

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:¹⁶⁶

- Ein ausreichender Zeitrahmen für die Umsetzung aller Sorgfaltmaßnahmen, 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-

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

G. Implementierung des Bürokratiefilters

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-Variante¹⁶⁷ 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-

G. Implementierung des Bürokratiefilters

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 „langses Denken“ und die Generierung von qualitätsvollem 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.