

Ein Weckruf nicht nur für Legisten

Gisela Meister-Scheufelen

Bereits seit längerem ist zu beobachten, dass die Regelungsdichte und -tiefe in der Bundesrepublik Deutschland immer mehr zunehmen. Die Zahl von Dokumentations-, Nachweis- und Meldepflichten ist enorm gestiegen. Vorschriften sind für diejenigen, die sie befolgen sollen, häufig unverständlich oder erweisen sich als nicht praktikabel und müssen anschließend mit erheblichem politischen 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 großen Zahl von Gutachten, verteuert die Verfahren und verzögert sie wettbewerbsgefährdend.

Die Qualitätsmängel in der Rechtsetzung werden vor allem in Form einer Überbürokratisierung wahrgenommen. Die „Bürokratie“ wird von der Wirtschaft inzwischen als größter Wettbewerbsnachteil bezeichnet, noch vor dem Arbeitskräftemangel und den Energiekosten.¹

Die Bürokratiekosten der Wirtschaft durch Bundesgesetze betragen inzwischen ca. 65 Milliarden Euro.² Nachdem es in der Zeit von 2006 bis 2011 der Bundesregierung gelungen ist, diese Kosten um ca. zwölf Milliarden Euro auf knapp 40 Milliarden Euro zu senken, sind sie vor allem in den letzten Jahren wieder sprunghaft angestiegen.

Die Bürokratiekosten eines Gastronomiebetriebs beispielsweise belaufen sich inzwischen auf bis zu 2,5 Prozent des Bruttoumsatzes und übersteigen damit den Gewinn der meisten Betriebe.³ Das Bäckerhandwerk muss wöchentlich ca. 12,5 Stunden Zeit für Bürokratie aufwenden.⁴ Vereine müssen ehrenamtlich tätigen Mitgliedern im Schnitt einen wöchentlichen Zeitaufwand für Bürokratie von 6,5 Stunden zumuten.⁵

1. Bürokratiebegriff nach Max Weber

Mit dem organisationstheoretischen Begriff von „Bürokratie“ wollte der Soziologe *Max Weber*⁶ in den 1920er Jahren ein Gegenmodell zur Willkürherrschaft des Kaiserreichs entwickeln. Er verstand darunter vor allem die Regelbasierung, die Trennung von Amt und Person, also die „Unpersönlichkeit“ bzw. Neutralität des Verwaltungshandelns, das

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

2 Nationaler Normenkontrollrat, Jahresbericht 2023, Weniger, einfacher, digitaler, Berlin 2023, S. 4, S. 15.

3 DIHK / SIRA Consulting, Bürokratiebelastung für Unternehmen bremsen. Eine Studie am Beispiel des Gastgewerbes, März 2020, S. 44.

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

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

6 *Max Weber*, *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der Sozialökonomie*, Tübingen 1922.

Hierarchieprinzip, die Arbeitsteilung und die Verschriftlichung. Die Regelbasierung ist ein zentrales Merkmal des Rechtsstaates. Nach Art. 20 Abs. 3 GG ist die „vollziehende Gewalt“, also die Verwaltung, an Gesetz und Recht gebunden. Dies wird aufgrund von Fehlentwicklungen nicht mehr als Errungenschaft wahrgenommen, die Deutschland vor allem auch vor Korruption schützt. 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 Kleinkariertheit.

2. Erscheinungsformen der Bürokratie

Aufgrund der langanhaltenden Fehlentwicklung und Vielschichtigkeit der Problematik tritt Bürokratie in vielfältiger Form auf, sei es auf der Regelungs- und Vollzugsebene, sei es im Rahmen der Interaktion zwischen Behörde und Bürger oder der komplexer gewordenen Verursacherebenen, das heißt der EU, des Bundes, der Länder und Kommunen, nicht zuletzt aufgrund der Vielzahl der Normungen. Obwohl DIN-Standards keine gesetzlichen Vorgaben, sondern Empfehlungen eines privatwirtschaftlich getragenen Vereins sind, erlangen sie eine regelungsgleiche Qualität durch Verweise in Verwaltungsvorschriften⁷ und die Rechtsprechung⁸, wenn bei Haftungsfragen auf den Stand der Technik abgestellt wird und dabei DIN-Standards zugrunde gelegt werden.

2.1. Bürokratie im eigentlichen Sinn

Bürokratie im eigentlichen Sinn bedeutet administrative Tätigkeiten, also Anträge zu stellen oder Dokumentations-, Melde-, Nachweis- oder Archivierungspflichten zu erfüllen. Das Normenkontrollratsgesetz (NKRK)⁹, wonach Bürokratiekosten zu berechnen sind, bezeichnet dies als „Informationspflichten“, das heißt auf Grund von Gesetz, Rechtsverordnung oder Verwaltungsvorschrift bestehende Vorgaben, nach denen Daten und sonstige Informationen für Behörden oder Dritte zu beschaffen, verfügbar zu halten oder zu übermitteln sind (§ 2 Abs. 2 S. 2 NKRK).

2.2. Erfüllungsaufwand

Seit 2011 berechnet der Bund nicht nur die Bürokratiekosten im eigentlichen Sinn, sondern auch weitere Kosten, die den Normadressaten durch die Befolgung eines Gesetzes entstehen (zum Beispiel Filteranlagen, betriebliche Beauftragte).¹⁰ „Der Erfüllungsauf-

⁷ Die Muster-Verwaltungsvorschrift Technische Baubestimmungen verweist häufig auf DIN-Normen, zum Beispiel im Bereich der Tragwerksplanung (DIN EN 1990:2021-12) oder Barrierefreiheit (DIN 18040-1:2021-10).

⁸ Siehe zum Beispiel OLG Köln, 16.03.2026-I-16U63/15.

⁹ Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates vom 14. August 2006 (BGBl. I S. 1866), zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Juni 2022 (BGBl. I S. 920) geändert.

¹⁰ Statistisches Bundesamt, Leitfaden zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung, Berlin, September 2022, S. 7.

wand umfasst den gesamten messbaren Zeitaufwand und die Kosten, die durch die Befolgung einer bundesrechtlichen Vorschrift bei Bürgerinnen und Bürgern, der Wirtschaft sowie der öffentlichen Verwaltung entstehen“ (§ 2 Abs. 1 NKRK). Mit dieser Ausweitung erfasst der Bund zwar (auf Wunsch der Wirtschaft) die Kosten, die der Wirtschaft durch neue Gesetze entstehen, besser, hat damit aber die Grenze des Bürokratiebegriffs verlassen. Gesetzliche kostenauslösende Vorgaben wie der Einbau von Filteranlagen, das Anbringen einer Fotovoltaikanlage oder die Einhaltung eines Mindestlohns betreffen den eigentlichen politischen Normgehalt. Auch die sozialpolitisch motivierten „vergabefremden“ Standards im Rahmen von Vergabeverfahren, wie die Einhaltung von Tariflöhnen, betreffen im Kern politische Norminhalte, erfüllen aber nicht den Begriff der Bürokratie.

2.3. Wahrgenommene Bürokratie

Bürgerinnen und Bürger empfinden es als eine bürokratische Belastung, wenn sie zu lange auf eine Genehmigung warten und zu viele Beteiligte angehört werden müssen, Vorgänge nicht entscheidungsrelevant und formalistisch anmuten, Formulare unverständlich sind, sie den zuständigen Sachbearbeiter nicht erreichen können, Öffnungszeiten von Behörden nicht kundengerecht sind oder Verfahren noch analog statt digital betrieben werden und umständlich sind.¹¹ Der Normenkontrollrat Baden-Württemberg bezeichnet die Kosten, die durch diese Erscheinungsform von Bürokratie ausgelöst werden, als „Irritationskosten“¹².

3. Ursachen der Fehlentwicklung

Die Gründe für diese Fehlentwicklung sind vielfältig.

3.1. Ursachentrias der Motive

Die Überbürokratisierung entsteht vor allem aus dem Misstrauen des Staates gegenüber seinen Bürgern. Dies führt zu einer übertriebenen Detaillierung von Vorschriften und zu Dokumentationspflichten, die Kontrollzwecken dienen (sogenannte Erfüllungsnachweise).

Sie beruht auf einem übertriebenen Perfektionismus, der den Grenznutzen außer Acht lässt und mit viel zu hohem Aufwand nicht nur für den Normadressaten, sondern auch für die Verwaltung selbst verbunden ist. Sachverhalte werden bis ins kleinste Detail geregelt, anstatt Ziele und Grundsätze zu formulieren.

Eine übertriebene Einzelfallgerechtigkeit ist ein weiterer Grund für Überbürokratisierung. Die Folge ist, dass viele Ausnahmen und Sonderkonstellationen in Gesetzen geregelt werden, die das Regelwerk komplex und unübersichtlich machen.

11 Soweit es Unternehmen betrifft; dazu eingehend *Michael Holz / Susanne Schleppehorst / Siegrun Brink / Annette Icks / Friederike Welter*, Bürokratiewahrnehmung von Unternehmen, ifm-Materialien Nr. 274, Juni 2019.

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

3.2. Weitere Ursachen für die Überbürokratisierung

Neben den drei genannten Hauptursachen gibt es weitere Gründe, warum in den letzten Jahrzehnten die Überbürokratisierung zugenommen hat. Dies betrifft die institutionelle und individuelle Absicherungsmentalität der Verwaltung, die Folge der Überbürokratisierung und Ursache zugleich ist und zudem einem gesamtgesellschaftlichen Phänomen zu entsprechen scheint.¹³ Hinzu kommt, dass der Politik Praxisnähe fehlt, was durch den Föderalismus und die Mehrebenenkonstellation aus EU, Bund, Ländern und Kommunen verschärft wird.

Nicht selten neigt die Politik bei Unfällen oder Krisen zu einer Symbol- und Schaufensterpolitik (window dressing laws). Schließlich fehlt die politische Priorisierung, überholte Vorschriften abzuschaffen und konsequent auf Bürokratievermeidung in den Rechtssetzungsverfahren zu achten.

3.3. Bürokratie als Folge dirigistischer Politik

In den letzten Jahren werden – insbesondere auch von der EU – zunehmend bürokratische Vorgaben, etwa Dokumentationspflichten, für politische Zwecke instrumentalisiert, (zum Beispiel Lieferkettengesetz, EU-Richtlinie zur Nachhaltigkeitsberichterstattung CSRD). Der eigentliche Treiber dieser Entwicklung besteht darin, dass der Gesetzgeber mithilfe staatlicher Regelungen umfassende Veränderungen insbesondere im Bereich der Sozial- und Klimapolitik herbeiführen will. Immer weniger ist die Politik bereit, dabei auf marktwirtschaftliche Instrumente zu setzen (zum Beispiel CO₂-Emissionshandel) und wirkt stattdessen mit direkten staatlichen Eingriffen auf das Verhalten der Bürgerinnen und Bürger und von Unternehmen sowie in das Marktgeschehen ein. Zunehmend stellt sich dabei die Frage, inwieweit staatliche Eingriffe zum Beispiel in die Tarifautonomie (politisch festgelegte Mindestlohnhöhe) oder in das Marktgeschehen (Festlegung auf bestimmte Technologien) mit den individuell verbürgten Wirtschaftsgrundrechten der Berufs- und Eigentumsfreiheit (Art. 12 und 14 GG) sowie der Koalitionsfreiheit (Art. 9 Abs. 3 GG) noch vereinbar sind.¹⁴

4. Qualitätsmerkmale von Gesetzen

4.1. Ausgangslage

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 *Klaus Schlaich*.¹⁵ Er ergänzt: „Die Normenkontrolle darf den Gesetzgeber nicht in ein von Literatur und Rechtsprechung ersonnenes

¹³ Siehe *Ulrich Beck*, *Risikogesellschaft: Auf dem Weg in eine andere Moderne*, Frankfurt am Main 1986.

¹⁴ Dazu eingehend *Udo Di Fabio*, *Dirigismus und Verfassung: Wieviel staatliche Lenkung verträgt die unternehmerische Freiheit?*, in: *Freies Unternehmertum und staatliche Lenkung*, Jahresheft des wissenschaftlichen Beirats der Stiftung Familienunternehmen, München 2022, S. 27 ff.

¹⁵ *Klaus Schlaich*, *Die Verfassungsgerichtsbarkeit im Gefüge der Staatsfunktionen*, in: *VVDStRL* 1981, S. 99 – 146, S. 109; in abgeschwächter Form *Ulrich Karpen*, in: *Winfried*

Gesetzgebungsverwaltungsverfahrensgesetz einspannen.“ Es handelt sich vielmehr um eine gesetzgeberische Obliegenheit.¹⁶

Die Unverständlichkeit wird regelmäßig als eine der größten Bürokratiebelastungen wahrgenommen.¹⁷ Unübersichtliche und zu komplexe Regelungsvorhaben führen dazu, dass unnötig hohe Befolgungskosten entstehen und Vorschriften umgangen werden und damit die Rechtstreue von Wirtschaft und Gesellschaft aufgeweicht wird. Die Qualität staatlicher Regelungen ist Voraussetzung für die Akzeptanz des Staates, seiner demokratisch legitimierten Gremien sowie seiner Vollzugseinrichtungen und damit Voraussetzung für einen funktionierenden Rechtsstaat.

Ein Grund, warum Gesetze nach wie vor erhebliche Qualitätsmängel aufweisen und sich bislang auch keine herrschende Meinung über die konkreten Qualitätsanforderungen gebildet hat, mag darin liegen, dass die Rechtsetzung in der juristischen Forschung und Lehre eine Außenseiterrolle einnimmt.¹⁸

Sowohl die EU-Kommission¹⁹ als auch der Bund²⁰ und die Länder haben in Form von Verwaltungsvorschriften ein Set von Qualitätsanforderungen für ihre Rechtsetzung definiert. Sie variieren im Umfang als auch in der Formulierung. Besonders ausgeprägt sind die Vorgaben an die Bundesressorts, weshalb Legisten – also Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Ministerien, die mit der Ausarbeitung von Gesetzen, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften befasst sind – in den Ländern häufig die Materialien des Bundes zusätzlich heranziehen. Bei den Qualitätsmerkmalen handelt es sich im Einzelnen vor allem um folgende Aspekte:

4.2. Verständlichkeit

Nach den Verständlichkeitsmodellen lauten die Faktoren: Einfachheit, übersichtliche Struktur, Kürze/Prägnanz, motivierende Ansprache, Korrektheit und gute Lesbarkeit.²¹ Die Evaluierung der Gesetzesredaktion beim Bundesministerium der Justiz²² ergab, dass bei Legisten der Bundesministerien Vorbehalte gegenüber der Zusammenarbeit mit der Gesetzesredaktion bestehen und sie ein geringes oder gar irrtümliches Problembewusstsein zum Zusammenspiel von sprachlichem Ausdruck, rechtlichem Regelungsgehalt und

Kluth / Günter Krings (Hrsg.), *Gesetzgebung: Rechtsetzung durch Parlamente und Verwaltungen sowie ihre gerichtliche Kontrolle*, Heidelberg u.a. 2014, § 7 Rn. 23.

16 *Gunnar Folke Schuppert*, *Gute Gesetzgebung. Bausteine einer kritischen Gesetzgebungslehre*, ZG-Sonderheft, Heidelberg 2003, S. 13; *Detlef Merten*, „Gute“ Gesetzgebung als Verfassungspflicht oder Verfahrenslast?, in: DÖV, 68. Jg. (2015), H. 9, S. 349 – 360, S. 360; *Klaus Meßerschmidt*, *Gesetzgebungslehre zwischen Wissenschaft und Politik*, in: ZJS, 0. Jg. (2008), H. 2, S. 111 – 122, S. 121; *Volker M. Haug*, in: *ders. / Gisela Meister-Scheufelen* (Hrsg.), *Praxishandbuch Gute Rechtsetzung*, Stuttgart 2022, Rn. 126-129; BVerfGE 125, S. 175 (S. 226).

17 *Zufriedenheit der Bürgerinnen und Bürger mit behördlichen Dienstleistungen*, Lebenslagenbefragung des Statistischen Bundesamtes im Auftrag der Bundesregierung, Berlin 2021.

18 Siehe *Hanjo Hamann*, *Drei Desiderate zur Wissenschaft von der Gesetzestechnik*, in: ZG, 35. Jg. (2020), H. 1, S. 65 – 83.

19 *Regulatory Fitness and Performance Programme (REFIT) der EU*.

20 *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO)*.

21 Siehe *Christine Möhrs*, *Korrekte, klare und verständliche Regelungssprache*, in: *Volker M. Haug / Gisela Meister-Scheufelen* (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 16), S. 83 – 105.

22 *Abschlussbericht über die Wissenschaftliche Evaluation des Einflusses der gesetzredaktionellen Arbeit auf die Verständlichkeit von Rechtsvorschriften vom 27. Oktober 2021*.

Rechtsförmlichkeit aufweisen. Ein wesentliches Hindernis sei zudem der Zeitfaktor. Dies zeigt, wie groß der Handlungsbedarf bei diesem Qualitätsmerkmal ist. Es wäre angezeigt sicherzustellen, dass Legisten sowohl KI-basierte Verständlichkeitssoftware als auch die (inzwischen in das Ministerium integrierte) Gesetzesredaktion des Ministeriums der Justiz in Anspruch nehmen und dafür ausreichend Zeit eingeräumt wird.

4.3. Praktische Wirksamkeit und Praktikabilität

Eine Rechtsnorm ist dann in der Praxis wirksam²³, wenn sich der Normadressat so verhält, wie dies gefordert wird und dadurch das Normziel erreicht wird. Dies setzt voraus, dass die Mittel, die der Gesetzgeber wählt, überhaupt geeignet sind, den von ihm beabsichtigten Zweck zu erreichen (Zweckmäßigkeit) und der Normadressat zu dem geforderten Verhalten grundsätzlich in der Lage ist (Praktikabilität). Wenn etwa Zwischenhändler gar nicht in der Lage sind, nachverfolgen zu können, unter welchen Bedingungen Produkte oder Produktteile hergestellt worden sind, fehlt es sowohl an der Praktikabilität als auch an der Wirksamkeit eines Lieferkettengesetzes.

4.4. Digitalisierungstauglichkeit

Digitaltaugliche Gesetzgebung bedeutet, dass die Rechtsvorschriften den Anforderungen der Digitalisierung entsprechen müssen, also keine Präsenzpflcht, Schriftformerfordernisse oder andere analoge Nachweispflichten einem durchgängig digitalen und nutzerfreundlichen Verwaltungsvollzug entgegenstehen.

Außerdem müssen die Legisten bei der Erarbeitung des Gesetzentwurfs den Vollzug des Gesetzes analysieren, den Gestaltungsraum der Rechtsetzung für eine Optimierung des Prozesses nutzen und die Voraussetzungen für einen medienbruchfreien, digitalen Verwaltungsvollzug schaffen, in dem das Verfahren innerhalb der Verwaltung und mit dem Bürger vollständig elektronisch erfolgt.

Zu Ende gedacht bedeutet dies, ein Gesetz erst dann wirksam werden zu lassen, wenn sichergestellt ist, dass die Normadressaten (also auch die Verwaltung) ein durchgängig digitales Verfahren nutzen können, das zudem „Once only“-Lösungen enthält. Once only bedeutet, dass Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen Daten nur einmal einer Behörde angeben müssen und mit ihrer Einwilligung Behörden auf diese Daten zugreifen können. Davon ist die deutsche Praxis noch weit entfernt.

Seit dem 1. Januar 2023 sind die Bundesministerien verpflichtet, bei neuen Regelungsvorhaben, die einen Digitalbezug aufweisen, einen Digitalcheck durchzuführen. Die Prüfung ist nach folgenden fünf Prinzipien durchzuführen: Die digitale Kommunikation ist sicherzustellen. Die Wiederverwendung von Daten und Standards ist zu ermöglichen. Der Datenschutz und die Informationssicherheit sind zu gewährleisten. Für eine digitale Ausführung sind klare Regelungen zu finden, und die Automatisierung ist zu ermöglichen.²⁴

²³ Davon zu unterscheiden ist die „Wirksamkeit einer Regelung“, das heißt der Zeitpunkt, zu dem die Regelung in Kraft tritt. Zu diesem Zeitpunkt wird sie außenwirksam, das heißt sie gilt.

²⁴ Bundesministerium des Innern und für Heimat, Abteilung „Digitale Verwaltung; Steuerung OZG“, Der Digitalcheck: Digitaltaugliche Regelungsvorhaben erarbeiten, <https://www.digitale>

Aktuell ist zu beobachten, dass der Digitalcheck häufig nur als Checkliste eingesetzt wird, um sie pro forma abzuarbeiten. Die Legisten wenden ein, dass ihnen für eine vertiefte Prüfung ohnehin keine Zeit bleibe. Tatsächlich fehlt es vor allem an der Initiierung eines Kulturwandels, der ein entsprechendes Problembewusstsein sowohl auf politischer als auch auf ministerieller Ebene erzeugt; und es fehlt an der Qualifizierung der Legisten.

Für die Qualität von Gesetzen nehmen wir uns zu wenig Zeit, und die behördlichen Genehmigungen von Investitionsentscheidungen dauern zu lange.

4.5. Ganzheitliche Prozessanalyse

Bei der im Rechtsetzungsverfahren vorzunehmenden ganzheitlichen Analyse und Optimierung des Verwaltungsvollzugs kommt es darauf an, die Möglichkeiten eines automatisierten Vollzugs (wie beim Steuerrechtsverfahren) besser zu nutzen. Dabei gilt es, unbestimmte Rechtsbegriffe und unverständliche Formulierungen zu vermeiden. Gebundene Entscheidungen, bei denen die Verwaltung kein Ermessen hat, können unter diesen Voraussetzungen automatisiert bearbeitet werden, was dem Personalmangel in der Verwaltung wirksam begegnen würde.²⁵

Wie groß diese Herausforderung für Legistinnen und Legisten ist, darf nicht unterschätzt werden. Das juristische Studium enthält in der Regel weder Inhalte der Rechtsetzungslehre noch der Prozessanalyse.

4.6. Mehrebenenproblematik

Hinzu kommt die Mehrebenenproblematik. Ca. 80 Prozent der Bundesgesetze werden durch die Länder (bzw. die Kommunen) als eigene Angelegenheit ausgeführt. Die Vollzugspraxis ist den Legisten auf Bundesebene in der Regel fremd. Trotz frühzeitiger Einbindung der Länder in Bund-Länder-Arbeitsgruppen und über den Bundesrat findet kaum ein Austausch zu diesen für die Qualität von Recht und Verwaltungsvollzug elementaren Themen statt.

4.7. Gesetzesfolgenabschätzung und Evaluierung

Insbesondere bei umwelt- und sozialpolitisch veranlassten Regelungen, die in das Marktgeschehen eingreifen, Verhaltensänderungen herbeiführen sollen und/oder zu einem hohen Aufwand bei Normadressaten führen, setzt die Rechtsetzungsqualität voraus, dass der Nutzen und die Folgekosten plausibel geschätzt werden und die Regelung nach wenigen Jahren evaluiert wird. Diese Evaluierung sollte stets von einer unabhängigen Institution und nicht vom zuständigen Rechtsetzungsreferat durchgeführt werden.

-verwaltung.de/SharedDocs/downloads/Webs/DV/DE/digitalcheck-vorpruefung.pdf (Abruf am 20. August 2024).

25 Siehe *Sabrina Feuerherd | Benedikt Liebig | Jakob Häußermann*, Durch digitaltaugliche Gesetzgebung die Voraussetzungen für einen digitalen Staat schaffen, DigitalService GmbH des Bundes, 1. Dezember 2022, <https://digitalservice.bund.de/blog/projektaufstart-digitalcheck> (Abruf am 20. August 2024).

Um ein Gesetz evaluieren, das heißt seine Wirksamkeit nach einer gewissen Zeit überprüfen zu können, muss sein Ziel konkret beschrieben worden sein. Wenn sich Gesetzesziele quantifizieren lassen, sollte dies auch erfolgen. Dies gilt insbesondere für Förderprogramme. Allein aus haushaltsrechtlichen Gründen ist bei solchen Programmen die Evaluierung unabdingbar. Es gehört zu dem notwendigen Kulturwandel, dass eine Regierung das Risiko akzeptiert, ein quantifiziertes Normziel möglicherweise zu verfehlen. Gleichmaßen gehört es zur politischen Kultur, dass die Öffentlichkeit damit sachgerecht umgeht.

4.8. Folgekostenabschätzung

Die Folgekostenabschätzung nach der vom niederländischen Finanzministerium entwickelten Berechnungsmethode des Standard-Kosten-Modells wird in Deutschland seit 2006 bei allen Bundesgesetzen durchgeführt und hat sich im Großen und Ganzen bewährt. Damit wird seit 2006 ermöglicht, auf der Basis einer vom Statistischen Bundesamt geführten Datenbank lückenlos die Entwicklung der Bürokratiekosten der Wirtschaft (siehe dazu 2.2.), die durch Bundesrecht entstehen, zu verfolgen. Eine Schwäche der Methodik besteht darin, dass Wartezeiten bei überlangen Genehmigungsverfahren nicht einberechnet werden. Diese sogenannten „Irritationskosten“ (siehe dazu 2.3.) können hohe Kostenfolgen auslösen, wenn zum Beispiel ein Investor abspringt, weil das Verfahren zu lange dauert.

4.9. Aufwandsschonende Verwaltungsverfahren

Zur Qualität von Rechtsetzung gehört, unnötige Bürokratie von Anfang an zu vermeiden. Die Länder regeln dies in unterschiedlicher Weise. Baden-Württemberg verlangt zum Beispiel, dass Verwaltungsverfahren „einfach, wirtschaftlich, zügig, transparent und digitaltauglich zu gestalten“ sind (Nr. 4.2.6. VwV Regelungen). Der Freistaat Bayern sieht folgende Regel vor: „Die Möglichkeiten, das Ziel einer Regelung nahezu ebensogut in freiheitsschonender Weise und mit marktkonformen Mitteln zu erreichen (zum Beispiel durch Öffentlichkeitsarbeit, Absprache mit Organisationen und Verbänden, Vereinbarung mit den Betroffenen wie etwa beim Vertragsnaturschutz, Vorrang freiwilliger Selbstverpflichtungsregelungen, finanzielle Anreize), sollen ausgeschöpft werden“ (Nr. 2.1.2. Organisationsrichtlinien – OR).

4.10. Geringe Gewichtung der Interessen von Normadressaten

Die Vorgabe, möglichst aufwandsschonende Lösungen für den Verwaltungsvollzug zu finden, tritt in der legistischen Praxis sofort zurück, wenn Vollzugsvarianten mehr Durchsetzungserfolg des Rechts versprechen, auch wenn sie deutlich aufwendiger sind. Die Interessen der Normadressaten werden geringer gewichtet als die Sicherstellung, dass Gesetze von möglichst allen eingehalten werden. Dies geht so weit, dass bußgeldbewehrte Dokumentationspflichten in die Regelung aufgenommen werden, die sich nicht unmittelbar aus dem Normziel ergeben, sondern als zusätzliches „pädagogisches“ Druckmittel sichern sollen, dass sich der Normadressat an die Vorgabe hält. So soll ein Bauherr nicht nur eine Fotovoltaikanlage auf dem Dach anbringen lassen, sondern auch noch

bestätigen, dass er dieser gesetzlichen Pflicht nachgekommen ist. Ein Arbeitgeber soll bei geringfügigen Beschäftigungen nicht nur keine Überstunden anordnen, die zu einer Unterschreitung des Mindestlohns führen, sondern auch noch wöchentlich bestätigen, dass der Mitarbeiter die regulären Arbeitszeiten eingehalten hat. Mit solchen Vorgaben wird der Bürger geschulmeistert.

4.11. Prüfung von Alternativen beim Verwaltungsvollzug

Ob es Vollzugsalternativen gibt, die für den Normadressaten, also die Unternehmen, die Bürgerinnen und Bürger sowie die Verwaltung selbst mit weniger Aufwand, vor allem weniger Zeitaufwand, verbunden sind, bedarf einer intensiven Prüfung. Häufig lassen sich Alternativen nur im Gespräch mit Beschäftigten der vollziehenden Verwaltung und den Praktikern in den Unternehmen oder Vereinen bzw. den Bürgern finden, an die sich die Norm richten soll. Dafür lassen sich Lösungen finden, ohne dass in jedem Fall ein – in der Regel aufwendiger – strukturierter Praxischeck durchgeführt werden müsste.

Die Prioritäten werden in der Praxis anders gesetzt – nicht nur aufgrund des Zeitmangels. Bei entsprechenden Einwänden verweisen die Ministerien zum Teil darauf, dass nach Inkrafttreten der Regelung – also unter Umständen erst nach Jahren – eine Evaluation durchgeführt werden könne, in der dann unnötige Bürokratiebelastungen korrigiert werden können. Mit dieser Grundeinstellung könnte kein Industriebetrieb ein Produkt auf den Markt bringen.

4.12. Verhältnismäßigkeitsprinzip

Einzelne Bundesländer schreiben vor, dass „eine Vorschrift nicht erlassen werden soll, wenn der damit erzielbare Nutzen in keinem angemessenen Verhältnis zu den damit verbundenen Einschränkungen des Freiheitsraumes, Störungen marktwirtschaftlicher oder sonstiger gesellschaftlicher Selbststeuerungsmechanismen oder Kosten für öffentliche oder private Haushalte, steht“²⁶.

Die Frage, ob die Belastungen und Kosten, die ein Regelwerk auslöst, in einem angemessenen Verhältnis zu dem Nutzen stehen, den der Normgeber herbeiführen will, stellt sich beispielsweise, wenn eine Regelung hohe Investitionskosten nach sich zieht, die sich erst zu einem wesentlich späteren Zeitpunkt amortisieren. Die Verhältnismäßigkeit wäre etwa zu bezweifeln, wenn die Administrierung eines Förderprogramms mehr kostet als die Co-Finanzierung des Bundes oder der EU an finanziellen Vorteilen bringt.

4.13. Vereinfachungen

Vereinfachungsmöglichkeiten gibt es insbesondere im Zuwendungsrecht. Dies sind zum Beispiel Pauschalförderungen statt Spitzabrechnungen, Festbetrags- statt Anteilsförderungen, Bagatellgrenzen oder vereinfachte Verwendungsnachweise bei öffentlich-rechtlichen Körperschaften und gemeinnützigen Trägern als Zuwendungsempfängern.

26 Nr. 2.2.1. Organisationsrichtlinien – OR des Freistaats Bayern.

Wenn sich zeigt, dass Regelungen sehr komplex geworden sind, können Verwaltungsverfahren verschlankt und beschleunigt werden, indem die Zuständigkeit auf eine nächsthöhere Ebene verlagert und auf diese Weise die Kompetenz gebündelt wird.

Infolge der Verwaltungsdigitalisierung können Verfahren durch die Konzentration von Zuständigkeiten wesentlich vereinfacht werden. Beispielsweise könnten die Aufgaben der bundesweit über 700 Kfz-Zulassungsstellen von einer einzigen Stelle wahrgenommen werden – eine erhebliche Entlastung von Landratsämtern und Kommunen.

4.14. Beschleunigung von Verfahren

Genehmigungsverfahren können durch vielfältige Maßnahmen beschleunigt werden, insbesondere mit Hilfe eines professionellen Projektmanagements in der Verwaltungspraxis und einer sogenannten end-to-end- also kompletten Digitalisierung des Verwaltungsverfahrens.

Im Rahmen der Rechtsetzung kann dies gefördert werden, indem für Verwaltungsverfahren Fristen vorgegeben werden und eine Genehmigungsfiktion eintritt, wenn die Frist nicht eingehalten wird. Ein Instrument der Beschleunigung stellt die Präklusion dar, also der Ausschluss von Einwendungen nach Ablauf einer bestimmten Frist, was sich vor allem auf die Anhörung von zu beteiligenden Behörden auswirken kann. Eine Beschleunigung würde auch erreicht, wenn für bestimmte Genehmigungsverfahren auf das Widerspruchsverfahren verzichtet würde. Dies böte sich vor allem in Bereichen an, in denen, wie beim Baugenehmigungsverfahren, üblicherweise ohnehin der Prozessweg beschritten wird.

4.15. Vermeidung von Zustimmungsvorbehalten

In einigen Ländern²⁷ dürfen Zustimmungsvorbehalte am Verfahren Beteiligter nur festgelegt werden, wenn dafür ein unabweisbarer Bedarf besteht.

Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen sollten Genehmigungen aus einer Hand erhalten. Bei Zustimmungsvorbehalten beteiligter Ämter oder Behörden besteht die Gefahr von Doppelprüfung und sich widersprechenden Entscheidungen. Fachliche Aspekte zu beteiligender Stellen sollten von der Genehmigungsbehörde auf der Grundlage der eingeholten Stellungnahme geprüft und in einer Gesamtbewertung berücksichtigt werden.

4.16. Widerspruchsfreiheit und Systemgerechtigkeit der Regelung

Die Widerspruchsfreiheit ist ein wesentliches Qualitätsmerkmal einer Regelung. Sie folgt aus dem Rechtsstaatsprinzip, aus dem sich das Gebot der Einheitlichkeit und der Normenklarheit ableiten lässt.²⁸ Widerspruchsfrei ist eine Regelung, wenn Verhaltensvorgaben in sich und im Verhältnis zu anderen Regelungen stimmig sind. Systemgerecht sind Regelungen, wenn sie im Sinne des Gleichheitsgrundsatzes folgerichtig sind.²⁹ Das Bundesver-

27 Siehe zum Beispiel Nr. 4.2.9. VwV Regelungen Baden-Württemberg.

28 BVerfGE 113, S. 348 (S. 376).

29 *Barbara Remmert*, Die Teilnahme von Unionsbürgern an kommunalen Abstimmungen, in: VBIBW, 38. Jg. (2017), H. 10, S. 415 – 419, verweist auf das Argument der Systemgerechtigkeit,

fassungsgericht hat die eigenständige verfassungsrechtliche Bedeutung der Systemgerechtigkeit erstmals in seiner Entscheidung zum Rauchverbot in Gaststätten vom 30. Juli 2008 erwähnt. Das Gericht betont, dass der Gesetzgeber, wenn er das Regelungssystem wählt, das Rauchen nicht grundsätzlich verbieten zu wollen, folgerichtig handelt, wenn er das Rauchen dann auch nur ausnahmsweise einschränkt. Wenn der Gesetzgeber allerdings vorschreibt, dass in Gaststätten nur noch in separaten Räumen geraucht werden darf, kommt dies angesichts der Tatsache, dass zahlreiche kleine Gaststätten nur über einen Raum verfügen, faktisch einem Rauchverbot gleich. Damit, so das Gericht, stelle diese Regelung einen unverhältnismäßigen Eingriff in die Freiheit der Berufsausübung dar.³⁰

4.17. Primat der niedrigsten Regelungsstufen und Konzentration der Regelungen

Das Primat der niedrigsten Regelungsstufe als Qualitätsmerkmal guter Rechtsetzung wird auf Landesebene im Allgemeinen eingehalten. Bei Bundesregelungen ist zu beobachten, dass häufig in Gesetzen Vorgaben zum Verwaltungsverfahren aufgenommen werden, auch wenn die Durchführung des Gesetzes in die Kompetenz der Länder fällt und sie diese entsprechend Art. 83 GG als eigene Angelegenheit umzusetzen haben. Fraglich ist, ob sich dies immer mit dem Wunsch nach einer deutschlandweit einheitlichen Rechtsumsetzung rechtfertigen lässt, zumal die Länder dann regelmäßig das Abweichungsrecht haben (Art. 84 Abs. 1. S. 2 GG).

Das Qualitätsmerkmal, Regelungen in einem Regelwerk zu konzentrieren, ist Ausfluss des Verfassungsgrundsatzes der Normenklarheit. Dieser folgt dem Rechtsstaatsprinzip des Bestimmtheitsgebots. Die Konzentration der Regelung ist dann nicht gegeben, wenn verschiedene Regelwerke dieselben Sachverhalte regeln. Das Umweltrecht etwa ist inzwischen so unübersichtlich geworden, dass Redundanzen und Widersprüche nicht auszuschließen sind und die vollziehende Verwaltungsebene kaum in der Lage ist, zeitgerechte und rechtssichere Entscheidungen zu treffen.

4.18. Befristung und späterer Zeitpunkt des Inkrafttretens

Im Rahmen der Diskussionen um Entbürokratisierung wird erwogen, Gesetze generell zu befristen, das heißt eine sogenannte Sunset-Regelung zu treffen. Mit dieser Maßnahme sind sehr große Erwartungen verbunden. Bisherige Erfahrungen zeigen allerdings, dass die Befristung nicht dazu führen muss, dass Gesetze bzw. einzelne Vorschriften ernsthaft auf den Prüfstand gestellt werden. Stattdessen könnten abgelaufene Regelungen stereotyp erneuert werden.³¹ Dafür wäre sicherzustellen, dass eine intensive Prüfung erfolgt und die Weiterführung der Regelung gegenüber einer unabhängigen Stelle zu begründen ist. Dies wäre ein Mehraufwand für ohnehin unter Zeitdruck stehende Legisten.

Ein Grund dafür, ein Gesetz erst zu einem späteren Zeitpunkt inkrafttreten zu lassen, kann sein, dass die Verwaltung selbst erst noch organisatorische Voraussetzungen schaffen

dass Unionsbürger, nachdem sie das Kommunalwahlrecht erhalten haben, auch an kommunalen Abstimmungen (plebiszitären Akten) teilnehmen können.

30 BVerfGE 121, S. 317 (Rn. 118).

31 Siehe Kai Wegrich / Miriam Shergold / Christian van Stolk / Werner Jann, Agenda Moderne Regulierung, Gutachten: Wirksamkeit von Sunset Legislation und Evaluationsklauseln im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Oktober 2005.

muss, damit das Gesetz angewandt werden kann oder Normadressaten sich noch vorbereiten, etwa eine Bearbeitungssoftware installieren müssen, um das Gesetz anwenden zu können.

4.19. Erprobungsklauseln als Qualitätsinstrument

Erfolgversprechend erscheint das Instrument der Erprobungsklauseln, um einfachere Regelungen oder schlankere Verfahren zu testen. Sie sind ein geeignetes Mittel, um die Lockerung von Standards, zum Beispiel die Gruppengröße und die Fachkraftquote bei Kindergärten, zu testen, um personelle Engpässe zu überwinden.³²

5. Lösungsansätze

Die folgenden Maßnahmen bieten sich für eine Strukturreform an:

5.1. Faktenbasierung der Entbürokratisierung

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 der Steuerquote und der Exportquote oder umweltpolitische Kenngrößen der Kohlendioxid- und der Stickoxidbelastung in der Luft sollte eine Kenngröße der Bürokratiebelastung empirische Grundlage politischen Handelns werden. Der Erfüllungsaufwand sowie der darin enthaltene Bürokratieaufwand sind wichtige und unverzichtbare Daten für die Gesetzesfolgenabschätzung des Bundes und für das Monitoring der Bürokratiebelastung, die durch Bundesregelungen verursacht werden. Sie bilden aber nicht die tatsächliche Belastung in den Unternehmen ab. Diese³³ hat verschiedene staatliche Quellen: EU-Recht, Bundesrecht, Landesrecht, kommunales Recht, Diensterlasse und den Verwaltungsvollzug.

5.2. 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 in Parameter gefasst werden. Als Bewertungsmaßstab kommt ein Indikator in Frage, der den Zeitaufwand bzw. die Kosten am

32 Siehe zum Beispiel Ministerium für Kultus, Jugend und Sport Baden-Württemberg, Erprobungsparagraf tritt in Kraft, 8. Dezember 2023, <https://km.baden-wuerttemberg.de/de/service/pressemitteilung/pid/erprobungsparagraf-tritt-in-kraft-1> (Abruf am 20. August 2024).

33 Mit „Bürokratiebelastung“ ist die Belastung durch den „Erfüllungsaufwand“ gemeint, im Sinne des Leitfadens zur Ermittlung und Darstellung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung, Statistisches Bundesamt, September 2022.

Umsatz misst. Überlegenswert ist, die Bürokratiebelastung auf maximal zwei Prozent des Umsatzes zu begrenzen.

Die Bürokratiekostenquote sollte vom Statistischen Bundesamt als neutraler und objektiver 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.

5.3. One in, two out-Regel

Aktuell wird als Zielmarke für Bürokratieabbau häufig eine One in, two out- oder One in, three out-Regel vorgeschlagen, also für jede neue Vorschrift zwei oder drei zu streichen. Da aufgrund neu entstehenden Regelungsbedarfs zwangsläufig neue belastende Vorgaben erlassen werden, kann die Selbstverpflichtung, die Wirtschaft in doppeltem oder gar dreifachem Umfang kostenmäßig zu entlasten, Freiräume schaffen. Die darin konzipierte Automatik ist ein struktureller Ansatz, der gesetzlich verankert werden sollte.

Bei der Belastung durch neue Vorschriften bei „One in“ anzusetzen, hat den Vorteil, dass dieses Instrument bereits seit 2015 eingeführt ist, auf Dauer angelegt werden kann und bei dem regelnden Ressort die unmittelbar disziplinierende Wirkung hat, dass es die Belastung durch die Streichung von anderen belastenden Vorgaben kompensieren muss. Bei einer „two out“-Regelung müsste eine doppelt, bei „three out“ eine dreifach so hohe Entlastung erreicht werden – zumindest für einen gewissen Zeitraum. Anschließend könnte wieder auf die One in, One out-Regel eingeschwenkt werden.

Künftig sollte bei One in, two out – so der Nationale Normenkontrollrat – auch der einmalige Erfüllungsaufwand in die Berechnung einbezogen werden. Damit würde ein entscheidender Nachteil überwunden. Richtig ist auch, die Belastungen durch neues EU-Recht in die Rechnung einzubeziehen. Das Gegenargument, die Bundesregierung sei nicht der Verursacher dieser Belastung, ist nicht stichhaltig. Deutschland hat die Möglichkeit, auf die EU-Rechtsetzung Einfluss zu nehmen. Der strukturell neue Ansatz für Bürokratieabbau besteht gerade in dem Fokus auf die *tatsächliche* Belastung der Wirtschaft und nicht die Einengung auf die Belastungsquellen.

5.4. Bürokratieabbauziel in Höhe von 25 Prozent

Statt einer „Out-Regel“ spricht allerdings mehr dafür, ebenso wie dies die Bundesregierung 2006 beschlossen hatte, den Prozess zunächst erneut mit einem konkreten quantifizierten Bürokratieabbauziel, und zwar erneut mit 25 Prozent, zu eröffnen. Von 2006 bis 2011 konnten über zwölf Milliarden Euro an Bürokratiebelastung bei der Wirtschaft durch Bundesregelungen reduziert werden. Angesichts der aktuellen Bürokratiebelastung wären 25 Prozent 16 Milliarden Euro. Dies wäre ein beachtliches kostenloses Konjunkturprogramm für die deutsche Wirtschaft – und aus legistischer Sicht eine umfassende Bereinigungsaktion.

5.5. 1:1 Umsetzung von EU-Recht

EU-Recht 1:1 umzusetzen, also auf sogenanntes Gold Plating zu verzichten, bedeutet, EU-Regelungen nicht durch zusätzliche Vorgaben im deutschen Transformationsgesetz oder beim Verwaltungsvollzug zu verschärfen und dadurch höhere Bürokratiekosten auszulösen, als von der EU vorgesehen. Gold Plating kann bereits dann angenommen werden, wenn von Ausnahme- und Befreiungsmöglichkeiten, die das EU-Recht bietet, nicht Gebrauch gemacht wird.

Das EU-Recht enthält grundsätzlich keine Verfahrensvorschriften. Schriftformerfordernisse und Dokumentationspflichten im Verwaltungsvollzug ohne EU-Vorgaben stellen somit Gold Plating dar. In der Regel ist die Umsetzung von EU-Recht in anderen EU-Ländern mit einem deutlich geringeren Aufwand verbunden, was nicht allein an deren Vorsprung bei der Verwaltungsdigitalisierung liegt.

5.6. Ansiedlung des Nationalen Normenkontrollrats beim Bundeskanzleramt

Die Priorisierung von Politikbereichen setzt voraus, dass sie zur Chefsache erklärt werden. Die Verankerung des Themas Bürokratieabbau und die Ansiedlung des Nationalen Normenkontrollrats beim Bundeskanzleramt sind deshalb von entscheidender Bedeutung, weil die Vorbereitung von Gesetzentwürfen in den Kernbereich der Ressorts fallen und eine Qualitätskontrolle der Entwürfe durch ein Regierungsgremium nur im Rahmen der Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers Wirksamkeit entfalten kann.

5.7. Bundestagsausschuss für Bürokratieabbau und Gesetzesevaluierung

Bürokratie nachhaltig zu vermeiden und abzubauen kann nur gelingen, wenn dies auf Regierungsseite zur Chefsache gemacht wird und der Gesetzgeber, der Deutsche Bundestag, es zu seiner Regelaufgabe erklärt und institutionalisiert. Dazu könnte ein Bundestagsausschuss „Bürokratieabbau und Gesetzesevaluierung“ eingerichtet werden. Seine Aufgabe bestünde darin, Regierungsentwürfe, aber auch Entwürfe von EU-Recht auf ihre Praktikabilität und Bürokratievermeidung zu prüfen und sich in den Entscheidungsprozess einzubringen. Sowohl bei der Bürokratievermeidung (ex ante-Prüfung) als auch der Evaluierung (ex Post-Prüfung) bietet ein solcher Ausschuss die Chance, Qualitätsmaßstäbe an Recht systematisch anzulegen und im parlamentarischen Verfahren zu überprüfen. Bislang spielt die Qualität von Gesetzentwürfen und die Bürokratievermeidung in der Ausschussarbeit des Bundestages nur eine untergeordnete Rolle. Diese Themen treten gegenüber den politischen Inhalten der jeweiligen Entwürfe in den Hintergrund.

5.8. Gute Rechtsetzung als Qualifizierungsauftrag

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 Jurastudiums werden. Bei der Weiterqualifizierung von Legistinnen und Legisten sollte „Gute Rechtsetzung“ ein besonderer Schwerpunkt sein. Das in der 20. Wahlperiode

beschlossene Zentrum für Legistik ist der richtige Ansatz, wenn es dem Bundeskanzleramt zugeordnet wird und bundesweit als Informations- und Vernetzungsplattform sowohl für die Qualifizierung von Legisten als auch für die Forschung auf diesem Gebiet fungiert. Das Zentrum sollte als Nukleus wirken und Weiterbildungsmaßnahmen in den Ressorts sowie bei vorhandenen Bildungsanbietern wie der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung und auch Hochschulen wie der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer initiieren, koordinieren und methodisch unterstützen.

6. Fazit: Bürokratieabbau braucht systemische Lösungen

Um die Qualität der Rechtsetzung zu verbessern und insbesondere die zu hohe Bürokratiebelastung für die Wirtschaft und die öffentliche Verwaltung wie für Bürgerinnen und Bürger zu senken, bedarf es eines systemischen Lösungsansatzes. Bislang wird in Deutschland unnötige Bürokratie im Wesentlichen nur an den Symptomen bekämpft. Die Bürokratieentlastungsgesetze I bis IV sind aner kennenswert und notwendig, kurieren aber nicht die Ursachen der Überbürokratisierung. Auch mit dem in Großbritannien 2010 und in Deutschland 2015 eingeführten One in, one out-Prinzip, wonach die Bürokratiebelastung durch neue Vorschriften durch das Streichen gleichbelastender Vorschriften ausgeglichen werden muss, wurden nur Teilerfolge erzielt.

Der einzige systemische Lösungsansatz für Bürokratieabbau in Deutschland ist dank gesetzlicher Verankerung der Nationale Normenkontrollrat, ein unabhängiges Beratungsgremium – aber eben auch nur ein Beratungsgremium.

Es gibt zahlreiche Vorschriften und Behördenanforderungen, die auf kulturelle Ursachen zurückzuführen sind, wie das Misstrauen des Staates, der Perfektionismus oder das Streben nach Einzelfallgerechtigkeit. Diese gilt es zu identifizieren und sowohl bei künftigem als auch bei geltendem Recht zu überwinden. Die Sorge, wichtige klima- und sozialpolitische Ziele dadurch nicht erreichen zu können, ist unbegründet. Im Gegenteil: Wenn die Politik ihre Steuerungskraft zurückgewinnt und die Verwaltung ihre Leistungsfähigkeit, können die großen politischen Aufgaben dieser Zeit wesentlich eher gelöst werden.³⁴

34 Deutscher Bundestag, Rechtsausschuss, Protokoll-Nr. 20/90, S. 12, S. 23, S. 32, Stellungnahme *Gisela Meister-Scheufelen*.