

DÜRRSCHMIDT · MAJER · PAUTSCH ·
ZIMMERMANN-KREHER (Hrsg.)



HOCHSCHULE FÜR
ÖFFENTLICHE VERWALTUNG UND FINANZEN
LUDWIGSBURG

UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

Jahrbuch des Instituts für Angewandte Forschung 2025

Bürokratieabbau



BOORBERG

Jahrbuch des Instituts für Angewandte Forschung 2025

Bürokratieabbau

Herausgegeben von

Jörg Dürrschmidt

Christian F. Majer

Arne Pautsch

Annette Zimmermann-Kreher

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek |
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind
im Internet über www.dnb.de abrufbar.

E-ISBN 978-3-415-07853-6
Print-ISBN 978-3-415-07852-9
© 2025 Richard Boorberg Verlag

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.
Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zu-
gelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlages. Dies gilt
insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen,
Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in
elektronischen Systemen. Die Nutzung sämtlicher Inhalte für das
Text- und Data Mining ist ausschließlich dem Richard Boorberg
Verlag GmbH & Co KG vorbehalten. Der Verlag untersagt eine Ver-
vielfältigung gemäß § 44b Abs. 2 UrhG ausdrücklich.

Anfragen gemäß EU-Verordnung über die allgemeine Produktsicherheit
(EU) 2023/988 (General Product Safety Regulation – GPSR) richten Sie
bitte an: Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG, Produktsicherheit,
Scharrstraße 2, 70563 Stuttgart; E-Mail: produktsicherheit@boorberg.de

Redaktion: Geschäftsstelle des Instituts für Angewandte Forschung an
der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg
unter Mitarbeit von Mona Bätge, Nielke Schwind-Hellwig, Elisa Wolter,
Lisa Domat und Tobias Huber

Satz und eBook-Umsetzung: abavo GmbH, Nebelhornstraße 8, 86807 Buchloe

Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG | Scharrstraße 2 | 70563 Stuttgart
Stuttgart | München | Hannover | Berlin | Weimar | Dresden
www.boorberg.de

Qualität der Gesetzgebung am Beispiel der Bürokratievermeidung

*Gisela Meister-Scheufelen*¹

Umfragen bei Familienunternehmen zeigen, dass die Überbürokratisierung in Deutschland inzwischen als der größte Wettbewerbsnachteil angesehen wird, noch vor den Standortkosten und dem Fachkräftemangel.² Sie verhindert Investitionen hierzulande und lenkt solche in andere Länder um. Bürgerinnen und Bürgern zweifeln an der Funktionsfähigkeit des Staates, rechtspopulistische Parteien erhalten Zulauf. Wie kann dieser gordische Knoten durchschlagen werden, und wie kann es gelingen, dass die Politik unnötige Regelungen nachhaltig und wirksam vermeidet, bestehende verzichtbare Vorschriften endlich beseitigt und die Gesetzgebung wieder mehr an Qualität gewinnt? Im Folgenden wird auf systemische Lösungsansätze wie den Bürokratiefilter, entsprechende Entlastungsinstrumente und die Qualifizierung von Legisten eingegangen.

I. Ausgangslage

Die Zahl der Einzelnormen in 4646 Gesetzen und Verordnungen des Bundes ist auf 97 959 angewachsen,³ die Zahl der Dokumentationspflichten dürfte bei ca. 12 000 liegen. Nachdem es in der Zeit von 2006 bis 2011 der Bundesregierung gelungen war, die Bürokratiekosten um zwölf Milliarden Euro auf knapp 40 Milliarden Euro zu senken, sind sie vor allem in den letzten Jahren wieder stark angestiegen. Inzwischen betragen die Bürokratiekosten der Wirtschaft durch Bundesgesetze über 64 Milliarden Euro.⁴ Hier besteht ein immenser Handlungsbedarf für die Politik. Die Vorschriften sind für diejenigen, die sie befolgen sollen, häufig unverständlich oder

1 Dr. jur. *Gisela Meister-Scheufelen* ist Dozentin an der Universität Potsdam, Senior Advisor der Stiftung Familienunternehmen in München sowie ehemalige Vorsitzende des Normenkontrollrats Baden-Württemberg.

2 Der Investitionsstandort Deutschland aus Sicht der Familienunternehmen, Jahresmonitor der Stiftung Familienunternehmen, ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e. V., 2023, S. V, 16.

3 Stand: 24.05.2024, BT-Drs. 20/11746, S. 2.

4 Jahresbericht 2025 des Nationalen Normenkontrollrats, Einfach, schnell, wirksam, S. 5.

erweisen sich als nicht praktikabel und müssen anschließend mit erheblichem politischem Schaden geändert werden. Die rechtlich relevanten Aspekte, die bei Genehmigungsverfahren berücksichtigt werden müssen, können von Beschäftigten der Genehmigungsbehörden kaum noch überblickt werden. Dies erhöht die Unsicherheit der behördlichen Entscheider, führt zu einer Gutachtenflut, verteuert die Verfahren und verzögert sie wettbewerbsgefährdend. Die Qualitätsmängel in der Rechtsetzung werden vor allem in Form einer Überbürokratisierung wahrgenommen.

Die Bürokratiekosten eines Gastronomiebetriebs belaufen sich inzwischen auf bis zu 2,5 Prozent des Bruttoumsatzes und übersteigen damit den Gewinn der meisten Betriebe.⁵ Das Bäckerhandwerk muss wöchentlich ca. 12,5 Stunden Zeit für Bürokratie aufwenden.⁶ Vereine müssen ehrenamtlich tätigen Mitgliedern im Schnitt einen wöchentlichen Zeitaufwand für Bürokratie von 6,5 Stunden zumuten.⁷

II. Bürokratiebegriff nach Max Weber

Mit dem organisationstheoretischen Begriff von „Bürokratie“ wollte der Soziologe Max Weber⁸ in den 1920er-Jahren ein Gegenmodell zur Willkürherrschaft des Kaiserreichs entwickeln. Er versteht darunter vor allem die Regelbasierung, die Trennung von Amt und Person, also die „Unpersönlichkeit“ beziehungsweise Neutralität des Verwaltungshandelns, das Hierarchieprinzip, die Arbeitsteilung und die Verschriftlichung. Die Regelbasierung staatlichen Handelns gilt als zentrales Merkmal des Rechtsstaates. Nach Art. 20 Abs. 3 Grundgesetz (GG) ist die „vollziehende Gewalt“, also die Verwaltung, an Gesetz und Recht gebunden. Diese Errungenschaft, die Deutschland vor allem auch vor Korruption schützt, ist aufgrund von Fehlentwicklungen in den Hintergrund getreten. Inzwischen hat „Bürokratie“ im allgemeinen Sprachgebrauch eine sehr negative Bedeutung erlangt. Gemeint sind heute eher eine zu hohe Regelungsdichte und -tiefe, unverständliche Vorgaben, fehlende Praktikabilität, umständliche und zu lange Genehmigungsverfahren, formalistische Anforderungen und Kleinlichkeit.

5 Bürokratiebelastung für Unternehmen bremsen. Eine Studie am Beispiel Gastgewerbe, DIHK, SIRA Consulting, 2020, S. 44.

6 Entlastungen für das Bäckerhandwerk, Empfehlungsbericht des Normenkontrollrats Baden-Württemberg, 2021, S. 8, 15.

7 Entbürokratisierung bei Vereinen und Ehrenamt, Empfehlungsbericht des Normenkontrollrats Baden-Württemberg, 2019, S. 8.

8 Weber, 1922.

III. Erscheinungsformen der Bürokratie

Bürokratie im eigentlichen Sinn meint administrative Tätigkeiten, also Anträge zu stellen oder Dokumentations-, Melde- und Nachweispflichten zu erfüllen. Das Normenkontrollratsgesetz (NKRK), wonach Bürokratiekosten zu berechnen sind, bezeichnet dies als „Informationspflichten“, das heißt 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. 2 S. 2 NKRK). Seit 2006 berechnet der Bund die Bürokratiekosten, seit 2011 weist er darüber hinaus den sogenannten Erfüllungsaufwand aus. Dieser umfasst neben den Informationspflichten weitere Kosten, zum Beispiel für Rauchmelder, Filteranlagen, Photovoltaikanlagen oder betriebliche Beauftragte.

Neben den berechenbaren bürokratischen Aufwänden gibt es eine von Bürgerinnen und Bürgern „gefühlte“ Bürokratie. Wenn sie zu lange auf eine Genehmigung warten müssen, zu viel Beteiligte angehört werden müssen, Vorgänge nicht entscheidungsrelevant und formalistisch anmuten, den zuständigen Sachbearbeiter nicht erreichen können, Öffnungszeiten von Behörden nicht kundengerecht sind oder Verfahren noch analog statt digital betrieben werden und umständlich sind.⁹ Der Normenkontrollrat Baden-Württemberg bezeichnet die Kosten, die durch diese Erscheinungsform von Bürokratie ausgelöst werden, als „Irritationskosten“.¹⁰

Bürokratie hat unterschiedliche Bezüge: die Regelungsebene und den Verwaltungsvollzug. Sie tritt im Rahmen der Interaktion zwischen Behörde und Bürger auf und beruht auf unterschiedlichen Grundlagen: der EU, des Bundes, der Länder und Kommunen, nicht zuletzt aufgrund von technischen Normen, zum Beispiel der DIN-Normen.

IV. Ursachen der Überbürokratisierung

Die Überbürokratisierung beruht vor allem auf

- dem Misstrauen des Staates gegenüber seinen Bürgern. Dies führt zu einer übertriebenen Detaillierung von Vorschriften und zu Dokumentationspflichten, die im Wesentlichen Kontrollzwecken dienen (sog. Erfüllungsnachweise),

⁹ Soweit es Unternehmen betrifft, dazu eingehend: *Holz/Schlepphorst/Brink/Icks/Welter*, Bürokratiewahrnehmung von Unternehmen, ifm-Materialien Nr. 274, Juni 2019.

¹⁰ Entlastung von Bürokratie und Baukosten durch Optimierung des Brandschutzes, Empfehlungsbericht des Normenkontrollrats Baden-Württemberg, 2021, S. 16.

- einer übertriebenen Einzelfallgerechtigkeit, die dazu führt, dass möglichst viele Ausnahmen und Sonderkonstellationen in Gesetzen geregelt werden, die jeden Detailsachverhalt erfassen soll und das Regelwerk unübersichtlich machen,
- der Angst vor Fehlern. Die institutionelle und individuelle Absicherungsmentalität der Verwaltung ist Folge der Überbürokratisierung und Ursache zugleich,
- der fehlenden Praxisnähe von Politik und Verwaltung, die durch die Mehrebenenproblematik verstärkt wird. Der Bund macht die Gesetze, die Länder- und Kommunalverwaltungen setzen sie um, in der Regel ohne vorbereitende Abstimmungen,
- dem ausgeprägten Silodenken einzelner Politik- und Ressortbereiche sowie
- der unzureichenden Digitalisierung der Verwaltung.

Die Belastungen für die Wirtschaft haben in den letzten Jahren auch deshalb deutlich zugenommen, weil der Gesetzgeber dazu übergegangen ist, mithilfe staatlicher Regelungen auf unternehmerische Entscheidungen Einfluss zu nehmen. Sowohl die EU als auch der Bund bedient sich *dirigistischer Vorgaben*, um klima-, menschenrechts- und sozialpolitische Ziele durchzusetzen, zum Beispiel Lieferkettengesetz, EU-Richtlinie zur Nachhaltigkeitsberichterstattung (Corporate Sustainability Reporting Directive, CSRD). Marktwirtschaftliche Instrumente (zum Beispiel CO₂-Emissionshandel) werden als unzureichend empfunden, stattdessen werden gesetzliche Steuerungsinstrumente eingesetzt (zum Beispiel politisch festgelegte Mindestlöhne, Festlegung auf bestimmte Technologien).

V. Paradigmenwechsel beim Bürokratieabbau

1. Kulturwandel in der Gesetzgebung

Der lange Weg zu den beschriebenen und auf ein Bündel von Ursachen zurückzuführenden Fehlentwicklungen in der Gesetzgebung und dem Verwaltungshandeln hat eine kulturelle Prägung. Sie kommt in den Verhaltensmustern einer Verwaltung sowie den Einstellungen und Werten der an der Gesetzgebung sowie dem Verwaltungsvollzug Beteiligten zum Ausdruck.¹¹ Um eine wirksame und nachhaltige Kehrtwende zu erreichen, ist

¹¹ Behnke/Jonas, Kulturelle Ursachen der Überbürokratisierung, Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), 2025, S. 9 ff.

es deshalb notwendig, dass Politiker in Regierungs- und Mandatsverantwortung sowie Verwaltungsbeschäftigte ihre Denkweise grundlegend neu ausrichten. Sie sollte sich neben der Regelorientierung vor allem auch an „Zeit für Qualität“ und einer „unternehmensbezogenen Ermöglichungskultur“ orientieren.¹² Vorschriften sollten Unternehmen eher zur Innovation und Transformation befähigen als diese zu verhindern. Dazu müssten auf allen Ebenen organisatorische und verfahrensrechtliche Grundlagen geschaffen werden, um das erforderliche Wissen in den Ministerien und den nachgeordneten Verwaltungen zu vermitteln. Dazu gehört, dass Bürokratieabbau Chefsache ist, also beim Bundeskanzleramt und bei den Staatskanzleien angesiedelt wird oder zumindest Kabinettsrang hat¹³ und sich die Regierungen ausdrücklich zu der neuen Governance bekennen.

2. Rechtsqualität als politischer Auftrag

Das Grundgesetz verpflichtet den Gesetzgeber nicht zu einem qualitativ guten Gesetz. Es verpflichtet ihn zu einem verfassungsgemäßen Gesetz, das heißt, „der Gesetzgeber schuldet nichts als das Gesetz“, so *Schlaich*.¹⁴ Er ergänzt: „Die Normenkontrolle darf den Gesetzgeber nicht in ein von Literatur und Rechtsprechung ersonnenes Gesetzgebungsverfahrens-verfahrensgesetz einspannen“. Es handelt sich vielmehr um eine gesetzgeberische Obliegenheit.¹⁵

Die Qualität staatlicher Regelungen, also unter anderem verständliches, praktikables und aufwandsschonendes Recht, ist zwar keine verfassungsrechtliche Verpflichtung des Gesetzgebers, aber Voraussetzung für die Akzeptanz des Staates, seiner demokratisch legitimierten Gremien und seiner Vollzugseinrichtungen und damit Voraussetzung für einen funktionierenden Rechtsstaat. Die Qualität von Recht hat damit eine wichtige demokratiepolitische Bedeutung.

12 Dazu eingehend: *Kluth*, Bürokratiefilter für den Gesetzgeber: Unnötigen Belastungen präventiv begegnen, Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), 2025, S. 39 ff.

13 Dies ist 2025 im Bund erstmals mit der Schaffung des neuen Ministeriums für Digitales und Staatsmodernisierung erreicht worden.

14 *Schlaich*, VVDStRL, 1981, S. 99 (109); in abgeschwächter Form *Karpen*, in: *Kluth/Krings*, Gesetzgebung, § 7 Rn. 23.

15 *Schuppert*, ZG Sonderheft 2003, S. 13; Merten, DÖV 2015, S. 349 (360); *Meßerschmidt*, ZJS 2008, S. 111 (121); *Haug*, in: *Haug/Meister-Scheufelen* (Hrsg.), Praxishandbuch Gute Rechtsetzung, Rn. 126–129; BVerfGE 125, 175 (226).

3. Strategie einer systemischen Vorgehensweise

Ein Kernproblem der bisherigen Qualitätsmängel von Recht mit der Folge der Überbürokratisierung sind der Zeitmangel und das Mindset. Ein Kernproblem des unzureichenden und von der Wirtschaft kaum spürbaren Bürokratieabbaus ist die *fragmentarische Herangehensweise*. Eigentlich sollte 2006 die Einführung der Folgekostenberechnung mithilfe des Standard-Kostenmodells und die Einrichtung eines unabhängigen Nationalen Normenkontrollrats den Startschuss für die systematische und damit erfolgreiche Problemlösung darstellen. Nach erfolgreichem Rückbau von 25 Prozent der Folgekosten (zwölf Milliarden Euro) von 2006 bis Ende 2011 sollte die Belastungshöhe mithilfe der One-in-one-out-Regel eingefroren werden. Tatsächlich hat sich diese Strategie bislang nicht als erfolgreich erwiesen. Zum einen war die One-in-one-out-Regel aufgrund ihres unzureichenden Erfassungsumfangs wenig geeignet, zum anderen wurde die Regelungsintensität der Europäischen Union vor allem im Kontext des Green Deal unterschätzt. Der weitere wesentliche Grund dafür, dass die Politik beim Bürokratieabbau trotz vier Bürokratieentlastungsgesetzen keine sichtbaren Fortschritte erzielt hat, ist, dass sie den Bürokratieabbau gegenüber anderen Schutzzieleen entgegen öffentlicher Bekenntnisse nicht priorisiert. Die Regierung hat es bisher den jeweiligen Ressorts überlassen, selbst Entlastungsvorschläge zu machen oder diejenigen der Wirtschaft zu bewerten und eigenständig abzulehnen. Das Ressortprinzip stand einem wirksamen Bürokratieabbau entgegen. Es fand *keine Gesamtabwägung* statt, bei der das teilweise ausgeprägte Silodenken einzelner Ressortbereiche hätte überwunden werden können. Hinzu kam, dass der Bürokratieabbau bis 2025 keinen „Ministerrang“ hatte und kein Bundestagsausschuss sich schwerpunktmäßig um Bürokratievermeidung und -abbau gekümmert hat. Dies hat sich 2025 mit der Schaffung des Bundesministeriums für Digitales und Staatsmodernisierung und dem entsprechenden Bundestags- sowie Bundesratsausschuss geändert.

4. Faktenorientierung beim Bürokratieabbau

Bürokratieabbau kann nur dann wirksam gelingen, wenn dies faktenbasiert erfolgt und mit einem *konkreten quantitativen Maßstab* politikfähig gemacht wird, an dem sowohl die Belastungen durch Bürokratie als auch deren Veränderungen empirisch nachgewiesen werden. Ebenso wie volkswirtschaftliche Kenngrößen, zum Beispiel die Steuerquote und Exportquote, oder umweltpolitische Kenngrößen der Kohlendioxidbelas-

tung und der Stickoxidbelastung in der Luft, sollte eine Kenngröße der Bürokratiebelastung als empirische Größe Grundlage politischen Handelns werden. Der Erfüllungsaufwand sowie die darin enthaltenen Bürokratiekosten sind wichtige und unverzichtbare Kennzahlen für die Gesetzesfolgenabschätzung und für das Monitoring der Bürokratiebelastung, die durch Bundes- oder Landesrecht verursacht werden. Sie bilden aber nicht die tatsächliche Belastung in den Unternehmen ab. Die Bürokratiebelastung¹⁶ eines Unternehmens hat verschiedene staatlich oder kommunal veranlasste Quellen: EU-Recht, Bundesrecht, Landesrecht, kommunales Recht, Diensterlasse und den Verwaltungsvollzug.

5. Grenzwert der Bürokratiekosten

Eine evidenzbasierte Politik des Bürokratieabbaus in der Wirtschaft sollte deshalb beim Normadressaten, also insbesondere bei den Unternehmen, ansetzen und mit einem konkreten quantitativen Maßstab politikfähig gemacht werden, an dem sowohl die Belastungen durch Bürokratie als auch deren Veränderungen als empirisch nachgewiesener Bestandteil des unternehmerischen Handelns parametrisiert wird. Als Bewertungsmaßstab kommt ein Indikator infrage, der den Zeitaufwand bzw. die Kosten am Umsatz misst.

Die Bürokratiekostenquote sollte vom Statistischen Bundesamt als neutrale und objektive Stelle erhoben und veröffentlicht werden. Um die dadurch entstehende Belastung für die Unternehmen möglichst gering zu halten, kann die Bürokratiekostenquote im Rahmen bereits etablierter freiwilliger Umfragen des Statistischen Bundesamtes bei Unternehmen ermittelt werden.

6. Bürokratiefilter für den Gesetzgeber

Eine systemische Vorgehensweise, unnötige Bürokratie zu vermeiden, kann darin bestehen, in einem ressortübergreifenden Leitfaden Prüfkriterien für eine innovationsfreundliche und wettbewerbssichernde Gesetzgebung mit konkreten Beispielen und einer Begründungspflicht festzulegen.¹⁷ Um Prüferfordernisse für Legisten im Rechtsetzungsverfahren noch handhabbar zu machen, sollten in diesen Leitfaden die wichtigsten

¹⁶ Mit „Bürokratiebelastung“ ist die Belastung durch den „Erfüllungsaufwand“ gemeint, i.S.d. Leitfadens zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung, *Statistisches Bundesamt*, April 2025.

¹⁷ Siehe Fn. 12.

Checklisten wie Praxis- und Digitalchecks integriert werden. Der Leitfaden konkretisiert den Prozess der Alternativen- und Angemessenheitsprüfung und dient zur Strukturierung der Begründung von als angemessen erachteten Bürokratie- und Erfüllungslasten.

Dabei ist zwischen primären, sekundären und tertiären Bürokratielasten zu unterscheiden. Primär sind Berichtspflichten, die Mitwirkungspflichten im Rahmen von Anzeige- und Genehmigungsverfahren betreffen, sekundär und schwer begründbar sind solche, die aufgrund von langen und komplizierten Verwaltungsverfahren oder Mehrfachzuständigkeiten Zusatzinvestitionen auslösen. Tertiär und politisch grundsätzlich zu hinterfragen sind Berichtspflichten, die Mitwirkungspflichten im Rahmen von Überwachungsmaßnahmen darstellen, indem sie über unternehmerisches Handeln informieren und als „Instrument der indirekten Verhaltenssteuerung“¹⁸ dienen sollen.

7. Begründungspflicht bei Bürokratielasten

Bei den Prüffragen geht es darum, dass ausdrücklich und konkret begründet werden muss, warum die Bürokratie- oder Erfüllungslasten notwendig sein sollen und ob die Regelungen praxistauglich, verständlich und evaluierbar sind. Es sollte begründet werden müssen, warum zum Beispiel nicht auf das Anzeige- oder Antragserfordernis verzichtet werden kann. Sind Pauschalierungen, Bagatellgrenzen, Befristungen, hohe Schwellenwerte, Erprobungsklauseln oder ein späterer Zeitpunkt des Inkrafttretens möglich? Ist das Kosten-Nutzen-Verhältnis gewahrt, um unnötige Bürokratie zu vermeiden oder so gering wie möglich zu halten? In der Begründung von Bürokratielasten, die auf EU-Recht basieren, ist notwendig zu beschreiben, dass die Mindestanforderungen des EU-Rechts nicht überschritten werden. Andernfalls läge ein sogenanntes „Gold Plating“ vor. Die Begründung einzelner Bürokratielasten sollte in den Begründungsteil des Gesetzesentwurfs aufgenommen werden, um dem zuständigen Bundestagsausschuss und der Öffentlichkeit die Nachprüfung zu ermöglichen.

Es sollten ressortinterne Kompetenzstellen, die speziell für die Aufgabe des Bürokratieabbaus und der Qualitätssicherung von Regelungsentwürfen qualifiziert werden, eingerichtet werden. Bislang hat es ein solches Fachreferat nur im Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz gegeben.

¹⁸ Kleindiek, in: BeckGOK HGB, Stand: 01.11.2023, § 289b HGB, Rn. 2; Spießhofer, Corporate Social Responsibility, in: Burgi/Habersack (Hrsg.), Handbuch Öffentliches Recht des Unternehmens, 2023, § 5, Rn. 16: Paradigmenwechsel von Information zu Transformation.

8. Kontrollinstanzen bei neuen Bürokratielasten

Damit der Bürokratiefilter zum gewünschten Erfolg führt, bedarf es Kontrollinstanzen und Öffentlichkeit. Der Referentenentwurf mit der detaillierten Begründung sollte deshalb in frühem Stadium des Rechtssetzungsverfahrens der für Bürokratieabbau zuständigen Stelle der Bundesregierung (aktuell dem Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung) und dem Nationalen Normenkontrollrat vorgelegt werden müssen. Sie prüfen, ob die Begründung geplanter Bürokratielasten stichhaltig und mit der Gesetzgebungsgovernance, die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft eher zu fördern als einzuschränken, kompatibel ist.

Erfolgversprechend kann sein, dass der Regelungsentwurf dem neu eingerichteten Bundestagsausschuss für Digitales und Staatsmodernisierung samt der Stellungnahme des Bundesministeriums für Digitales und Staatsmodernisierung und des Nationalen Normenkontrollrats zugeleitet werden muss und dieser die Funktion einer Bürokratiebremse auch mithilfe der Öffentlichkeit übernehmen kann.

9. Ex-ante-Praxischeck

Ein zentrales Verfahrenselement für eine systematische Bürokratievermeidung und Qualitätssicherung entstehenden Rechts ist der Ex-ante-Praxischeck. Er soll als Grundregel Teil der Gesetzesfolgenabschätzung sein. Nur wenn Normadressaten, also Unternehmen und vollziehende Verwaltung, mit der antizipierten Umsetzung von Vorschriften befasst werden, können Lösungsalternativen erarbeitet und unnötige Bürokratie vermieden werden. Bei einem Wirtschaftsverband könnte dafür ein Unternehmenspool gebildet werden, dessen Mitglieder für Praxischecks kurzfristig zur Verfügung stehen.

10. Beschleunigung von Genehmigungsverfahren

Die Qualitätsmängel Guter Rechtsetzung machen sich insbesondere in zu langen Genehmigungsverfahren bemerkbar. Sie können durch vielfältige Maßnahmen beschleunigt werden, insbesondere auch mithilfe eines professionellen Projektmanagements in der Verwaltungspraxis und plattformbasierter end-to-end digitalisierter Verfahren. Instrumente zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren beim Bau von Gebäuden sowie Infrastrukturprojekten sind die Beschränkung des Verbändeklagerechts auf das erforderliche Mindestmaß, der Verzicht auf Zustimmungsvorbehalte sowie Stichtagsregelungen für die Geltung der Rechtslage bei Verfahrensverzögerungen.

rungen. Im Rahmen der Rechtsetzung kann dies befördert werden, indem Fristen vorgegeben werden und eine Genehmigungsfiktion eintritt, wenn die Frist von der Genehmigungsbehörde nicht eingehalten wird. Ein weiteres Instrument der Beschleunigung sind Präklusionen, also der Ausschluss von Einwendungen nach Ablauf einer bestimmten Frist. Dies kann sich vor allem beschleunigend auf die Anhörung von zu beteiligenden Behörden auswirken. Eine Beschleunigung würde erreicht, wenn für bestimmte Genehmigungsverfahren auf das Widerspruchsverfahren verzichtet würde. Dies böte sich vor allem in den Bereichen an, in denen, wie beim Baugenehmigungsverfahren, üblicherweise der Prozessweg beschritten wird.

11. Gute Rechtsetzung als Qualifizierungs- und Forschungsauftrag

Die Rechtsetzung nimmt in der juristischen Forschung und Lehre eine Außenseiterrolle ein.¹⁹ Bis heute sind Anforderungen an Better Regulation kein Teil der Juristenausbildung. Wenn Absolventen in den Ministerien eingestellt werden und Gesetzestexte entwerfen sollen, machen sie dies ohne Vorbildung. Rechtsetzungslehre sollte deshalb fester Bestandteil eines juristischen Studiums werden. Bei der Weiterqualifizierung von Legistinnen und Legisten sollte Gute Rechtsetzung ein besonderer Schwerpunkt sein. Die inhaltliche und organisatorische Entwicklung eines Aus- und Weiterbildungsangebots sowie die Forschung zur bürokratiearmen Gesetzgebung könnte vom Zentrum für Legistik²⁰ koordiniert werden. Korrespondierend sind die entsprechenden Aus- und Weiterbildungspflichten in den Ressorts so umzusetzen, dass eine ausreichende Zahl von Mitarbeitern über das erforderliche Wissen verfügt. Die Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer könnte dabei neben anderen Hochschulen eine wichtige Rolle einnehmen, um Legisten von Bund und Ländern aus- und weiterzubilden.

Literaturverzeichnis

Behnke/Bernhard (2025), Kulturelle Ursachen der Überbürokratisierung, in: Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.), München.

Hamann, Hanjo, ZG 2020, S. 65.

Haug, Volker M. (2022), in: Haug/Meister-Scheufelen (Hrsg.), Praxishandbuch Gute Rechtsetzung.

¹⁹ Hamann, ZG 2020, 65.

²⁰ Das Zentrum für Legistik (ZfL) wurde 2024 beim Bundesministerium der Justiz eingerichtet. Seine Zuständigkeit ist 2025 auf das Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung übergegangen.