

Universität Duisburg-Essen • 47057 Duisburg • Forsthausweg 2

Stellungnahme¹

zu dem

**Sonderbericht der Bundesregierung – Bessere Rechtsetzung und
Bürokratieabbau in der 20. Legislaturperiode, BT-Drs. 20/9000**

sowie dem

Antrag der Fraktion der CDU/CSU, BT-Drs. 20/8856

im Rahmen der

**Öffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses des
Deutschen Bundestages
am Mittwoch, den 21. Februar 2024****1. Grundlegendes zum Erfüllungsaufwand und zu Bürokratielasten**

„Es muß uns gelingen, das Recht zu vereinfachen und Überreglementierung zu beseitigen.“ Dieser Satz datiert auf das Jahr 1983 und stammt vom seinerzeitigen Bundeskanzler Helmut Kohl (1983, S. 23). Das Thema, das Gegenstand des Sonderberichts der Bundesregierung und des Antrags der CDU/CSU-Fraktion ist, treibt uns also schon etwas mehr als 40 Jahre um. Spätestens seit der Aufnahme der Arbeit der „Unabhängigen Kommission Rechts- und Verwaltungsvereinfachung“ (Waffenschmidt-Kommission) im Jahre 1983 haben bislang jede Bundesregierung und auch zahlreiche Landesregierungen neue Anläufe genommen, um die Vorschriftenflut und die Bürokratisierung zurückzudrängen. Der Erfolg war nicht immer durchschlagend (Dose 2008b). Dies wird durch die Tatsache belegt, dass Entbürokratisierung fortgesetzt und zuletzt sogar verstärkt auf der politischen Agenda steht. Gerade das letzte Jahr

¹ Teile dieser Stellungnahme basieren auf meiner schriftlichen Stellungnahme für die Anhörung des Ausschusses für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie des Landtags NRW zu den Anträgen Drs. 18/5563 und Drs. 18/7190 am 10. Januar 2024.

wird als besonders bürokratieintensiv wahrgenommen (Nationaler Normenkontrollrat 2023, S. 11, 13). Aber wie der aktuelle Jahresbericht des Nationalen Normenkontrollrats (NKR) zeigt (2023, S. 20), waren zumindest die jüngsten Bemühungen nicht ganz erfolglos. So brachten die Bürokratieentlastungsgesetze I (2015), II (2016) und III (2019) jeweils einen merklichen Rückgang des Erfüllungsaufwandes für die Wirtschaft. Auch für den Bereich der auf Bundesebene seit 2015 geltenden „One in, one out“-Regel ist für die Wirtschaft im Zeitraum vom 01.01.2015 bis zum 01.01.2023 insgesamt sogar ein Rückgang der Belastungen um 3,3 Mrd. Euro zu verzeichnen. Nach dieser Regel ist für jede gesetzlich eingeführte Belastung der Wirtschaft spätestens bis zum Ende der jeweiligen Legislaturperiode eine mindestens gleich hohe Entlastung herbeizuführen. Da allerdings substantielle Ausnahmen von der Regel bestehen (Auswirkungen aufgrund von EU-Recht und einmalige Erfüllungsaufwände), ergibt sich ein stark verzerrtes Bild. Denn tatsächlich wurde die Wirtschaft im betrachteten Zeitraum in Höhe von 8,2 Mrd. Euro zusätzlich belastet (Nationaler Normenkontrollrat 2023, S. 20). Vor diesem Hintergrund ist es nachvollziehbar, dass in dem Antrag der CDU-Fraktion die „One in, two out“-Regel“ (S. 2) für die Bundesgesetzgebung gefordert wird².

Allerdings sollte man bei der Bilanzierung auch berücksichtigen das dem Erfüllungsaufwand ein Nutzen gegenübersteht. Dieser ist beispielsweise bei der Änderung des Gebäudeenergiegesetzes substantiell. Der NKR nennt hier jährliche finanzielle Entlastungen durch das Heizen mit erneuerbaren Energien in Höhe von bis zu 11,1 Mrd. Euro bei den Bürgerinnen und Bürgern sowie von bis zu 8,3 Mrd. Euro bei der Wirtschaft. Hinzu kämen sich potenziell einstellende niedrigere Betriebskosten und der Nutzen durch einen verbesserten Klimaschutz (Nationaler Normenkontrollrat 2023, S. 22). Der „NKR regt [...] an, insbesondere bei Vorhaben mit hohen Belastungen, den Nutzen in geeigneter Form zu quantifizieren“ (Nationaler Normenkontrollrat 2023, S. 23). Eine einseitige Betrachtung der Kostenseite würde das Gesamtbild verzerren und zu falschen Schlüssen beitragen.

Letztendlich ist es jedoch eine Frage der politischen Prioritätensetzung, ob man zulässt, dass ein zusätzlicher Erfüllungsaufwand entsteht. Hierbei sollte grundsätzlich gelten, dass Entbürokratisierung nicht das Ende von Politik bedeuten darf. Aufgabe einer Regierung ist es stets, gesellschaftliche und wirtschaftliche Zustände zu gestalten. Dabei sollte aber zunächst die Frage beantwortet werden, ob tatsächlich eine gesetzliche Regelung notwendig ist. Wird diese

² Nicht eindeutig klar wird aus der Formulierung, ob sich der Antrag der Fraktion der CDU/CSU auf Bürokratiekosten oder auf den weitergehenden Erfüllungsaufwand bezieht. Hier wird letzteres angenommen, weil gefordert wird, auch den einmaligen Erfüllungsaufwand und den durch die Umsetzung von Europarecht entstehenden einzubeziehen (S. 2).

Frage bejaht, sollte versucht werden, an der tatsächlichen Ursache eines Problems, anstatt lediglich an Symptomen anzusetzen (Dose 2008a, S. 138-165). Schließlich sollte als Maßgabe gelten, möglichst dasjenige Instrument zu wählen, das eine Problemlösung zu den geringsten volkswirtschaftlichen Kosten verspricht (Dose 2008a, S. 232).

Neben dem Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft und die Bürgerinnen und Bürger gibt es auch einen Erfüllungsaufwand, der bei der öffentlichen Verwaltung anfällt. Im Zeitraum von Sommer 2022 bis Sommer 2023 ist dieser bundesweit um 790 Mio. Euro angestiegen. Entlastung können hier Digitalisierungsmaßnahmen bringen, wie beispielsweise die Anpassung der Verfahren für die Pass- oder Ausweisdaten verwendenden Behörden. Mit ihr wurde die Möglichkeit geschaffen, Daten automatisiert in ein Datenverarbeitungssystem einzulesen (Nationaler Normenkontrollrat 2023, S. 71).

Als Teil des Erfüllungsaufwandes werden die Bürokratiekosten bilanziert. Diese sind im Vergleich zum gesamten Erfüllungsaufwand relativ gering und umfassen Informationskosten. Damit sind jene Kosten gemeint, die durch die verpflichtende Übermittlung von Daten und sonstigen Informationen entstehen (Nationaler Normenkontrollrat 2023, S. 68). Für den Zeitraum 2022/23 wird ein Anstieg der reinen Bürokratiekosten für die Wirtschaft um 164 Mio. Euro gesehen (Nationaler Normenkontrollrat 2023, S. 14). Absolut werden die Bürokratiekosten nur für die Wirtschaft bundesweit auf jährlich 65 Mrd. Euro geschätzt (Nationaler Normenkontrollrat 2023, S. 15). Häufig handelt es sich hier um Auskunfts- und Dokumentationspflichten. Hinzu kommen die Belastungen für die Bürgerinnen und Bürger sowie die Verwaltung selbst. Jenseits politischer Prioritätensetzung bestehen hier also substantielle Entlastungsmöglichkeiten. Um die Entwicklung der Bürokratiekosten im Zeitverlauf besser verfolgen zu können, wird seit Januar 2012 ein Bürokratiekostenindex berechnet. Während für Januar 2012 der Index mit 100 festgelegt wurde, lag der Index am 03.08.2023 bei 97. Obwohl er folglich drei Indexpunkte unter dem Wert des Januars 2012 liegt, bleibt noch viel zu tun, um die Bürokratielasten weiter abzusenken (Nationaler Normenkontrollrat 2023, S. 68). Der NKR (2023, S. 16) schlägt mit Blick auf die Bürokratiekosten die Einführung der „One in, two out“-Regelung vor.

2. Würdigung einzelner der im Sonderbericht der Bundesregierung vorgeschlagenen Maßnahmen zur besseren Rechtsetzung und Bürokratieabbau

Seit ca. 20 Jahren bemühen sich Wissenschaft und Praxis darum, die Komplexität der Vorschriften und der Verwaltungsverfahren möglichst nicht oder nur abgeschwächt bei der Wirtschaft sowie den Bürgerinnen und Bürgern ankommen zu lassen. Wenn es beispielsweise

möglich ist, sich wegen einfacher Verwaltungsleistungen an ein Bürgeramt zu wenden, anstatt wie früher verschiedene Ämter aufsuchen zu müssen, entlastet dies die Bürgerinnen und Bürger. Schnittstellenmanagerinnen und -manager zwischen Verwaltung und Bürgerinnen und Bürgern erfüllen eine ähnliche Funktion.

Mittlerweile hat sich die Situation aber massiv verschlechtert. Die Verwaltung ist vielfach so stark überlastet (siehe Fernández-i-Marín et al. 2023), dass sie kaum noch in der Lage ist, die zusätzlichen Leistungen zu erbringen, um die Komplexität der Vorschriften und des Verwaltungsverfahrens nicht bei der Wirtschaft sowie den Bürgerinnen und Bürgern ankommen zu lassen. Angesichts von unbesetzten Stellen, teilweise selbst für Verwaltungsfachkräfte unverständlichen Vorschriften und zunehmender Arbeitsbelastung durch neue Aufgaben muss es darum gehen, jetzt auch die Verwaltung massiv zu entlasten. Zum Teil hat sich die Lage so dramatisch zugespitzt, dass die Verwaltungsmitarbeitenden keine Zeit finden, um Maßnahmen, die sie mittel- und langfristig entlasten, anzugehen und umzusetzen. Dass sich die Situation in den nächsten fünf Jahren wegen der anstehenden Pensionierungswelle noch dramatisch verschlechtern wird, dürfte den meisten bekannt sein. Vermutlich kann sich aber niemand so richtig vorstellen, was es heißt, wenn in den kommenden fünf Jahren bundesweit mehr als ein halbe Million Mitarbeitende der Öffentlichen Hand in den Ruhestand wechseln (Dose 2023, S. 197).

Es sollten also mit großer Priorität Maßnahmen ergriffen werden, die das Potenzial aufweisen, den Erfüllungsaufwand sowohl bei der Wirtschaft sowie den Bürgerinnen und Bürgern als auch bei der Verwaltung merklich zu reduzieren. Hierzu gehören viele der zahlreichen im Sonderbericht der Bundesregierung aufgelisteten Maßnahmen (S. 7-32). Es steht zu hoffen, dass viele der genannten Maßnahmen zügig vollständig umgesetzt werden. Wenn hier mit der zu beschleunigenden Bearbeitung von Wohngeldanträgen ein einziges Beispiel herausgegriffen werden darf, muss darauf hingewiesen werden, dass diese noch längst nicht in wünschenswertem Maße digitalisiert ist. Selbst in Bundesländern, die eine relativ hohe Zahl von OZG-Leistungen digital erbringen, leidet die Antragsbearbeitung an massiven Medienbrüchen, was für alle Beteiligten den Erfüllungsaufwand deutlich erhöht; u.a. müssen verloren gegangene Dokumente mehrfach angefordert und eingereicht werden. Dass der Bund hier nur begrenzt Einfluss nehmen kann, muss konzediert werden.

Vor diesem Hintergrund sind die von der Bundesregierung in die Diskussion gebrachten „innovative[n] methodische[n] Ansätze“ (S. 6) nachdrücklich zu begrüßen. Insbesondere der *Praxischeck* und vor allem das geplante *Zentrum für Legistik* sind äußerst vielversprechend. Denn

Bürokratisierung und damit ein erhöhter Erfüllungsaufwand entstehen durch nicht vollzugsgeeignete Gesetze. Hier im Nachhinein nach Fertigstellung eines Gesetzentwurfs nachzubessern, erweist sich angesichts der häufig gegebenen Komplexität einer Gesetzesmaterie als schwierig. Deshalb ist der gewählte Weg der möglichst frühzeitigen Berücksichtigung von Vollziehbarkeit und der Minimierung von Erfüllungsaufwand sehr viel erfolversprechender als der nachträgliche Versuch einer Korrektur. Die vorgesehene enge Zusammenarbeit des neuen Zentrums für Legistik mit dem NKR ist hochsinnvoll, weil sich dieser zu einem anerkannten Kompetenzzentrum für gute Gesetzgebung entwickelt hat.

— Ich rege an, dass das neue Zentrum für Legistik neben den bereits angesprochenen Bewertungskriterien für gute Gesetze *Verwaltungsaufwand* (Vollzugsorientierung) und *Kosteneffizienz* (Steuerungsinstrument mit den zu erwartenden niedrigsten volkswirtschaftlichen Kosten wählen) auch vermittelt, dass Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften gut verständlich sein sollten (Haug/Meister-Scheufelen 2022, S. 83-105). Fachsprache muss nach wie vor sinnvoll eingesetzt werden können, aber Formulierungen müssen verständlich bleiben. Selbstverständlich sollte ein Steuerungsinstrument auch erwarten lassen, möglichst treffsicher zu sein. Hierfür ist es hilfreich, sich der Erfolgsvoraussetzungen für den Einsatz der verschiedenen zur Verfügung stehenden Gesetze zu vergewissern (siehe Dose 2008a, S. 241-399). Denn nicht immer sind die Voraussetzungen für den erfolgreichen Einsatz von Instrumenten gegeben. Der erfolgreiche Vollzug von Ge- und Verboten beispielsweise ist in aller Regel an das Vorhandensein einer funktionsfähigen öffentlichen Verwaltung geknüpft. Häufig ist hinreichendes Steuerungskwissen erforderlich, wenn mit negativen finanziellen Anreizen eine Verhaltensänderung herbei geführt werden soll, um mit der „richtigen“ Höhe des finanziellen Anreizes arbeiten zu können. Schließlich sollte am Anfang der Arbeit an einem Gesetzentwurf eine systematische Analyse des Ausgangsproblems stehen, damit am tatsächlichen Problem und nicht lediglich an Symptomen angesetzt wird.

— Der vorgesehene *Praxischeck* setzt zwar nach der Fertigstellung eines Gesetzentwurfs an, scheint aber grundsätzlich sehr gut geeignet, die Vollziehbarkeit eines Gesetzes zu verbessern. Erfolgreich könnte es aber auch sein, wie sich beim Solarpaket gezeigt hat, bereits bestehende Vorschriften einem Praxischeck zu unterziehen, um praxisnah Kenntnis über Hemmnisse zu erhalten und diese anschließend gezielt abbauen zu können. Die Vollziehbarkeit von Gesetzen sollte aber auch bereits während der Formulierung von Gesetzen stärkere Berück-

sichtigung finden. Hierfür ist in Erwägung zu ziehen, die Mitarbeitenden in der Ministerialverwaltung entsprechend fortzubilden, was ja auch offenbar angestrebt wird³. Dies könnte eine wichtige Aufgabe des Zentrums für Legistik sein, das zumindest einen wichtigen Input liefern könnte.

Der gleichfalls vorgeschlagene *Digitalcheck* ist vielversprechend, könnte aber noch erweitert werden. Bisher zielt er darauf, bereits bei der Formulierung von Gesetzen, dafür Sorge zu tragen, dass diese digital vollzogen werden können. Wie einem Dokument des Bundesministeriums des Innern und für Heimat entnommen werden kann (BMI o.J., S. 5), ist hier eine ganze Reihe von Prinzipien wie die Sicherstellung der digitalen Kommunikation, die Wiederverwendung von Daten und Standards zu ermöglichen, die Gewährleistung des Datenschutzes und die Ermöglichung von Automatisierung zu beachten. Zusätzlich könnte erwogen werden, Effizienzpotenziale zu heben. Denn häufig haben wir es mit einer „Digitalisierung der Postkutsche“ (Köbler 2014, Abs. 2) zu tun, d. h. es werden schlicht die alten analogen Abläufe digital abgebildet. Damit werden die Möglichkeiten elektronisch gestalteter Geschäftsprozesse nicht voll ausgeschöpft. Vielmehr sollten bspw. die zusätzlichen Möglichkeiten der Vernetzung, welche durch die Registermodernisierung möglich werden, aktiv genutzt werden.

Die schnellstmögliche Umsetzung des *Once-Only-Prinzips* scheint unumstritten zu sein. Eine entsprechende Forderung findet sich unter Verweis auf einen gemeinsamen Beschluss des Bundeskanzlers und der Regierungschefinnen und -chefs der Länder im Sonderbericht der Bundesländer. Auch im Antrag der Fraktion der CDU/CSU wird eine konsequente Umsetzung des Once-Only-Prinzips gefordert. Die entsprechende Grundlage wurde bereits im Jahre 2021 mit dem Registermodernisierungsgesetz⁴ gelegt, mit dem u.a. die Identifikationsnummer nach § 139b der Abgabenordnung (umgangssprachlich Steueridentifikationsnummer) als zusätzliches Ordnungsmerkmal in die Register des Bundes und der Länder eingeführt wurde. Ziel ist es, die verschiedenen Register (Datenbestände) der öffentlichen Hand zu vernetzen, um auf diese Weise zu ermöglichen, dass Daten lediglich einmal eingegeben werden müssen (Once-Only). Auf diese Daten kann dann mit Zustimmung der Betroffenen jederzeit von jeder Behörde zugegriffen werden. Es wird geschätzt, dass sich der Erfüllungsaufwand so um Milliardenbeträge reduzieren ließe (Bundes-CIO Markus Richter, zitiert nach Perplies 2023). Um die mög-

³ Was ist das Zentrum für Legistik, <https://www.egovernment.de/was-ist-das-zentrum-fuer-legistik-a-6f3bff0818c9890e55291c8d54787469/>, zuletzt abgerufen am 15.02.2024.

⁴ Gesetz zur Einführung und Verwendung einer Identifikationsnummer in der öffentlichen Verwaltung und zur Änderung weiterer Gesetze (Registermodernisierungsgesetz – RegMoG) vom 28. März 2021, Bundesgesetzblatt Jahrgang 2021 Teil I Nr. 14, ausgegeben zu Bonn am 6. April 2021, S. 591.

liche Effizienzsteigerung für alle Betroffenen zu realisieren, wird die Absicht der Bundesregierung und der entsprechende Antrag der CDU/CSU-Fraktion, das Once-Only-Prinzip schnellstmöglich umzusetzen, mit großem Nachdruck unterstützt.

Die *Modernisierung der verschiedenen Schriftformerfordernisse*, wie in den Eckpunkten der Bundesregierung für ein weiteres Bürokratieentlastungsgesetz (BEG IV) genannt (S. 34), erscheint mir relevant zu sein, um die Digitalisierung voranzubringen. Nach meinem Eindruck herrscht auf diesem Gebiet große Unsicherheit. Soweit das Schriftformerfordernis lediglich durch eine eigenhändige Unterschrift erfüllt werden kann, behindert dies digitale Prozesse. Hier könnte durch eine Modernisierung der entsprechenden Vorschriften Abhilfe geschaffen werden.

Auch die *deutsch-französische Bürokratieentlastungsinitiative* wird nachdrücklich begrüßt. Insbesondere die „Bemühungen um Bessere Rechtsetzung ohne Verzicht auf notwendige Schutzstandards“ (S. 38) und das konkrete Einzelvorhaben zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsvorhaben (S. 39) scheinen hier besonders relevant. Hier wäre dann mit Blick auf entsprechende europarechtliche Vorgaben auch der Vorschlag der Fraktion der CDU/CSU zu diskutieren (S. 4), stärker mit Genehmigungsfiktionen zu arbeiten, wenn innerhalb festgelegter zeitlicher Grenzen Anträge nicht beschieden werden.

3. Würdigung einzelner im Antrag der Fraktion der CDU/CSU vorgeschlagener Maßnahmen zum Bürokratieabbau und besseren Rechtsetzung⁵

Der *Verzicht auf das sogenannte Gold-Plating*, also das Aufsatteln von weitergehenden Vorschriften bei der Umsetzung von EU-Richtlinien, könnte helfen, Erfüllungsaufwand zu reduzieren (S. 2).

Es ist richtig, dass *zu viele Gesetze dazu neigen, jeden Eventualfall abzudecken* (S. 2). Hier ist grundsätzlich mehr Zurückhaltung geboten. Denn nicht jeder Unterfall und jede Eventualität müssen gesetzlich geregelt sein. Dies macht Gesetze kompliziert und unübersichtlich. Grund für die Entwicklung hin zu detaillierten Gesetzen ist häufig der Wunsch nach möglichst gerichtsfesten Rechtsnormen und einem rationalisierten Vollzug. Denn Beurteilungs- und Ermessensspielräume erhöhen die Wahrscheinlichkeit, dass erfolgreich Rechtsmittel eingelegt werden und die vom Gesetzgeber bewusst gelassenen Lücken durch die Rechtsprechung geschlossen werden. Dies führt dann zu einer zusätzlichen Unübersichtlichkeit des Rechts, weil

⁵ Einzelne Vorschläge aus dem Antrag der CDU/CSU-Fraktion wurden auch bereits aus Gründen der thematischen Bündelung in Kapitel 2 diskutiert.

sich nicht alle zu beachtenden Regelungen in den gesetzlichen und untergesetzlichen Vorschriften finden. Deshalb bevorzugen viele Mitarbeitende in der vollziehenden Verwaltung strikte Gesetze ohne Beurteilungs- und Ermessensspielräume oder, wenn diese gegeben sind, entsprechende normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften. Allerdings eignen sich strikte Gesetze, bei denen auf die Verwendung von Beurteilungs- und Ermessensspielräumen verzichtet wird, in der Regel nur für einfache Regelungsgegenstände, die keine detaillierten Vorschriften erfordern. Sind jedoch Beurteilungs- und Ermessensspielräume gegeben, machten Verwaltungsmitarbeitende der Vollzugsverwaltung vielfach keinen Gebrauch von ihnen, weil sie unsicher im Umgang mit ihnen seien (Westdeutscher Handwerkskammertag 2024, S. 2).

Hier könnte helfen, in der öffentlichen Verwaltung verstärkt eine Kultur zu etablieren, die auch gelegentliche Fehler toleriert und Entscheidungsfreude belohnt. Letztendlich ist Ursache der kritisierten Entwicklung hin zu gerichtsfesten Vorschriften die hohe Klageneigung. Während der Rechtsschutz Betroffener und Drittbetroffener erhalten bleiben sollte, sind missbräuchlich eingelegte Rechtsmittel bei jeder fehlenden Aussicht auf einen Rechtserfolg etwa mit dem Ziel ausschließlich das Rechtswirksamwerden einer Entscheidung zu verzögern, zu unterbinden.

Hier könnte die Möglichkeit geschaffen werden, wie bei missbräuchlich eingelegten Verfassungsbeschwerden eine Missbrauchsgebühr einführen. Wenn die öffentliche Verwaltung jedoch wie gefordert verstärkt mit nicht konkretisierten unbestimmten Rechtsbegriffen und Ermessensspielräumen ausgestattet wäre, kann dies zu einer höheren Einzelfallgerechtigkeit beitragen, verursacht aber in der Regel einen höheren Verwaltungsaufwand. Denn Gesetzesintensionen bei Vermeidung von Rechtsmitteln lassen sich dann häufig nur unter Einsatz aufwendiger hochintensiver Verhandlungsprozesse realisieren (Dose/Strüngmann 2024).

Der Vorschlag, einen zusätzlichen „*Ausschuss für Bürokratieabbau und Gesetzesevaluierung*“ als ständigen Ausschuss einzurichten (S. 2), ist bedenkenswert. Denn jede Stärkung des Deutschen Bundestages als der Ort, an dem die direkt legitimierten Vertreterinnen und Vertreter des Volkes zusammenkommen, ist grundsätzlich begrüßenswert. Allerdings gilt es auch zu bedenken, dass ein Ausschuss des Deutschen Bundestages, der die Aufgabe hat, zu verhindern, dass Gesetzesentwürfe, von denen besonders hohe Bürokratielasten ausgehen, gar nicht erst verabschiedet oder bürokratiearm umgestaltet werden, einen Flaschenhals im Gesetzgebungsprozess darstellen würde. Der für die Gesetzgebung notwendige Zeitraum würde sich damit verlängern. Zu der zweiten skizzierten Aufgabe dieses Ausschusses, nämlich nach dem Inkrafttreten von Gesetzen die von ihnen ausgehende Bürokratiebelastung zu evaluieren, ist zu fragen, was denn die Konsequenz der Feststellung einer hohen realen Bürokratiebelastung sein könnte. Eine denkbare Folge könnte sein, diese Gesetze dann wieder außer Kraft

zu setzen. Dies würde aber die Planungssicherheit von Bürgerinnen und Bürgern sowie der Wirtschaft unterminieren.

Sinnvoller erscheint es mir dagegen, die Ausschüsse des Deutschen Bundestages für bessere Rechtsetzung und die Vermeidung von Bürokratielasten zu sensibilisieren und zu qualifizieren. Denn wie sich vielfach gezeigt hat, profitiert die Qualität von Gesetzgebung substantiell von guten und sehr guten Kenntnissen des jeweiligen Politikfeldes. Während der Beratung der Ausschüsse besteht dann die Möglichkeit Standards von guter Gesetzgebung noch vor dem Inkrafttreten von Gesetzen zum Tragen kommen zu lassen.

Der *Vorschlag, den NKR weiter aufzuwerten* (S. 3), kann im Prinzip nur unterstützt werden. Obwohl ich selbst einmal in einer Anhörung zum sächsischen Normenkontrollrat vorgeschlagen habe, ihn anstatt beim Justizministerium bei der Staatskanzlei anzusiedeln, liegt der Fall des NKR etwas anders. Das Kanzleramt ist derzeit durch multiple Krisen in einer Weise herausgefordert, dass davon auszugehen ist, dass dem NKR dort zurzeit weniger Aufmerksamkeit zuteilwerden würde als im Justizministerium, dessen Minister sich vehement für bessere Rechtsetzung, Bürokratieabbau und eine verstärkte Digitalisierung einsetzt. Auch hat sich der NKR mittlerweile eine so ausgeprägte Reputation erarbeitet, dass er auch aus sich selbst heraus hochwirksam agieren kann.

Der Antrag, bei „weitgehend standardisierten Verwaltungsleistungen“ *stärker mit Genehmigungsfiktionen zu arbeiten* (S. 4), also ein Antrag als erteilt gilt, wenn er nicht innerhalb einer festgelegten Frist beschieden wird, rennt offene Türen ein. Denn nach § 42a VwVfG ist dies bereits grundsätzlich möglich. Die hierfür festgelegte Frist beträgt drei Monate. Allerdings muss diese Genehmigungsfiktion durch eine entsprechende Rechtsvorschrift angeordnet sein. Vermutlich zielt der Antrag der CDU/CSU-Fraktion darauf, die Genehmigungsfiktion in möglichst vielen Bereichen des Besonderen Verwaltungsrechts vorzusehen. Dabei ist dann jedoch zu berücksichtigen, dass die Ausgestaltung des in diesem Zusammenhang besonders relevanten Bauordnungsrechts in die Zuständigkeit der Länder fällt (siehe Art. 70 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG). So hat bspw. der Freistaat Bayern hiervon in Art. 68 der Bayerischen Bauordnung Gebrauch gemacht. In diesem Zusammenhang muss auch auf eine Stellungnahme des Westdeutschen Handwerkskammertags zu einer Anhörung des Landtags NRW am 10.01.2024 verwiesen werden. Dessen Vertreter schreibt: „Genehmigungsfiktionen sind indes als Instrument aus Sicht des WHKT nicht geeignet“ (Westdeutscher Handwerkskammertag 2024, S. 4). Zentrales Argument ist hier, dass sich erhebliche wirtschaftliche Risiken ergäben, wenn lediglich fingiert werde, dass die sachlichen Voraussetzungen einer Genehmigung vorlägen. Vielversprechender scheint es hier zu sein, die Vollzugsverwaltung

durch den Einsatz einer bereits vorhandenen KI zu unterstützen (siehe grundlegend Hill 2018), die in der Lage ist, komplexe Antragsunterlagen in hoher Qualität innerhalb weniger Minuten aufzuarbeiten. Eine Verwaltungsmitarbeitende bzw. ein Verwaltungsmitarbeitender benötigt für die gleiche qualifizierte vorbereitende Arbeit etwa drei Monate. Verantwortlich sind hier natürlich die Länder als diejenige Gebietskörperschaft, die für den Vollzug zahlreicher Bundesgesetze zuständig ist.

4. Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau – sieben zentrale Überlegungen

1. Bürokratieabbau darf nicht das Ende von Politik sein. Gestaltende und problemlösende Politik muss möglich bleiben.
2. Dem Erfüllungsaufwand ist bei wichtigen Gesetzgebungsvorhaben der erwartete gesellschaftliche und wirtschaftliche Nutzen eines Gesetzentwurfs gegenüber zu stellen. Dies darf aber kein Vorwand sein, das Ziel der Minimierung des Erfüllungsaufwands aus den Augen zu verlieren.
3. Gesetzgeberische Ziele sollten möglichst mit demjenigen Instrument verfolgt werden, das ceteris paribus verspricht, diese Ziele am kosteneffizientesten zu erreichen. Daneben sind Treffsicherheit und Verwaltungsaufwand zentrale Kriterien für die Auswahl eines Instrumentes oder Instrumentenbündels. Auch ist zu prüfen, ob die jeweiligen Erfolgsvoraussetzungen des Einsatzes der verschiedenen Instrumente (Ge- und Verbote, positive und negative finanzielle Anreize, Anzeige- und Genehmigungspflichten, Information und Beratung, Überzeugung und die verschiedenen Formen von Meta-Steuerung) gegeben sind. Schließlich sollte am Anfang der Arbeit an einem Gesetzentwurf eine systematische Analyse des Ausgangsproblems stehen (siehe ausführlicher Dose 2008a).
4. Alle Möglichkeiten, durch eine konsequente Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung den Erfüllungsaufwand substantiell zu reduzieren, sollten genutzt werden. In diesem Zusammenhang kann die Durchführung von Digitalchecks hilfreich sein. Mit ihnen sollte versucht werden, mehr als die „Digitalisierung der Postkutsche“ (Köbler 2014, Abs. 2) zu erreichen, d. h. möglichst viele Vorteile von Digitalisierung sind zu heben. Hierbei ist an eine Integration von territorial und sektoral getrennten Verwaltungseinheiten zu denken.
5. Praxischecks sollten zusammen mit den für den Vollzug zuständigen Ländern bei vollzugsaufwendigen Vorhaben vor dem Inkrafttreten von Vorschriften durchgeführt wer-

den. Denn gerade bei komplexen Vorhaben ist es wichtig, einen möglichst reibungslosen Vollzug zu gewährleisten und bürokratische Hemmnisse erst gar nicht entstehen zu lassen.

6. Das im Aufbau begriffene Zentrum für Legistik ist eine vielversprechende Innovation. Es besteht die gute Chance, nachhaltigen Erfolg zu generieren. Der Aufbau sollte so zügig wie möglich vorangetrieben werden. Die vorgesehenen Qualifizierungsmaßnahmen für Mitarbeitende der anderen Ressorts sind zukunftsweisend. Die große Bedeutung des Zentrums leitet sich aus dem Ansatz ab, in einer frühen Phase der Formulierung von Referentenentwürfen in den Ministerien qualitätsverbessernd Einfluss zu nehmen. Wenn es gelingt, die angestrebte Steigerung der Gesetzesqualität zu erreichen, sollte eine weniger bürokratische Welt und ein vergleichsweise geringerer Erfüllungsaufwand erreicht werden können.
7. Es wird empfohlen, dass das Zentrum für Legistik auf das unverzichtbare juristisch imprägnierte Gesetzgebungswissen zurückgreift. Gleichzeitig sollte es offen sein für innovative Impulse aus den Gesellschaftswissenschaften (Policy-Design Studies).

gez. Prof. Dr. Nicolai Dose

Literatur

BMI, o.J.: Der Digitalcheck: Digitaltaugliche Regelungen schreiben, https://www.digitale-verwaltung.de/SharedDocs/downloads/Webs/DV/DE/digitalcheck-dokumente.pdf;jsessionid=6D28BFFF7342E8771325EED7C99F25EE.live882?_blob=publicationFile&v=2, zuletzt abgerufen am 14.02.2024.

Dose, Nicolai, 2008a: Problemorientierte staatliche Steuerung. Ansatz für ein reflektiertes Policy-Design. Baden-Baden.

Dose, Nicolai, 2008b: Weshalb Bürokratieabbau auf Dauer erfolglos ist, und was man trotzdem tun kann, in: der moderne staat, 1. Jhrg., Heft 1, 99-120.

Dose, Nicolai/Strüngmann, Daniela, 2024: Implementation failures and successes in the field of the German immission control law. Findings from a QCA of 30 case studies, under review.

Fernández-i-Marín, Xavier/Hinterleitner, Markus/Knill, Christoph/Steinebach, Yves, 2023: Policy growth, implementation capacities, and the effect on policy performance, in: Governance, online-first.

Haug, Volker M./Meister-Scheufelen, Gisela, 2022: Praxishandbuch Gute Rechtsetzung. Stuttgart.

Hill, Hermann 2018: Was bedeutet Künstliche Intelligenz (KI) für die Öffentliche Verwaltung?, in: Verwaltung und Management, Vol. 24, No. 6, 287-294.

Köbler, Ralf, 2014: Auf der grünen Wiese der Wissenschaft – Ansätze zu einer Verfahrensordnung für originär elektronisch geführte Gerichtsverfahren, in: JurPC 157, Abs. 1–8.

Kohl, Helmut (1983). Programm der Erneuerung: Freiheit, Mitmenschlichkeit, Verantwortung, Regierungserklärung, abgegeben vor dem Deutschen Bundestag in Bonn am 4. Mai 1983.

— *Nationaler Normenkontrollrat, 2023: Jahresbericht 2023: Weniger, einfacher, digitaler. Bürokratie abbauen. Deutschland zukunftsfähig machen. Berlin.*

Perplies, Philipp (2023). Registermodernisierungsgesetz (RegMoG): Smarte Verwaltung statt verstaubter Behörde, <https://www.develop.de/blog/compliance/registermodernisierungsgesetz/>, zuletzt abgerufen am 15.02.2024.

— *Westdeutscher Handwerkskammertag, 2024: Stellungnahme des WHKT zur Anhörung am 10.01.2024 (Drs. 18/5836 und Drs. 18/7190), Landtag NRW, Stellungnahme 18/1141.*

—