

Professor Dr. Winfried Kluth, Dr. Gisela Meister-Scheufelen und Bernhard Stehfest*

Bürokratieabbau: Von der guten Absicht zur wirksamen Umsetzung – das neue Instrument des Bürokratiefilters

Dass Unternehmen und Privatpersonen in vielen Bereichen des Verwaltungshandelns zu hohen bürokratischen Belastungen ausgesetzt sind, ist ein Kritikpunkt, der sich bis auf die Anfänge der modernen Staatsverwaltung zurückverfolgen lässt. Seit einigen Jahren werden die Belastungen für Unternehmen, Bürgerinnen und Bürger sowie die öffentliche Verwaltung durch die Bundesregierung gemessen und es werden immer wieder Maßnahmen zum Bürokratieabbau durchgeführt. Dass gleichwohl die Belastungen weiter gestiegen sind und inzwischen viele Unternehmen die Hoffnung auf Besserung verloren haben und über Investitionen im Ausland nachdenken, ist ein Alarmzeichen, auf das mit einem grundsätzlich neuen Ansatz reagiert werden muss. Dieser wird in Gestalt eines Bürokratiefilters im Beitrag vorgestellt.

I. Bürokratieabbau – nur eine politische Dauerwerbeseudung?

1. Was bisher geschah

Seit Jahrzehnten gehören Appelle und Bekenntnisse zum Bürokratieabbau zu den wiederkehrenden politischen Ritualen, vor allem vor Neuwahlen und in Koalitionsverträgen. Es fehlt auch nicht an Kommissionen¹ und Bürokratieentlastungsgesetzen² sowie in Gestalt des Nationalen Normenkontrollrates³ und seiner Geschwister auf Landesebene⁴ an fachkundigen Beratern und Wächtern, die zur Vermeidung von neuen und unnötigen Bürokratielasten beitragen sollen. Gleichwohl sind diese auch in den letzten Jahren weiter gestiegen.⁵

2. Aktuelle Lagebeschreibungen

Der Nationale Normenkontrollrat hat vor wenigen Monaten in seinem Jahresbericht 2024 festgestellt, dass die Erfüllungslasten der Wirtschaft im Zeitraum von 2021–2023 erheblich gestiegen sind, sich im Jahr 2024 aber wieder etwas abgesenkt haben.⁶

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 2022 bis Mitte 2024 ist der laufende Erfüllungsaufwand nach den Messungen des Statistischen Bundesamtes, denen auch der Nationale Normenkontrollrat folgt, für die Wirtschaft um 9,7 Mrd. EUR angestiegen. Für alle drei Normadressaten, also die Wirtschaft, die Verwaltung und die Bürgerinnen und Bürger, hat sich der laufende Erfüllungsaufwand im gleichen Zeitraum um über 16 Mrd. EUR erhöht.⁷ Teil des Erfüllungsaufwands sind die sog. Bürokratiekosten. Dabei handelt es sich um Verwaltungstätigkeiten, wie das Ausfüllen von Formularen oder das Er-

* Der Autor Kluth ist Inhaber eines Lehrstuhls für Öffentliches Recht an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg. Die Autorin Meister-Scheufelen ist Senior Advisor der Stiftung Familienunternehmen. Der Autor Stehfest ist Leiter Wirtschaftspolitik der Stiftung Familienunternehmen und Politik. Der Beitrag beruht auf der Studie der Stiftung Familienunternehmen: Bürokratiefilter für den Gesetzgeber, Unnötigen Belastungen präventiv begegnen.

1 Überblick bei Jann ZRP 2023, 247; Ludewig, Bürokratie Regulierung, Verwaltung in der Krise, 2021.

2 Zuletzt das Vierte Bürokratieentlastungsgesetz: BT-Drs. 20/11306, 1. Gesetz v. 23.10.2024, BGBl. 2024 I Nr. 323.

3 Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates v. 14.8.2006, BGBl. 2006 I 1866.

4 Normenkontrollräte wurden in Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und Thüringen errichtet, funktionsgleiche Clearingstellen Mittelstand in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen.

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

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

7 Nationaler NKR, Jahresbericht 2024: Gute Gesetze, Digitale Verwaltung, Weniger Bürokratie, S. 1.

stellen von Dokumentationen und Nachweisen. Sie belaufen sich im Jahr 2024 für die Wirtschaft insgesamt auf 67 Mrd. EUR.⁸

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 sollten ursprünglich⁹ insgesamt rund 14.600 Unternehmen von der Pflicht zur erweiterten Nachhaltigkeitsberichterstattung betroffen sein. Diese Unternehmen werden laut Regierungsentwurf¹⁰ mit jährlichen Bürokratiekosten in Höhe von insgesamt rund 1,6 Mrd. EUR belastet. Berichte aus der Unternehmenspraxis zeigen bereits heute, dass dieser Betrag noch deutlich zu niedrig angesetzt sein dürfte. 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. EUR.¹¹

Im Schatten des laufenden 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, dh von Mitte 2023 bis Mitte 2024, rund 6,5 Mrd. EUR. Die größte Belastung treffe dabei die Wirtschaft. Zwar sei der Einmalaufwand im Berichtszeitraum deutlich geringer als im letzten Berichtszeitraum 2022/2023, 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, dh 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 er zusätzlich zum ohnehin fordernden Alltagsgeschäft, dh ‚außer der Reihe‘ bewältigt werden muss.“¹²

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 einberechnet wird. Demnach sollten einmalige Belastungen im Sinne eines „Abschreibeverfahrens“ jährlich zu 25 % angerechnet und über die „One in, one out“-Regel kompensiert werden müssen.¹³

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 ua längere Verfahrenslaufzeiten ergeben können.¹⁴

Der Nationale Normenkontrollrat weist ua 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.“¹⁵ 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.“¹⁶ 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 dort zusätzliche Belastungen in Gestalt von längeren Verfahrensdauern zu befürchten sind. Der Handlungsbedarf wird als sehr dringend eingestuft.

In einer Studie des Instituts für Mittelstandsforschung Bonn (IfM) aus dem Jahr 2019¹⁷ 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 Belastungsempfindens 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

8 Antwort der Bundesregierung, Deutscher BT-Drs. 20/12360 v. 23.7.2024 auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Uwe Schulz, Leif-Erik Holm, Dr. Malte Kaufmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD.

9 Aktuell ist nach umfangreichen Protesten und als Reaktion auf die Wirtschaftskrise eine Beschränkung des Anwendungsbereichs und eine Reduktion der Belastungen geplant.

10 BT-Drs. 20/12787 v. 9.9.2024.

11 Nationaler NKR, Jahresbericht 2024: Gute Gesetze, Digitale Verwaltung, Weniger Bürokratie, S. 75.

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

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

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

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

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

17 IfM Studie, Bürokratiewahrnehmung von Unternehmen, IfM Materialien Nr. 274, 2019.

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 erfassten) 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 beachtenden Rechtsvorschriften.“¹⁸

Werner Jann, der sich seit vielen Jahren mit der Thematik befasst, hat deren Entwicklung und den aktuellen Handlungsbedarf in „zugespitzten Thesen“ zusammengefasst,¹⁹ die ua 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.²⁰ 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“.²¹

3. Gang der Untersuchung

Vor diesem Hintergrund soll nachfolgend nach einem Blick auf die Erkenntnisse zu den Ursachen von Bürokratielasten die Erforderlichkeit eines grundlegenden Steuerungsansatzes begründet werden, der eine neue Gesetzgebungsgovernance vorschlägt, die sich eines neuen Instrumentenbündels bedient, das als Bürokratiefilter bezeichnet werden soll.

II. Die Erkenntnisse zu den Ursachen

1. Bürokratie zwischen Verwaltungsrationalität und Steuerungsmacht

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 wirtschaftliche und einheitliche Verwaltungsführung ermöglicht wird.²² 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.²³

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.²⁴

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 von den Adressaten des Steuerungsanspruchs naturgemäß kritisch beurteilt, weshalb eine „bürokratiekritische Grundhaltung“ in einer liberalen Gesellschaft gewissermaßen als der Normalfall anzusehen ist.

2. Beobachtungen zur Gesetzgebung

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 propor-

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

19 Jann ZRP 2023, 247 (250 f.).

20 Ludewig, Bürokratie Regulierung, Verwaltung in der Krise, 2021.

21 Jann, ZRP 2023, 247 (251).

22 Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, 5. Aufl. 1980, S. 551.

23 Weber, Wirtschaft und Gesellschaft, 5. Aufl. 1980, S. 569 f.

24 Aktuelle Übersicht bei Burgi/Habersack, Unternehmens ÖfFR-HdB, 2022.

tional zu materiellem Steuerungsanspruch der allgemeinen Gesetze. Sie kann durch deren nähere Ausgestaltung, etwa durch Verwaltungsvorschriften, zwar erweitert bzw. 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“.²⁵ 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 1.1.2014 verzeichnet sie 1.671 Bundesgesetze mit 44.216 Einzelnormen; am Stichtag 1.1.2024 waren es 1.792 Bundesgesetze mit 52.155 Einzelnormen.²⁶ Lepsius stellt aber nicht allein auf die Regelungsdichte ab, sondern 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“ darstellt²⁷ und belegt dies ua mit dem Vergleich der Ergebnisse von Meinungsumfragen: Auf die Frage „Regelt der Staat immer mehr?“ antworteten 2012 43 % der Befragten mit ja, 2024 waren es 61 %.²⁸ 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.“²⁹

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.“³⁰ Je größer die Konkretisierungsnotwendigkeit, je größer die Subsumtionsleistung, desto größer ist der Respekt vor der Handlungsfreiheit, und zwar aufseiten des Bürgers und – was dem Bürger reflexiv zugutekommt – aufseiten der Vollzugsbehörden.“³¹

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.³² Beispiele dafür sind das Antidiskriminierungs- und Diversitätsrecht, die Berichtspflichten im Umwelt- und Menschenrechtsbereich und die Verhaltensanpassungen zum Zweck des Klimaschutzes.³³ Der Gesetzgeber und seine Bürokratie erheben also zunehmend den Anspruch einer Verhaltensfeinststeuerung, 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.

3. Beobachtungen zur Verwaltungspraxis

Ein nicht unerheblicher Teil der Bürokratielasten wird durch die vollziehende Verwaltung bzw. Verwaltungsvorschriften der Ministerien erzeugt, in denen Ermessen konkretisiert und unbestimmte Rechtsbegriffe ausgelegt werden. Es werden Verfahren ausgestaltet und dadurch deren Dauer verlängert, zusätzliche Nachweis- und Dokumentationspflichten begründet usw. Hier hat die neuere Forschung gezeigt, dass ein wesentlicher Treiber für Bürokratielasten in einer Kultur des Misstrauens gegenüber Bürgern und Unternehmen, aber auch innerhalb der Organisationen, zu sehen ist. Das hat etwa die Nationalakademie Leopoldina für den Bereich der Wissenschaft konstatiert.³⁴ Hinzu kommt das übertriebene Streben nach einer Absicherung eigener Entscheidungen gegenüber Kritik durch die zuständigen Aufsichtsbehörden und Rechnungshöfen sowie gegenüber Prozessrisiken.

4. Zwischenbilanz

Aus den bisherigen zahlreichen Reformprozessen kann abgeleitet werden, dass die Problematik von Bürokratielasten altbekannt ist, dass darauf auch immer wieder reagiert und entsprechende Belastungsursachen identifiziert und abgebaut wurden. Zugleich zeigt die Erfahrung aber auch, dass aus politischen und systemischen Steuerungsinteressen sowie zur Absicherung eigenen Handelns gegenüber externer und interner Kritik immer wieder neue Bürokratielasten entstehen, weil es an wirksamen Kontrollmechanismen fehlt.

Das im politischen und administrativen System derartige Entwicklungen zu beobachten sind, ist aus verschiedenen Gründen weder überraschend noch ein Zeichen grundlegender Dysfunktionalität. Vielmehr handelt es sich um eine Herausforderung, der wie im Falle einer gesunden Lebensführung allgemein durch eine kluge Governance begegnet werden muss, bei der die Stärkung der Orientierung an den positiven Handlungszielen durch Instrumente der Fehleranalyse und -vermeidung ergänzt werden muss.

Ähnlich wie bei einer Strategie gesunder Lebensführung muss auch hier auf der Ebene grundlegender Einstellungen, also des Mindsets, angesetzt werden und durch die Vorgabe klarer Abläufe, Verantwortlichkeiten und Instrumente ergänzt werden, die zu positiven Handlungsroutinen führen. Diese müssen in einem stimmigen und mehrstufigen Modell zusammengeführt werden, das an der grundlegenden Zielsetzung ausgerichtet ist und Vorgaben für alle relevanten Stufen des Entscheidens und Handelns umfasst. Dies soll im Folgenden in Gestalt des Bürokratiefilters vorgestellt und konkretisiert werden.

25 Lepsius ZRP 2024, 162.

26 BT-Drs. 20/721 und BT-Drs. 20/10565, 72 sowie dpa-Meldung v. 27.2.2024.

27 Die These ist allerdings auch nicht neu, s. Dose dms 2008, 99 ff. mwN.

28 Institut für Demoskopie Allensbach, Helikopter-Vater Staat, 2024, S. 10.

29 Lepsius ZRP 2024, 162 (163).

30 Wißmann VerwR, 2023, S. 97–102.

31 Lepsius ZRP 2024, 162 (164). S. auch Dose dms 2008, 99 (101).

32 Hofmann, Zeiten der Bewährung, FS 75 Jahre Grundgesetz, 2024, 175 (187 ff.).

33 Zu letzteren auch Lepsius ZRP 2024, 162 (164 f.).

34 Leopoldina – Nationale Akademie der Wissenschaften, Mehr Freiheit – weniger Regulierung, Diskussion Nr. 36, 2025.

III. Der Bürokratiefilter als mehrstufiges Maßnahmenbündel

1. Die Idee des Bürokratiefilters

Filter haben die Aufgabe, etwa aus einer Flüssigkeit schädliche oder unerwünschte Stoffe zu entfernen, um so ein reines und qualitativvolleres Produkt zu erzeugen. In diesem Sinne soll ein Bürokratiefilter dazu dienen, ein für sich betrachtet sinnvolles Steuerungsanliegen des Normgebers von für die Zielverwirklichung unnötigen Nebenwirkungen zu befreien, aber auch die Zielsetzung als solche einer kritischen Überprüfung zu unterwerfen.

Wer einen Filter konzipiert, muss wissen, welche Bestandteile eines Gemischs ausgesondert werden sollen und mit welchen Instrumenten das möglich ist, ohne die erwünschte Substanz zu beschädigen. Sowohl die Unterscheidung der nützlichen von schädlichen Bestandteilen als auch die Bestimmung der geeigneten Instrumente verlangt eine anspruchsvolle und genaue Analyse.

Für den vorliegenden Zweck muss deshalb einerseits zwischen legitimen Steuerungszwecken des Gesetzgebers und unnötigen bzw. vermeidbaren Bürokratielasten bei ihrer Umsetzung unterschieden werden und andererseits überlegt werden, mithilfe welcher Instrumente und Vorkehrungen letztere erkannt und vermieden werden können.

2. Bestandteile des Bürokratiefilters

Eine wirksame Minderung von Bürokratie- und Erfüllungslasten im Gesetzgebungsverfahren sollte die folgenden Hauptaufmerksamkeitsfelder berücksichtigen und adressieren:³⁵

- Ein ausreichender Zeitrahmen für die Umsetzung aller Sorgfaltsmaßnahmen, wie sie in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien vorgesehen sind.³⁶
- 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.

3. 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 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 Vorgaben 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 Zeit eingeplant werden muss.

4. Der ex ante-Praxischeck

Um einen Praxischeck effektiv und im Rahmen eines Gesetzgebungsverfahrens und damit in der ex ante-Variante³⁷ durchzuführen, müssen mehrere institutionelle Voraussetzungen erfüllt sein:

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

Für die Durchführung eines Praxischecks ist die Mitwirkung einer für die Gesetzesausführung zuständigen Behörde als erste Praxispartnerin 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 Landes- und Kommunalbehörden etablieren, die zu einer solchen Mitwirkung bereit sind. 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 Unternehmensverbänden ein Pool von kooperationsbereiten Unternehmen aus den verschiedenen Branchen eingerichtet werden. Hier könnte auch mit der Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e. V. (AwV)³⁸ zusammengearbeitet werden, die schon seit Jahrzehnten auf diesem Feld aktiv ist.

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 ist, vor allem in Bezug auf Lösungsalternativen, um diese vergleichend einordnen und bewerten zu können.

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

Der zT 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

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

36 Dies kommt zB in § 46 II GGO zum Ausdruck, der vorschreibt, dass dem Bundesjustizministerium für die Rechtsprüfung eines Gesetzesentwurfs genügend Zeit eingeräumt werden muss.

37 Im Unterschied zur evaluatorischen ex post-Variante.

38 <https://www.awv-net.de/awv/der-verein/index.html> (zuletzt abgerufen am 16.1.2025).

Einschätzung gebeten werden, ob aus ihrer Sicht ein Praxischeck und der damit verbundene Aufwand als gewinnbringend eingeschätzt werden.

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 können.

Das Begründungserfordernis ist demnach hier nicht nur als Erläuterung eines bereits feststehenden Ergebnisses, sondern zugleich als Prozessschritt zu verstehen, in dem aus den vorhandenen Erkenntnissen die bestmögliche Lösung abgeleitet wird.

5. „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 Be- packung des vom federführenden Ressort entwickelten 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 Prüfungs- und Begründungspflicht 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 I der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien.

6. 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 im Rahmen eines freiwilligen Survey zugewiesen werden. Branchenspezifische Bürokratielasten sollten indikatorisiert werden. Prüfwert ist, den politischen Grenzwert bei 2 % des Umsatzes anzusetzen.

7. Weiterbildung der Legisten

Damit die 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.

8. Interne Unterstützung durch spezialisierte Referate

Das spezifische Wissen in Bezug auf Bürokratie- und Erfüllungslasten, Praxischecks usw. ist nur an wenigen Stellen und Institutionen vorhanden. Dazu gehören neben dem Nationalen Normenkontrollrat das spezialisierte Referat im BMfWuK sowie weitere Experten in anderen Ressorts sowie die Praxispartner aus solchen Projekten sowie die Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e. V. (AwV), 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.

IV. Zehn Handlungsempfehlungen

Die Schlussfolgerungen aus den vorstehenden Überlegungen lassen sich in den folgenden zehn zentralen Handlungsempfehlungen zusammenfassen:³⁹

1. In künftigen Koalitionsverträgen sollte ein Bekenntnis zu einer Gesetzgebungs-Governance, die Unternehmen ermutigt und unterstützt, etwa unter dem Leitgedanken „Zeit für Qualität“ und „unternehmensbezogene Ermöglichungskultur“ 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.
 - Zur angemessenen Durchführung muss bei der Erstellung des Referentenentwurfs ein entsprechender Zeitraum eingeplant und eine dafür geeignete Arbeitsstruktur (s. Nr. 4) entwickelt werden (Zeit für Qualität). Im Rahmen des Praxischecks sind Lösungsalternativen zu berücksichtigen bzw. zu erarbeiten.
 - 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.
 - Ist ein Gesetzgebungsverfahren eilbedürftig, so kann ausnahmsweise auf einen ex ante-Praxischeck verzichtet werden. In diesen Fällen sollte das Gesetz in der Regel mit einer zeitlichen Befristung beschlossen und eine Pflicht

³⁹ Eine ausführliche Herleitung und Begründung liefert die dem Beitrag zugrundeliegende Studie, die abrufbar ist unter: <https://www.familienunternehmen.de/de/publikationen/buerokratiefilter-fuerden-gesetzgeber>.

zur Evaluation mit einem ex post-Praxischeck vorgesehen werden.

4. Zur Durchführung der Praxischecks und der Anwendung der weiteren Elemente des Bürokratiefilters sind in den Ressorts, die regelmäßig unternehmensrelevante Gesetze erlassen, Arbeitsstrukturen mit entsprechend geschulten Mitarbeitern 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.

- Die Praxischecks sollten 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 betroffene Unternehmen mitwirken.
- Die Rekrutierung der Unternehmen sollte über die jeweiligen Wirtschafts- und Berufskammern bzw. Unternehmensverbände erfolgen.
- 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 Bürokratievermeidung und 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 StBA jährlich im Rahmen eines bestehenden freiwilligen Survey 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 BMJ 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 Nr. 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 beurteilen und Vorschläge zu deren Abschaffung oder Änderung formulieren. ■