für ihre Aktivierung bedacht werden müssen.

Die regelhafte Anwendung der bereits vorhandenen Instrumente verlangt vor allem von den Ressortleitungen die Bereitschaft, diese einzufordern und zugleich den zeitlichen Rahmen für die Vorbereitung des Regierungsentwurfs entsprechend großzügig zu gestalten. Dafür ist vor allem der entsprechende politische Wille und ein Mindset erforderlich, das sich der Dringlichkeit der Entlastung von Unternehmen bewusst ist. Diese Einsicht entsteht aber nicht über Nacht. Vielmehr muss durch die Herausarbeitung entsprechender Informationen ein entsprechendes Grundlagenwissen generiert und zugleich vermittelt werden, dass viele staatliche Aufgaben mit sehr viel geringeren Bürokratie- und Erfüllungslasten von Unternehmen verwirklicht werden können. Dafür werden im Folgenden entsprechende Vorschläge entwickelt.

III. Konkretisierung der Begründungsanforderungen

Aus § 43 Abs. 1 GGO kann abgeleitet werden, dass sich die Überlegungen des Gesetzgebers, die dem Gesetzesvorschlag zugrunde liegen, auch in der Begründung des Gesetzentwurfs widerspiegeln sollen. Die Regelung beschränkt sich nachvollziehbar auf die thematischen Bereiche der Begrün-

dung und geht nicht auf die konkreten inhaltlichen Aspekte ein. Diese sind vielmehr durch die jeweiligen thematischen Ausrichtungen der Regelungsgegenstände determiniert.

Für den vorliegenden Zweck erscheint es aber sinnvoll und geboten, die Begründungsanforderungen inhaltlich und formal vorzustrukturieren, damit diese in der Gesetzgebungspraxis leichter angewendet werden können. Dazu gehört eine typisierende Ordnung der Erscheinungsformen gesetzlicher Regelungen, durch die Bürokratie- und Erfüllungslasten begründet werden.

Durch die typisierende Formulierung von Begründungsanforderungen kann für die Praxis eine arbeitserleichternde Orientierung bereitgestellt werden, die auch unter zeitlichem Druck die Anwendung des Kontrollmechanismus ermöglicht. Dabei handelt es sich im Übrigen um eine klassische Variante der Produktivitätssteuerung durch Bürokratisierung.

Damit im Rahmen der Begründung der Angemessenheit genügend Wertungskriterien zur Verfügung stehen, sollte auch die Gesamtbelastung der Unternehmen typisierend nach Branchen und Unternehmensgrößen ermittelt werden, da nur so zusätzliche Belastungen richtig gewichtet werden können.

IV. Absicherung, Verfahren und Organisation

Damit eine effektive Umsetzung der zum Zweck der Vermeidung von unnötigen Bürokratie- und Erfüllungslasten zu entwickelnden Instrumente und Kriterien gelingt, ist deren Einbindung in das Gesetzgebungsverfahren von größter Bedeutung. Dazu kann neben der Eröffnung von ausreichenden Zeiträumen für die Erarbeitung von Gesetzentwürfen durch die Hausleitungen auch und vor allem die organisatorische Absicherung einer entsprechenden Fachkompetenz durch ein eigenes Referat oder eigene Stellen beitragen, die diesen Gesichtspunkt in die jeweiligen Gesetzgebungsverfahren einbringen können. Durch die Verankerung in den jeweiligen Ressorts wird dies nicht als Einwirkung von außen wahrgenommen und es ist zudem das jeweilige fachliche Verständnis vorhanden, an dem es bei externen Stellen in der Regel fehlt.

