

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.



## 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.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

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.<sup>3</sup>

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.

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“.<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup> *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“ darstellt<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup> 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.“<sup>8</sup>

---

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.<sup>9</sup> 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.“<sup>10</sup>

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.<sup>11</sup> Beispiele dafür sind das Antidiskriminierungs- und Diversitätsrecht, die Berichtspflichten im Umwelt- und Menschenrechtsbereich und die Verhaltensanpassungen zum Zweck des Klimaschutzes.<sup>12</sup> Der staatliche Gesetzgeber und seine Bürokratie erheben also zunehmend den Anspruch einer Verhaltensfeinsteuerung, 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.

iese 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.).

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.“<sup>13</sup> 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.“<sup>14</sup>

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.“<sup>15</sup>

---

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. 20/11306, 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.<sup>16</sup> 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 Verwaltungsvereinfachung vermittelt hat.<sup>17</sup> Damit ging die Kommission weiter als der später eingesetzte Nationale Normenkontrollrat (NKR), der nach § 4 Abs. 4 NKR-Gesetz jedenfalls formal<sup>18</sup> 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. 113 ff.

17 Horst Waffenschmidt, Entbürokratisierung – eine Aufgabe, die eines ständigen Motors bedarf, ZögU 1992, S. 113 (115).

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 Aufgabenkritik und die Reduktion der normativen Steuerungsichte 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 angekündigten „nächsten Schritte“<sup>19</sup> kaum umgesetzt.

Mit Blick auf die Wechselwirkung von Normsetzung und Erfüllungslasten 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.<sup>20</sup> 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.

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

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 rechtfertigen 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.<sup>22</sup> 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 inspirierte<sup>23</sup> Unionskonzept<sup>24</sup> 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.<sup>25</sup> 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 entfaltete; 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 müssen<sup>26</sup> 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.<sup>27</sup> Die Transparenz kommt unter anderem in der Gewährung eines Zugangs zu relevanten Informationen (Informationsfreiheitsgesetze) zum Ausdruck.<sup>28</sup> Wie das Grundgesetz leitet auch das Unionsrecht aus dem

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

Zur Umsetzung des Konzepts der „Besseren Rechtsetzung“ setzt die Europäische Union mehrere zentrale Instrumente ein: die Konsultationen<sup>31</sup>, die Folgenabschätzungen<sup>32</sup>, die Ex-Post-Evaluationen einschließlich ihrer Kontrolle<sup>33</sup>, die Rechtbereinigung und Rechtsvereinfachung<sup>34</sup>, die Verbesserung des Zugangs zu Dokumenten<sup>35</sup> und die Verbesserung der redaktionellen Qualität von Rechtsvorschriften<sup>36</sup>.

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 Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien

26 Dazu auch Ulrich *Smeddinck*, Integrierte Gesetzesproduktion, 2006.

27 Jürgen *Bröhmer*, Transparenz als Verfassungsprinzip, 2004; Maximilian *Möding*, Bessere Rechtsetzung, 2020, S. 88 f.

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

29 Maximilian *Möding*, Bessere Rechtsetzung, 2020, S. 89 ff.

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

31 Maximilian *Möding*, Bessere Rechtsetzung, 2020, S. 107 ff.

32 Maximilian *Möding*, Bessere Rechtsetzung, 2020, S. 116 ff.

33 Maximilian *Möding*, Bessere Rechtsetzung, 2020, S. 136 ff.

34 Maximilian *Möding*, Bessere Rechtsetzung, 2020, S. 172 ff.

35 Maximilian *Möding*, Bessere Rechtsetzung, 2020, S. 178 ff.

36 Maximilian *Möding*, Bessere Rechtsetzung, 2020, S. 182 ff.

(GGO) für den Bereich der Bundesgesetzgebung findet. Dort sind ebenfalls Beteiligungen (§ 47 GGO), Folgenabschätzungen (§ 44 GGO), Evaluationen (§ 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)-Plattform<sup>37</sup> bearbeitet werden. Die REFIT-Plattform selbst bietet ebenfalls Konsultationsmöglichkeiten. Ihre

Mitglieder können Vereinfachungsvorschläge direkt in die Plattform einbringen.<sup>38</sup> 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.

allein 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.



## B. Aktuelle Bestandsaufnahmen zu Bürokratie- und Erfüllungslasten

### *I. Übersicht zu den Erkenntnisquellen*

Wenn über die Belastung von Unternehmen, Verwaltung und Bürgern durch Bürokratie- und Erfüllungsaufwand berichtet wird, kann diese in unterschiedlicher Art und Weise dargestellt werden. Es kann auf den Geldwert oder den prozentualen Anteil des Umsatzes oder den betrieblichen Aufwand abgestellt werden, aber auch auf den Zeitanteil an der Gesamtarbeitszeit. In neueren Studien wird zudem auf die psychische Wirkung der Belastungen abgestellt. Dieses breite Spektrum der Darstellungsformen lenkt die Aufmerksamkeit auf die zur Verfügung stehenden Erkenntnisquellen und deren Eigenarten.

Informationen zu Bürokratie- und Erfüllungslasten werden seit vielen Jahren zunächst im Rahmen der Erarbeitung eines Gesetzesentwurfs prognostisch ermittelt. Die entsprechende Vorgabe dazu findet sich in § 44 GGO. Die Qualität der Angaben soll sich im Laufe der Zeit verbessert haben.<sup>39</sup>

Die Vorgaben sind inzwischen sehr detailliert und lassen gut erkennen, von welchem Verständnis der Bürokratie- und Erfüllungslasten die Bundesregierung<sup>40</sup> ausgeht. Sie beziehen sich im Einzelnen auf die folgenden Wirkungsbereiche:

Nach § 44 Abs. 2 GGO sind die Auswirkungen der geplanten gesetzlichen Regelungen auf die Einnahmen und Ausgaben (brutto) der öffentlichen Haushalte darzustellen. Hierzu kann das Bundesministerium der Finanzen im Benehmen mit dem Bundesministerium des Innern und für Heimat allgemeine Vorgaben machen. Entstehen voraussichtlich keine finanziellen Auswirkungen, so ist auch dies in der Begründung anzugeben.

---

39 So die Einschätzung von Johannes *Ludewig*, Bürokratie, Regulierung, Verwaltung in der Krise, 2021, S. 19 ff. und mit Blick auf die EU-Gesetzgebung, S. 54 ff.

40 Da die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien unabhängig vom Ende der Legislaturperiode in Geltung bleibt, kann man insoweit von einem institutionellen Verständnis ausgehen, das unabhängig von der politischen Ausrichtung gilt und wirkt.

In gleicher Weise sind nach § 44 Abs. 3 GGO die Auswirkungen auf die Haushalte der Länder und Kommunen gesondert aufzuführen. Zu diesem Zweck hat das für den Gesetzentwurf federführende Bundesministerium bei den Ländern und kommunalen Spitzenverbänden rechtzeitig Angaben zu den Ausgaben einzuholen. Bei zeitlich eng getakteten Gesetzgebungsverfahren fällt dieser Schritt häufig weg.

Methodisch verpflichtet § 44 Abs. 4 GGO die zuständigen Stellen dazu, den Erfüllungsaufwand im Sinne des § 2 NKR-Gesetz für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung zu ermitteln und darzustellen, so dass insoweit eine kohärente Darstellung jedenfalls angestrebt wird.

Nach § 44 Abs. 5 GGO sind im Einzelnen folgende Kostenfolgen darzustellen:

1. die sonstigen Kosten für die Wirtschaft, insbesondere für die mittelständischen Unternehmen und die Auswirkungen des Gesetzes auf die Einzelpreise und das Preisniveau,
2. im Benehmen mit dem Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz die Auswirkungen des Gesetzes auf die Verbraucherinnen und Verbraucher.

Das für den Gesetzesentwurf fachlich zuständige Bundesministerium hat dazu Angaben der beteiligten Fachkreise und Verbände, insbesondere der mittelständischen Wirtschaft und der Verbraucher, einzuholen. Auch das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz ist zu Satz 1 Nummer 2 frühzeitig zu beteiligen.

Gemäß § 44 Abs. 7 GGO ist in der Begründung zum Gesetzentwurf durch das federführende Ressort festzulegen, ob und nach welchem Zeitraum zu prüfen ist, ob die beabsichtigten Wirkungen erreicht worden sind, ob die entstandenen Kosten in einem angemessenen Verhältnis zu den Ergebnissen stehen und welche Nebenwirkungen eingetreten sind (Evaluationsklausel).

Mit dem Gesetzentwurf liegen somit für den Fall der vollständigen Umsetzung dieser Vorgaben bereits umfangreiche Informationen zu den erwartbaren Kostenfolgen von gesetzlichen Regelungen vor. Diese beziehen auch die Erfüllungslasten sowie die Folgen für die Verbraucher ein und sollten damit ein recht umfangreiches Bild zeichnen.

An die regierungsinternen Vorgaben und ihre Umsetzung in den Gesetzesentwürfen knüpft die Arbeit des Nationalen Normenkontrollrats an. Sein gesetzlicher Auftrag wird in § 4 NKR-Gesetz in erster Linie auf die Überprüfung von Regierungsentwürfen bezogen, wobei diese nach § 4

Abs. 4 NKR-Gesetz vor dem Beschluss durch die Bundesregierung durchzuführen ist. Die Ermittlung des Erfüllungsaufwands wird durch § 2 NKR-Gesetz, auf den auch § 44 GGO Bezug nimmt, genau vorgegeben. Nach § 2 Abs. 1 NKR-Gesetz umfasst der Erfüllungsaufwand den gesamten messbaren Zeitaufwand und die Kosten, die durch die Befolgung einer bundesrechtlichen Vorschrift bei Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft sowie der öffentlichen Verwaltung entstehen. Teil des Erfüllungsaufwands sind nach § 2 Abs. 2 NKR-Gesetz auch die Bürokratiekosten, die legal definiert werden: „Bürokratiekosten im Sinne dieses Gesetzes sind solche, die natürlichen oder juristischen Personen durch Informationspflichten entstehen. Informationspflichten sind auf Grund von Gesetz, Rechtsverordnung, Satzung oder Verwaltungsvorschrift bestehende Verpflichtungen, Daten und sonstige Informationen für Behörden oder Dritte zu beschaffen, verfügbar zu halten oder zu übermitteln.“

§ 2 Abs. 3 S. 1 NKR-Gesetz schreibt vor, dass bei der Messung der Bürokratiekosten das Standardkosten-Modell (SKM) anzuwenden ist. Dabei sind die international anerkannten Regeln zur Anwendung des Standardkosten-Modells zugrunde zu legen. Abweichungen von dieser Methodik bedürfen eines Beschlusses der Mehrheit der Mitglieder des Nationalen Normenkontrollrates und der Zustimmung der Bundesregierung. Die Notwendigkeit eines Beschlusses ist insbesondere zu prüfen, wenn sonst eine Abweichung von den international anerkannten Regeln zur Anwendung des SKM zu besorgen ist. Das Gesetz legt somit Wert auf die Vergleichbarkeit der ermittelten Belastungen.

Besondere Vorgaben finden sich schließlich in § 2 Abs. 4 NKR-Gesetz für die erstmalige Ermittlung der für die Durchführung der Messung bei Unternehmen notwendigen Kennziffern (Kosten pro Einheit, Zeit pro einzelner durch das Gesetz ausgelöster Aktivität sowie deren Häufigkeit pro Jahr und Anzahl der betroffenen Unternehmen). Hierbei sind alle Bürokratiekosten zu berücksichtigen, die auf Bundesrecht beruhen.

Das Statistische Bundesamt führt darüber hinaus einen Bürokratiekostenindex, der sämtliche Kosten umfasst, die den Unternehmen durch Informationspflichten entstehen, und ein Belastungsbarometer. Das Belastungsbarometer bezieht sich nur auf den Aufwand für statistische Erhebungen. Dabei wird auch ausdrücklich auf die empfundene Belastung eingegangen und dazu ausgeführt:

„Auf den ersten Blick ist der Begriff „Bürokratie“ bei vielen Menschen negativ belegt. „Bürokratieabbau“ bedeutet eine Ersparnis von Zeit und Kosten. Warum schafft man dann die Bürokratie nicht gänzlich ab? Bü-

rokratie verhindert Willkür und sorgt für Gleichbehandlung und Sicherheit. Die Bürokratiekostenmessung trägt neben der eigentlichen Erkenntnis somit auch zur Objektivierung der öffentlichen Diskussion und der politischen Arbeit der Bundesregierung bei. Weniger als ein Prozent der Bürokratiekosten von Unternehmen ist auf die amtliche Statistik zurückzuführen. Trotzdem fordern Unternehmen und Verbände immer wieder den Abbau von Statistikpflichten.

Dies könnte daran liegen, dass die Bearbeitungszeit pro Fall bei den Statistikpflichten oft höher ist als bei anderen Informationspflichten. Die meisten Unternehmen und Betriebe benötigen für die Bearbeitung der Statistik zwischen 30 Minuten und 2 Stunden, während die Bearbeitungszeit bei anderen Informationspflichten unter 30 Minuten liegt. Dadurch wird die Belastung bei den Statistikpflichten subjektiv als sehr hoch empfunden, auch wenn die Gesamtbelastung der Statistik im Vergleich zu den Bürokratiekosten sehr gering ist.

Insbesondere kleine (10 bis 49 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter) und kleinste (1 bis 9 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter) Unternehmen äußern häufig ihren Unmut, da sie in der Regel im Gegensatz zu größeren, insbesondere aber Großunternehmen, weniger Ressourcen für zweckfremde Tätigkeiten haben. Große Unternehmen haben an vielen bürokratischen Pflichten auch ein unternehmerisches Eigeninteresse und setzen unter anderem deshalb ohnehin extra Verwaltungsmitarbeiter oder -abteilungen ein, die häufig die Statistikmeldungen übernehmen. Für kleinere Unternehmen gilt dies nicht oder in kleinerem Umfang, so dass jede einzelne zusätzliche Pflicht beziehungsweise jeder zusätzliche Zeitaufwand eine große Belastung bedeuten kann. Eine Erhebung mit einem Zeitaufwand von 30 Minuten im Jahr kann in diesem Kontext schon als großes Ärgernis oder auch als große Belastung empfunden werden.<sup>41</sup>

Daran wird deutlich, dass der Umgang mit Bürokratielasten neben den reinen Fakten auch die psychische Dimension mit ihrer Eigendynamik berücksichtigen muss.

Neben diesen „amtlichen“ Ermittlungen von Erfüllungs- und Bürokratielasten gibt es eine kaum noch überschaubare Zahl von empirischen Untersuchungen, die sich dieser Thematik widmen. Ausgehend von den bereits erwähnten Kommissionen gibt es vor allem Studien von Forschungsinstituten, die auf einer je eigenen Methodik und Systematik basieren. In der Regel liegen dabei exemplarische Erhebungen zugrunde, die nur begrenzt

---

41 Statistisches Bundesamt, Bürokratiekosten Belastungsbarometer.

repräsentativ sind, sowie qualitative Studien. Bei Befragungen von Unternehmen ist dabei auch zu berücksichtigen, dass Eigenauskünfte immer durch eine gewisse subjektive Färbung geprägt sind.

## *II. Systematisierung von Bürokratie- und Erfüllungslasten*

Jenseits der Informations- und Statistikpflichten erweisen sich Bürokratie- und Erfüllungslasten als ein wenig transparentes Konglomerat von Kosten- und Arbeitsbelastungen auslösenden Faktoren, die in der Rechtsordnung oder dem behördlichen Handeln ihre Ursache haben. Um auf sie vermeidend und reduzierend zu reagieren, erweist es sich als sinnvoll, sie vom Schleier der Intransparenz zu befreien und im Rahmen einer systematisierenden Darstellung zu erfassen. So wird die Möglichkeit eröffnet, „passgenauer“ zu reagieren.

### **1. Informationspflichten**

Die Pflicht, gegenüber einer Behörde aus einem bestimmten Anlass, einmalig oder wiederkehrend eine bestimmte Information zu übermitteln, wird in allen Studien zu Bürokratielasten als eine deren Hauptursachen hervorgehoben.

Durch den offenen Begriff der Information ist es aber unmöglich, aus dem Bestehen einer solchen Pflicht auf einen konkreten und nachvollziehbaren Aufwand zu schließen. Hinzu kommt, dass eine Informationspflicht auch ein milderes Mittel im Vergleich zu einer weitergehenden Pflicht, wie einem Verbot oder einer Genehmigungspflicht, sein kann. Deshalb bedarf es einer differenzierten Beschreibung beziehungsweise Typisierung von Informationspflichten.

Begrifflich sollte von „Informationspflicht“ nur dann gesprochen werden, wenn sich die gesetzliche Vorgabe auf die Übermittlung einer Information beschränkt und diese nicht nur Teil oder Startpunkt eines weitergehenden Prozesses ist, wie etwa der Antrag im Rahmen eines Genehmigungsverfahrens, den man auch als Informationspflicht interpretieren kann.

Bei Informationspflichten hängt der verursachte Aufwand davon ab, ob sie einmalig, wiederkehrend oder anlassbedingt zu erfolgen haben und ob die Informationen zunächst generiert werden müssen oder im Unternehmen ohnehin bereits vorhanden sind beziehungsweise generiert vorliegen.

In Bezug auf die Ausgestaltung der Informationsübermittlung sind ebenfalls Unterscheidungen zu treffen. Diese betreffen das Medium und die Frage, ob bereits gemachte Angaben erneut übermittelt werden müssen oder sich die Übermittlung nur auf neue Angaben beschränkt.

Informationspflichten können viele verschiedene Funktionen erfüllen, weshalb diese hier nur exemplarisch und nicht abschließend aufgeführt werden können. Die vielleicht älteste Informationspflicht, die Gewerbeanzeige nach § 14 GewO, dient dem Zweck, den staatlichen Gewerbeaufsichtsbehörden Kenntnis darüber zu verschaffen, dass, wo und durch wen welche (stehende) gewerbliche Betätigung eröffnet wird oder beendet wurde, damit eine entsprechende Beaufsichtigung durchgeführt werden kann. Diese Pflicht korreliert mit dem Verzicht auf eine Eröffnungserlaubnis (Genehmigung) und fördert die Gewerbefreiheit, die ihrerseits eine staatliche Aufsichtsmöglichkeit bedingt. Statistische Informationspflichten dienen in der Regel der Planung staatlichen Handelns, unter anderem im wirtschaftlichen und sozialen Bereich.

Ein anschauliches Beispiel für eine überflüssige und misslungene Informationspflicht stellt die Meldepflicht im Falle von Massentlastungen nach § 17 KSchG dar. Hier bestand bis zu einer klärenden Entscheidung des Bundesarbeitsgerichts<sup>42</sup> eine große Unsicherheit, gegenüber welcher Stelle die Meldung abzugeben ist. Im Insolvenzverfahren von Air Berlin wurde, wie das Bundesarbeitsgericht entschied, die Meldung bei der falschen Stelle abgegeben mit der Folge, dass die Kündigungen unwirksam waren und die Gehälter aus der Insolvenzmasse zu begleichen waren. Eine arbeitsrechtliche Analyse zeigt jedoch, dass die Meldung als solche gar keine Schutzfunktion hat, so dass die Nichtbeachtung einer völlig sinnlosen und vor der gerichtlichen Klärung unklaren Formvorschrift eine sehr umfangreiche Sanktion nach sich zieht.<sup>43</sup>

Informationspflichten können auch gegenüber Beschäftigten der Unternehmen, gegenüber Verbrauchern und schließlich in Richtung der Öffentlichkeit begründet werden. Auch diesbezüglich sind die genannten Unterscheidungskriterien zu beachten.

---

42 BAG, NZA 2020, 1006.

43 Dazu im Einzelnen Richard Giesen, Bürokratische Überforderung im Arbeits- und Sozialrecht, NZA 2024, S. 81 ff.

## 2. Kontroll- und Dokumentationspflichten

Bei Kontroll- und Dokumentationspflichten, die oft miteinander gekoppelt sind, wird dem Unternehmen an Stelle oder im Zusammenhang mit einer staatlichen externen Aufsicht eine betriebsinterne Überwachungsaufgabe auferlegt, deren Erfüllung einschließlich eines etwaigen Ergebnisses zu dokumentieren ist.

Der Gesetzgeber bedient sich dieses Mechanismus vorzugsweise, um den Aufwand für staatliche Aufsichtsbehörden zu minimieren und gleichzeitig bei den Unternehmen einen zusätzlichen Anreiz für die Beachtung von gesetzlichen Vorgaben zu erzeugen. Dieser besteht darin, dass bereits die Verletzung der Kontroll- und Dokumentationspflichten sanktioniert werden kann und nicht erst ein nachgewiesener materieller Rechtsverstoß.

Dokumentationspflichten sind häufig mit Aufbewahrungspflichten gekoppelt und verursachen insoweit einen mehrfachen Aufwand und laufende Kosten. Diese können durch eine Digitalisierung möglicherweise gesenkt werden.

## 3. Handlungssteuernde und sanktionierte nichtfinanzielle Berichtspflichten

Über die Kontroll- und Dokumentationspflichten deutlich hinaus gehen Berichtspflichten, durch die über das unternehmerische Handeln informiert werden soll. Während finanzielle Berichtspflichten anerkanntermaßen zum Kernbereich unternehmerischen Pflichten gehören und deshalb auch nicht als (externe) Bürokratielasten in Frage gestellt werden, verhält es sich bei den nichtfinanziellen Berichtspflichten anders. Das macht ein Blick auf ihre Entwicklungsgeschichte deutlich.

Ursprünglich wurden die nichtfinanziellen Berichte von Unternehmen als Ausdruck einer Selbstregulierung der Wirtschaft entwickelt, um die soziale beziehungsweise gesellschaftsbezogene Verantwortung vor allem von Kapitalgesellschaften zu dokumentieren.<sup>44</sup> Dabei spielte auch der Gedanke eine zentrale Rolle, dass dadurch auch die Geschäftstätigkeit der Unterneh-

---

44 Berrit *Roth-Mingramm*, Corporate Social Responsibility in der Sozialen Marktwirtschaft, 2017, S. 61 ff.

men gefördert werden kann, es sich also „lohnt“, sich entsprechend zu engagieren und darüber zu berichten.<sup>45</sup>

Die Berichte wurden dann allerdings schrittweise durch den deutschen und europäischen Gesetzgeber „aufgegriffen“ und zu nichtfinanziellen Berichtspflichten umgestaltet.<sup>46</sup> Zugleich wurde damit zunehmend auch die Erwartung verbunden, dass die Unternehmen zur Verwirklichung von bestimmten Zielen auch einen spürbaren Beitrag leisten. Die Berichtspflichten wurden zu einem „Instrument der indirekten Verhaltenssteuerung“<sup>47</sup> umfunktioniert. Zugleich wurde das Verständnis von sozialer Verantwortung der Unternehmen auch thematisch schrittweise erweitert.<sup>48</sup>

In den Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzen stellen die Berichtspflichten inzwischen nur noch die Spitze eines Pflichtenbergs dar, dessen Umfang durch Verbandsklagerecht und Haftungsregelungen erweitert wurde. Gleichzeitig wird das durch die Berichtspflichten und die damit verbundenen zivilrechtlichen Klagerechte und Haftungsansprüche begründete Private Enforcement durch Instrumente des Public Enforcement (behördliche Kontrollen usw.) ergänzt.<sup>49</sup>

Die neuen Steuerungskonzepte werfen auch aus dem Blickwinkel von Verantwortlichkeit und Nutzen viele Frage auf. So ist fraglich, welche Unternehmen in komplexen internationalen Lieferketten überhaupt Einfluss ausüben können.<sup>50</sup> Auch ist fraglich, inwieweit Unternehmen für die Menschenrechtslage in anderen Staaten verantwortlich sein können, wenn sie dort nicht als Arbeitgeber eine direkte Verantwortung übernehmen. Auffällig ist schließlich, dass

---

45 Nora Lohmeyer, Instrumentalisierte Verantwortung? Entstehung und Motive des ‘Business Case for CSR’ im deutschen Diskurs unternehmerischer Verantwortung, 2017.

46 Siehe insbesondere § 289b ff. HGB.

47 Detlef Kleindiek, in: BeckGOK HGB, Stand: 1.11.2023, § 289b HGB, Rn. 2; Birgit Spießhofer, Corporate Social Responsibility, in: Burgi/Habersack (Hrsg.), Handbuch Öffentliches Recht des Unternehmens, 2023, § 5, Rn. 16: Paradigmenwechsel von Information zu Transformation.

48 Dazu ausführlich Birgit Spießhofer, Unternehmerische Verantwortung, 2017, S. 61 ff. zu den Entwicklungslinien auf der Ebene der Vereinten Nationen, der OECD, der Europäischen Union und in Deutschland.

49 Siehe dazu Martin Burgi, LkSG/CSDDD als Herausforderung für Staat und Verwaltung, NVwZ 2024, S. 1785 ff.

50 Dazu Anne Beckers, Globale Wertschöpfungsketten: Theorie und Dogmatik unternehmensbezogener Pflichten, ZfPW 2021, S. 220 ff.

in fast allen Rechtsakten die Suche nach einer Minimierung der Erfüllungslasten keine große Rolle spielte.<sup>51</sup>

#### 4. Schriftformerfordernisse

Der Rechtsverkehr ist in vielen Bereichen durch Schriftformerfordernisse geprägt. Ist durch Gesetz schriftliche Form vorgeschrieben, so muss nach § 126 Abs.1 BGB eine Urkunde von dem Aussteller eigenhändig durch Namensunterschrift oder mittels notariell beglaubigten Handzeichens unterzeichnet werden.

Die gesetzliche Anordnung der Schriftform dient dem Schutz vor Über-eilung, dem Klarheits- und Beweissicherungsinteresse der Parteien beziehungsweise Dritter sowie der Erleichterung der öffentlichen Kontrolle.<sup>52</sup>

§ 126a BGB bestimmt in Absatz 1, dass eine gesetzlich vorgeschriebene schriftliche Form durch eine elektronische Form ersetzt werden kann. Dafür muss der Aussteller der Erklärung dieser seinen Namen hinzufügen und das elektronische Dokument mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehen.

§ 126b BGB normiert zudem als formal weniger anspruchsvolle Form die Textform. Ist durch Gesetz die Textform vorgeschrieben, so muss eine lesbare Erklärung, in der die Person des Erklärenden genannt ist, auf einem dauerhaften Datenträger abgegeben werden. Ein dauerhafter Datenträger ist jedes Medium, das es erstens dem Empfänger ermöglicht, eine auf dem Datenträger befindliche, an ihn persönlich gerichtete Erklärung so aufzubewahren oder zu speichern, dass sie ihm während eines für ihren Zweck angemessenen Zeitraums zugänglich ist, und zweitens geeignet ist, die Erklärung unverändert wiederzugeben, insbesondere durch E-Mail-Verkehr.

Bei der Einführung der Textform im Jahr 2001 sah der Gesetzgeber ein Verkehrsbedürfnis nach Erleichterung der strengen Schriftform.<sup>53</sup> Daher hielt er eine Einschränkung der Geltungsreichweite Formvorschriften in den Fällen für geboten, in denen die eigenhändige Unterschrift – und zwar unabhängig von der Art und Weise der Erstellung der Erklärung –

---

51 Siehe auch Gabriel *Felbermayr*, Versorgungssicherheit: Lieferketten, Preise und Wohlstand in Deutschland und der EU, in: Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), Versorgung sichern, Standort stärken, Krise bewältigen – Jahresheft des Wissenschaftlichen Beirats der Stiftung Familienunternehmen, 2023, S. 13 (26 ff.).

52 Dorothee *Einsele*, Münchener Kommentar zum BGB, 9. Aufl. 2021, BGB § 126 Rn. 1.

53 RegE, BT-Drs. 14/4987, 19.

entbehrlich ist. Die Funktion der Textform besteht darin, den Empfänger der Erklärung über bestimmte Sachverhalte nicht nur im Wege einer flüchtig zugegangenen (mündlichen) Erklärung, sondern durch ein Medium – insbesondere einer E-Mail – zu informieren, das die Erklärung dauerhaft in Schriftzeichen wiedergeben kann. Der Gesetzgeber stufte die Textform in den Fällen als ausreichend ein, in denen die Informations- und Dokumentationsfunktion im Verhältnis zur Beweisfunktion überwiegt und die Warnfunktion für den Erklärenden keine oder eine untergeordnete Rolle spielt.

Es ist evident, dass es nicht nur hinsichtlich der Funktionen im Rechtsverkehr, sondern auch in Bezug auf den Aufwand zwischen Schrift- und Textform bedeutsame Unterschiede gibt mit der Folge, dass eine Reduktion auf ein Textformerfordernis zu einer deutlichen Entlastung führt. Zudem eröffnen sich dadurch auch weitere Anwendungsfelder für die Automatisierung von betrieblichen Abläufen.

## 5. Aufwand im Zusammenhang mit Genehmigungspflichten

Soweit die Rechtsordnung für die Aufnahme von Tätigkeiten oder die Errichtung von Anlagen und so weiter ein Genehmigungserfordernis begründet, ist damit neben der in der Regel vorläufigen Sperre für den Freiheitsgebrauch auch ein unterschiedlich umfangreicher Aufwand auf Seiten des Antragstellers verbunden. Deshalb stehen Genehmigungspflichten, ihre Rechtfertigung und ihre nähere Ausgestaltung schon immer besonders im Zentrum der Aufmerksamkeit von Bürokratiedebatten.

### a) Funktionen von Genehmigungen im Rechtssystem

Auch hier ist es zunächst wichtig, die verschiedenen Funktionen im Rechtssystem zu beleuchten, bevor auf die einzelnen Aspekte der Begründung von Aufwand näher eingegangen wird.

Genehmigungserfordernisse dienen in erster Linie der Gefahrenabwehr. Sie sind deshalb durch einen präventiven Charakter gekennzeichnet. Das Verfahren hat den Zweck, etwaige Gründe für die Entstehung von Gefahren abzuwenden, indem eine entsprechende Überprüfung durchgeführt wird.

Bei tätigkeitsbezogenen Genehmigungen steht der Nachweis einer bestimmten fachlichen Qualifikation im Vordergrund, die für die Ausübung dieser Tätigkeit durch das Gesetz verlangt wird. Entsprechende Nachweise werden vor allem für reglementierte Berufe verlangt.<sup>54</sup> Dabei ist zu beachten, dass neben der erstmaligen Zulassung teilweise auch Weiterbildungspflichten bestehen, deren Erfüllung entsprechend nachgewiesen werden muss.

Bei anlagenbezogenen Genehmigungen geht es darum, die gesetzeskonforme Errichtung der Anlage zu gewährleisten. Es kann sich dabei um bauliche Anlagen, Produktionsanlagen und infrastrukturelle Einrichtungen handeln, die für eine unternehmerische Tätigkeit relevant sind. Der anschließende Betrieb der Anlage beziehungsweise ihre Nutzung ist dann in der Regel Gegenstand von Aufsichtsmaßnahmen.

#### b) Bürokratielasten im Zusammenhang mit Genehmigungsverfahren

Bürokratielasten entstehen in diesen Fällen zunächst dadurch, dass überhaupt eine Genehmigungspflicht begründet wird. Diese Entscheidung des Gesetzgebers hat zur Folge, dass ein Verwaltungsverfahren durchgeführt werden muss, das erstens in Gestalt der Antragstellung einen organisatorischen und finanziellen Aufwand verursacht und durch die Verfahrensdauer eine Wartezeit bis zur Aufnahme der Tätigkeit verursacht, in der keine Erträge erwirtschaftet werden können.

Soweit die Begründung der Genehmigungspflicht als solche gerechtfertigt ist, hängt der Umfang der Bürokratielasten entscheidend von der Verfahrensgestaltung ab. Dabei ist zwischen rechtsstaatlichen Kernelementen einerseits, die typisiert in den Verwaltungsverfahrensgesetzen abgebildet werden, und detaillierten ergänzenden Regelungen für die einzelnen Verfahren andererseits zu unterscheiden, die teilweise in den Fachgesetzen, zu einem erheblichen Teil aber auch durch verfahrensgestaltende Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften konkretisiert werden. Die beiden letztgenannten Regelungsebenen werden durch die Fachverwaltungen erlassen und spiegeln über die Umsetzung beziehungsweise Konkretisierung gesetzlicher Regelungsaufträge (im Falle von Rechtsverordnungen<sup>55</sup>)

54 Dazu näher Winfried Kluth, *Öffentliches Wirtschaftsrecht*, 2019, § 22.

55 Da Rechtsverordnungen nur auf Grund einer parlamentsgesetzlichen Normsetzungsdelegation nach Art. 80 GG bzw. den entsprechenden Regelungen der Landesverfassungen erlassen werden dürfen, liegt dort in der Regel ein Normsetzungsauftrag vor,

hinaus den eigenen Steuerungsanspruch der Verwaltungsebene wider. In der Praxis ist zu beobachten, dass vor allem auf dieser Ebene ein erheblicher Teil bürokratischer Lasten veranlasst wird. Das betrifft zum Beispiel die formalen Vorgaben für die Antragsunterlagen und Nachweise.

Ein weiterer bedeutsamer Faktor der Belastung durch Genehmigungsverfahren ist die Verfahrensdauer. Diesbezüglich gibt es nicht nur erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Fachrechten, sondern auch bei den Sanktionsmöglichkeiten.

Die Verwaltungsverfahrensgesetze des Bundes und der Länder sehen in den allgemeinen Vorschriften in § 10 lediglich die allgemeine Maßgabe vor, dass das Verfahren „einfach, zweckmäßig und zügig durchzuführen“ ist.<sup>56</sup> Eine Konkretisierung der damit verbundenen Vorstellung des Gesetzgebers über den Zeitraum lässt sich nur indirekt aus § 75 VwGO ableiten, der die Untätigkeitsklage normiert. Danach kann nach Ablauf von drei Monaten ohne abschließende Entscheidung der Behörde von einer Untätigkeit ausgegangen werden, die gerichtlich beanstandet werden kann.<sup>57</sup>

Die Untätigkeitsklage und damit auch die Drei-Monatsfrist erweisen sich bei genauer Betrachtung jedoch als „weiches“ Recht. Die Vorschrift geht davon aus, dass es sachliche Gründe für eine längere Verfahrensdauer geben kann. Als Maßstab der Untätigkeit wird formuliert, dass die Behörde „ohne zureichenden Grund in angemessener Frist sachlich nicht entschieden“ hat. In § 75 Abs. 1 S. 2 VwGO wird klargestellt, dass die Klage nicht vor Ablauf von drei Monaten seit der Einlegung des Widerspruchs oder seit dem Antrag auf Vornahme des Verwaltungsakts erhoben werden kann, außer wenn wegen besonderer Umstände des Falles eine kürzere Frist geboten ist. Die drei Monate stellen also eine Regelerwartung dar, von der in beide Richtungen abgewichen werden kann. § 75 Abs. 1 S. 3 VwGO stellt zudem klar, dass für den Fall, dass ein zureichender Grund dafür vorliegt, dass über den Widerspruch noch nicht entschieden oder der beantragte Verwaltungsakt noch nicht erlassen ist, durch das Gericht das Verfahren bis

---

der in seinem Umfang und Inhalt durch das Parlamentsgesetz vorgegeben ist. Es besteht aber vor allem in technischer Hinsicht ein großer Gestaltungsspielraum der für den Erlass der Rechtsverordnung zuständigen Stellen.

56 Stephan Rixen/Michael Goldhammer, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 5. EL Juli 2024, VwVfG § 10 Rn. 30 ff.

57 Zu Einzelheiten Winfried Porsch, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung Kommentar, 45. EL Januar 2024, VwGO § 75 Rn. 2 ff.

zum Ablauf einer von ihm bestimmten Frist, die verlängert werden kann, ausgesetzt wird.<sup>58</sup>

Auch wenn damit keine strikten Zeithorizonte aus dem Gesetz ableitbar sind, machen beide Regelungen in der Zusammenschau aber deutlich, dass der Gesetzgeber die Verwaltung zu einer zeitnahen Entscheidung nach gründlicher Prüfung verpflichtet. Zudem hat die Rechtsprechung auch geklärt, welche Umstände eine Verzögerung des Verfahrens nicht rechtfertigen können. Das betrifft vor allem die Arbeitsüberlastung einer Behörde. Diese Thematik hat in der letzten Zeit immer wieder eine Rolle gespielt, etwa im Bereich der Fachkräfteeinwanderung, auf die viele Unternehmen angewiesen sind. Das Sächsische Obergerverwaltungsgericht in Bautzen führt dazu aus, dass eine strukturelle Überlastung keine sachliche Rechtfertigung für eine überlange Verfahrensdauer darstellt, sondern die Behörde durch Personalmaßnahmen diesbezüglich Abhilfe schaffen muss.<sup>59</sup> Dies entspricht einer allgemeinen Rechtsprechungslinie.<sup>60</sup>

### c) Die Genehmigungsfiktion als Beschleunigungsinstrument

Hat der Gesetzgeber eine Drei-Monatsfrist ausdrücklich normiert, wie dies beispielsweise in den Landesbauordnungen für das Baugenehmigungsverfahren der Fall ist<sup>61</sup>, so gelten

grundsätzlich die gleichen Regeln, es sei denn, dass zusätzlich eine Genehmigungsfiktion<sup>62</sup> normiert wurde, wie dies im Bauordnungsrecht bei einfachen Bauvorhaben<sup>63</sup>, und in mehreren Bereichen des öffentlichen Wirtschaftsrechts aufgrund der Vorgaben der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie<sup>64</sup> der Fall ist.<sup>65</sup> Hier besteht für den Antragsteller eine

---

58 Winfried Porsch, in: Schoch/Schneider (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung Kommentar, 45. EL Januar 2024, VwGO § 75 Rn. 5 f.

59 OVG Bautzen, NVwZ-RR 2023, 428.

60 Dazu näher Winfried Kluth, Rechtliche Auswirkungen des Fachkräftemangels in der öffentlichen Verwaltung. Zugleich Überlegungen zu Reaktionsmöglichkeiten von Verwaltung und Gesetzgeber, NVwZ-Online 7/2023.

61 Siehe etwa § 68 Abs. 4 BauO LSA.

62 Dazu § 42a VwVfG und Winfried Kluth, Die Genehmigungsfiktion des § 42a VwVfG, JuS 2011, 1078 ff.; Matthias Knauff, Genehmigungsfiktionen als verwaltungsrechtliches Steuerungsinstrument, VerwArch 109 (2018), S. 480 ff.

63 Siehe etwa § 68 Abs. 5 BauO LSA.

64 Dazu näher Matthias Cornils, in: Schlachter/Ohler (Hrsg.), Europäische Dienstleistungsrichtlinie, 2008, Art. 13, Rn. 19 ff.

65 Siehe etwa § 6a GewO und § 10 Abs. 2 HwO.

größere Planungssicherheit, wenn er seinerseits einen vollständigen Antrag eingereicht hat.

Neben der Genehmigungsfiktion arbeitet der Gesetzgeber zur Beschleunigung von Verfahren auch mit weiteren Fiktionsregelungen wie etwa der behördeninternen Mitwirkungsfiktion<sup>66</sup>, aber auch der Fiktion der Antragsablehnung bei fehlender Mitwirkung<sup>67</sup>. Eine ähnliche beschleunigende Wirkung geht auch von Präklusionsregelungen aus.<sup>68</sup>

Fiktionsregelungen sind nur einsetzbar, wo es einen Anspruch auf Erteilung der Genehmigung gibt, also im Bereich des gebundenen Verwaltungshandelns. Zudem muss der Gegenstand der Genehmigung für eine Freigabe ohne tatsächliche behördliche Prüfung geeignet sein. Das ist bei besonders gefahrträchtigen Tätigkeiten nicht der Fall.

#### d) Beschleunigung durch Verwaltungsvorschriften

In Bezug auf die nähere Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens durch Verwaltungsvorschriften ist zwischen der Ausführung von Bundesrecht und Landesrecht zu unterscheiden. Während die Länder für die Ausführung der Landesgesetze auch über die alleinige Zuständigkeit für den Erlass von verfahrenskonkretisierenden Verwaltungsvorschriften verfügen, kann bei der Ausführung von Bundesgesetzen auch die Bundesregierung (auf Vorschlag des zuständigen Fachressorts) nach Maßgabe des Art. 84 Abs. 2 GG Verwaltungsvorschriften erlassen.<sup>69</sup> Dazu bedarf es allerdings der Zustimmung des Bundesrates, weshalb von dieser Steuerungsmöglichkeit in der Praxis wegen des hohen Abstimmungsaufwands nur zurückhaltend Gebrauch gemacht wird.

Die Verwaltungsvorschriften dienen oft der politischen Feinsteuerung des Gesetzesvollzugs aus der Sicht der jeweiligen Verwaltungsebene. Dabei wird neben der materiellen Steuerung

---

66 Dazu Ulrich Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 10. Aufl. 2023, VwVfG § 42a Rn. 27 f.

67 Dazu Ulrich Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), *Verwaltungsverfahrensgesetz*, 10. Aufl. 2023, VwVfG § 42a Rn. 24.

68 Dazu Winfried Kluth, in: Wolff/Bachof/Stober/Kluth (Hrsg.), *Verwaltungsrecht I*, 13. Aufl. 2017, § 62, Rn. 83 ff.

69 Winfried Kluth, in: Hömig/Wolff/Kluth, *Grundgesetz Kommentar*, 14. Aufl. 2024, Art. 84, Rn. 15 ff.

des Gesetzesvollzug auch das verfahrensbezogene Eigeninteresse stark berücksichtigt, wobei die Interessen und Belastungen der Antragsteller nicht immer den Vorrang genießen.

Besonders relevant sind politische Steuerungen durch Verwaltungsvorschriften in Fällen einer unterschiedlichen politischen Ausrichtung von Bundesgesetzgeber und Landesverwaltung. In dieser Konstellation werden gesetzliche Interpretationsspielräume und Ermessen oft genutzt, um eine entsprechende Umsteuerung zu erreichen. Dies führt immer wieder zu zusätzlichen Belastungen der Antragsteller beziehungsweise zu Restriktionen bei den Genehmigungen.

## 6. Technische Normen

Im Zusammenhang mit Genehmigungsverfahren und deren Ausgestaltung durch Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften kommt vor allem bei baulichen und technischen Anlagen auch den sogenannten Technischen Normen privater Normierungsverbände<sup>70</sup> eine erhebliche Bedeutung zu, weil durch diese vor allem der Erfüllungsaufwand näher determiniert wird. Gleichzeitig besteht oft die Möglichkeit, von diesen Normen abzuweichen, wenn der Nachweis erbracht wird, dass die bevorzugte alternative Lösung gleichwertig ist.<sup>71</sup> Dadurch wird bei Absenkung des Erfüllungsaufwandes ein bürokratischer Aufwand erzeugt.

Technische Normen sind rechtlich sowohl für das öffentliche Recht, insbesondere als Maßstab in Genehmigungsverfahren, als auch für das Privatrecht, dort als Maßstab für die Konkretisierung des Inhalts von Leistungs- und Sorgfaltspflichten, von Relevanz.<sup>72</sup> Im vorliegenden Zusammenhang steht der erstgenannte Bereich im Vordergrund, doch gelten die dazu entwickelten Gedanken entsprechend auch für den zweiten Bereich.

Technische Normen werden in der Regel durch privat(rechtlich)e Fachvereinigungen wie das Deutsche Institut für Normung e.V. in Facharbeits-

---

70 Zu diesen näher Milos Vec, in: Schulte (Hrsg.), Handbuch Technikrecht, 2003, S. 48 ff.

71 Siehe exemplarisch im Bauordnungsrecht § 63 BayLBO (Gebäudetyp-E) und dazu Gerd Motzke, Der „Gebäudetyp E“: Technik- und Rechtsrahmen, NZBau 2024, 594 ff.; Winfried Kluth, Rechtssichere Deregulierung als Grundlage für eine Transformation im Baurecht, NVwZ 2024, S. 1715 ff.

72 Michael Kloepfer, in: Schulte (Hrsg.), Handbuch Technikrecht, 2003, S. 133 f.; Walter Bayerlein, Zur rechtlichen Bedeutung von technischen Normen, DS 2008, S. 49 ff.

kreisen entwickelt und verabschiedet und anschließend dem Rechtsverkehr zur Verfügung gestellt. Sie müssen zur Entfaltung einer rechtlichen Wirkung im Bereich des öffentlichen Rechts<sup>73</sup> in Bezug genommen werden, da die Bindung privater Normsetzung auf den Mitgliederbereich begrenzt ist. Diese Inbezugnahme kann außenrechtswirksam durch Gesetz oder Rechtsverordnung erfolgen. Sie ist in den technisch geprägten Rechtsgebieten, vor allem im Produkt-, Technik- und Anlagenrecht sowie im Baurecht allgegenwärtig.

Technische Normen sind aufgrund der besonderen Rahmenbedingungen ihrer Entstehung durch einen besonderen Bias geprägt. Sie werden aus einem engen fachwissenschaftlichen Blickwinkel entwickelt, bei dem anders als im Verfahren der parlamentarischen Gesetzgebung nicht das breite Spektrum anderer Belange zu berücksichtigen ist. Das schließt es zwar nicht aus, dass auch allgemeine Belange, wie zum Beispiel die Frage der damit verbundenen Erfüllungslasten und bürokratischen Lasten ermittelt und berücksichtigt werden. Dies ist aber verfahrensrechtlich lediglich schwach abgesichert und geht auch über den Auftrag der Ausschüsse hinaus.<sup>74</sup> Hinzu kommt, dass in den Normungsausschüssen Vertreter der betroffenen Wissenschafts- und Industriebereiche durchaus auch ökonomische Eigeninteressen besitzen, weshalb das Modell auch aus kartellrechtlicher Perspektive kritisch hinterfragt wird.<sup>75</sup> Vor diesem Hintergrund wurden in der Praxis auch Mindestanforderungen an die Zusammensetzung und Verfahrenstransparenz für Normierungsausschüsse entwickelt.<sup>76</sup>

Im Bereich des Baurechts wird davon ausgegangen, dass viele Technische Normen erstens noch nicht die Anforderungen des Klimaschutzes beachten und zweitens noch sehr stark an Maximalvorstellungen ausgerichtet sind, bei denen Kostenfolgen wenig Beachtung fanden.<sup>77</sup> Sie bedürfen deshalb einer grundlegenden Revision, die längere Zeit in Anspruch nehmen wird. Auch ist bislang im Bereich der Technischen Normen eine bürokratiekriti-

---

73 Im Privatrecht werden sie als Erfahrungssätze über Generalklauseln und Sorgfaltsmaßstäbe integriert. Siehe Walter *Bayerlein*, Zur rechtlichen Bedeutung von technischen Normen, DS 2008, S. 49 (50 ff.).

74 In den Regeln der Normung des DIN e.V. wird immerhin auf den allgemeinen Nutzen abgestellt, der zu berücksichtigen ist.

75 Johanna *Keisenberg*, Technische Standardsetzung und das Europäische Kartellverbot, 2017.

76 Winfried *Kluth*, Rechtsetzungsdelegation auf Private und kooperative Rechtsetzung, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung, 2014, § 33, Rn. 60 ff.

77 Winfried *Kluth*, Rechtssichere Deregulierung als Grundlage für eine Transformation im Baurecht, NVwZ 2024, S. 1715 f.

sche Revision nicht durchgeführt worden. Deshalb kann derzeit nur über aufwendige Abweichungsverfahren zeitnah eine Anpassung vorgenommen werden.<sup>78</sup>

## 7. Komplexität und Unverständlichkeit von Rechtsvorschriften

Eine diffuse Ursache von Bürokratie- und Erfüllungslasten stellen besonders komplexe und deshalb komplizierte und unverständliche Normierungen dar, die es aus verschiedenen Gründen in zahlreichen Teilen der Rechtsordnung gibt.

Exemplarisch kann auf die für viele Unternehmen wichtigen Regelungen zur Fachkräfteeinwanderung und zur Feststellung von ausländischen Berufsqualifikationen verwiesen werden.<sup>79</sup> Auch aus dem Arbeits- und Sozialrecht können viele Beispiele angeführt werden. Ein besonders markantes Beispiel stellte die unklare Rechtslage bei Massenentlassungen dar, die unter anderem im Insolvenzverfahren von Air Berlin zu einem erheblichen Schaden führte, obwohl mit der Zuständigkeitsregelung keinerlei praktischer Nutzen verbunden war.<sup>80</sup>

## 8. Überregulierung unter anderem durch Compliance-Anforderungen

Von diesen Erscheinungsformen schlechter Gesetzgebung ist eine Tendenz zur Überregulierung zu unterscheiden, die sich unter anderem in dem großen Umfang an Compliance-Regelungen zeigt.<sup>81</sup> Bei vielen dieser Regelungen ist fraglich, ob der zusätzliche Aufwand in einem angemessenen Verhältnis zur Verbesserung der Qualität der Rechtsdurchsetzung steht. Untersuchungen zum praktischen Nutzen sind kaum vorhanden.

---

78 Zu Einzelheiten Winfried *Kluth*, Rechtssichere Deregulierung als Grundlage für eine Transformation im Baurecht, NVwZ 2024, S. 1715 (1717).

79 Exemplarisch Sebastian *Klaus*, § 4a AufenthG – eine Norm mit vielen offenen Detailfragen, ZAR 2023, S. 284 ff.

80 Richard *Giesen*, Bürokratische Überforderung im Arbeits- und Sozialrecht, NZA 2024, S. 81 ff.

81 Zur Entwicklung exemplarisch Gerald *Spindler*, in: Münchener Kommentar zum Aktiengesetz, 6. Aufl. 2023, AktG § 91 Rn. 63 ff.

### III. Aktuelle empirische Befunde im Überblick

#### 1. Vorbemerkung

Unnötig hohe Bürokratiekosten können durch einen personell überdimensionierten öffentlichen Sektor verursacht werden. Die Ausgaben des deutschen Staates gemessen am Bruttoinlandsprodukt (sog. Staatsquote) ist zwar zwischen 2021 und 2024 von 47,4 Prozent auf 51,5 Prozent gestiegen, liegen damit aber weiter unterhalb des Durchschnittswerts von 52,4 Prozent und bieten insoweit eher wenig Anlass für Kritik.<sup>82</sup> In den skandinavischen Staaten, die nach allen möglichen Rankings zu den am besten regierten und erfolgreichsten Staaten der Welt gehören<sup>83</sup>, ist die Staatsquote deutlich höher.

Ebenso wenig verfängt das Argument von einem, aufgeblähten öffentlichen Dienst. Diesbezüglich ist die empirische Evidenz noch klarer, denn Deutschland verfügt im internationalen Vergleich über einen eher schlanken öffentlichen Dienst.<sup>84</sup> Seit den neunziger Jahren, insbesondere nach der Wiedervereinigung, ist der öffentliche Dienst geschrumpft. Der Anteil der öffentlichen Beschäftigten an den Gesamtbeschäftigten liegt in Deutschland bei unter 11 Prozent, gegenüber 17,9 Prozent im OECD-Durchschnitt, und somit im unteren Drittel der OECD.<sup>85</sup> Inzwischen mehrten sich vielmehr Stimmen, die von einer personellen Unterausstattung sprechen und diese als Ursache für zu lange Wartezeiten und Verfahrensdauern sehen.<sup>86</sup>

---

82 Gesamtausgaben des Staates.

83 Bertelsmann Stiftung, Sustainable Governance Ranking.

84 Friedrich *Heinemann*/Margit *Kraus*/Paul *Steger*, Effizienz und Regulierung: Bürokratielasten im internationalen Vergleich, Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), 2024, S. 16.

85 *OECD*, Government at a Glance, 2021, S. 101.

86 Siehe exemplarisch Winfried *Kluth*, Rechtliche Auswirkungen des Fachkräftemangels in der öffentlichen Verwaltung. Zugleich Überlegungen zu Reaktionsmöglichkeiten von Verwaltung und Gesetzgeber, NVwZ-Online 7/2023.

## 2. Bürokratiekostenindex

Das Statistische Bundesamt führt einen Bürokratiekostenindex (BKI).<sup>87</sup> Durch ihn soll die bürokratische Belastung der Unternehmen greifbar gemacht und gezeigt werden, wie diese sich im Zeitverlauf entwickelt. Dabei zielt der BKI auf die Aufwände bei der Erledigung des klassischen „Papierkrams“ ab. Dazu gehören das Stellen von Anträgen, das Durchführen von Meldungen, Kennzeichnungen, die Meldungen zu Statistiken oder die Erbringung von Nachweisen. Die Bürokratiekosten sind somit als Teilbereich des Erfüllungsaufwands zu verstehen. Dieser umfasst den gesamten messbaren Zeitaufwand und die Kosten, welche durch die Befolgung bundesrechtlicher Vorschriften entstehen. Ergänzend zum klassischen „Papierkram“ werden im Erfüllungsaufwand also auch Aufwände berücksichtigt, die zum Beispiel durch Überwachungsmaßnahmen, Anpassungen von internen Prozessabläufen und Beschaffungen von Waren- und Sachleistungen (z. B. die Kosten einer Filteranlage oder eines Brandmelders) entstehen.

Beim BKI stehen im Blickfeld die Belastungen, die in Unternehmen entstehen, wenn diese aufgrund bundesrechtlicher Regelungen „Daten oder sonstige Informationen beschaffen, übermitteln oder verfügbar halten müssen“ (§ 2 Abs. 2 NKR-Gesetz). Diese Pflichten werden Informationspflichten genannt. Um die entstehenden Belastungen für Unternehmen auch weiterhin in Form von Bürokratiekosten abzubilden, beschloss die Bundesregierung 2012 als Teil des Programms „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ die Einführung des BKI. Die Basis des BKI bilden die Bürokratiekosten der Wirtschaft zum 1. Januar 2012. Bringt die Bundesregierung rechtliche Regelungen auf den Weg, die die Unternehmen zukünftig von Bürokratiekosten entlasten, so sinkt der BKI. Beschließt sie Regelungen, die neue bürokratische Belastungen in Form von „Informationspflichten“ für Unternehmen schaffen, führt dies zu steigenden BKI-Werten.

In seinem Bericht für das Jahr 2024 kommt es zu dem Ergebnis, dass die Belastung bei 98 Prozent liegt und damit unterhalb des Ausgangswerts von 2012, aber im Vergleich zu den Vorjahren wieder leicht gestiegen ist. Der BKI hat jedoch nur eine begrenzte Aussagekraft, weil die Bürokratiekosten real von 2011 bis 2023 von 40 Mrd. Euro auf 65 Mrd. Euro gestiegen sind, das Statistische Bundesamt aber die Kosten preisbereinigt darstellt.

---

87 Siehe <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/Erfuellungsaufwand/buerokratiekostenindex.html> (zuletzt abgerufen am 16.01.2025). Siehe Statistisches Bundesamt, Bürokratiekosten.

### 3. Nationaler Normenkontrollrat

Der Nationale Normenkontrollrat hat in seinem Jahresbericht 2024 auf einer identischen Erfassungsgrundlage festgestellt, dass die Erfüllungslasten der Wirtschaft im Zeitraum von 2021 bis 2023 erheblich gestiegen sind, sich im Jahr 2024 aber wieder etwas abgesenkt haben.<sup>88</sup>

Als wichtigste Kategorie der Kostenbelastung identifiziert der Nationale Normenkontrollrat den Erfüllungsaufwand. Dieser umfasst den messbaren Zeitaufwand und die Kosten, die eine neue Regelung für die Normadressaten Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und öffentliche Verwaltung unmittelbar auslöst oder einspart. Dabei kann es sich sowohl um einmalige als auch um dauerhafte Be- und Entlastungen handeln.

Im Zeitraum 2021 bis 2023 ist der jährliche Erfüllungsaufwand nach den Messungen des Nationalen Normenkontrollrat sehr stark angestiegen. Allein im Zeitraum 2022/23 wurde ein Aufwuchs an Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 9,3 Mrd. Euro festgestellt. Dieser erhebliche Anstieg konnte im Zeitraum 2023/24 weitestgehend gestoppt werden. So ist der jährliche Erfüllungsaufwand für alle drei Normadressaten um insgesamt knapp 400 Mio. Euro gestiegen. Die Wirtschaft konnte von einem jährlichen Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 433 Mio. Euro entlastet werden.

Der Nationale Normenkontrollrat gibt aber auch den Hinweis, dass sich durch die anstehende Umsetzung der EU-Richtlinie zur Nachhaltigkeitsberichterstattung neue Belastungen abzeichnen. Unternehmen werden damit verpflichtet, mit ihrem Jahresabschluss Informationen zum Umgang mit Nachhaltigkeitsrisiken und -auswirkungen über die gesamte Wertschöpfungskette bereitzustellen. Die Angaben sollen durch Wirtschaftsprüfer geprüft werden. Ab dem Geschäftsjahr 2028 werden insgesamt rund 14.600 Unternehmen von der Pflicht zur erweiterten Nachhaltigkeitsberichterstattung betroffen sein. Diese Unternehmen werden laut Regierungsentwurf<sup>89</sup> mit jährlichen Bürokratiekosten in Höhe von insgesamt rund 1,6 Mrd. Euro belastet. Noch nie wurde durch nur ein einziges Vorhaben ein so hoher Aufwuchs an Bürokratiekosten ausgelöst. Hinzu kommt nochmal einmaliger Erfüllungsaufwand in Höhe von rund 847 Mio. Euro.<sup>90</sup>

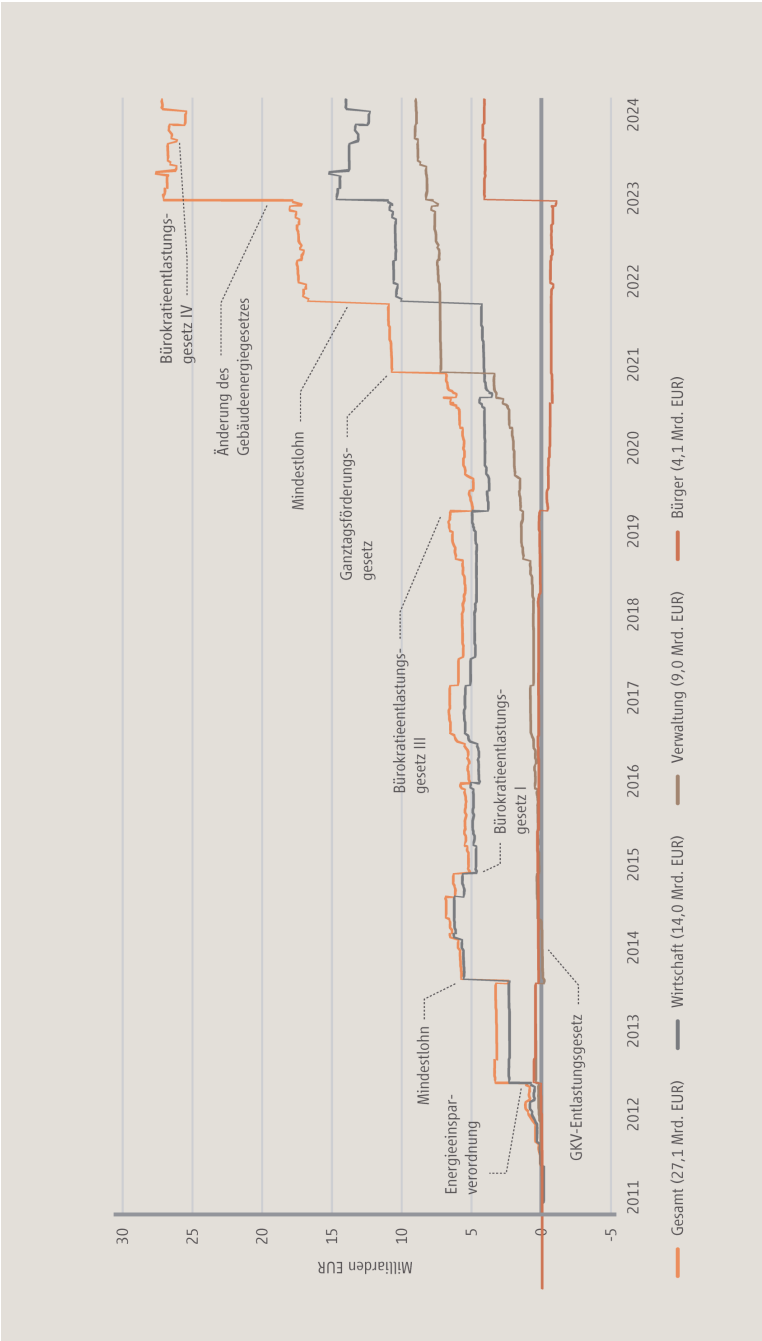
---

88 *Nationaler NKR*, Jahresbericht 2024: Gute Gesetze, Digitale Verwaltung, Weniger Bürokratie, S. 73 ff.

89 BT-Drs. 20/12787 vom 9. September 2024.

90 [https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Jahresberichte/2024-jahresbericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Jahresberichte/2024-jahresbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=3), Gute Gesetze, Digitale Verwaltung, Weniger Bürokratie, S. 75.

Abbildung 1: Entwicklung des Erfüllungsaufwands seit 2011



Quelle: Nationaler Normenkontrollrat, Jahresbericht 2024.

Im Schatten des wiederkehrenden Erfüllungsaufwands ist nach Ansicht des Nationalen Normenkontrollrats die Aufmerksamkeit für den einmaligen Erfüllungsaufwand bislang zu gering ausgeprägt. Deshalb wird dieser Aspekt ebenfalls eindringlich thematisiert.

Der einmalige Erfüllungsaufwand beträgt nach den Berechnungen des Nationalen Normenkontrollrats für alle drei Normadressatengruppen im Berichtszeitraum 2023/2024, das heißt von Mitte 2023 bis Mitte 2024, rund 6,5 Mrd. Euro. Die größte Belastung treffe dabei die Wirtschaft. Zwar sei der Einmalaufwand im Berichtszeitraum deutlich geringer als im letzten Berichtszeitraum 2022/23, also von Mitte 2022 bis Mitte 2023, aber immer noch höher als in den meisten der vorangegangenen Berichtszeiträume.

Die Besonderheiten des einmaligen Aufwandes charakterisiert der Nationale Normenkontrollrat folgendermaßen: „Während der jährliche Erfüllungsaufwand sinnbildlich mit wiederholten Tätigkeiten, das heißt einer gewissen Routine, assoziiert werden kann, wird der Umstellungsaufwand von den Betroffenen oftmals als besonders belastend wahrgenommen. Studien zeigen, dass die gefühlte Belastung des Umstellungsaufwands deshalb als besonders hoch eingeschätzt wird, weil sie zusätzlich zum ohnehin fordernden Alltagsgeschäft, das heißt „außer der Reihe“ bewältigt werden muss.“<sup>91</sup>

Bislang habe die Bundesregierung keinen Mechanismus gefunden, um den Einmalaufwand wirksam zu begrenzen. Demgegenüber habe der Nationale Normenkontrollrat wiederholt vorgeschlagen, den einmaligen Erfüllungsaufwand stärker dadurch ins Bewusstsein der Politik zu bringen, dass er beim jährlichen Erfüllungsaufwand angerechnet wird. Demnach sollten einmalige Belastungen im Sinne eines „Abschreibeverfahrens“ jährlich zu 25 Prozent angerechnet und über die „One in, one out“-Regel kompensiert werden.<sup>92</sup>

Neben dem Erfüllungsaufwand führt der Nationale Normenkontrollrat als weiteren belastenden Faktor eindringlich und ausführlich den aktuellen und zukünftigen Personalmangel in der öffentlichen Verwaltung an, da sich daraus unter anderem längere Verfahrenslaufzeiten ergeben können.<sup>93</sup>

---

91 *Nationaler NKR*, Jahresbericht 2024: Gute Gesetze, Digitale Verwaltung, Weniger Bürokratie, S. 77.

92 *Nationaler NKR*, Jahresbericht 2024: Gute Gesetze, Digitale Verwaltung, Weniger Bürokratie, S. 77.

93 *Nationaler NKR*, Jahresbericht 2024: Gute Gesetze, Digitale Verwaltung, Weniger Bürokratie, S. 76 f.

Der Nationale Normenkontrollrat weist unter anderem darauf hin, dass der Staat im Lichte fehlender Fach- und Arbeitskräfte die Frage in den Vordergrund rücken muss, ob er die Aufgaben, die er sich selbst gibt, überhaupt noch erfüllen kann. Das vorhandene Verwaltungspersonal reiche bereits heute nicht aus. Die Lage werde sich in den kommenden Jahren dramatisch verschärfen. Es folgt die drastische Feststellung: „Statt an dieser Stelle gegenzusteuern, wird Deutschland immer komplizierter.“<sup>94</sup> Der Erfüllungsaufwand sei nicht mehr nur Gradmesser für die Kostenseite, sondern auch für die Aufgabenlast und Handlungsfähigkeit der Verwaltung insgesamt.

In einem weiteren Gedankenschritt wird die grundsätzliche Dimension der Thematik angesprochen: „Auch um das Vertrauen von Bürgerinnen und Bürgern in die staatliche Handlungsfähigkeit sicherzustellen, muss künftig jeder zusätzliche Euro Erfüllungsaufwand, der mehr Personal kostet, kritisch hinterfragt werden.“<sup>95</sup> Dafür brauche es eine Belastungsbremse für die Verwaltung.

Zu deren Operationalisierung wird vorgeschlagen, die für die Wirtschaft etablierte „One in, one out“-Regel auf die Verwaltung zu übertragen. Dies sollte kombiniert werden mit dem verstärkten Einsatz von Praxischecks, die nicht nur Unternehmen einbeziehen, sondern auch nach gezielten Entlastungsmöglichkeiten für die Verwaltung suchen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass nach der Lageeinschätzung durch den Nationalen Normenkontrollrat trotz zahlreicher Maßnahmen zum Abbau von Bürokratielasten auch in naher Zukunft mit steigenden Belastungen zu rechnen ist und zugleich durch die Überlastung der öffentlichen Verwaltung auch von dort zusätzliche Belastungen in Gestalt von längeren Verfahrensdauern zu befürchten sind. Der Handlungsbedarf wird als sehr dringend eingestuft.

#### 4. Neue Untersuchungsansätze in Einzelstudien

Neben dieser bislang noch nicht umgesetzten Forderung nach einer systematischeren Vorgehensweise hat sich in der Bürokratieforschung der letzten Jahre auch der Aspekte der subjektiven Wahrnehmung von Belastungen

---

94 *Nationaler NKR*, Jahresbericht 2024: Gute Gesetze, Digitale Verwaltung, Weniger Bürokratie, S. 76.

95 *Nationaler NKR*, Jahresbericht 2024: Gute Gesetze, Digitale Verwaltung, Weniger Bürokratie, S. 76.

als eigenständiger Aspekt herausgebildet, weil davon unter anderem die Investitionsbereitschaft und die „Stimmung“ in den Unternehmen abhängen.

In einer Studie des Instituts für Mittelstandsforschung Bonn (IfM) aus dem Jahr 2019<sup>96</sup> wurde in diesem Sinne genauer untersucht, wie die Unternehmen die sie betreffenden Bürokratielasten wahrnehmen. Diese Studie kam zu dem Ergebnis, dass in Abhängigkeit von der Intensität des Belastungsempfinden des wahrgenommenen Aufwands zur Erfüllung bürokratischer Erfordernisse und der Emotionen, die Bürokratie bei Unternehmen hervorrufen, drei Wahrnehmungstypen identifiziert werden können: (1) der Unbelastete Typ, (2) der Pragmatische Typ und (3) der Verdrossene Typ. Bedenklich war, dass inzwischen mehr als jedes zweite Unternehmen in Deutschland zu Typ 3 gehört. Dabei wurde auch deutlich, dass große Unternehmen mit umfangreichen Ressourcen die Bürokratielasten deutlich weniger spüren als kleine und mittlere Unternehmen. Das hängt damit zusammen, dass es sich oft um Fixkosten handelt, die sich bei kleinen und mittleren Unternehmensgrößen deutlich stärker auswirken.

Eine weitere Erkenntnis der IfM-Studie bestand darin, dass ein erheblicher Anteil der Unternehmen dem Nutzen von bürokratischen Regeln und Vorschriften skeptisch gegenübersteht. Oftmals sind Unternehmen inzwischen nach eigenen Angaben kaum in der Lage, alle bürokratischen Erfordernisse vollumfänglich umzusetzen. Ein beträchtlicher Teil von ihnen baut ganz bewusst Bürokratie „autonom ab“, ignoriert also die gesetzlichen Vorgaben. Das ist rechtsstaatlich bedenklich. Man kann deshalb davon sprechen, dass in der Wahrnehmung von Bürokratielasten inzwischen ein Kippunkt erreicht ist. Diese werden nicht nur als lästig, sondern als bedrohlich und demotivierend wahrgenommen. Positiv ist allerdings die ebenfalls gewonnene Erkenntnis, dass die Unternehmen eine hohe Bereitschaft zeigen, die Politik im Prozess des Bürokratieabbaus aktiv zu unterstützen.

Eine daran anschließende IfM-Studie aus dem Jahr 2023 bestätigt diesen Befund und zeigt, „dass die Unternehmen in Deutschland eine sehr hohe und steigende Bürokratiebelastung wahrnehmen. Diese manifestiert sich zunehmend nicht nur in negativen realwirtschaftlichen Auswirkungen, sondern beeinträchtigt maßgeblich auch die Freude an der unternehmerischen Tätigkeit. Die Befragung zeigt auch, dass die Belastungswirkungen der Bürokratie aus Sicht der Unternehmen deutlich über den (statistisch er-

---

96 IfM Studie, Bürokratiawahrnehmung von Unternehmen, IfM Materialien Nr. 274, 2019.

fassten) Zeit- und Kostenaufwand hinausgehen. Mindestens gleiche, wenn nicht sogar höhere Bedeutung kommt verschiedenen Faktoren wie den psychologischen Kosten, den Opportunitätskosten und den Folgewirkungen auf Investitionen und Wettbewerbsfähigkeit zu. Nicht nur rechtsstaatlich bedenklich ist, dass viele Unternehmen sich nicht in der Lage sehen, alle Bürokratievorschriften zu erfüllen und zum Teil diese bewusst nicht umsetzen. Generelle Defizite sehen die Unternehmen im Hinblick auf Sinnhaftigkeit, Praxistauglichkeit und Verhältnismäßigkeit vieler zu beachtender Rechtsvorschriften.<sup>97</sup>

Werner Jann, der sich seit vielen Jahren mit der Thematik befasst, hat deren Entwicklung und den aktuellen Handlungsbedarf in „zugespitzten Thesen“ zusammengefasst<sup>98</sup>, die unter anderem hervorheben, dass es eine technokratische Illusion wäre anzunehmen, Bürokratie könne durch wissenschaftliche Methoden, etwa Gesetzesfolgenabschätzung oder noch bessere und direktere Digitalisierung, einfach und konfliktfrei (also unpolitisch) reduziert werden. Entbürokratisierung stellt nach seiner Meinung immer eine politische Frage dar und hängt somit von Akteurs- und Interessenkonstellationen ab. Sie ist wie „Bessere Rechtsetzung“ eine Querschnittspolitik und nur erfolgreich, wenn politische Unterstützung gegenüber den im Zweifelsfall mächtigeren Sektor- und Ressortinteressen, die durch Interessengruppen, Fachpolitiker und den entsprechenden Fachbehörden verstärkt und geschützt werden, mobilisiert werden kann. Das entspricht auch der Einschätzung anderer Autoren, wie zum Beispiel dem langjährigen Vorsitzenden des Nationalen Normenkontrollrates *Johannes Ludewig*.<sup>99</sup> Zudem ist nach Jann eine Vorstellung naiv, man könne Bürokratie, Regelungswut, Verwaltungswirrwarr oder wie immer die beliebten Stereotypen heißen, einmal und endgültig ausrotten. Das angemessene Bild des Bürokratieabbaus als Aufgabe der Rechtspolitik ist nicht der große, neue Architektenentwurf, sondern der gepflegte Garten. Auch hier muss immer wieder, jedes Jahr oder öfter, beschnitten, ausgedünnt, Wildwuchs entfernt und erneuert werden. „Und gerade Gärtner sind nicht dafür bekannt, dass sie ewig jammern und klagen. Die Rechtspolitik solle sich daran ein Beispiel nehmen.“

97 IfM Studie, Analyse zur Bürokratiebelastung in Deutschland, 11/2023, S. 76.

98 Werner Jann, Bürokratieabbau: Und ewig grüßt das Murmeltier, ZRP 2023, S. 247 (250 f.).

99 Johannes Ludewig, Bürokratie, Regulierung, Verwaltung in der Krise, 2021.

## 5. Beispiele für Bürokratielasten und Vorschläge zu ihrer Abschaffung oder Reduktion

Um das breite Spektrum der Regelungen und behördlichen Praktiken zu verdeutlichen, durch die für Unternehmen Bürokratielasten begründet werden, soll an dieser Stelle eine Auswahl von Beispielen angeführt werden, mit denen sich unter anderem auch der Nationale Normenkontrollrat<sup>100</sup> und andere Institutionen kritisch beschäftigt haben. Dabei soll zugleich aufgezeigt werden, dass und wie diese Lasten etwa durch die Anwendung eines Bürokratiefilters vermieden oder gemindert werden können.

### a) Misstrauen des Staates und Sorge vor Kontrollverlust

Ein anschauliches Beispiel für staatliches Misstrauen gegenüber Unternehmen findet sich in § 48 Satz 4 Gebäudeenergiegesetz: „Wer geschäftsmäßig an oder in einem Gebäude Arbeiten im Sinne des Satzes 3 für den Eigentümer durchführen will, hat bei Abgabe eines Angebots auf die Pflicht zur Führung eines Beratungsgesprächs schriftlich hinzuweisen.“ Dies bedeutet, dass ein Handwerker verpflichtet ist, seinen Kunden schriftlich darauf hinzuweisen, dass er ihn vor dem Kauf einer neuen Heizung beraten muss. Als ob ein Kunde Geld für eine neue Heizung ausgibt, ohne sich vorher beraten zu lassen. Der Handwerker ist gesetzlich auch noch verpflichtet, dies zu dokumentieren. Wenn er den Kunden beraten hat, aber vergessen hat, dies zu dokumentieren, drohen ihm bis zu 5.000 Euro Bußgeld.

### b) Praxisferne des Gesetzgebers

Unverständliche Regelungen finden sich immer wieder in Förderrichtlinien: „Die Deminimis- Erklärung ist unverständlich. Mir war nicht klar, ob diese benötigt wird oder nicht ...“, „speziell das Deminimis-Thema hat

---

100 *Nationaler NKR*, 10 Ziele – 60 konkrete Beispiele des NKR zum Bürokratieabbau, 2024 (zuletzt abgerufen am 16.01.2025). Siehe weiter *Normenkontrollrat Baden-Württemberg*, Entlastungen für das Bäckerhandwerk, 2021; ders., Ein Schlüssel zu schnelleren Genehmigungen. Projektorientierte Verfahrenssteuerung, 2022; Mathias *Habersack*, Gesetzesfolgen für Familienunternehmen abschätzen, 2020; Stiftung Familienunternehmen, Regulatorische und finanzielle Belastungen durch EU-Gesetzgebung in vier Mitgliedstaaten, 2023.

zusätzliche Internet-Recherche benötigt und war dennoch nur schwer verständlich“, „ich habe bis jetzt keine Ahnung, was diese Deminimis-Sache ist – entweder für Privatpersonen weglassen oder genauer erklären, was es damit auf sich hat.“<sup>101</sup>

c) Absicherungsbemühen der Verwaltung, Dokumentationspflicht statt Eigenkontrolle

Nach der Lebensmittelhygieneverordnung der EU (EU-Verordnung (EG) Nr. 853/2004) müssen Bäckereien durch Eigenkontrolle sicherstellen, dass bei der Lagerung von Lebensmitteln die erforderliche Kühltemperatur eingehalten wird. Lebensmittelkontrolleure verlangen dafür zusätzlich eine schriftliche Dokumentation der täglichen Temperaturkontrolle. Hierzu muss der Bäcker täglich zu einem bestimmten Zeitpunkt die Temperaturanzeige der Kühlgeräte ablesen und die jeweilige Temperatur in einer Liste dokumentieren; dies selbst dann, wenn das Kühlgerät bei Temperaturverlust ein Tonsignal abgibt und die Temperatur automatisiert protokolliert wird. Ein Bäcker berichtete: „Wenn mein Handy klingelt, ist es entweder ein Kunde, meine Frau oder mein Kühlgerät. Alle mit erhöhter Temperatur.“<sup>102</sup>

d) Perfektionismus

Regulatorischer Perfektionismus findet sich unter anderem im Arbeitsschutzgesetz (ArbSchG). Dort schreibt § 5 ArbSchG vor, dass der Arbeitgeber zu beurteilen hat, welche Gefährdung für seine Beschäftigten mit ihrer Arbeit verbunden ist, um zu ermitteln, welche Maßnahmen des Arbeitsschutzes erforderlich sind. Nach dem Mutterschutzgesetz müssen außerdem bei jeder Beurteilung auch mutterschutzrechtliche Aspekte berücksichtigt werden, selbst wenn die jeweilige Tätigkeit gar nicht von einer Frau ausgeübt wird und dies auch in absehbarer Zeit nicht der Fall sein wird. Es gibt Arbeitsplätze, die noch nie von einer Frau besetzt waren und möglicherweise auch nie werden (z. B. Stahlarbeiten). Eine solche Beurteilungspflicht ist praxisfremd.

---

101 Interview im Rahmen der Studie „Vereinfachung von Landesförderprogrammen“, Empfehlungsbericht des Normenkontrollrats Baden-Württemberg, 2023.

102 Empfehlungsbericht des Normenkontrollrats Baden-Württemberg, 2021.

e) Fehlende Digitalisierung und Perfektionismus

Nach der Geldwäsche-Richtlinie der EU sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, ein Transparenzregister einzurichten, das den wirtschaftlichen Eigentümer eines Unternehmens ausweist. Auf diese Weise soll der Geldwäsche und der Terrorismusbekämpfung vorgebeugt werden. Die Handelsregister weisen bereits den wirtschaftlichen Eigentümer eines Unternehmens aus. Österreich, Frankreich und Italien haben ein sogenanntes Teilregister eingerichtet, das heißt vorhandene Unternehmensregister wurden um eine Spalte mit dem wirtschaftlichen Eigentümer erweitert. Vorbildlich ist Österreich. Dort wurde zwischen dem Firmenbuch (Handelsregister) und dem Transparenz(teil)register ein automatischer Datenverkehr eingerichtet (Once Only). So mussten 80 Prozent der Unternehmen in Österreich, deren wirtschaftliche Eigentümer bereits aus dem Firmenbuch hervorgehen, ihre Daten nicht erneut melden. Deutschland hat mit Hinweis auf Qualitätsmängeln in den Handelsregistern und fehlenden Digitalisierungsmöglichkeiten ein vollständig neues Register eingerichtet. Sämtliche meldepflichtigen Unternehmen mussten ihre gesamten Stammdaten erneut angeben.<sup>103</sup>

f) Perfektionismus, Steuerungsabsicht, Unverhältnismäßigkeit

Mit der A1-Bescheinigung wird nachgewiesen, dass für einen Arbeitnehmer das Sozialversicherungsrecht seines Heimatlandes gilt. Sie dient dem Arbeitnehmerschutz. Ein Arbeitgeber muss sie beantragen, wenn er einen Arbeitnehmer vorübergehend in ein anderes EU-Land entsendet, und sei es auch nur für eine kurze Dienstreise, zum Beispiel einen Messebesuch oder ein Gespräch mit Vertragspartnern an einem Tag. Auch wenn es inzwischen Erleichterungen bei der Digitalisierung des Antragsprozesses gibt, ist unverständlich und überbürokratisiert, dass die Nachweispflicht bereits bei einem Tag Dienstreise besteht. Die Wirtschaft fordert vergeblich, die Nachweispflicht erst ab dem sechsten Tag gelten zu lassen.<sup>104</sup>

---

103 Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), Belastungen durch das Transparenzregister der EU-Geldwäscherichtlinie, 2023.

104 Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), Regulatorische und finanzielle Belastungen durch die A1-Bescheinigung, 2023.

g) Belastung durch uneinheitliche Planungs- und Genehmigungsverfahren

Landesspezifische Regelungen in den Landesbauordnungen, vor allem beim Brandschutz, erschweren die unternehmerische Tätigkeit. Ziel sollte eine bundesweite Harmonisierung sein, damit Unternehmen bundesweit einheitlich vorgehen können (Rechts- und Wirtschaftseinheit).

Auch für die Genehmigungen von Großraum- und Schwertransporten sollten bundeseinheitliche Regelungen geschaffen werden. Unterschreitungen von genehmigten Abmessungen sollten praxistauglich zugelassen werden.

Zudem sollten Stichtagsregelungen für Antragsunterlagen eingeführt werden, damit diese nicht neu eingereicht werden müssen, wenn sich zwischenzeitlich die gesetzlichen Vorgaben ändern.

Es sollte eine alleinige Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgerichts bei Klagen gegen länderübergreifende und national bedeutsame Infrastrukturvorhaben eingeführt werden (wie bei § 50 Abs. 1 Nr. 6 VwGO für LNG-Terminals).

h) Komplizierter Verwaltungsvollzug und zu geringe Entscheidungsspielräume der Behörden

Oft werden auch bei Bagatellbeträgen Rückforderungen geltend gemacht, bei denen der Aufwand höher ist als der Betrag. Darauf sollte verzichtet werden, wenn keine Rückzahlung zu erwarten ist, zum Beispiel für überzahlte Sozialhilfe bis zu 100 Euro.

Zur Plausibilisierung von Angaben gängige Nachweise statt verpflichtender Vordrucke, zum Beispiel beim Bildungs- und Teilhabepaket einfache Kostennachweise, wie Eintrittskarten fürs Museum, akzeptieren.

Bei der Abrechnung der Personalkosten von Kommunen, die die Aufgaben der Grundsicherung für Arbeitsuchende übernommen haben, sollte diese pauschaliert erfolgen statt in aufwendiger Spitzabrechnung.

i) Förderbedingungen deutlich vereinfachen

Förderprogramme sind durchweg durch aufwendige Antragstellungen gekennzeichnet. Dadurch wird der Aufwand erhöht und es werden viele Antragsteller abgeschreckt. Fördergegenstände sollten jeweils inhaltlich ohne Überschneidungen von Förderprogrammen klar abgegrenzt und alle

Voraussetzungen (z. B. Eigenanteile) an einem Ort veröffentlicht werden. Zudem sollte der Umfang der Nachweise für die Mittelverwendung im angemessenen Verhältnis zur Höhe der Förderung stehen.

#### j) Vergaberecht und öffentliches Beschaffungswesen vereinfachen

Die mehrfach erweiterten vergaberechtlichen Regelungen auf Länderebene sollten vereinheitlicht oder – besser – wegen ihrer geringen Wirksamkeit abgeschafft werden.

An dieser exemplarischen Übersicht wird deutlich, wie weit die Ursachen für Bürokratielasten thematisch gestreut sind, dass sie auf den verschiedenen Ebenen der Normsetzung und des Normvollzugs entstehen und wie vielfältig und teilweise naheliegend die Möglichkeiten einer Reduktion sind.

### *IV. Forschungsstand zu den Ursachen von Bürokratie- und Erfüllungslasten*

Bereits in den eingangs zitierten Untersuchungen von *Max Weber* wird deutlich, dass in Bürokratie ein Herrschaftsanspruch zum Ausdruck kommt.<sup>105</sup> Dieser ist in einem demokratischen Verfassungsstaat, der sich an die eigenen Regeln hält, grundsätzlich legitim, und zwar sowohl aus demokratischer als auch aus rechtsstaatlicher Perspektive. Das verfassungskonform beschlossene Parlamentsgesetz ist ein legitimes Steuerungsinstrument.<sup>106</sup>

Gerade weil das so ist, muss die Rücksichtnahme auf Bürokratie- und Erfüllungslasten durch den Gesetzgeber „verinnerlicht“ werden, als Ausdruck seiner Pflicht zu guter Gesetzgebung und zur Aufmerksamkeit gegenüber den Belangen der Gesellschaft.<sup>107</sup>

Dass es weiterhin ein unzureichendes Problembewusstsein in den Köpfen der Politiker und vor allem der Ressortleitungen zu konstatieren gibt, ist nicht in erster Linie eine Folge von Desinteresse oder fehlendem abstraktem Problembewusstsein. Vielmehr dürften die Hauptursachen in dem Anstieg von Steuerungsansprüchen im Mehrebenensystem auch vor dem

---

105 Siehe oben S. 1.

106 Gregor *Kirchhoff*, Die Allgemeinheit der Gesetze, 2009.

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

Hintergrund der zahlreichen gesellschaftlichen und ökonomischen Transformationsprozesse liegen, die vor allem die Wirtschaft und damit die Unternehmen betreffen. Die in vielen Bereichen sicherlich auch gerechtfertigte Dringlichkeit einer transformierenden Gesetzgebung führt immer wieder zur Vernachlässigung der Aufmerksamkeit für die Bürokratielasten beziehungsweise ihrer vermeintlichen Rechtfertigung durch die Bedeutung der Steuerungsziele. Dabei wird jedoch verkannt, dass gerade in einem anspruchsvollen Transformationsprozess die unternehmerischen Ressourcen für die Transformation als solche eingesetzt werden sollen und nicht durch die Erfüllung von Bürokratielasten unnötig gebunden werden dürfen.

Allerdings muss die Lage in Bezug auf den politischen Prozess, der Gesetzgebung prägt, realistisch eingeschätzt werden. *Werner Jann* weist zutreffend darauf hin, dass die Vorschläge zur Vereinfachung oder Abschaffung von Regelungen im Detail immer wieder auf erhebliche Widerstände stoßen, weil sie die Interessen sektoraler Politik-Netzwerke und damit der jeweiligen Ressorts berühren: „Detailregelungen sind in aller Regel nicht „Ausgeburt der Phantasie unterbeschäftigter Bürokraten“, sondern sind Ergebnis spezieller Interessen von Verbänden, Politikern und Fachverwaltungen, die sich über Jahrzehnte in Regelungen, die immer wieder verfeinert werden, niedergeschlagen haben. Diese ‚Spezialisten‘ der jeweiligen Politikbereiche sind im Konfliktfall meist durchsetzungsfähiger als die Promotoren der Entbürokratisierung, das heißt prinzipiell sind ‚Generalisten‘, die sich für verwaltungspolitische Reformen wie Bürokratieabbau einsetzen, dem Netzwerk der ‚Spezialisten‘ der betroffenen Politikbereiche in Wirtschaft, Gesellschaft, Politik und Verwaltung unterlegen.“<sup>108</sup> Dieses Machtgefälle kann nur durch klare Vorgaben durch die Regierungschefs und eine entsprechende „politische Grundströmung“ korrigiert werden.<sup>109</sup>

Hinzu kommt die in neueren Studien und Umfragen herausgearbeitete „Kultur des Absicherns“<sup>110</sup>, die dazu führt, dass Gesetzgeber und Verwaltung im Zweifel dazu neigen umfangreichere und detaillierte Vorgaben für unternehmerisches und privates Handeln zu formulieren, um dem Vorwurf eines Steuerungsdefizits zu entgehen und das eigene Handeln gegenüber

---

108 *Werner Jann*, Bürokratieabbau: Und ewig grüßt das Murmeltier, ZRP 2023, S. 247 (249 f.).

109 *Nicolai Dose*, Weshalb Bürokratieabbau auf Dauer erfolglos ist, und was man trotzdem tun kann, der moderne Staat 2008, S. 99 (112).

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

Kritik abzusichern. Auch insoweit bedarf es eines Umdenkens und der Etablierung einer „Kultur der Ermöglichung“<sup>111</sup>, durch die unternehmerisches Engagement gefördert wird.

---

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

## 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.

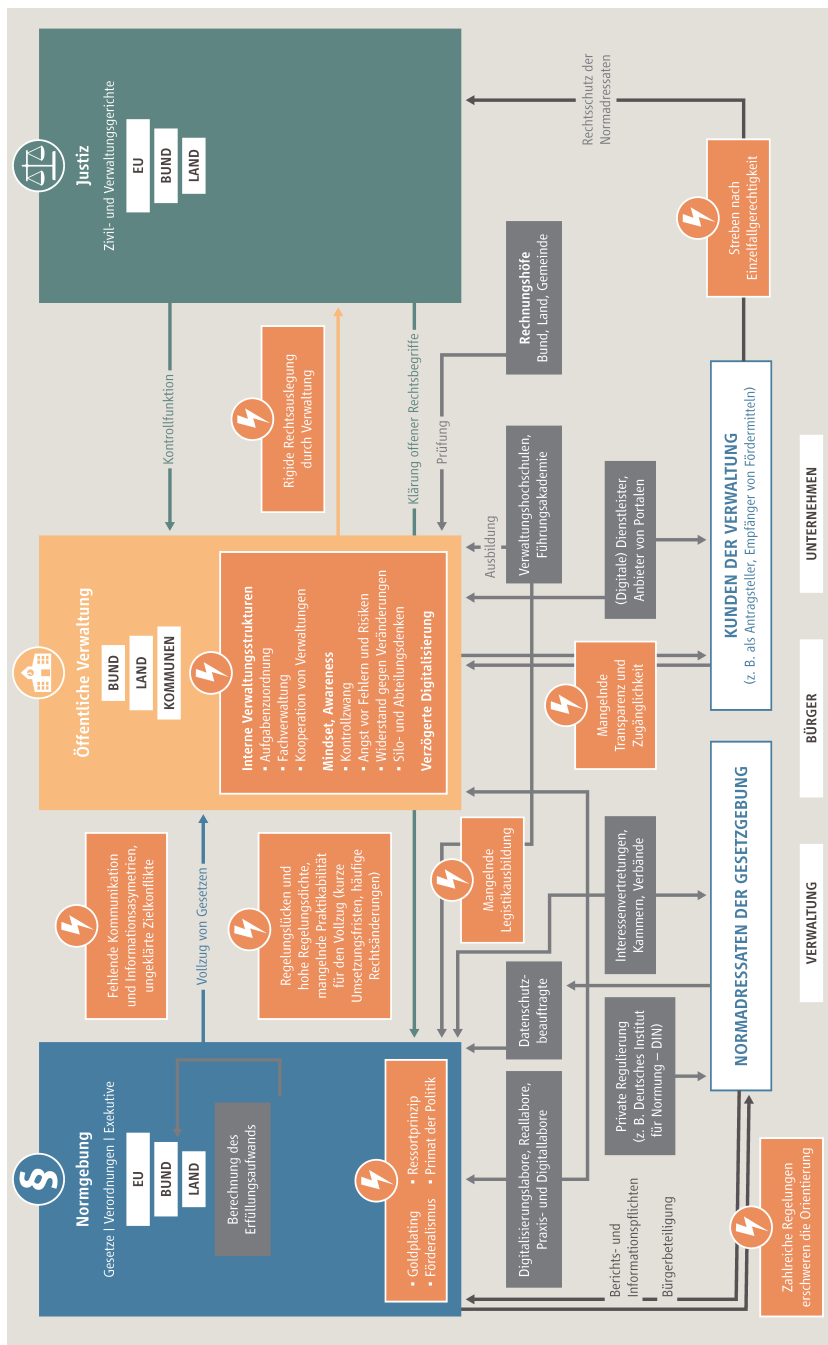
Aufgrund des internen Charakters von Verwaltungsvorschriften, die nicht zwingend veröffentlicht werden<sup>123</sup>, sind an dem Verfahren ihrer Erarbeitung nur Dienststellen des Bundes und der Länder beteiligt.

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 Gesetzentwürfen 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.



## D. Empirie und Theorie der Hindernisse

### *I. Empirische Befunde im Überblick*

Der Umstand, dass trotz der ständigen Präsenz der Thematik immer wieder kritisiert und festgestellt wird, dass es zu neuen und nicht unerheblichen Bürokratie- und Erfüllungslasten kommt und zugleich die subjektive Lageeinschätzung durch die betroffenen Unternehmen kritischer und nicht besser geworden ist, lässt erkennen, dass es nach wie vor einen erheblichen Handlungsbedarf gibt. Dieser schließt auch die Suche nach neuen Instrumenten und Strategien ein.

Die darauf ausgerichtete Forschung sollte sowohl auf der Verständnisebene (Wie kommt es zu diesem Befund?) als auch auf der Ebene von Strategien und Instrumenten ansetzen und dabei die Aufmerksamkeit vor allem darauf lenken, wie die Durchsetzungskraft von anerkannten Leitgedanken der Bürokratieforschung erhöht werden kann.

Für die Ausrichtung dieser Forschung ist eine auf den Entwicklungszustand von Gesellschaft und Wirtschaft bezogene Standortbestimmung unerlässlich. Die Entwicklung der letzten zwanzig Jahre war dadurch gekennzeichnet, dass in Deutschland und vielen westlichen Gesellschaften umfangreiche finanzielle Ressourcen für die Lösung anstehender Herausforderungen zur Verfügung standen und auch viele Unternehmen steigende finanzielle Belastungen durch Wachstum bei Umsatz und Erträgen ausgleichen konnten. Dieser Zustand ist seit einiger Zeit durch eine negative Entwicklung von Wirtschaft und Staatsfinanzen abgelöst worden, wobei gleichzeitig ein mehrschichtiger und anspruchsvoller Transformationsprozess zu bewältigen ist. Dieser bezieht sich auf die Maßnahmen zum Klimaschutz, die die Entwicklung einer postfossilen Wirtschaft und Gesellschaft verlangen, sowie auf den demografischen Übergang, der die sozialen Sicherungssysteme und den Arbeitsmarkt herausfordert.

Beide Entwicklungen verlangen aus Sicht politischer Entscheidungsträger jeweils Akte einer weitreichenden Transformationsgesetzgebung, die nicht ohne erhebliche Folgelasten realisierbar ist. Denn wo tiefgreifende, bisweilen disruptive Umgestaltungen des Rechts vorgenommen werden (müssen), entstehen auch hohe Anpassungslasten.

Vor diesem Hintergrund erhöht sich aber auch die Dringlichkeit einer Verbesserung der Rechtsetzung sowohl in Bezug auf ihren Wirksamkeits-

grad als auch hinsichtlich der ausgelösten Bürokratie- und Erfüllungslasten für Unternehmen, die den Transformationsprozess durch zahlreiche Innovationen ermöglichen und mitgestalten müssen. Ihnen muss deshalb besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden, damit sie die ihnen zur Verfügung stehenden knappen personellen und finanziellen Ressourcen bestmöglich für diese zentralen Aufgaben einsetzen können. Es geht also um eine Optimierung der Ressourcenallokation im gesamtgesellschaftlichen Interesse.

## *II. Ambivalenz der Charakterisierung als Daueraufgabe*

### **1. Daueraufgabe als Herausforderung für die Aufmerksamkeit**

Die durchaus zutreffende Charakterisierung des Bürokratieabbaus als Daueraufgabe<sup>140</sup> kann den Blick dafür verstellen, dass die damit konkret verbundenen Herausforderungen und ihre Dringlichkeit durchaus stärker in das Bewusstsein der politischen Akteure verankert werden kann. Daueraufgaben haben mit der Herausforderung zu kämpfen, dass sich die Aufmerksamkeit sowohl von Politik und Gesetzgebung als auch von beobachtender Wissenschaft immer wieder neuen Themenfeldern zuwenden will und muss. Das Aufmerksamkeitspotenzial jedes sozialen Systems ist begrenzt und verlangt deshalb nach Schwerpunktsetzungen. Dadurch verlieren Themenfelder, die weniger Beachtung finden, nicht an Bedeutung.

Im Fall der Bürokratie- und Erfüllungslasten vermitteln die nach weitgehend gleichem Muster ablaufenden Reaktionsprozesse, bei denen vor allem der Abbau überflüssiger Regelungen im Vordergrund steht, den Eindruck, dass viel geleistet wird. In Wirklichkeit wird dadurch aber ein Gewöhnungseffekt erzeugt, der die Dringlichkeit von weitergehenden Handlungsbedarfen kaschiert.

### **2. Das Problem der Einzelfallorientierung**

Ein zentrales Problem ist dabei, dass im Rahmen der Gesetzgebungsverfahren die Gesetzesfolgenabschätzung auf den Einzelfall (der Gesetzgebung) bezogen ist mit der Folge, dass bestehende (unterschiedliche) Vorbelastun-

---

140 Siehe nur Werner Jann, Bürokratieabbau: Und ewig grüßt das Murmeltier, ZRP 2023, S. 247 ff.

gen nicht oder kaum berücksichtigt werden. Auch die Maßgabe „One in, one out“ ist alleine zu kurzfristig und kaum in der Lage, die Gesamtbelastung von Unternehmen einzuschätzen. Sie kann allenfalls dazu beitragen, den Status quo zu sichern.

Neben der Orientierung am einzelnen Gesetz ergeben sich Wahrnehmungsverzerrungen auch deshalb, weil sich die gleiche Regelung bei Unternehmen unterschiedlicher Größe und unterschiedlicher Branchen ganz unterschiedlich auswirken können. Das ist für den Aspekt der Unternehmensgröße bereits vielfach aufgezeigt und quantifiziert worden.

Neu sind dagegen die Beobachtungen, wonach bei Unternehmen ab einer bestimmten Höhe der Belastungen die Bereitschaft zu Investitionen sinkt und nach Standortalternativen in anderen Ländern mit geringerer Regulungsdichte gesucht wird.<sup>141</sup> Daran kann man ablesen, dass der Thematik bei den maßgeblichen Akteuren, den Unternehmensspitzen, eine besonders große Bedeutung beigemessen wird, was auch die Politik berücksichtigen muss, die auf kreative Unternehmen mit der Bereitschaft, in Transformationsprozesse zu investieren, angewiesen ist. Denn die für eine Transformation erforderlichen Innovationen können nur in den Unternehmen und in der Forschung entwickelt werden.

### 3. Die Notwendigkeit von Referenzwerten

Wenn den Bürokratie- und Erfüllungslasten im politischen Entscheidungsprozess eine größere Aufmerksamkeit geschenkt werden soll, dann verlangt dies eine Vorzugsentscheidung. Diese muss gegenüber anderen Themenfeldern und Anliegen, die ebenfalls Aufmerksamkeit beanspruchen, begründet werden. Das gelingt besser, wenn sich die Argumentation auf Referenzwerte berufen beziehungsweise beziehen kann.

Ein möglicher Referenzwert, aus dem die Dringlichkeit der Begrenzung von Bürokratie- und Erfüllungslasten abgeleitet werden kann, stellt die Gesamtbelastung eines Unternehmens beziehungsweise einer Branche dar. Diese wird bislang in Deutschland jedoch nicht systematisch ermittelt. Deshalb müssen entsprechende Voraussetzungen geschaffen werden.

---

141 Siehe dazu bereits die *IfM* Studie, Bürokratiewahrnehmung von Unternehmen, IfM Materialien Nr. 274, 2019, S. 18 ff.

### III. Mentale Transformation des Gesetzgebers

#### 1. Abhilfe durch ein klares Leitbild und ein neues Mindset

Es gehört bereits seit Jahrzehnten zu den zentralen Botschaften der Bürokratieforschung und entsprechender politischer Zielsetzungen, dass auf die Notwendigkeit verwiesen wird, den Bürokratieabbau zur „Chefsache“ zu erklären.<sup>142</sup> Das ist bisweilen auch gelungen. Der Umstand, dass die Bürokratie- und Erfüllungslasten in den letzten Jahren deutlich angestiegen sind und derzeit ein historischer Rekord für die Steigerung des Erfüllungsaufwandes durch ein Gesetz ansteht, macht aber deutlich, dass die Wirksamkeit dieser Einsicht nach wie vor begrenzt ist.

Unter Bezug auf den Jahresbericht 2024 des Nationalen Normenkontrollrats ist deshalb zu konstatieren, dass die politische Leitungsebene den Ernst der Lage, der dort beschrieben wird, noch nicht erkannt und verinnerlicht hat, weshalb dieser deutlicher herausgearbeitet werden muss, damit eine Veränderung des Mindsets bei der Politikplanung erfolgen kann.

Aus dem Blickwinkel der Unternehmen ist darauf hinzuweisen, dass deren Rolle als Triebfeder von Innovationen im Rahmen der laufenden Transformationsprozesse sowie der dafür erforderliche Einsatz von zusätzlichen personellen und finanziellen Ressourcen im Bewusstsein der politischen Akteure noch nicht hinreichend präsent ist. Das wird unter anderem daran deutlich, dass trotz zahlreicher Bekenntnisse zum Bürokratieabbau weiter Gesetze beschlossen werden, die die Erfüllungslasten erheblich wachsen lassen.<sup>143</sup> Auch die Bepackung von wenig belastenden Gesetzentwürfen im Rahmen der Ressortbeteiligung ist weiter bei zahlreichen Gesetzesvorhaben zu beobachten.

Es mag sein, dass es an einem klaren Mindset auch deshalb fehlt, weil durch Maßnahmen wie das in der Sache beeindruckende und wirksame Vierte Bürokratieentlastungsgesetz des Bundes<sup>144</sup> der Eindruck ausreichen-

---

142 Siehe nur Johannes Ludewig, Bürokratie, Regulierung, Verwaltung in der Krise, 2021.

143 Der Nationale NKR verweist in diesem Zusammenhang auf die Berichtspflichten in den verschiedenen Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzen, siehe Nationaler NKR-Jahresgutachten 2024, S. 78.

144 Viertes Bürokratieentlastungsgesetz v. 23.10.2024, BGBl. 2024 I Nr. 323. Der Gesetzentwurf geht davon aus, dass durch die zahlreichen Maßnahmen, die in dem Artikelgesetz zusammengefasst werden, eine Entlastung in Höhe von 944,4 Mio. Euro bewirkt wird, BT-Drs. 20/11306, S. 1 und S. 43 ff.

der Aktivität entstanden ist, mit der Folge, dass dem Thema für andere Bereiche keine hohe Priorität mehr beigemessen wird.

## 2. Instrumente der Umsetzung

Um dies zu verändern, sollten und müssten entsprechend wirksame Instrumente eingesetzt werden. Dabei kann von dem in der scholastischen Philosophie verankerten Grundsatz „Nihil est in intellectu quod non fuerit in sensu“<sup>145</sup> ausgegangen werden, der nahelegt, dass es eines gut wahrnehmbaren Anknüpfungspunktes bedarf, um eine solche Änderung zu bewirken.

Hier sind verschiedene Vorgehensweisen und Maßnahmen denkbar, die teilweise auch bereits praktiziert werden. So hatte die Bundesregierung zur Vorbereitung des Vierten Bürokratieentlastungsgesetzes durch das Statistische Bundesamt eine Verbändeabfrage zum Bürokratieabbau durchführen lassen.<sup>146</sup> Dadurch sollten Regelungen identifiziert werden, die aus der Sicht der Verbände überflüssig sind und abgeschafft werden können beziehungsweise sollten. Die im Rahmen der Abfrage eingereichten 442 Verbändevorschläge hatte das Statistische Bundesamt im Auftrag der Bundesregierung zunächst in fünf Kategorien eingeordnet und priorisiert. Im Anschluss wurden die 386 Vorschläge der Kategorien 1 bis 4 von den zuständigen Ressorts bewertet und der Stand der Umsetzung ermittelt.

Die Verstetigung dieses Modells in Gestalt einer periodischen, etwa jährlichen oder zweijährlichen Abfrage mit anschließender Auswertung und Berichterstattung hätte zur Folge, dass die Thematik immer wieder auf der Tagesordnung der Hausleitungen erscheint und damit die Aufmerksamkeit auf die Bürokratielasten lenkt.

Allerdings erfasst dieses Instrument nicht in gleicher Weise die Erfüllungslasten, weshalb es insoweit einer eigenen Erhebung bedarf.

Besonders wirksam ist die Politiksteuerung durch eine Verankerung von Zielen und Maßnahmen in einem Koalitionsvertrag, wie das in Bezug auf die Bürokratieentlastung 2024 auch der Fall war.<sup>147</sup>

Als weitere taugliche Instrumente sind zusätzlich weiche Orientierungsmuster wie eine „Agenda“, ein Leitbild oder eben ein Bürokratiefilter denkbar, der eine Handlungsanleitung zur Vermeidung von unnötigen Bürokratie- und Erfüllungslasten formuliert.

---

145 „Nichts ist im Intellekt, was nicht zuerst im Sinne ist.“

146 BT-Drs. 20/11306, S. 43.

147 BT-Drs. 20/11306, S.43 unter Verweis auf Koalitionsvertrag Zeilen 970 ff.

#### *IV. Kriterien der Angemessenheit von Bürokratie- und Erfüllungslasten*

Eine Welt ohne Bürokratie- und Erfüllungslasten ist utopisch. Genehmigungen, Kontrollen und Berichte sind grundsätzlich unentbehrlich, um Gefahren abzuwehren und die Regelbeachtung zu gewährleisten. Deshalb zielen alle Projekte des Bürokratieabbaus darauf ab, unnötige oder nicht angemessene Regelungen abzuschaffen. Entsprechend heißt es auch in der Begründung zum Vierten Bürokratieentlastungsgesetz: Nach Ansicht der Bundesregierung sind überflüssige „Regelungen, die Aufwand für Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft oder Verwaltung verursachen, ohne einem berechtigten Zweck zu dienen, oder bei denen Aufwand und Nutzen in einem Missverhältnis zueinanderstehen, abzuschaffen. Ziel dieses Entwurfs ist es zugleich, Abläufe zu vereinfachen und zu verschlanken, ohne hierbei notwendige Schutzstandards in Frage zu stellen.“<sup>148</sup>

Zentrale Elemente der Angemessenheitsprüfung sind damit

- der legitime und berechtigte Zweck der Maßnahme, durch die der Aufwand erzeugt wird,
- das angemessene, nicht unverhältnismäßige Verhältnis des verursachten Aufwandes zum erzielten Effekt,
- die Beachtung von notwendigen Schutzstandards.

Diese Kriterien können noch weiter verfeinert und ausdifferenziert werden, bilden aber in dieser knappen Form bereits zutreffend und anwendungstauglich den zu prüfenden Rahmen ab. Dabei wird sowohl die Rechtfertigung der Einführung von Aufwand erzeugenden Regelungen als auch die Folge ihrer Abschaffung berücksichtigt, also eine Deregulierungsfolgenanalyse implementiert.

Wie bei jedem politischen und rechtlichen Abwägungsvorgang zwischen konfligierenden Zielen und Belangen ist das Ergebnis maßgeblich davon abhängig, welches Gewicht den einzelnen Belangen beigemessen wird und wie hoch die Kontrolldichte beziehungsweise die Begründungsanforderungen sind. Es gibt deshalb viele Stellschrauben, durch deren Drehen in die eine oder andere Richtung das Ergebnis beeinflusst werden kann.

Aufgabe eines fein kalibrierten Bürokratiefilters muss es deshalb sein, die Voreinstellungen transparent zu machen und zu einzelnen Justierungen gut zu begründen. Dabei erweist es sich als besonders wichtig, von der Ein-

---

148 So die Begründung der Bundesregierung zum Vierten Bürokratieentlastungsgesetz 2024 BT-Drs. 20/11306, S. 43.

zelfallbetrachtung zu einer Gesamtbetrachtung überzugehen und vor allem die Vorbelastungen von Unternehmen mit Bürokratie- und Erfüllungslasten in die Angemessenheitsprüfung einzubeziehen, wenn neue Regelungen mit Folgelasten eingeführt werden sollen.<sup>149</sup>

---

149 Diese Vorgehensweise wird inzwischen auch in der Grundrechtsdogmatik beachtet. Siehe zu dem Modell der kumulierten Eingriffe Hannah *Rusche*, Der additive Grundrechtseingriff, 2019; Christoph *Heu*, Kulminierende Grundrechtseingriffe, 2018; Charlotte *Kreuter-Kirchoff*, Kumulative Grundrechtseingriffe in das Grundeigentum, NVwZ 2019, S. 1791 ff.



## 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.“<sup>150</sup> 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.<sup>151</sup>

Der Europäische Bürgerbeauftragte hat einen Kodex für gute Verwaltungspraxis formuliert, der an den Art. 41 GRCh anknüpft und die einzelnen Verhaltensanforderungen genauer ausgestaltet.<sup>152</sup> 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.“<sup>153</sup>

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.



## F. Die Pflicht zur Begründung von Bürokratie- und Erfüllungslasten

### *I. Zwecke und Formen von Begründungspflichten*

Begründungspflichten sind vor allem in Verwaltungs- und Gerichtsverfahren gesetzlich vorgeschrieben und dienen der Sicherung der Transparenz und Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen, dem Schutz vor Willkür und der Sicherung von Akzeptanz.<sup>154</sup> Der parlamentarische Gesetzgeber unterliegt jedoch verfassungsrechtlich grundsätzlich keiner förmlichen Begründungspflicht.<sup>155</sup>

Nicht eine förmliche Begründungspflicht, wohl aber eine tragfähige inhaltliche Begründung wird verlangt, wenn eine gesetzliche Regelung ein Grundrecht beschränkt. Ob die Begründung tragfähig und die Regelung verhältnismäßig ist, kann in gerichtlichen Verfahren überprüft werden, insbesondere durch das Bundesverfassungsgericht.

Als Anknüpfungspunkt könnte insoweit das Grundrecht der Berufs- und Unternehmerfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG dienen. Es schützt den grundsätzlich freien Marktzugang und das Marktverhalten.<sup>156</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat sich in seiner Rechtsprechung jedoch bislang kaum mit Bürokratie- und Erfüllungslasten beschäftigen müssen, wohl aber mit Erlaubnispflichten und ihren Kriterien.<sup>157</sup>

Im Vergleich dazu geht von den unionsrechtlichen Grundfreiheiten ein sensiblerer Kontrolleffekt aus, den der Europäische Gesetzgeber in der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG (DLRL)<sup>158</sup> konkretisiert hat, die durchaus konkrete Vorgaben formuliert, die zu Bürokratieabbau und Verfahrenserleichterung führen. So sieht die Richtlinie zum Beispiel vor, dass wirtschaftsverwaltungsrechtliche Genehmigungen grundsätzlich unbefristet und für das gesamte Staatsgebiet erteilt werden müssen,

---

154 Dazu eingehend Uwe Kischel, Die Begründung, 2003, S. 63 ff.

155 BVerfGE 132, 72 Rn. 68; dazu näher Winfried Kluth, Die Begründung von Gesetzen, in: Kluth/Krings (Hrsg.), Gesetzgebung, 2014, § 14.

156 Winfried Kluth, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2019, § 7, Rn. 12 ff.

157 Rechtsprechungsüberblick bei Hömig/Wolff/Kluth, Grundgesetz Kommentar, 14. Aufl. 2024, Art. 12, Rn. 7.

158 Dazu Winfried Kluth, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2019, § 7, Rn. 128 ff.

Verfahren elektronisch und über eine einheitliche Stelle durchgeführt werden müssen, Genehmigungspflichten nur etabliert werden dürfen, wenn Kontrollen bei Aufnahme der Tätigkeit nicht ausreichen, Genehmigungen innerhalb bestimmter Fristen erteilt und gegebenenfalls Genehmigungsfiktionen vorgesehen werden müssen. Diese Vorgaben haben im Wirtschaftsverwaltungsrecht umfangreiche Anpassungen zur Folge gehabt.<sup>159</sup>

Die Mitgliedstaaten müssen Abweichungen in ihrer Rechtsordnung begründen, und zwar im Rahmen von konkreten rechtlichen Vorgaben, die zulässige und unzulässige Gründe unterscheiden.<sup>160</sup> Die Richtlinie führt damit eine echte rechtliche Begründungspflicht für Bürokratielasten ein, deren Beachtung im Rahmen eines Normenscreenings<sup>161</sup> und eines Evaluierungsverfahrens nach Art. 39 DLRL nachgewiesen werden muss und deren Nichtbeachtung durch Vertragsverletzungsverfahren sanktioniert wird.<sup>162</sup>

Solange in der deutschen Rechtsordnung keine vergleichbare rechtliche Begründungspflicht anerkannt ist, sollte aber auf die Begründung als Instrument der Selbstkontrolle abgestellt werden, wie es auch in § 43 GGO in der Sache praktiziert wird.

## II. Begründungspflichten im Rahmen einer guten Gesetzgebung und Verwaltung

Eine solche Begründungspflicht hängt bezüglich ihrer praktischen Wirksamkeit vor allem von drei Bedingungen ab: Erstens von der Anwendung, zweitens von klaren und angemessenen Kriterien und drittens von einem Kontrollmechanismus.

Die EU-Dienstleistungsrichtlinie setzt alle drei Bedingungen um. Deshalb stellt sich die Frage, wie eine vergleichbare Wirksamkeit im Wege von reinen Selbstverpflichtungen erzeugt werden kann.

Da innerhalb der Weisungshierarchie der Ministerialverwaltung vor allem der zeitliche Rahmen durch die jeweilige Ressortleitung bestimmt

---

159 Winfried Kluth, *Öffentliches Wirtschaftsrecht*, 2019, § 7, Rn. 150 ff.

160 Etwa in Art. 10, 14, 15 DLRL.

161 Dazu Winfried Kluth, *Das Normenscreening nach der EU-Dienstleistungsrichtlinie*, in: *Jahrbuch des Kammer- und Berufsrechts* 2007, 2008, S. 341 ff.

162 Diese Regelungen werden durch die Verhältnismäßigkeitsrichtlinie 2018/958/EU ergänzt, die die Reglementierung von Berufen beschränkt. Siehe dazu Frederic Stephan, *Was bleibt vom Recht der freien Berufe übrig? Die Verhältnismäßigkeitsrichtlinie und ihre Auswirkungen*, in: *Jahrbuch des Kammer- und Berufsrechts* 2021, 2022, S. 145 ff.

werden kann, können nur stärkere Selbstverpflichtungen innerhalb der Ministerialverwaltung sowie eine Kontrollfunktion des Bundeskanzleramts, das ja nach § 40 GGO das Verfahren von Beginn an begleitet, zu einer Veränderung beitragen. Insbesondere könnte die Zuleitung eines Referentenentwurfs zur Beratung und Beschlussfassung durch die Bundesregierung davon abhängig gemacht werden, dass bestimmte Verfahrensschritte durchgeführt und die Begründungspflichten erfüllt sind. Da in dieser Phase auch der Nationale Normenkontrollrat mit dem Gesetzentwurf befasst wird, kann auch er darauf hinwirken. Ihm könnte zur Stärkung seiner Position ein verfahrensverzögerndes Vetorecht eingeräumt werden, das zu erneuten Befassung zwingt.

Eine andere Möglichkeit könnte darin bestehen, dass nach dem Vorbild des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz ein eigenes Referat eingerichtet wird, das für das Thema zuständig ist und auch durch besonderen Sachverstand an der Prüfung von Bürokratie- und Erfüllungslasten sowie der Suche nach weniger belastenden Alternativen beteiligt wird.

Schließlich wäre auch eine Interorganvereinbarung<sup>163</sup> mit dem Bundestag denkbar, so dass dieser nach seiner Geschäftsordnung auf die Einhaltung der Vorgaben der Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) hinwirken und gegebenenfalls Nachbesserungen verlangen kann. Dies wäre aber ein sehr weitreichender und neuer Gestaltungsmodus.

### *III. Begründungspflicht zu einzelnen Fallgruppen*

Neben der formalen Anerkennung und Praktizierung einer Begründungspflicht hängt deren Wirksamkeit auch maßgeblich davon ab, welche Sachargumente im Rahmen der Begründung als Kriterien heranzuziehen sind. Es geht in der Sache um eine Strukturierung der Rationalität der Entscheidungen, wie sie auch der EU-Gesetzgeber in der Dienstleistungsrichtlinie vornimmt.<sup>164</sup>

---

163 Diese Handlungsform wird in der Europäischen Union regelmäßig genutzt, etwa zur Herstellung von Transparenz und zur näheren Ausgestaltung des Gesetzgebungsverfahrens.

164 Dabei ist auch zu beachten, dass die meisten Kriterien, die in der Dienstleistungsrichtlinie der EU normiert werden, aus der Rechtsprechung des EuGH zu den Grundfreiheiten übernommen wurden.

Im Folgenden wird deshalb der Versuch unternommen, zu wichtigen Fallgruppen von Regelungen, durch die Bürokratie- und Erfüllungslasten verursacht werden, entsprechende Beurteilungskriterien stichwortartig zu formulieren. Dieser Katalog müsste im Falle der praktischen Umsetzung entsprechend dynamisch weiterentwickelt werden.

## 1. Informationspflichten von Unternehmen

### a) Gegenüber Behörden

- Erfüllt diese ihren gesetzlichen Zweck?
- Wie ist die praktische Bedeutung einzustufen?
- Ist sie in Bezug auf Umfang und Häufigkeit angemessen?
- Ist die Art der Übermittlung hinsichtlich Art und Form angemessen?
- Gibt es eine Möglichkeit der alternativen Ausgestaltung, die die Unternehmen weniger belastet? Etwa durch eine Harmonisierung/Bündelung vergleichbarer Informationspflichten oder durch ein vorstrukturiertes Portalmodell?

### b) Gegenüber Beschäftigten/Verbrauchern/Öffentlichkeit

- Erfüllt diese ihren gesetzlichen Zweck?
- Wie ist die praktische Bedeutung einzustufen?
- Ist sie in Bezug auf Umfang, Häufigkeit und Folgen angemessen?
- Ist die Art der Übermittlung angemessen?
- Gibt es eine alternative Ausgestaltung? Etwa durch eine Harmonisierung/Bündelung vergleichbarer Informationspflichten?

## 2. 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 Gestaltungsmöglichkeit?

### 3. Handlungssteuernde und sanktionierte Berichtspflichten (CSRD usw.)

- Welche Verantwortung/Interessen werden durch die Berichtspflichten wahrgenommen?

→ Wie eng ist der Bezug zur direkten Verantwortung des Unternehmens?

→ Wie stark sind Allgemeininteressen und die staatliche Verantwortungssphäre betroffen?

- Erfüllen diese ihren gesetzlichen Zweck?
  - Wird ihre Wirksamkeit gemessen?
  - Stehen sie in einer angemessenen Relation zum Aufwand?
- Ist sie in Bezug auf Umfang und Häufigkeit angemessen?
- Ist die Art der Wissensgenerierung angemessen?
  - Gibt es relevante Überschneidungen zwischen den Berichten der einzelnen Unternehmen?
- Gibt es eine alternative Ausgestaltung/sollte der Staat das notwendige Wissen generieren und als Handlungsorientierung zur Verfügung stellen? (Blacklist, allgemeine Risikobewertungen usw.)
- Sollten Unterstützungsleistungen gemeinwirtschaftlich bereitgestellt werden?

### 4. Genehmigungspflichten

- Welche Gründe sprechen für eine zwingende Eröffnungskontrolle (Genehmigungspflicht)?
- Welche Gefahren/Auswirkungen sind mit der Betätigung verbunden, die eine vorherige Kontrolle verlangen?
- Liegt diese aus Gründen der Rechtssicherheit auch im Interesse des Unternehmens?

- Würde eine Anzeigepflicht, gegebenenfalls gekoppelt mit einer behördlichen Kontrolle, ausreichen?
- Ist der Umfang der zu prüfenden Anforderungen angemessen?
- Wäre eine Genehmigungsfiktion eine mögliche Gestaltungsoption?
- Sind die vorzulegenden Unterlagen und damit verbundenen Kosten angemessen?
- Wie werden entsprechende Tätigkeiten in anderen Rechtsordnungen behandelt?

## 5. Verfahrensdauer und Verfahrensgestaltung

- Gibt es gesetzliche Vorgaben für die (maximale) Verfahrensdauer? Wird diese in der Praxis eingehalten?
- Was passiert bei Überschreitung der Frist?
- Sind andere Behörden zu beteiligen? Führt dies in der Praxis zu Verzögerungen?
- Können Dritte gegen die Genehmigung klagen? Wie wirkt sich dies auf das Verfahren aus?
- Welche Möglichkeiten der Beschleunigung und Vereinfachung des Verfahrens gäbe es?
- Kommt eine projektorientierte Verfahrenssteuerung<sup>165</sup> in Betracht?

## 6. Verwaltungsvorschriften

- In welchen Fällen und in welchem Umfang werden zusätzliche Erfüllungslasten durch Verwaltungsvorschriften erzeugt?
- Sind die Verwaltungsvorschriften für die Gesetzesanwendung notwendig und hilfreich oder nicht?
- Gibt es Erfahrungen mit unterschiedlichen Verwaltungsvorschriften in verschiedenen Ländern?

---

<sup>165</sup> *Normenkontrollrat Baden-Württemberg*, Ein Schlüssel zu schnelleren Genehmigungen: Projektorientierte Verfahrenssteuerung, 2022.

7. Technische Normen (CE, DIN usw.)

- Werden gesetzliche Regelungen durch technische Normen konkretisiert oder ergänzt?
- Wie wirken sich diese auf die Erfüllungslasten aus?
- Hat das Unternehmen beziehungsweise der entsprechende Unternehmensverband Einfluss auf die Gestaltung der Normen?
- Kann von den Normen abgewichen werden? Welche Kosten sind damit verbunden?

8. Zertifizierung als „Erfüllungsderivat“

- Soweit Vorgaben für Dokumentationen, Kontrollen, Berichte und so weiter auf untergesetzlichen Vorgaben beruhen, könnte über deren Ersetzung oder Modifizierung durch eine Zertifizierung nachgedacht werden.
- Zertifizierungen könnten auch dazu führen, dass Berichtspflichten nur in größeren zeitlichen Abständen oder auf behördliche Anforderung erfüllt werden müssen.
- In welchen Bereichen wäre dies für das Unternehmen vorstellbar?

9. Verständlichkeit von Rechtsvorschriften und auferlegten Pflichten

- Sind die vom Unternehmen zu beachtenden Rechtsvorschriften verständlich und die damit verbundenen Pflichten eindeutig zu identifizieren?
- Bei Unternehmen mit mehreren Standorten: Werden die Rechtsvorschriften durch die zuständigen Behörden unterschiedlich interpretiert/angewendet?
- Bedurfte es der Inanspruchnahme von Gerichten, um Unklarheiten/verschiedene Verständnisse der Normen zu klären?

10. Überregulierung unter anderem durch zusätzliche Compliance-Anforderungen

- Sind die Regelungen auf die für die Zielverwirklichung wesentlichen Aspekte beschränkt?

- Werden die von den Regelungen ausgehenden Pflichten durch hohe und weitreichende Compliance-Anforderungen erweitert und erhöht?

#### 11. Schriftformerfordernis umwandeln in Textformerfordernis

- In welchen Bereichen wären für das Unternehmen mit der Umstellung von einem bestehenden Schriftformerfordernis auf ein Textformerfordernis eine spürbare Entlastung verbunden?

#### 12. Digitalisierung und Standardisierung von Prozessen

- In welchen Bereichen wären für das Unternehmen Digitalisierungen und damit verbundene Standardisierungen mit einer Minderung von Erfüllungslasten verbunden?
- Wären die Unternehmen darauf vorbereitet oder wären größere Investitionen erforderlich?

## G. Implementierung des Bürokratiefilters

### *I. Grundkonzeption des Bürokratiefilters*

Nach den Ergebnissen der Studie muss eine wirksame Minderung von Bürokratie- und Erfüllungslasten im Gesetzgebungsverfahren die folgenden Hauptaufmerksamkeitsfelder berücksichtigen und adressieren:<sup>166</sup>

- Ein ausreichender Zeitrahmen für die Umsetzung aller Sorgfaltsmaßnahmen, wie sie in der Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien vorgesehen sind.
- Die Erarbeitung von Lösungsalternativen auch aus dem Blickwinkel der Regelungs- und Steuerungsintensität.
- Die Nutzung der Beteiligungsverfahren für die Durchführung eines ex ante-Praxischecks als Teil der Gesetzesfolgenabschätzung.
- Die Beachtung und sorgfältige Umsetzung von Begründungspflichten als Instrument der Selbstkontrolle und Qualitätssicherung.
- Die interne/externe Absicherung der Einhaltung dieser Anforderungen.

In der Orientierung an diesen Vorgaben kommt ein Mindset zum Ausdruck, das darauf abzielt, den Unternehmen den bestmöglichen Einsatz ihrer knappen personellen und finanziellen Ressourcen für die Aufgabe der Entwicklung und Bereitstellung von Produkten und Dienstleistungen sowie von Innovationen zu ermöglichen.

### *II. Erarbeitung eines Referentenentwurfs*

Die entscheidende Phase der Erstellung eines Referentenentwurfs ist maßgeblich dadurch geprägt, wie konkret oder offen die politischen Vorgaben sind, welcher zeitliche Rahmen vorgegeben wird und wie der personelle Rahmen vorgegeben wird (Zahl und Erfahrung der beteiligten Mitarbeiter).

Da die Konkretisierung des jeweils angemessenen Rahmens auch vom jeweiligen Regelungsauftrag abhängt, lassen sich keine allgemeinen Vorga-

---

<sup>166</sup> Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich direkt auf die Bundesebene, sind aber entsprechend auf die Landesgesetzgebung übertragbar.

ben formulieren, sondern es ist auf Erfahrungswerte (best practices) abzustellen, die in den jeweiligen Arbeitsbereichen vorhanden sein sollten.

Zu klären ist vor allem, ob ein ex ante-Praxischeck durchgeführt werden soll, da dafür entsprechend viel Zeit eingeplant werden muss.

### *III. Ex ante-Praxischeck*

#### **1. Institutionelle Voraussetzungen**

Um einen Praxischeck effektiv und im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens und damit in der ex ante-Variante<sup>167</sup> durchzuführen, müssen mehrere institutionelle Voraussetzungen erfüllt sein:

Erstens müssen die zuständigen Mitarbeiter im Referat beziehungsweise Ressort, das für die Erarbeitung des Gesetzentwurfs verantwortlich ist, damit vertraut sein. Diese Erfahrung sollte im Rahmen der Legistenausbildung vermittelt werden. Sie kann aber auch durch ein entsprechend spezialisiertes Referat, wie es seit einiger Zeit im Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz existiert, innerhalb des Ressorts vermittelt werden.

Für die Durchführung eines Praxischecks ist die Mitwirkung einer für die Gesetzesausführung zuständigen Behörde als erster Praxispartner erforderlich. Da die meisten Bundesgesetze durch die Länder ausgeführt werden, kann eine solche Mitwirkung nicht erzwungen werden, weshalb es sinnvoll ist, dass die Ressorts einen Pool von Behörden etablieren, der zu einer solchen Mitwirkung bereit ist. Durch die Bund-Länder-Arbeitskreise in den einzelnen Fachressortbereichen sollte dies leicht möglich sein.

Erforderlich ist schließlich eine gewisse Anzahl von Praxispartnern aus der Unternehmerschaft. Hier sollte nach dem Vorbild der Praxis in den Niederlanden über die Wirtschaftskammern und weiteren Unternehmensverbände ein Pool von kooperationsbereiten Unternehmen aus den verschiedenen Branchen entwickelt werden. Hier könnte auch mit der Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e.V. zusammengearbeitet werden, die schon seit Jahrzehnten auf diesem Feld aktiv ist.

---

167 Im Unterschied zur evaluatorischen ex post-Variante.

## 2. Verfahrensgestaltung

Die Durchführung eines ex ante-Praxischecks setzt voraus, dass die Arbeit am Gesetzesvorhaben einerseits hinsichtlich der Zielsetzungen schon hinreichend weit gediehen ist, um Fragen der Umsetzung diskutieren zu können, zugleich aber auch noch hinreichend offen, vor allem in Bezug auf Lösungsalternativen, um diese vergleichend einordnen und bewerten zu können.

Damit der Praxischeck sinnvoll ist und wirkt, muss die Arbeit an dem Entwurf genügend Zeit und Aufmerksamkeit auf die Entwicklung von Lösungsalternativen verwenden. Zudem müssen die Praxispartner rechtzeitig informiert werden, damit sie sich auf den Praxischeck vorbereiten und eigene Standpunkte entwickeln können. Wird ein Gesetz ohne Praxischeck beschlossen, weil es dafür an der erforderlichen Zeit fehlt, so sollte das Gesetz nur befristet und mit einer Evaluationspflicht beschlossen werden.

Der erhebliche Aufwand für einen Praxischeck ist nicht bei jedem Gesetzgebungsverfahren erforderlich und angemessen. Deshalb erscheint nach dem Vorbild der Niederlande eine vorgeschaltete Prüfphase sinnvoll, in der die Praxispartner und der Nationale Normenkontrollrat um eine Einschätzung gebeten werden, ob aus ihrer Sicht ein Praxischeck und der damit verbundene Aufwand als gewinnbringend eingeschätzt wird.

## 3. Umsetzung der Begründungspflicht

Liegt das Ergebnis eines Praxischecks vor oder wurde dieser nicht durchgeführt, so ist es von großer Bedeutung, dass alle vorliegenden Erkenntnisse im Rahmen der Begründung des Referentenentwurfs verarbeitet werden und dabei auch die Bereitschaft besteht, Anpassungen vorzunehmen, wenn diese durch das Prozessergebnis nahegelegt werden.

Begründung ist demnach hier nicht als Begründung des bereits feststehenden Ergebnisses, sondern als Prozessschritt zu verstehen, in dem aus den vorhandenen Erkenntnissen die bestmögliche Lösung abgeleitet wird.

## IV. „Resilienz“ in den Ressortbeteiligungsverfahren

Eine besonders komplizierte Phase des Gesetzgebungsprozesses stellt nach den Erkenntnissen der Studie die Ressortbeteiligung dar. In dieser Phase kommt es häufig zur Bepackung des vom federführenden Ressort ent-

wickelten Entwurfs mit zusätzlichen Steuerungsansprüchen, die durch den fachlichen Blickwinkel der anderen Ressorts oder deren andere parteipolitische Ausrichtung motiviert sind. Dabei wird bei diesen Forderungen, die in der Praxis als politische Bedingung für die Befassung und Zustimmung des Kabinetts fungieren, kaum oder selten auf die Bürokratie- und Erfüllungslasten geachtet.

Eine Vermeidung solcher Zusatzbelastungen kann letztlich nur dadurch erreicht werden, dass auch für Ergänzungsvorschläge durch andere Ressorts eine strikte Prüfungspflicht verlangt wird, wie sie für den Ausgangsentwurf formuliert wurde.

Verstärkt werden kann eine solche Vorgehensweise durch entsprechende Vorgaben im Koalitionsvertrag oder eine entsprechende Ergänzung in § 45 Abs. 1 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien.

#### *V. Ermittlung der Gesamtbelastung nach Branchen und Unternehmenstypen*

Zur Unterstützung der Prüfung der Angemessenheit von Bürokratie- und Erfüllungslasten hat sich die Berücksichtigung der Vorbelastung der betroffenen Unternehmen als bedeutsame Orientierung erwiesen. Diese Information sollte für die verschiedenen Branchen ermittelt und zur Verfügung gestellt werden.

Die Aufgabe könnte dem Statistischen Bundesamt in Zusammenarbeit mit dem Nationalen Normenkontrollrat und den Wirtschafts- und Berufskammern sowie den Unternehmensverbänden nach dem Vorbild der Verfahrensweise bei dem bereits bestehenden Bürokratiekostenindex zugewiesen werden.

#### *VI. Weiterbildung der Legisten*

Damit wie erweiterte Berücksichtigung der voraussichtlichen Bürokratie- und Erfüllungslasten nach dem hier vorgeschlagenen Modell in der Praxis gelingt, erweist sich eine entsprechende Weiterbildung der Legisten in den Ressorts als besonders wichtiger Implementierungsschritt. Im Rahmen dieser Weiterbildung sollten die Teilnehmer nicht nur mit den einzelnen Instrumenten vertraut gemacht werden, sondern ihnen sollte auch der neue Denkansatz vermittelt werden, der dem Bürokratiefilter zugrunde liegt.

VII. Interne Unterstützung durch spezialisierte Referate

Das spezifische Wissen in Bezug auf Bürokratie- und Erfüllungslasten, Praxischecks und so weiter ist nur an wenigen Stellen und Institutionen vorhanden. Dazu gehören neben dem Nationalen Normenkontrollrat das spezialisierte Referat im Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz sowie weitere Experten in anderen Ressorts sowie die Praxispartner aus solchen Projekten sowie die Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e.V., die deshalb zur Durchführung entsprechender Weiterbildungsangebote einbezogen werden sollten.

Darüber hinaus ist zu prüfen, ob es nicht sinnvoll ist, in weiteren Ressorts ein Referat für Bürokratieabbau einzurichten, dessen Mitarbeiter bereits in der Phase der Entwicklung von Referentenentwürfen unterstützend einbezogen werden können. Eine solche interne Verankerung hat den Vorteil, dass ihr Wirken nicht als Kontrolle von außen erfahren wird, sondern als integrierter Bestandteil eigener Wissensgenerierung. Dadurch dürfte die Ausrichtung an den Zielen des Bürokratiefilters leichter realisierbar sein.

VIII. Zusammenfassender Blick in den Instrumentenkasten

Zusammenfassend sollen die hier vorgeschlagenen Bestandteile des Bürokratiefilters noch einmal in Gestalt eines Instrumentenkastens zusammenhängend dargestellt werden:

■ **Mindset:**

Ressortleitungen und Ministerialverwaltungen müssen im Gesetzgebungsverfahren und bei der Ausgestaltung des normativen Rahmens für die Ausführung der Gesetze in dem Bewusstsein handeln, die knappen personellen und finanziellen Ressourcen der Unternehmen so gering wie möglich für Aufgaben in Anspruch zu nehmen, die nicht deren Primäraufgabe, und zwar die Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen, betreffen.

■ **Begrenzung der Steuerungsintensität auf das notwendige Maß:**

Dieses Mindset kommt auf der obersten Ebene in der Bereitschaft zur Begrenzung der staatlichen Steuerungsintensität auf das notwendige Maß zum Ausdruck. Der Bürokratiefilter impliziert kein Verbot von Ordnungspolitik.

- **Ausreichender Zeitrahmen:**

Die Umsetzung der übergeordneten Ziele verlangt einen angemessenen zeitlichen Rahmen, da gute Gesetzgebung „langsameres Denken“ und die Generierung von qualitativem Wissen verlangt.

- **Gründliche Analyse der Lösungsmöglichkeiten:**

Insbesondere die Suche nach Steuerungsansätzen, die einerseits wirksam und andererseits möglichst wenig belastend sind und auch nicht die eigene Verwaltung überfordern, verlangt ein detailliertes Studium von Wirkungsmechanismen und die Durchführung von vergleichenden Folgeanalysen.

- **Gegebenenfalls ex ante-Praxischeck:**

Dazu gehört auch das Instrument des Praxischecks, bei den ausführenden Behörden und Normadressaten in die Wissensgenerierung für den Referentenentwurf einbezogen werden.

- **Genaue Rechtfertigung von zu erwartenden Bürokratie- und Erfüllungslasten:**

Die für die Unternehmen erwartbaren Bürokratie- und Erfüllungslasten müssen gerechtfertigt werden, wobei neben der abstrakten Rechtfertigung durch den verfolgten Zweck auch der konkrete (voraussichtliche) Nutzen zu ermitteln und zu beachten ist.

- **Berücksichtigung der Vorbelastung der betroffenen Unternehmen:**

Bei der Prüfung der Angemessenheit ist die Vorbelastung der Normadressaten zu berücksichtigen und zu diesem Zweck zu ermitteln.

- **Begründungserfordernis bei der Einführung zusätzlicher Bürokratie- und Erfüllungslasten im Verfahren der Ressortbeteiligung:**

Sollen im Rahmen der Ressortbeteiligung zusätzliche Regelungen aufgenommen werden, die Bürokratie- und Erfüllungslasten begründen, so sind auch diese einer Selbstkontrolle im Rahmen einer Begründungspflicht zu unterwerfen.

## 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.<sup>168</sup> 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.<sup>169</sup>

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.<sup>170</sup>

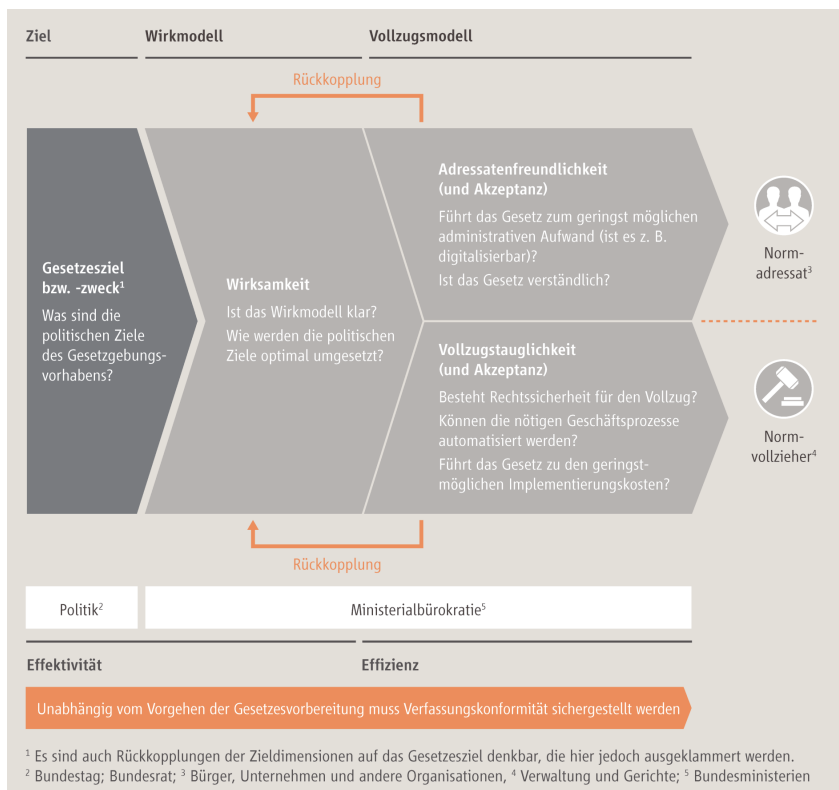
---

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.<sup>171</sup> 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.<sup>172</sup> 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“<sup>173</sup>, 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.



## I. Fazit

Die Überlegungen dieser Studie zeigen, dass im Rahmen der „Daueraufgabe Bürokratieabbau“ die pflegerischen Maßnahmen auf ein neues Niveau angehoben werden müssen, damit das Wachstum von Wirtschaft und die daran gekoppelte Entwicklung der Gesellschaft und ihrer Transformationsprozesse nicht gefährdet werden.

Wie bei vielen anderen Reformen muss auch diese „im Kopf“ und damit in der Denkweise der Regierungen ihren Anfang nehmen. Dafür wurde in der Studie das Leitbild einer neuen, belastungssensiblen Gesetzgebungs-Governance entwickelt, die die Funktion eines Wegweisers hat. Sie wird auf der instrumentellen Ebene durch den Bürokratiefilter konkretisiert und umsetzbar gemacht, so dass zusätzlich zu der grundsätzlichen Neuausrichtung auch ein Werkzeugkasten für die Implementierung zur Verfügung gestellt wird.

Eine zentrale Erkenntnis der Studie ist, dass eine wirksame Steuerung durch den Gesetzgeber untrennbar mit dessen Selbstbeschränkung verbunden sein muss. Nur so können knappe Ressourcen in Wirtschaft und Gesellschaft für Entwicklung und Innovation genutzt werden, anstatt durch übermäßige Bürokratie belastet und ausgebremst zu werden.



## Abkürzungsverzeichnis

a. a. O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AktG	Aktiengesetz
Art.	Artikel
AufenthG	Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (Aufenthaltsgesetz)
Aufl.	Auflage
BAföG	Bundesausbildungsförderungsgesetz
BauO LSA	Bauordnung des Landes Sachsen-Anhalt
BayBO	Bayerische Bauordnung
BeckOGK	beck-online.GROSSKOMMENTAR
BEG IV	Viertes Bürokratieentlastungsgesetz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BKI	Bürokratiekostenindex
BT	Bundestag
BT- Drucks.	Bundestags-Drucksache
BVerfGE	Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
CSDDD	Directive on corporate sustainability due diligence (Directive 2024/1760)
d. h.	das heißt
ders.	Derselbe
DGG	Deutsche Gesellschaft für Gesetzgebung

dies.	dieselbe(n)
Drucks./ Drs.	Drucksache
DS	Die Sachverständigen
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EL	Ergänzungslieferung
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EuR	Europarecht
EUV/EU- Vertrag	Vertrag über die Europäische Union
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
GewO	Gewerbeordnung
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
GO	Geschäftsordnung
GO-BT	Geschäftsordnung des Bundestages
GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union
HGB	Handelsgesetzbuch
Hrsg.	Herausgeber
HwO	Gesetz zur Ordnung des Handwerks
IfM	Institut für Mittelstandsforschung
KSchG	Kündigungsschutzgesetz
LkSG	Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NKR	(Nationaler) Normenkontrollrat
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht

NVwZ- RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht Rechtsprechungs-Report
NZA	Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht
NZBau	Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OVG	Oberverwaltungsgericht
REFIT	Programms zur Gewährleistung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung
RegE	Regierungsentwurf
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
S.	Seite
SKM	Standardkosten-Modell
sog.	sogenannt
u. a.	unter anderem
usw.	und so weiter
v.	vom
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VO	Verordnung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
ZAR	Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik
ZfPW	Zeitschrift für die gesamte Privatrechtswissenschaft
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZöGU	Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik



## Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

Abbildung 1:	Entwicklung des Erfüllungsaufwands seit 2011	52
Abbildung 2:	Ursachen belastender Bürokratie	75
Abbildung 3:	Die drei Kriterien guter Gesetzgebung	114
Tabelle 1:	Übersicht zur Wirksamkeit der Instrumente	94



## Literaturverzeichnis

- Bayerlein, Walter: Zur rechtlichen Bedeutung von technischen Normen, DS 2008, S. 49 ff.
- Beckers, Anne: Globale Wertschöpfungsketten: Theorie und Dogmatik unternehmensbezogener Pflichten, ZfPW 2021, S. 220.
- Behnke, Natalie: Kulturelle Ursachen der Überbürokratisierung, Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), 2025 (im Erscheinen).
- Bertelsmann Stiftung: Sustainable Governance Ranking der Bertelsmann Stiftung, abrufbar unter: <https://www.sgi-network.org/2022/>, zuletzt abgerufen am 16.01.2025.
- Bröhmer, Jürgen: Transparenz als Verfassungsprinzip, 2004; Maximilian Mödinger, Bessere Rechtsetzung, 2020.
- Burgi, Martin: LkSG/CSDDD als Herausforderung für Staat und Verwaltung, NVwZ 2024, S. 1785.
- Burgi, Martin/Mathias Habersack (Hrsg.): Handbuch Öffentliches Recht des Unternehmens, 2022.
- Calliess, Christian/Matthias Ruffert (Hrsg.): EUV/AEUV Kommentar, 6. Aufl. 2022.
- Cornils, Matthias, in: Schlachter/Ohler (Hrsg.), Europäische Dienstleistungsrichtlinie, 2008.
- DIN eV.: Regeln über Normung, abrufbar unter: <https://www.din.de/de/ueber-normen-und-standards/din-norm/grundsätze>.
- Dose, Nicolai: Anhörung vom 21. Februar 2024 zum Sonderbericht der Bundesregierung – Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau in der 20. Legislaturperiode.
- Dose, Nicolai: Weshalb Bürokratieabbau auf Dauer erfolglos ist, und was man trotzdem tun kann, in: der moderne staat 1/2008, S. 99.
- Einsele, Dorothee: Münchener Kommentar zum BGB, 9. Aufl. 2021.
- Europäische Kommission: Fit-for-Future Programm der Europäischen Kommission, abrufbar unter: [https://commission.europa.eu/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof/fit-future-platform-f4f-2021-2024\\_en?prefLang=de](https://commission.europa.eu/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof/fit-future-platform-f4f-2021-2024_en?prefLang=de), zuletzt abgerufen am 16.01.2025.
- Europäische Kommission: Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT), abrufbar unter: [https://commission.europa.eu/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws\\_en](https://commission.europa.eu/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws_en), zuletzt abgerufen am 08.03.2025.
- Felbermayr, Gabriel: Versorgungssicherheit: Lieferketten, Preise und Wohlstand in Deutschland und der EU, in: Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), Versorgung sichern, Standort stärken, Krise bewältigen – Jahresheft des Wissenschaftlichen Beirats der Stiftung Familienunternehmen, 2023, S. 13.
- Frick, Frank/Henrik Brinkmann/Tobias Ernst: Das Standard-Kosten-Modell, ZG 21 (2006), S. 28.

- Giesen, Richard: Bürokratische Überforderung im Arbeits- und Sozialrecht, NZA 2024, S. 81.
- Habersack, Mathias: Gesetzesfolgen für Familienunternehmen abschätzen, Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), 2020.
- Heinemann, Friedrich/Margit Kraus/Paul Steger: Effizienz und Regulierung: Bürokratielasten im internationalen Vergleich, Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), 2024, S. 16.
- Heu, Christoph: Kulminierende Grundrechtseingriffe, 2018.
- Hill, Hermann: Anhörung vom 21. Februar 2024 zum Sonderbericht der Bundesregierung – Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau in der 20. Legislaturperiode.
- Hömig, Dieter/Heinrich Amadeus Wolff/Winfried Kluth: Grundgesetz Kommentar, 14. Aufl. 2024.
- Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft: Politische Forderung zum Bürokratieabbau, 2024.
- Institut für Demoskopie Allensbach: Helikopter Vater Staat, 2024, abrufbar unter: <https://beck-link.de/pmnx6>; Petersen, FAZ v. 26.4.2024, S. 10.
- Institut für Marktwirtschaft: Studie Bürokratiewahrnehmung von Unternehmen, IfM Materialien Nr. 274, 2019.
- Institut für Marktwirtschaft: Studie, Analyse zur Bürokratiebelastung in Deutschland, 2023.
- Jann, Werner/Kai Wegrich: Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy-Cycle, in: Schubert/Bandelow (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse, 3. Aufl. 2014, S. 97–132.
- Jann, Werner: Bürokratieabbau: Und ewig grüßt das Marmelientier, ZRP 2023, S. 247.
- Kahneman, Daniel: Schnelles Denken, langsames Denken, 2012.
- Keisenberg, Johanna: Technische Standardsetzung und das Europäische Kartellverbot, 2017.
- Kirchhoff, Gregor: Die Allgemeinheit der Gesetze, 2009.
- Kischel, Uwe: Die Begründung, 2003.
- Klaus, Sebastian: § 4a AufenthG – eine Norm mit vielen offenen Detailfragen, ZAR 2023, S. 284.
- Kloepfer, Michael: Instrumente des Technikrechts, in: Schulte (Hrsg.), Handbuch Technikrecht, 2003, S. 133 ff.
- Kluth, Winfried: Das Grundgesetz und der gesellschaftliche Zusammenhalt, in: Hofmann (Hrsg.), Zeiten der Bewährung, 2024, S. 175.
- Kluth, Winfried: Das Normenscreening nach der EU-Dienstleistungsrichtlinie, in: Jahrbuch des Kammer- und Berufsrechts 2007, 2008, S. 341.
- Kluth, Winfried: Der Funktionswandel bei der Herstellung von Transparenz durch Informationsansprüche als Herausforderung für den Gesetzgeber, NVwZ 2024, S. 24.
- Kluth, Winfried: Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2019.
- Kluth, Winfried: Rechtliche Auswirkungen des Fachkräftemangels in der öffentlichen Verwaltung. Zugleich Überlegungen zu Reaktionsmöglichkeiten von Verwaltung und Gesetzgeber, NVwZ-Online 7/2023.

- Kluth, Winfried: Rechtssichere Deregulierung als Grundlage für eine Transformation im Baurecht, NVwZ 2024, S. 1715.
- Kluth, Winfried: Die Genehmigungsfiktion des § 42a VwVfG, JuS 2011, S. 1078.
- Kluth, Winfried/Günter Krings (Hrsg.): Gesetzgebung, 2014.
- Knauff, Matthias: Genehmigungsfiktionen als verwaltungsrechtliches Steuerungsinstrument, VerwArch 109 (2018), S. 480 ff.
- Kohl, Helmut: Programm der Erneuerung: Freiheit, Mitmenschlichkeit, Verantwortung. Regierungserklärung vom 4. Mai 1983, Bulletin der Bundesregierung.
- Kreibohm, Henning/Jochen Zülka/Helmut Kaltenbrunner: Standardkosten-Modell. Erstes Deutsches Handbuch für das Messen und Reduzieren administrativer Belastungen für Unternehmen und Betriebe in Deutschland, 2005.
- Kreuter-Kirchoff, Charlotte: Kumulative Grundrechtseingriffe in das Grundeigentum, NVwZ 2019, S. 1791.
- Lepsius, Oliver: Vertrauensverlust in der Demokratie – Gesetzgebungsstil als Ursache?, ZRP 2024, S. 162.
- Lohmeyer, Nora: Instrumentalisierte Verantwortung? Entstehung und Motive des 'Business Case for CSR' im deutschen Diskurs unternehmerischer Verantwortung, 2017.
- Ludewig, Johannes: Bürokratie, Regulierung, Verwaltung in der Krise, 2021.
- Martinez Soria, José: Die Kodizes für gute Verwaltungspraxis, EuR 2001, S. 682.
- Merkel, Angela: Erste Regierungserklärung vom 30. November 2005, Bulletin der Bundesregierung.
- Mödinger, Maximilian: Bessere Rechtsetzung, 2020.
- Motzke, Gerd: Der „Gebäudetyp E“: Technik- und Rechtsrahmen, NZBau 2024, S. 594 ff.
- Nationaler Normenkontrollrat: 10 Ziele – 60 konkrete Beispiele des NKR zum Bürokratieabbau, 2024.
- Nationaler Normenkontrollrat: Jahresbericht 2024: Gute Gesetze, Digitale Verwaltung, Weniger Bürokratie, 2024.
- Normenkontrollrat Baden-Württemberg: Entlastungen für das Bäckerhandwerk, 2021, abrufbar unter: [https://www.normenkontrollrat-bw.de/fileadmin/\\_norkontrollrat/PDFs/Empfehlungsberichte\\_und\\_Positionspapiere/Baeckereistudie\\_NKR\\_BW.pdf](https://www.normenkontrollrat-bw.de/fileadmin/_norkontrollrat/PDFs/Empfehlungsberichte_und_Positionspapiere/Baeckereistudie_NKR_BW.pdf), zuletzt abgerufen am 11.02.2025.
- OECD: Government at a Glance, 2021.
- Porsch, Winfried: in: Schoch/Schneider (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung Kommentar, 45. EL Januar 2024.
- Prognos: Quantifizierung des Nutzens von Regelungsvorhaben, 2023, abrufbar unter: [https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Gutachten/2013-Quantifizierung-des-Nutzens-von-Regelungsvorhaben.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Gutachten/2013-Quantifizierung-des-Nutzens-von-Regelungsvorhaben.pdf?__blob=publicationFile&v=2), zuletzt abgerufen am 16.01.2025.
- Rixen, Stephan/Michael Goldhammer: in: Schoch/Schneider (Hrsg.), Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 5. EL Juli 2024.
- Rosanvallon, Pierre: Die gute Regierung, 2018.

- Roth-Mingramm, Berrit: Corporate Social Responsibility in der Sozialen Marktwirtschaft, 2017.
- Ruffert, Matthias: Kommentierung Art. 41 GRCh, in: Calliess/ders. (Hrsg.), EUV/AEUV Kommentar, 6. Aufl. 2022.
- Ruscheimer, Hannah: Der additive Grundrechtseingriff, 2019.
- Schuster, Ulrike: Das Kohärenzprinzip in der Europäischen Union, 2017.
- Seckelmann, Margrit: Evaluation und Recht, 2018.
- Siems, Kirsten: Das Kohärenzgebot in der Europäischen Union und seine Justiziabilität, 1999.
- Smeddinck, Ulrich: Integrierte Gesetzesproduktion, 2006.
- Spießhofer, Birgit: Unternehmerische Verantwortung, 2017.
- Spindler, Gerald: Kommentierung § 91 AktG, in: Münchener Kommentar zum Aktiengesetz, 6. Aufl. 2023.
- Statistisches Bundesamt: Bürokratiekosten Belastungsbarometer, abrufbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/Erfuellungsaufwand/belastungsbarometer.html?nn=629442>, zuletzt abgerufen am 16.01.2025.
- Statistisches Bundesamt: Gesamtausgaben des Staates, abrufbar unter: <https://de.statista.com/infografik/3625/gesamtausgaben-des-staates-in-prozent-des-bruttoinlandsprodukts/>, zuletzt abgerufen am 16.01.2025.
- Statistisches Bundesamt: Bürokratiekosten, abrufbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/Erfuellungsaufwand/buerokratiekostenindex.html>, zuletzt abgerufen am 16.01.2025.
- Stelkens, Paul/Heinz Joachim Bonk/Michael Sachs: Verwaltungsverfahrensgesetz, 10. Aufl. 2022.
- Stephan, Frederic: Was bleibt vom Recht der freien Berufe übrig? Die Verhältnismäßigkeitsrichtlinie und ihre Auswirkungen, in: Jahrbuch des Kammer- und Berufsrechts 2021, 2022, S. 145.
- Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.): Regulatorische und finanzielle Belastungen durch EU-Gesetzgebung in vier Mitgliedstaaten, 2023, abrufbar unter: <https://www.familienunternehmen.de/de/news/nationale-unterschiede-machen-das-transparenzregister-zur-last#relatedPublications>, zuletzt abgerufen am 11.02.2025.
- Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.): Regulatorische und finanzielle Belastungen durch die AI-Bescheinigung, 2023, abrufbar unter: <https://www.familienunternehmen.de/de/publikationen/regulatorische-und-finanzielle-belastungen-durch-die-ai-bescheinigung>, zuletzt abgerufen am 11.02.2025.
- Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.): Belastungen durch das EU-Transparenzregister, 2023, abrufbar unter: <https://www.familienunternehmen.de/de/news/nationale-unterschiede-machen-das-transparenzregister-zur-last#relatedPublications>, zuletzt abgerufen am 11.02.2025.
- Unger, Sebastian: Konstanten und Impulse im verfassungsrechtlichen Verständnis von „guter Verwaltung“, in: VVDStRL 83, 2024, S. 9 ff.

Waffenschmidt, Horst: Entbürokratisierung – eine Aufgabe, die eines ständigen Motors bedarf, ZögU 1992, S. 113.

Weber, Max: Wirtschaft und Gesellschaft, 5. Aufl. 1980.

Wißmann, Hinnerk: Verwaltungsrecht, 2023



## Über den Herausgeber

Die gemeinnützige Stiftung Familienunternehmen ist der bedeutendste Förderer wissenschaftlicher Forschung zum Thema Familienunternehmen. Sie ist Ansprechpartner für Politik und Medien in wirtschaftspolitischen, rechtlichen und steuerlichen Fragestellungen. Die 2002 gegründete Stiftung wird mittlerweile getragen von rund 600 Firmen aus dem Kreis größerer Familienunternehmen.

Das vorliegende Buch „Bürokratiefilter für den Gesetzgeber – Unnötigen Belastungen präventiv begegnen“ ist eine aktualisierte Fassung der 2025 von der Stiftung Familienunternehmen herausgegebenen gleichnamigen Studie von Prof. Dr. Winfried Kluth (ISBN: 978-3-948850-58-6).