

Holz, Michael; Icks, Annette; Kranzusch, Peter; Löher, Jonas; Pahnke, André

Research Report

Praxischecks - ein wirksames Instrument zum Abbau bürokratischer Belastungen?

IfM-Materialien, No. 308

Provided in Cooperation with:

Institut für Mittelstandsforschung (IfM) Bonn

Suggested Citation: Holz, Michael; Icks, Annette; Kranzusch, Peter; Löher, Jonas; Pahnke, André (2025) : Praxischecks - ein wirksames Instrument zum Abbau bürokratischer Belastungen?, IfM-Materialien, No. 308, Institut für Mittelstandsforschung (IfM) Bonn, Bonn

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/311194>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

IfM-Materialien

Praxischecks - ein wirksames Instrument zum Abbau
bürokratischer Belastungen?

Michael Holz, Annette Icks, Peter Kranzusch,
Jonas Löher und André Pahnke

Impressum

Herausgeber

Institut für Mittelstandsforschung Bonn
Maximilianstr. 20, 53111 Bonn

Telefon +49/(0)228 / 72997 - 0
Telefax +49/(0)228 / 72997 - 34

www.ifm-bonn.org

Ansprechpartner

Jonas Löher
Annette Icks

IfM-Materialien Nr. 308

ISSN 2193-1852 (Internet)
ISSN 2193-1844 (Print)

Bonn, Januar 2025

Das IfM Bonn ist eine Stiftung des privaten Rechts.

Gefördert durch:



Bundesministerium
für Wirtschaft
und Klimaschutz

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Ministerium für Wirtschaft,
Industrie, Klimaschutz und Energie
des Landes Nordrhein-Westfalen



Praxischecks - ein wirksames Instrument zum Abbau bürokratischer Belastungen?

Practice checks - an effective instrument for reducing bureaucratic burdens?

Michael Holz, Annette Icks, Peter Kranzusch, Jonas Löher und André Pahnke

IfM-Materialien Nr. 308

Zusammenfassung

Unternehmen klagen seit langer Zeit über die mangelnde Verhältnismäßig- und Praxistauglichkeit vieler Regelungen und Vorschriften. Ein Grund hierfür ist, dass bei der Gesetzgebung und beim Bürokratieabbau die Erfahrungen der betroffenen Unternehmen bisher nur unzureichend berücksichtigt werden. An genau dieser Stelle sollen die gegenwärtig von der Bundesregierung erprobten Praxischecks ansetzen. In der vorliegenden Studie werden die Potenziale dieses neuen Instruments zur Verringerung bürokratischer Belastungen untersucht. Praxischecks nutzen das praktische Erfahrungswissen aller Beteiligten und stellen so eine sinnvolle Ergänzung zu bestehenden Maßnahmen zum Bürokratieabbau dar. Ihr vermehrter Einsatz ist daher ausdrücklich zu begrüßen.

Schlagwörter: *Bürokratie, Bürokratieabbau, Praxischecks, KMU*

Abstract

Companies have long complained about many regulations' lack of proportionality and practicability. One reason is that the experience of the companies concerned has so far been insufficiently considered when reducing bureaucracy. This is precisely where the practical checks currently being tested by the German government should come in. We analyse the potential of this new measure for reducing bureaucracy. Based on a literature review and case studies, practice checks are categorized within the framework of existing measures to reduce bureaucracy, and best practices are derived. Overall, practice checks are a sensible extension of existing measures to reduce bureaucracy. Their increased use is therefore expressly welcome.

JEL: D73, K2, L5, L26

Keywords: *Bureaucracy, bureaucracy reduction, practice checks, SMEs*

Inhalt

Verzeichnis der Abbildungen	II
Verzeichnis der Übersichten	II
Kurzfassung	III
1 Einleitung	1
2 Interdependenzen zwischen Gesetzgebung und Bürokratie	4
2.1 Dimensionen des Bürokratiebegriffs und der Bürokratiekritik	4
2.2 Die Regulierung als iterativer Prozess: Der Regulierungskreislauf	6
3 Maßnahmen und Institutionen zur Minimierung von Bürokratie	9
3.1 Maßnahmen und ihre Verortung im Regulierungskreislauf	9
3.2 Systematischer Vergleich der unterschiedlichen Maßnahmen	12
3.2.1 Entstehung	15
3.2.2 Was ist typisch für Praxischecks?	16
4 Fallbeispiele zu Praxischecks	18
4.1 Fallbeispiel 1: KMU-Checks in den Niederlanden	18
4.2 Fallbeispiel 2: Praxischecks in Deutschland	21
4.3 Fallbeispiel 3: KMU-Forum in der Schweiz	23
4.4 Gemeinsamkeiten, Unterschiede und Good Practices	24
5 Fazit	27
Literatur	29
Anhang	32

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung 1:	Dimensionen des Bürokratiebegriffs	5
Abbildung 2:	Dimensionen der Bürokratiekritik	6
Abbildung 3:	Komponenten des Regulierungskreislaufs	7
Abbildung 4:	Ablauf des niederländischen KMU-Checks	19
Abbildung 5:	Ablauf des deutschen Praxischecks	22
Abbildung A1:	Anhörungen bzw. Beteiligungen von Verbänden im Gesetzgebungsprozess	32

Verzeichnis der Übersichten

Übersicht 1:	Maßnahmen zum Bürokratieabbau auf Bundesebene in Relation zum Gesetzgebungsverfahren	9
Übersicht 2:	Ausgewählte Maßnahmen zum Bürokratieabbau auf Bundesebene – Dimensionen (vorläufig aus dem Excel-Registerblatt)	13
Übersicht 3:	Vergleich der untersuchten Praxischecks	25

Kurzfassung

Unternehmen klagen seit langem über eine hohe Bürokratiebelastung. Sie kritisieren dabei häufig die mangelnde Verhältnismäßigkeit und Praxistauglichkeit vieler Regelungen. Um diese Belastungen abzubauen, erprobt die Bundesregierung das Instrument der Praxischecks. Gestützt auf eine Literaturanalyse und Experteninterviews untersuchen wir, welche Bedeutung Praxischecks für den Bürokratieabbau haben und welche Lehren aus bestehenden Anwendungsbeispielen gezogen werden können.

Praxischecks schließen Lücke beim Bürokratieabbau

Bürokratische Belastungen entstehen vor allem dadurch, dass unternehmerisches Erfahrungswissen und behördliche Umsetzungsaspekte im Gesetzgebungsprozess nicht ausreichend berücksichtigt werden. Auch beim Bürokratieabbau wird bisher nur unzureichend auf das Anwendungswissen der betroffenen Unternehmen zurückgegriffen. Bei den Praxischecks ist die gemeinsame Suche von Unternehmen und Behörden nach Lösungen hingegen zentral. Sie schließen demzufolge eine Lücke innerhalb der Maßnahmen zum Bürokratieabbau. Der vermehrte Einsatz von Praxischecks ist daher ausdrücklich zu begrüßen.

Zentrale Charakteristika von Praxischecks

Praxischecks sind ein zeitlich begrenztes, interaktives Format, das den Teilnehmern und Teilnehmerinnen die gemeinsame, moderierte Bewertung von Regelungstatbeständen und die Entwicklung von Verbesserungsvorschlägen ermöglicht. Das Format nutzt das praktische Erfahrungswissen der Unternehmerinnen und Unternehmer und ggfs. weiterer Akteure für die Entwicklung einer effektiven Umsetzung eines Gesetzes. Je nach Ausgestaltung können der Zeitpunkt im Regulierungskreislauf, der Teilnehmerkreis, der Umgang mit den Ergebnissen, die Dauer sowie der inhaltliche Umfang variieren.

Praktische Umsetzungsdetails sind wichtig für den Erfolg

Bei der Umsetzung sind viele Details zu beachten: Der Aufwand der Teilnehmerinnen und Teilnehmer sollte begrenzt werden. Hierfür muss das Workshopthema klar eingegrenzt und die Diskussion fokussiert geführt werden. Der Workshop sollte darauf abzielen, das Erfahrungswissen der Teilnehmer und Teilnehmerinnen zu nutzen und so neue Ideen zu entwickeln. Für die langfristige

Akzeptanz des Instruments sind das Erwartungsmanagement und Rückmeldungen über die spätere Verwendung der Ergebnisse wichtig.

Mehr Verbindlichkeit beim Umgang mit den Ergebnissen

Unsere Anwendungsbeispiele zeigen: Die Institutionalisierung der Praxischecks und die formelle Einbindung in den Gesetzgebungszyklus erhöhen deren Akzeptanz und Wirksamkeit. So ist der in den Niederlanden seit 2018 eingesetzte „KMU-Check“ fester Bestandteil des Gesetzgebungsverfahrens. In der Schweiz arbeitet das „KMU-Forum“ sogar als eine ständige, vorwiegend mit Unternehmen und Unternehmerinnen besetzte Kommission. Deutschland steht hier noch am Anfang.

Zukünftige Anwendungsmöglichkeiten auf mehreren Ebenen

In Deutschland richten sich Praxischecks auf bestehende Regulierungen (ex-post). Zukünftig sollten Praxischecks jedoch auch bei neuen Gesetzgebungsverfahren (ex-ante) eingesetzt werden, um übermäßige Bürokratielasten und deren spätere Überarbeitung frühzeitig zu vermeiden. Da ein Großteil der Bürokratiebelastung mittlerweile aus EU-Recht resultiert, sollten Praxischecks vermehrt auch bei der Erarbeitung, Bewertung und Umsetzung von EU-Verordnungen und -Richtlinien eingesetzt werden.

1 Einleitung

„Alles ist geregelt. Mancher ärgert sich...!“ Mit diesen Worten werden gegenwärtig die Begriffe Bürokratie und Bürokratie-Abbau zeitgenössisch für das junge Politik-Lexikon der Bundeszentrale für politische Bildung beschrieben (vgl. Schneider/Toyka-Seid 2024). Einerseits ist „alles geregelt“, weil eine Bürokratie als staatliche oder nicht-staatliche Verwaltung durch klare Hierarchien, Entscheidungen nach Gesetz und Vorschriften sowie geplantem Verwaltungshandeln innerhalb festgelegter Kompetenzen gekennzeichnet ist. Andererseits „ärgern sich manche“, wenn auch auf recht unterschiedliche Weise, über Bürokratie (vgl. Jann 2005). So werden „mit dem Schlagwort ‚Bürokratie‘ sehr verschiedene Phänomene kritisiert wie die aufgeblähte Bürokratie, die berühmten unnützen und überflüssigen Gesetze und Vorschriften, aber auch bürokratische Sprache, unverständliche bis absurde Vorschriften und Bescheide, unfreundliches Verhalten von Mitarbeitern der Verwaltung, Unpersönlichkeit, Rigidität, Dogmatismus, undurchschaubare Prozesse und Zuständigkeiten usw.“ (Jann et al. 2007, S. 12). Damit ist Bürokratie heutzutage auch zu „einer Art Unwort“ geworden (Becker 2006, S. 2), um Organisationen abschätzig übertriebenen Formalismus, Inflexibilität, Langsamkeit oder bspw. auch mangelnde Kundenorientierung zu unterstellen (vgl. Dose 2008). Allerdings stellen insbesondere staatliche Regulierungen und Vorgaben keinen Selbstzweck dar. Vielmehr bieten sie grundsätzlich einen „unverzichtbaren Rahmen“ (Röhl 2020, S. 4), ohne den hochkomplexe Wirtschafts- und Gesellschaftssysteme letztlich nicht funktionieren können (vgl. De Jong/Van Witteloostijn 2015; Kitching et al. 2015). Denn Bürokratie gewährleistet neutrale Behördenentscheidungen sowie Rechts- und Planungssicherheit, während sie gleichzeitig Korruption verhindert (vgl. Holz et al. 2023). Sie ermöglicht im Sinne des vom Soziologen Max Weber (1922) gezeichneten Idealbilds also durchaus ein Handeln nach allgemeinen und berechenbaren Regeln.

Ohne die Notwendigkeit einer modernen und effizienten Verwaltung grundsätzlich zu leugnen (vgl. Becker 2006), ist die aktuelle politische Debatte über Bürokratieabbau, Entbürokratisierung oder Überregulierung insbesondere durch die negativen Auswirkungen von Bürokratie auf Unternehmen geprägt. Schließlich kann Bürokratie zu hohen administrativen Belastungen in den Unternehmen führen (vgl. bspw. Dose 2008; Röhl 2020), die unter Umständen deren Wettbewerbsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit maßgeblich beeinträchtigen können (vgl. Holz et al. 2019; Holz et al. 2023). Dies trifft insbesondere auf den Mittelstand zu, der sich überwiegend aus Kleinst-, kleinen und mittleren Unternehmen

zusammensetzt (vgl. Pahnke et al. 2023). Gerade diese Unternehmen verfügen nicht über die notwendigen Ressourcen, ihren „bürokratischen Pflichten“ ohne Schwierigkeiten nachzukommen. Im Vergleich zu Großunternehmen nehmen sie Bürokratie daher als eine stärkere Belastung wahr (vgl. Freytag/Schumann 2023; Peck et al. 2018).

Aber wo genau liegt das Problem? Der sog. Bürokratiekostenindex, mit dem die bürokratischen Belastungen erfasst werden sollen, die in Unternehmen entstehen, wenn diese aufgrund bundesrechtlicher Regelungen „Daten oder sonstige Informationen beschaffen, übermitteln oder verfügbar halten müssen“ (§ 2 Abs. 2 NKRK), liegt seit Juni 2015 kontinuierlich unterhalb des Referenzwertes von Januar 2012 und nimmt zudem tendenziell ab (vgl. Statistisches Bundesamt 2024). Jedoch stellen die so erfassten Bürokratiekosten nur einen Teil des sog. Erfüllungsaufwandes dar, der „den gesamten messbaren Zeitaufwand und die Kosten, die durch die Befolgung einer bundesrechtlichen Vorschrift“ entstehen (§ 2 Abs. 1 NKRK), umfasst. Dieser breiter definierte Erfüllungsaufwand steigt nicht nur kontinuierlich. Vielmehr sind seit 2021 sogar „sprunghafte Anstiege des Erfüllungsaufwandes“ zu beobachten, die größtenteils auf die Einführung bzw. Novellierung einzelner Gesetze, wie bspw. die des Gebäudereinigungsgesetzes (2023), zurückzuführen sind (vgl. Nationaler Normenkontrollrat 2023, S. 11). Entsprechend zeigen auch jüngere Befragungsergebnisse, dass ein Großteil der Unternehmen nicht nur eine hohe Regulierungsdichte, sondern auch eine deutlich gestiegene Bürokratiebelastung beklagt. Außerdem geht die Bürokratiebelastung aus Sicht der Unternehmen über den reinen Zeit- und Kostenaufwand hinaus. Gemeint sind damit insbesondere „psychologische Kosten“, die bspw. auf Grund der im Umgang mit Bürokratie empfundenen Wut, Ohnmacht oder Verwirrung in Unternehmen entstehen (vgl. Holz et al. 2023). Dementsprechend wird neben mehr Digitalisierung und Automatisierung (vgl. Nationaler Normenkontrollrat 2023) auch in einer stärkeren Einbindung von Unternehmen und ihrer Expertise ein Ansatzpunkt gesehen, den Prozess des Bürokratieabbaus effizienter zu gestalten (vgl. Holz et al. 2019). Ziel sollte es sein, Gesetze und Gesetzesvorgaben so zu gestalten, dass die daraus resultierenden Bürokratierfordernisse die Funktionsfähigkeit von Wirtschaft, Staat und Gesellschaft hinreichend gewährleisten, ohne Unternehmen übermäßig zu belasten (vgl. Holz et al. 2023, Ludewig 2021).

Diesem Leitbild folgend, schlägt der Nationale Normenkontrollrat im Rahmen eines von McKinsey durchgeführten Gutachtens bereits 2019 für die Gesetzvorbereitung auf Bundesebene nicht nur vor, Wirkungszusammenhänge zwischen

(gesetzlichen) Maßnahmen und politischem Ziel sowie die Auswirkungen der Rechtsetzung auf die vollziehenden Behörden besser zu berücksichtigen. Vielmehr solle „betroffenen Interessenträgern“ ein Eckpunktepapier auf Grundlage dieser sog. „Wirksamkeits- und Praxischecks (für den Vollzug)“ möglichst frühzeitig, vor dem ersten Textentwurf des Gesetzes, zur Stellungnahme vorgelegt werden. Der mit diesem Vorschlag verbundene Grundgedanke, die vom Regelungsinhalt betroffenen Verwaltungen und Unternehmen im Gesetzgebungsverfahren stärker zu beteiligen, wurde noch im selben Jahr von der damaligen Bundesregierung im Rahmen eines sog. „Praxis-Projekts“ zur digitalen Abwicklung von Immobilienkaufverträgen aufgegriffen (vgl. Bundeskanzleramt et al. 2019). Daran anschließend sieht der Koalitionsvertrag (S. 26) zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Bündnis 90/Die Grünen und den Freien Demokraten (FDP) vor, „ein systematisches Verfahren zur Überprüfung des bürokratischen Aufwands von Gesetzen und Regelungen (zu) entwickeln, das eine regelmäßige Einbeziehung der Stakeholder vorsieht (Praxischeck)“. Zwischenzeitlich wurde dieses Vorhaben vom BMWK umgesetzt, sodass mit den Praxischecks nun ein Verfahren zur Verfügung steht, „um für konkrete Investitionsvorhaben und Fallkonstellationen bürokratische Hemmnisse zu erkennen und dafür Lösungen zu entwickeln“ (Bundesregierung 2023, S. 8). Nachdem erste solche Praxischecks, bspw. zum Thema „Errichtung und Betrieb von Photovoltaik-Anlagen im gewerblichen Bereich“ durchgeführt worden sind, kündigte die Bundesregierung im Juli 2024 an, dass als Teil ihrer „Wachstumsinitiative – neue wirtschaftliche Dynamik für Deutschland“ zukünftig jedes Bundesministerium mindestens zwei Praxischecks pro Jahr durchführen solle (vgl. Bundesregierung 2024).

Vor diesem Hintergrund befasst sich die vorliegende Studie genauer mit Praxischecks als ein für Deutschland neues Instrument zum Bürokratieabbau bzw. der Bürokratievermeidung. Ziel ist es, die Potenziale und Grenzen von Praxischecks für die Bürokratieentlastung von mittelständischen Unternehmen aufzuzeigen.

2 Interdependenzen zwischen Gesetzgebung und Bürokratie

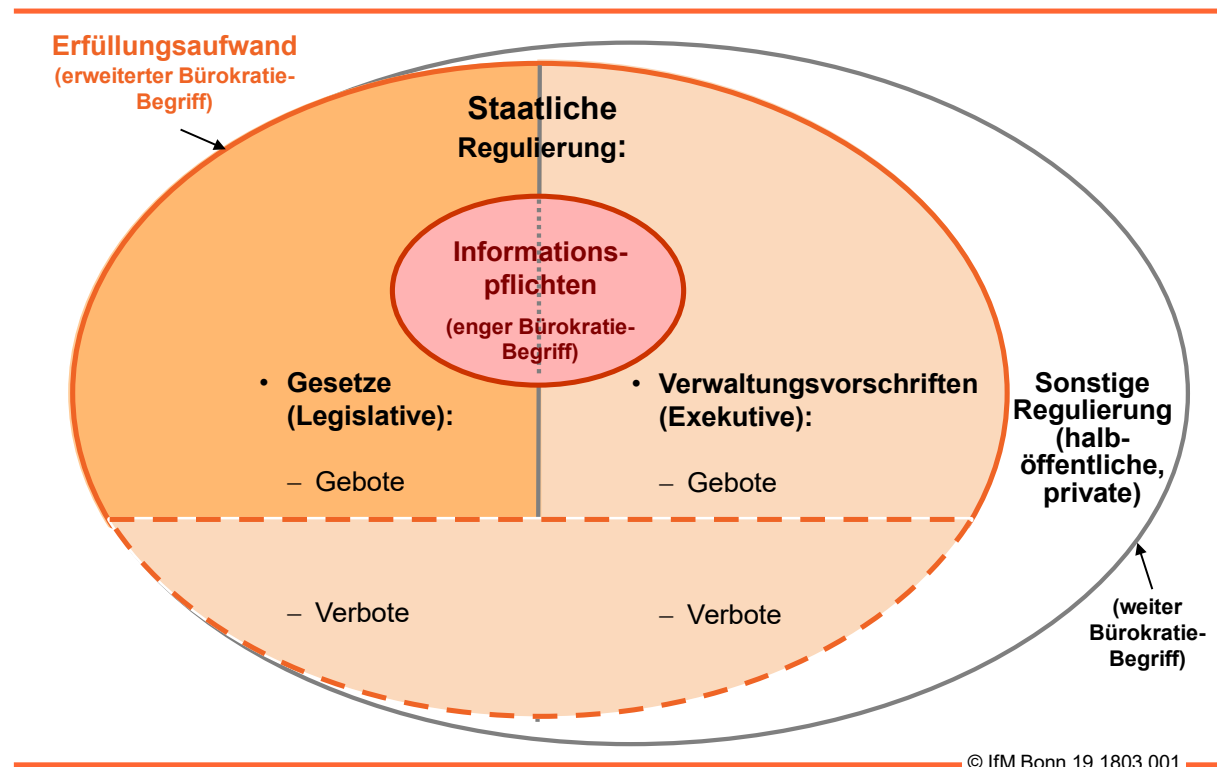
2.1 Dimensionen des Bürokratiebegriffs und der Bürokratiekritik

Die Debatte um das Ausmaß der Bürokratie auf der einen und wirksamen Instrumenten bzw. Verfahren zu deren Reduzierung auf der anderen Seite ist komplex. So ist die Diskussion nicht nur durch „verbreitete Stereotypen über Deutschland als überbürokratisierten Staat“ geprägt (Jann et al. 2007, S. 7). Auch der Bürokratiebegriff (vgl. Holz et al. 2019) und „die“ Bürokratiekritik selbst haben verschiedene Dimensionen, die unterschieden werden sollten, um „immer wieder genannte ‚Bürokratieprobleme‘ auf den unterschiedlichen Ebenen [...] verorten“ zu können (Jann 2005, S. 629) und so ein differenziertes Bild über die Bürokratisierung in Deutschland zu erhalten (vgl. Jann et al. 2007).

Mit Blick auf die Bürokratiepflichten bzw. -belastung nimmt die staatliche Regulierung durch Gesetzgebung bzw. Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften eine zentrale Rolle ein. Dabei stellt jedoch die sich aus Informationspflichten ergebende – und über den Bürokratiekostenindex wertmäßig erfasste – Bürokratie nur eine Ebene bzw. Dimension des Bürokratiebegriffs dar. Denn die Ermittlung des Erfüllungsaufwands bezieht – wie bereits einleitend erwähnt – darüber hinaus Bürokratie bzw. Kosten mit ein, die sowohl durch die Verabschiedung neuer Gesetze und Verordnungen (sog. Aufbaukosten), als auch durch die Abschaffung bestehender Gesetze und Verordnungen (sog. Abbaukosten) entstehen. Folglich fällt Erfüllungsaufwand in Unternehmen immer genau dann an, wenn gesetzliche Vorgaben umgesetzt bzw. befolgt werden (vgl. Statistisches Bundesamt 2022, § 2 NKRG). Bürokratie, die in Unternehmen (zusätzlich) aufgrund eigener Entscheidungen, also nicht-staatlicher, sondern bspw. privat-rechtlicher Vereinbarungen mit Dritten, Kammern- und Verbandsmitgliedschaften oder im Zuge der Eigenverwaltung entsteht, wird über den Bürokratiekostenindex bzw. den Erfüllungsaufwand (bewusst) nicht erfasst. Daher kann die tatsächlich in Unternehmen anfallende Bürokratie durchaus umfassender sein als es der Bürokratiekostenindex oder der Erfüllungsaufwand derzeit (wertmäßig) erfassen.

Aus diesem Grund unterscheiden Holz et al. (2019) zwischen Bürokratie, die infolge von Informationspflichten („enger Bürokratiebegriff“), durch die über den Erfüllungsaufwand erfasste Befolgung rechtlicher Vorschriften des Bundes insgesamt („erweiterter Bürokratiebegriff“) und zusätzlich durch sonstige, halb-öffentliche bzw. private Regulierungen („weiter Bürokratiebegriff“) in Unternehmen insgesamt entsteht (siehe Abbildung 1).

Abbildung 1: Dimensionen des Bürokratiebegriffs



Quelle: Holz et al. (2019, S. 8).

Auf ähnliche Weise können auch die unterschiedlichen Aspekte der „Bürokratiekritik“ geordnet werden. Grundsätzlich kann dabei zwischen drei zentralen Ebenen unterschieden werden (vgl. Mayntz 1980, Jann 2005a). So besteht zunächst Kritik an dem Umfang der Staatstätigkeit („Zu viel Staat“), die sich – unter der Annahme, dass staatliche Eingriffe die Wirkung von Marktmechanismen einschränken – einerseits auf das grundsätzliche Verhältnis von staatlichen zu privatwirtschaftlichen Aktivitäten bezieht. Andererseits wird aber auch den Umfang des öffentlichen Sektors, insbesondere hinsichtlich der Anzahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst, thematisiert (siehe Abbildung 2). Darüber hinaus richtet sich die Kritik an „zu viel Regulierung“ häufig auf die Anzahl, aber auch an den Inhalt von (neuen) Rechtsvorschriften. So stellen bspw. auf der „materiellen Regelungsebene“ niedrige Grenzwerte im Umweltschutz einen hohen inhaltlichen Standard dar, während es auf der „administrativen Regelungsebene“ um die Komplexität von Regelungen, also deren konkrete Ausgestaltung und die dadurch bei den Adressaten verursachten Kosten geht. Ein weiterer Aspekt der Bürokratiekritik richtet sich auf die bürokratische Organisation von Behörden und das Verhalten ihrer Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen. Kritikpunkte sind zum einen die häufig hierarchisch geprägten Strukturen und Abläufe in den einzelnen Behörden, zum anderen aber auch ein mangelndes Kostenbewusstsein

aufseiten der Beschäftigten. Ebenso wird die Zusammenarbeit unterschiedlicher Behörden hinsichtlich der Dauer von Prüf- und Genehmigungsverfahren sowie die Mehrfachbelastungen auf Grund erforderlicher Formalitäten und Berichtspflichten thematisiert (vgl. Jann et al. 2007).

Abbildung 2: Dimensionen der Bürokratiekritik



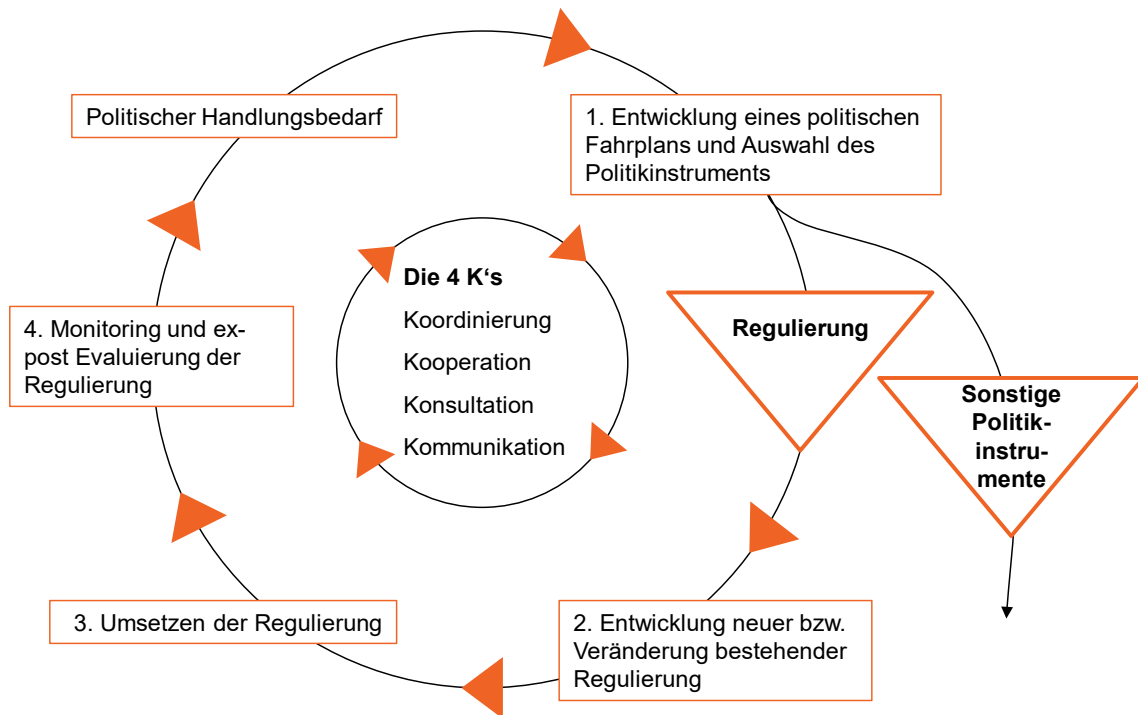
Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Jann et al. (2007, S. 22).

2.2 Die Regulierung als iterativer Prozess: Der Regulierungskreislauf

Die bisherigen Ausführungen machen deutlich, dass Bürokratieprobleme im Wesentlichen auf staatliche Regulierungen zurückzuführen sind. Demzufolge sind staatliche Regulierungen ein zentraler Ansatzpunkt, um Lösungen für die mit Bürokratie verbundenen Probleme zu entwickeln und Bürokratiekosten in Unternehmen auf ein aus politischer und gesellschaftlicher Sicht erforderliches, dennoch angemessenes Maß zu beschränken (vgl. Holz et al. 2023; McKinsey 2019; OECD 2011). Doch wie entstehen überhaupt Regulierungen? Die Entwicklung, Implementierung und Evaluation staatlicher Regulierung kann als Kreislauf bzw. Kreislaufmodell verstanden werden. Ein Beispiel hierfür ist der

auf die OECD (2011, S. 76) zurückgehende sog. „Regulierungskreislauf“. Im Kern besteht der Regulierungskreislauf aus vier Phasen. (siehe Abbildung 3)¹:

Abbildung 3: Komponenten des Regulierungskreislaufs



© IfM Bonn 23 1630129 025

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an OECD (2011, Seite 76), Abbildung 4.1

In der ersten Phase werden seitens der Politik Aufgaben und Probleme identifiziert, die der Regulierung bedürfen. Gleichzeitig werden Ziele und zur Umsetzung geeignete Instrumente festgelegt. Entscheidend ist dabei einerseits, dass verschiedene Möglichkeiten zur Erreichung der festgelegten Ziele berücksichtigt werden. Andererseits sollten möglichst schon in dieser frühen Phase Experten, Stakeholder und auch innovative Politikansätze (aus dem Ausland oder auf regionaler Ebene) in den Prozess einbezogen werden, um sowohl das Spektrum der in Frage kommenden Lösungen zu erweitern als auch Wirkungsweisen und etwaige Zielkonflikte bzw. Trade-offs besser einschätzen zu können. In der zweiten Phase werden – je nach Ausgangslage – entweder neue Regulierungen konzipiert bzw. bestehende modifiziert. Grundsätzlich sollte dabei die spätere praktische Umsetzung der Regulierung – etwa im Hinblick auf Verwaltungs- und Genehmigungsverfahren, Formulare, Digitalisierung und Kontrollverfahren –

¹ Für eine ausführliche Beschreibung des Regulierungskreislaufes siehe Holz et al. (2023) oder auch OECD (2011).

bedacht werden. Insbesondere wenn davon auszugehen ist, dass die zur Diskussion stehenden Regulierungsvorschläge erhebliche Auswirkungen für die Normadressaten haben werden, sollte eine ex-ante-Bewertung von Kosten, Nutzen und Risiken vorgenommen werden, die auch mögliche Auswirkungen auf weitere wirtschaftliche, soziale und ökologische Aspekte, wie z. B. Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit, Verteilungseffekte oder Nachhaltigkeit, umfasst. Die Art und Weise, wie die Regulierung in der dritten Phase konkret umgesetzt wird, hat oftmals eine hohe Bedeutung dafür, in welchem Maße ihre Zielsetzungen tatsächlich erreicht werden. Schließlich wird zu diesem Zeitpunkt deutlich, in welchem Umfang die Umsetzung der (neuen) Regulierung sich konkret in (weiteren) bürokratischen Erfordernissen bei den Normadressaten niederschlägt. Dabei sollte die mit der Regulierung verbundene Bürokratiebelastung umso geringer ausfallen, je mehr im Vorfeld, bspw. durch die Nutzung von Informationstechnologien, aber auch dem Angebot von Informations- und Beratungsleistungen, auf eine effiziente Umsetzung der Regulierung Wert gelegt worden ist.

Allerdings können aufgrund unvollständiger Information im Allgemeinen nicht alle Nutzen- und Kostenwirkungen neuer Regulierungen im Vorfeld vollständig und korrekt antizipiert werden. Zudem können sich sowohl die zugrunde liegenden Regelungssachverhalte als auch das technologische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Umfeld substanziell ändern. Daher sollten die Politikträger – wie in der vierten Phase des Regulierungskreislaufs dargestellt – Mechanismen und Institutionen einrichten, die die Effektivität und Verhältnismäßigkeit der bestehenden Regelungen und Regulierungsinstrumente in Kooperation mit den relevanten Akteuren regelmäßig überprüfen. Die Ergebnisse eines solchen Monitorings können wiederum in den Regulierungskreislauf eingespeist werden, um die Effektivität und Effizienz der Regulierung und der eingesetzten Instrumente zu erhöhen und sie an veränderte Umfeldbedingungen anzupassen. Rechtsetzung und Bürokratieabbau sind somit kontinuierliche, iterative Prozesse, die im Idealfall ständig fortentwickelt und optimiert werden (vgl. Holz et al. 2023).

3 Maßnahmen und Institutionen zur Minimierung von Bürokratie

3.1 Maßnahmen und ihre Verortung im Regulierungskreislauf

Seitdem die Bürokratiebelastungen in der Wirtschaftspolitik thematisiert werden, wurden zahlreiche Maßnahmen für den Bürokratieabbau entwickelt und teils zentral, teils regional in die Praxis überführt. Die Maßnahmen zielen auf alle Wege der Gesetzgebung und alle Ebenen der „Regulierungskaskade“: d.h. sie zielen sowohl auf Bundesgesetze, die ohne Mitwirkung des Bundesrates im Gesetzgebungsverfahren verabschiedet werden, als auch auf solche mit Mitwirkung der Bundesländer. Im Folgenden betrachten wir vor allem solche Maßnahmen, die sich auf bundesbezogene Entscheidungskompetenzen beziehen, erweitern diesen Blick aber um innovative Ansätze der Bundesländer.

Übersicht 1: Maßnahmen zum Bürokratieabbau auf Bundesebene in Relation zum Gesetzgebungsverfahren

	Phase 1 und 2 im Regulierungskreislauf	Phase 3 und 4 im Regulierungskreislauf
	Vor Verabschiedung des Gesetzes (ex-ante)	Nach Verabschiedung des Gesetzes (ex-post)
Maßnahme	Verhinderung von Erfüllungsaufwand	Verminderung von Erfüllungsaufwand
Gesetzesfolgeabschätzung (GFA), speziell KMU-Test	Ja	
Anhörungen von Zentral- und Gesamtverbänden sowie von Fachkreisen im Gesetzgebungsverfahren (§ 47 (3) GGO)	Ja	
Anhörungen von Fachkreisen (Experten) in den Ausschüssen des Parlamentes (§ 70 Geschäftsordnung des Bundestages)	Ja	
Digital-Check (OZG-Umsetzung)	Ja	
Lobbying vor Regulierungserlass	Ja	ja, nachrangig
Evaluierung bundesgesetzlicher Regelungen		ja, speziell für Novellierung
„Einfacher Zu ...“-Projekte von NKR/destatis		ja
Clearingverfahren Mittelstand (NRW)	Ja	Ja

© IfM Bonn

In Fett: Bundeslandspezifisches Instrument.

Quellen: Eigene Zusammenstellung.

Unter den in Übersicht 1 aufgeführten Maßnahmen ist die **(begleitende) Gesetzesfolgeabschätzung (GFA)** des Normenkontrollrates als Teil der Gesetzgebungsphase hervorzuheben. Die GFA, die ursprünglich auf dem aus den Niederlanden stammenden Standardkostenmodell (SKM) beruht, wurde methodisch mehrfach ergänzt bzw. korrigiert (vgl. Holz et al. 2023). Nach EU-Recht

war die Bundesregierung zudem aufgefordert, eine verpflichtende GFA für Unternehmensgrößengruppen gemäß der KMU-Definition der EU in das deutsche Recht einzuführen. Dies wurde 2016 mit dem sog. KMU-Test umgesetzt, der jedoch erst durchgeführt wird, wenn der geschätzte Erfüllungsaufwand in der Wirtschaft Deutschland die Schwelle von 1 Million Euro überschreitet (vgl. Holz u.a. 2023, S. 88). Der KMU-Test ist so ausgestaltet, dass KMU-Belange in der GFA berücksichtigt werden.² Nach einer Stellungnahme des deutschen Normenkontrollrats umfasst die Berechnung bzw. Schätzung der Kosten aber weiterhin nicht alle Belastungen, die bei betroffenen Unternehmen entstehen (vgl. Holz u.a. 2023, S. 88). Der KMU-Test sieht zudem keine differenzierte Berechnung für einzelne Unternehmensgrößenklassen vor. Des Weiteren würden die verantwortlichen Ministerien kleine Betriebe teilweise anders als die EU-Kommission definieren (z.B. anhand der Größe von genutzten Flächen), zusätzlich fehlt es z. T. auch an Daten für kleine Unternehmen.

Weitere Maßnahmen, die Bürokratie vermeiden helfen sollen, sind verbindliche Etappen des in den Geschäftsordnungen des Gesetzgebers fixierten Gesetzgebungsverfahrens, z.B. die **Anhörungen von Experten** (aus Verwaltung und der Wirtschaft). Für die Rückmeldungen der Experten sollten mindestens 4 Wochen reserviert werden (vgl. NKR 2023, S. 25). Allerdings wurde in jüngerer Zeit häufig nur eine kürzere Frist zur Abgabe von schriftlichen Stellungnahmen eingeräumt (vgl. z.B. Ludewig 2021; NKR 2023, S. 25 ff.). Die Anhörungen können sowohl in der Phase der ministeriellen Gesetzesvorbereitung (§ 47 GGO) als auch in der parlamentarischen Befassung (§ 70 Geschäftsordnung des Bundestages) stattfinden (vgl. dazu Abbildung 1 im Anhang).

Neuer Bestandteil der Gesetzgebungsverfahren ist der sog. **Digital-Check**. Der Check ist Teil der Umsetzung des 2017 in Kraft getretenen Online-Zugangsgesetzes (OZG) und wurde 2022 verbindlich in der gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesregierung (GGO) verankert. Mit dem Digitalcheck soll die Digitaltauglichkeit einer neuen Regelung von Beginn an mitgedacht werden. Er schafft die grundlegenden Voraussetzungen dafür, dass neue Gesetzesvorhaben in Zukunft besser digital umsetzbar sind.

² Die Ausgestaltung des KMU-Tests unterscheidet sich in den EU-Mitgliedstaaten und wird da teils als „Praxischeck“ bezeichnet. Einige Staaten nutzen andere Schwellenwerte, z.B. bezogen auf die Anzahl der betroffenen Unternehmen oder eine Mindestsumme der Erfüllungskosten auf nationaler Ebene.

Auch das **Lobbying** vor der Gesetzgebung bzw. einem Verordnungserlass ist grundsätzlich dazu geeignet, Bürokratie zu vermeiden oder zu vermindern. Allerdings verfügen KMU seltener als Großunternehmen oder Industrieverbände über machtvoll Lobbyisten. Die Wirksamkeit des Lobbyings ist dadurch begrenzt, dass zum einen die Lobbyisten Interessen nur unverbindlich und zufällig im Prozess der Gesetzgebung vertreten und zum anderen diese Spezialkenntnisse nicht verbindlich berücksichtigt werden müssen. Das Instrument ist insofern kritisch zu betrachten, als es stark für Korruption anfällig ist und partikuläre Interessen dominieren.

Ein weiteres Instrument ist der in manchen Bundesgesetzen verankerte **Evaluierungsauftrag** (vgl. Holz u.a. 2023, S. 87), d.h. eine Begutachtung 3 bis 5 Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes.³ Dieser Evaluierungsauftrag wurde ab 2013 verpflichtend eingeführt, falls das Regulierungsvorhaben als wesentlich bewertet wird, d.h. die Umsetzung der gesetzlichen Vorgabe ist mit einem hohen Erfüllungsaufwand verbunden⁴ Möglich sind eine interne Begutachtung, d.h. im Ministerium selbst, oder eine externe Begutachtung über eine Auftragsvergabe (vgl. BMJ/Destatis 2022). Die Verbindlichkeit der Anwendung ist grundsätzlich als positiv zu bewerten. Allerdings ist der Evaluierungsauftrag und -umfang unbestimmt und unterliegt der Einschätzung des jeweiligen Ministeriums. Oft werden lediglich einzelne Stellungnahmen betroffener Verwaltungen oder Wirtschaftsverbände, die vom Ministerium ausgewählt werden, eingeholt. Selten ist eine unabhängige wissenschaftliche Begleitforschung vorgesehen.

Aus methodischer Sicht sind die vor ca. 15 Jahren durchgeführten „**Einfacher Zu ...**“-Projekte des NKR erwähnenswert. Sie erfassten den zeitlichen Erfüllungsaufwand in ausgewählten Kommunen, die im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung Bundesgesetze umsetzen. Das Verfahren wurde ähnlich wie die Praxischecks als mehrstufige Abfolge von Expertenworkshops mit den Verwaltungen organisiert. Methodisch sind sie deshalb interessant, weil die Gesetzesumsetzung in verschiedenen regionalen Verwaltungsorganen gemessen wird. Sie könnten Vorstufen eines regionalen Vergleichs von Verwaltungshandeln sein.

³ Nicht vorgesehen sind in Deutschland unmittelbar durch die Betroffenen nutzbare Evaluierungsverfahren, wie z.B. das in GB übliche online-Voting bei Förderungen. Betroffene können sofort nach Abschluss eines digitalen Antragsvorganges eine Bewertung abgeben.

⁴ Es gibt dazu zahlreiche Anwendungsbeispiele, z.B. im Insolvenzrecht (ESUG von 2012 wurde nach 3 Jahren evaluiert.).

Das in Nordrhein-Westfalen erstmals etablierte „**Clearingverfahren Mittelstand**“ sieht die Einholung von Stellungnahmen von Wirtschaftsverbänden und -kammern zur Betroffenheit von KMU bzw. mittelständischen Unternehmen von neuen Gesetzen oder Verordnungen vor. Für die Bündelung der schriftlichen Stellungnahmen ist die sog. „Clearingstelle“ bei IHK NRW, der Landesarbeitsgemeinschaft der Industrie- und Handelskammern in NRW, verantwortlich.

Zahlreiche der in Übersicht 1 aufgeführten Maßnahmen greifen bereits vor der Verabschiedung eines Bundesgesetzes. Sie dienen damit der Verhinderung von bürokratischen Belastungen. Allerdings sind zu diesem Zeitpunkt oft noch nicht alle Normen der Gesetzesumsetzung durch die (länderseitig organisierten) Verwaltungen konkretisiert worden. Inhaltlich können daher noch nicht alle eventuellen Verwaltungshürden geprüft werden, was zu einer Unterschätzung der Erfüllungsaufwandes z.B. in der GFA führt.

3.2 Systematischer Vergleich der unterschiedlichen Maßnahmen

Die in Übersicht 1 aufgeführten Maßnahmen für Bürokratieabbau werden im Folgenden hinsichtlich verschiedener Merkmale bzw. Dimensionen aus dem Bereich Zeitpunkt der Initiierung, Beteiligte, Art des Austausches und Verwendung bzw. Veröffentlichung der Ergebnisse beschrieben (vgl. Übersicht 2). Ziel ist es, den Unterschied von Praxischecks zu bestehenden Instrumenten des Bürokratieabbaus herauszuarbeiten.

Übersicht 2: Ausgewählte Maßnahmen zum Bürokratieabbau auf Bundesebene – Dimensionen (vorläufig aus dem Excel-Registerblatt)

Maßnahmen			Beteiligte				Art des Austauschs	Verwendung der Ergebnisse	Veröffentlichung der Ergebnisse
	Ex antet	Ausgangspunkt	Unternehmen	Verbände	Verwaltung	Gesetzesinitiator			
Gesetzesfolgeabschätzung sowie KMU-Test	Ja	Nach Einschätzung des federführenden BM, KMU-Test obligatorisch, wenn jährlicher Erfüllungsaufwand über Schwellenwert in Deutschland zu erwarten ist	Nein	Nein, im KMU-Test theoretisch Beteiligung möglich	Nein (Schätzung/ Messung durch Destatis oder Ministerialbeamte)	Ja (BM, spez. federführende Ministerialbeamte)	Schriftlich, normierte Berechnungen bei Einbezug des NKR/ Destatis als Grundlage	Informationen für Parlament u. Regierung, KMU-Test: alternative Regelungen identifizieren, Gebühren oder Berichtspflichten für KMU verringern	Im Vorblatt des Gesetzes ab RegEntwurf (nach § 44 (4,5) GGO), darunter: Bürokratiekosten aus Informationspflichten
Anhörungen von Zentral- und Gesamtverbänden sowie von Fachkreisen im Gesetzgebungsverfahren	Ja	Im Gesetzgebungsverfahren nach Relevanz im federführenden Bundesministerium (§ 47 (3) GGO)	Möglich, selten	Üblicherweise Bundesverbände	Möglich als Experten oder über Spitzenverband der Kommunen	Ja (federführendes BM)	Tendenziell schriftliche Stellungnahmen	Vorschläge für Veränderungen noch im Entwurf der Bundesregierung	Bei Anhörung vor dem RegE keine zwingende Veröffentlichung (nicht in § 44/47 GGO erwähnt)
Anhörungen von Fachkreisen (Experten) in den Ausschüssen des Parlamentes	Ja	Nach Ermessen eines Ausschusses des Bundestages (§ 70 GO des Bundestages)	Möglich, aber selten	Möglich, ausgewählt nach Ermessen der Fraktionen	Möglich, ausgewählt nach Ermessen der Fraktionen	Möglich, aber nicht typisch	Mündlich, schriftliche Unterlagen (zur Vorbereitung)	Beratung des Ausschusses und Abstimmungsempfehlung des Ausschusses an Parlament	Öffentliche Anhörungen live/als Stream, schriftliche Stellungnahmen, veröffentlicht als Bundestagsprotokoll
Digital-Check des Normenkontrollrates	Ja	Bundesregierung, gesetzlich (in der GGO) vorgesehene Prüfung	Nein	Nein	Teils eingebunden	Ja (BM, NKR)	Normiert, schriftlich	Mögliche Umsetzung über digitale Verfahren	Übersendung an NKR, der bei Zustimmung eine Stellungnahme veröffentlicht
Lobbying vor Regulierungserlass	Ja	Interesse der Verbände	Indirekt / Vertreter	Ja	Ja	Ja	Mündlich, informell	Sicht der Wirtschaft in Gesetzgebungsverfahren einbringen	Nein
Evaluierungsauftrag bundesgesetzlicher Regelungen	Nein	Gesetzlich vorgesehen	Nein	Theoretisch möglich	Nein	Interne oder externe Evaluierung	Schriftliche Bewertung	Eingang in eine zukünftige Novellierung oder in einen Wissensspeicher im Referat des BM	Nach Einschätzung des BM, daher uneinheitlich
„Einfacher Zu ...“-Projekte des NKR/StBA	Nein	NKR mit StBA	Nein	Nein	Ja	Nur indirekt	Mündlich in Workshops	Partiell berücksichtigt	Geschäftsberichte des NKR
Clearingstelle Mittelstand (in NRW)	Beides	Bei einer wesentlichen Mittelstandsrelevanz eines Gesetzes auf Ersuchen des federführenden oder Wirtschaftsministeriums	Nein	Verbund der Verbände und Kammern	Nein	Adressat, Auskunftspflicht gegenüber der Clearingstelle	Schriftliche Stellungnahmen der Verbände, gesammelte Übermittlung	Integration in Gesetzesentwurf (Kabinettsvorlage), Übergabe an zuständiges Fachressort, Staatskanzlei, Wirtschaftsministerium, Verbände sowie Parlament	In der Kabinettsvorlage, Homepage der Clearingstelle, Übergabe an Verbände, jährlicher Bericht an Mittelstandsbeirat NRW

© IfM Bonn

BM= Bundesministerium, GO=Geschäftsordnung; ex ante: vor Inkrafttreten des Gesetzes

Quelle: Zusammenstellung des IfM Bonn (nur ausgewählte Verfahren).

Die Maßnahmen zum Abbau bürokratischer Belastung sind vielfach durch interne Verfahrensabläufe determiniert. So sind die Gesetzesfolgenabschätzung und der Digital-Check implizit Teil der in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) vereinbarten Prozesse eines Gesetzgebungsverfahrens. Fakultativ ist lediglich die Einbeziehung von Experten bei den Anhörungen im federführenden Ministerium bzw. im Bundestag. Die Nutzung der meisten Maßnahmen ist damit nicht von außen, z.B. von einem Wirtschaftsverband, zu erzwingen. Wiederholt schlug der NKR vor, die GGO um weitere Maßnahmen wie den Praxischeck zu ergänzen, um das Expertenwissen aus der Verwaltung und aus den betroffenen Unternehmen mit einer höheren Verbindlichkeit zu nutzen (vgl. McKinsey/NKR 2019; NKR 2024).⁵

Beteiligte Akteure: In der Regel sind lediglich diejenigen, die die Gesetze vorschlagen an der Gestaltung der Maßnahmen zum Bürokratieabbau beteiligt. In jüngerer Vergangenheit hatten auch Verbände und Kammern zunehmend – z. B. in Form von Konsultationen – die Möglichkeit, Verbesserungsvorschläge einzubringen. Die Einschätzungen von Unternehmen werden in den wenigsten Maßnahmen eingeholt. Die ausdrückliche Berücksichtigung von KMU oder mittelständischen Unternehmen ist nur im KMU-Test vorgesehen. Der leichten Handhabbarkeit halber wird im KMU-Test ein „Musterunternehmen“⁶ betrachtet, weil differenzierte Schätzungen für verschiedene Unternehmensgrößenklassen Informationen über Wirtschafts- und Verwaltungsstrukturen und mögliche Bürokratiekosten erfordern würden, die aber oftmals so detailliert nicht vorliegen.

Art des Austauschs: Die Einschätzungen aus der Wirtschaft werden üblicherweise in Form von schriftlichen Stellungnahmen der zentralen Verbände eingeholt. Dies ist bspw. auch im Modell der Clearingstelle in Nordrhein-Westfalen der Fall, wobei die Clearingstelle die Stellungnahmen der einzelnen Verbände bündelt, und auch abweichende Positionen darstellen muss. Findet eine

⁵ Zu den Vorschlägen gehören ein öffentliches Monitoring zu Vorbereitungsschritten eines Gesetzgebungsvorhabens, ein Wirksamkeitscheck (in Bezug auf politische Ziele) sowie ein sog. „Gesetzgebungslabor“. Die ersten beiden Maßnahmen hätten nur indirekte Effekte auf die Bürokratiebelastung. Das Gesetzgebungslabor soll dagegen alle beteiligten Experten aus den Bundesministerien und externe Sachverständige sowie Praktiker des Gesetzesvollzugs in einem möglichst frühen Stadium der Gesetzgebung zusammenführen (vgl. Ludewig 2021, S. 126 ff.). Als Ziel wurde genannt, die „Qualität, Praxistauglichkeit und Akzeptanz politischer Regelungen“ neben den eigentlichen politischen Zielen ins Zentrum von Gesetzgebungsverfahren zu rücken.

⁶ Deutsches KMU mit 4 Beschäftigten (inkl. des Inhabers) und 600.000 EUR Jahresumsatz (Bundesregierung/NKR/Destatis 2015, S. 2).

Veranstaltung (wie eine mündliche Anhörung oder ein Workshop) statt, folgt der Austausch Regeln, die sich aus den jeweiligen Geschäftsordnungen ergeben. Bei Anhörungen besteht i.d.R. ein einmaliges, zeitlich begrenztes Rederecht, jedoch kein Fragerecht. In den „Einfacher zu“-Workshops waren dagegen ein informeller mündlicher Austausch und eine wechselseitige Widerrede möglich, weil Argumente und Gegenargumente fallbezogen abgewogen werden sollen.

Veröffentlichung und Verwertung der Verfahrensergebnisse: Wie die Ergebnisse der Verfahren veröffentlicht und verwertet werden, unterscheidet sich stark. Sind die Maßnahmen wie z.B. die GFA institutionalisiert, ist i.d.R. auch die Veröffentlichungspraxis vorgegeben. Die Berücksichtigung der Ergebnisse im Gesetzgebungsverfahren ist jedoch oft nicht verbindlich und unterliegt dem Ermessen der zuständigen Ministerien. Die Berücksichtigung hängt zudem davon ab, wo die Maßnahme im Regulierungskreislauf verortet ist. Im Gesetzgebungsverfahren werden die Ergebnisse dem federführenden Bundes- oder Landesministerium, dem Bundeskanzleramt, dem Regierungskabinett bzw. dem Parlament zugeleitet. Der Praxischeck

3.2.1 Einführung von Praxischecks in Deutschland

Zur Mitte der 19. Legislaturperiode (2017-2021) unterbreitete der Nationale Normenkontrollrat (NKR) Vorschläge, wie im Gesetzgebungsverfahren ein unangemessener Bürokratieaufwand verhindert werden könnte. Zu den Vorschlägen gehörte auch ein Instrument namens „Praxischeck“ (vgl. NKR/McKinsey 2019; Ludewig 2021). Es sieht die Beteiligung der vom Regelungsinhalt betroffenen Verwaltungen und Unternehmen im Gesetzgebungsverfahren vor. Der Grundgedanke solch einer Beteiligung wurde 2019 von der damaligen Bundesregierung aufgegriffen, und zwar in einem sog. „Praxis-Projekt“, getragen vom Bundeskanzleramt, NKR, Statistischem Bundesamt (StBA) und Bundesnotarkammer (BNotK). Dabei wurden in drei „Praxisworkshops“ Regeln für eine digitale Abwicklung von Immobilienkaufverträgen entwickelt (vgl. BK, NKR, BNK, StBA 2019). In der 20. Legislaturperiode wurde ein wesentlicher Aspekt dieses Vorgehens aufgegriffen: Die Einbindung beteiligter Verwaltungen und Unternehmen. Die Regierungsorgane des Bundes verwenden dafür den Namen Praxischeck. Ein erster Test betraf im Jahr 2022 den Bereich „Photovoltaikinvestitionen im Einzelhandel“. Überdies wurde dieses Instrument bereits in einigen Bundesländern erfolgreich eingesetzt.

Die Bundesregierung kündigte im Juli 2024 in ihren Plänen für eine „Wachstumsinitiative“ an, dass zukünftig jedes Bundesministerium mindestens zwei Praxischecks pro Jahr durchführen soll (vgl. Bundesregierung/BMWK 2024)⁷.

3.2.2 Was ist typisch für Praxischecks?

Laut BMWK (2023, S. 2) analysiert das jeweils verantwortliche Ministerium zusammen mit Expertinnen und Experten aus der Verwaltung sowie betroffenen Unternehmen die Vollzugs- und Praxistauglichkeit bestimmter Vorgaben für bestimmte Situationen und Investitionsvorhaben. Sie nehmen dabei das Zusammenspiel der Vielzahl an Vorschriften systematisch in den Blick mit der Absicht, Barrieren und Hindernisse zu identifizieren, damit Verwaltungsprozesse für Unternehmen und Selbstständige einfacher, transparenter und nachvollziehbarer werden. Hierzu werden mehrere Workshops durchgeführt, in denen „relevante Experten“ wie z.B. die Gesetzgebungsebene, Verwaltungen, betroffene Unternehmen sowie Verbände und Kammern anhand konkreter Anwendungsfälle aus der Praxis – z. B. eine (idealtypische) Lebenslage oder ein Investitionsvorhaben – praktische Vorschläge zum Abbau von bürokratischen Hemmnissen und zur Vereinfachung von behördlichen Verfahren erarbeiten (vgl. BMWK 2023; Holz u.a. 2023). Die Workshops ermöglichen einen mündlichen und damit eher informellen Austausch aller Beteiligten. Zudem ist der Austausch interaktiv, d.h. im Gegensatz zu schriftlichen Stellungnahmen haben die Teilnehmerinnen und Teilnehmer sofort die Möglichkeit auf Äußerungen anderer Beteiligter zu reagieren.

Praxischecks können sowohl bei der Einführung neuer als auch bei der Überarbeitung bestehender Gesetze und Verordnungen genutzt werden. In letzterem Fall könnten mehrere relevante Gesetze und Verordnungen gleichzeitig untersucht werden. In ersterem würden sich Praxischecks dagegen zumeist nur einem Gesetzesvorhaben und dazugehörigen Verordnungen widmen. Die Bundesregierung nutzt Praxischecks aktuell für bereits bestehende Gesetze und Verordnungen. Der NKR hatte dagegen für einen Einsatz des Instruments zur Verhinderung von Bürokratie plädiert und einen Einsatz bereits im Gesetzgebungsverfahren vorgeschlagen (vgl. Ludewig 2021; McKinsey/NKR 2019).

⁷ Entwurf für die „Wachstumsinitiative“ der Bundesregierung (2024), siehe: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/W/wachstumsinitiative-neue-wirtschaftliche-dynamik-fuer-deutschland.html>

Der Begriff ist jedoch nicht geschützt. So werden unter dem Namen Praxischecks bspw. auch andere Formate zur Bürokratieverhinderung subsummiert, z.B. Gespräche mit Wirtschaftsverbänden. Diese stehen jedoch nicht im Fokus der nachfolgenden Analyse.

4 Fallbeispiele zu Praxischecks

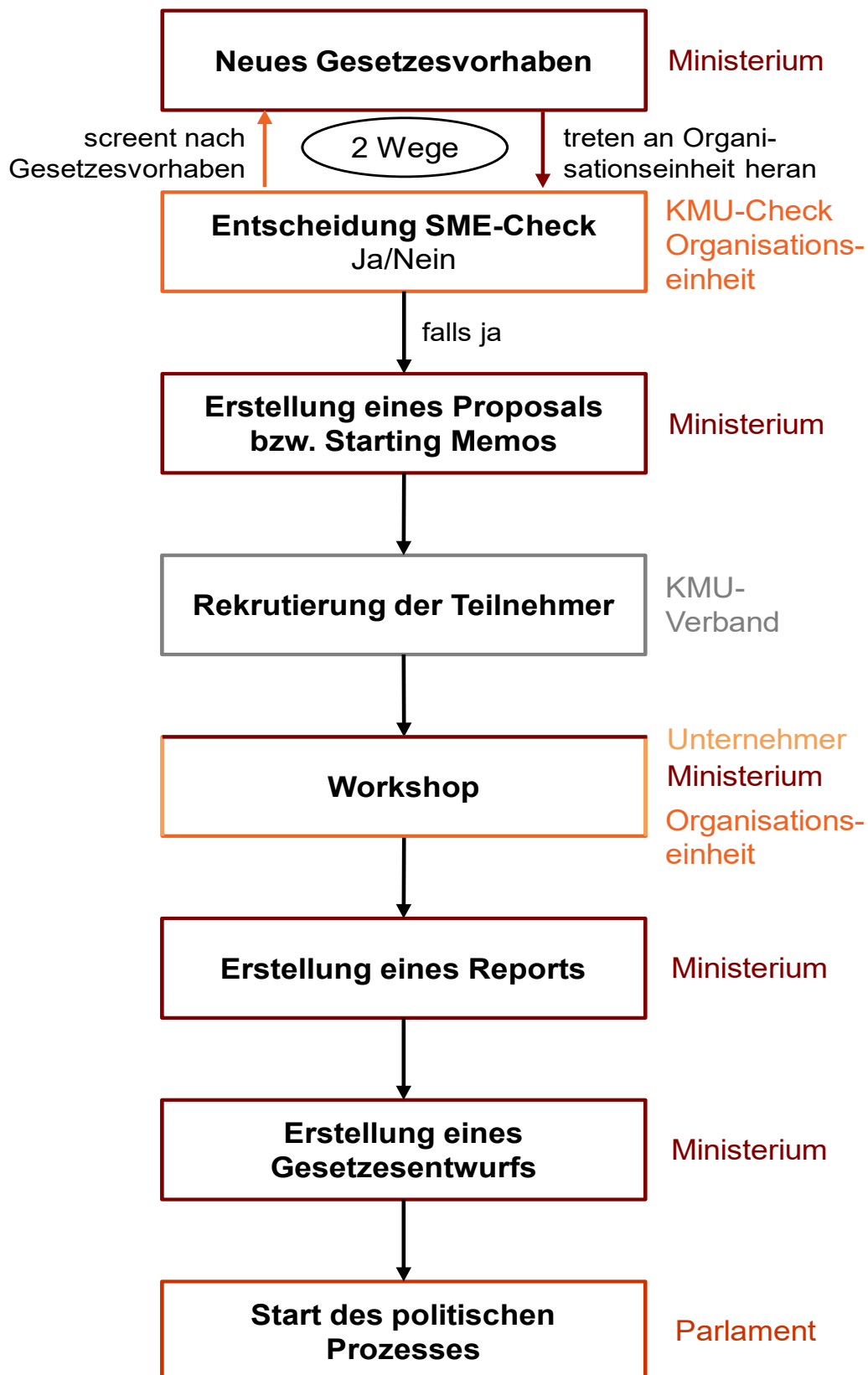
Die Niederlande und die Schweiz führen Verfahren durch, die dem deutschen Praxischeck ähneln. Um Praxischecks genauer zu definieren, die Bandbreite unterschiedlicher Ausgestaltungsmöglichkeiten aufzuzeigen und Good-Practices abzuleiten, untersuchen wir im Folgenden Unterschiede und Gemeinsamkeiten dieser Verfahren. Dafür haben wir Gespräche mit den für die Durchführung verantwortlichen Stellen bzw. Behörden in den jeweiligen Ländern geführt.

4.1 Fallbeispiel 1: KMU-Checks in den Niederlanden

Seit 2018 führen die Niederlande in einem frühen Stadium des Gesetzgebungsverfahrens – vor der öffentlichen Konsultation – sogenannte KMU-Checks durch. Kernbestandteil ist ein Workshop zur praktischen Umsetzbarkeit des Gesetzesvorhabens, an dem fünf bis zehn Unternehmerinnen und Unternehmer, die KMU vertreten, teilnehmen. Verantwortlich für die Organisation und Durchführung der KMU-Checks ist das inhaltlich für das Gesetzesvorhaben zuständige Fachreferat. Beraten wird es dabei von einer speziellen, mit Bürokratieabbau befassten Organisationseinheit im Wirtschaftsministerium. Die Workshops werden entweder von einer Mitarbeiterin bzw. einem Mitarbeiter des Fachressorts oder der Organisationseinheit geleitet. Bisher fanden insgesamt 85 dieser KMU-Checks statt (Stand: Juni 2024). Etwa die Hälfte der Checks führte zu Änderungen des jeweiligen Gesetzesvorhabens. Die Änderungen betrafen zumeist praktische Umsetzungsaspekte des Gesetzes. Sie führten in der Regel nicht zu einer grundlegenden Neuformulierung des Gesetzes.

In den Niederlanden sind KMU-Checks fester Bestandteil des Gesetzgebungsverfahrens. Sie stoßen demzufolge auf hohe Akzeptanz bei den Beteiligten. Sie folgen einem strukturierten Ablauf (siehe auch Abbildung 4): Zunächst durchsucht die zuständige Organisationseinheit anstehende Gesetzesvorhaben. Sind diese Vorhaben KMU-relevant, tritt die Organisationseinheit an das hierfür inhaltlich verantwortliche Ministerium heran. Mittlerweile kommen die Ministerien jedoch vermehrt von sich aus auf die Organisationseinheit zu. Sofern das Vorhaben KMU-relevant ist, muss das zuständige Ministerium eine kurze und leicht verständliche Zusammenfassung des Gesetzesvorhabens mit den wichtigsten Regelungen erstellen. In einem nächsten Schritt werden mit Unterstützung eines KMU-Verbandes Unternehmerinnen und Unternehmer für den Workshop rekrutiert. Den Teilnehmerinnen und Teilnehmern wird die Zusammenfassung des Ministeriums vorab zugeschickt.

Abbildung 4: Ablauf des niederländischen KMU-Checks



Damit die Unternehmer und Unternehmerinnen möglichst wenig Zeit aufbringen müssen, findet der Workshop zumeist online statt und dauert ein bis zwei Stunden. Der Workshop startet mit einer kurzen Vorstellung des Vorhabens und setzt sich in einer freien Diskussion mit wenigen dezidierten Leitfragen fort. Er folgt jedoch keiner festen Methode. Wichtig ist vielmehr, die Teilnehmer zu einem produktiven Austausch anzuregen und die Diskussion themenfokussiert zu halten. Gegenstand der Diskussion sind die praktische Umsetzbarkeit, die erwartete Bürokratiebelastung sowie Verbesserungspotenziale. Die Ergebnisse werden vom Ministerium in einem mit den Teilnehmerinnen und Teilnehmern abgestimmten Report zusammengefasst und müssen bei der Erstellung des Gesetzesentwurfs berücksichtigt werden. Sollte das Ministerium die aus dem Workshop gewonnenen Erkenntnisse nicht berücksichtigen, muss dies explizit begründet werden. Erst am Ende dieses Prozesses findet der Gesetzesentwurf Eingang in die politische Diskussion bzw. ins Parlament.

Der KMU-Check verbessert das gegenseitige Verständnis zwischen Unternehmen und Fachressorts und bringt auf Erfahrungswissen basierende konkrete, praxisorientierte Einschätzungen und Verbesserungsvorschläge der Unternehmerinnen und Teilnehmern hervor, die nicht in gleicher Weise von Wirtschaftsverbänden und Kammern eingebracht werden können:

„Der KMU-Check verschafft der Regierung Einblicke in praktische Umsetzungselemente, die nur die Unternehmer kennen können. Es hat sich gezeigt, dass dadurch die Qualität der Gesetzesvorschläge steigt.“ NL1

Aus der Interaktion können sich innerhalb kurzer Zeit bzw. für die Unternehmen mit überschaubarem Aufwand mehr und bessere Vorschläge ergeben.

Aus Sicht der Durchführenden gibt es für die Umsetzung eine Reihe von Empfehlungen: KMU sollten möglichst früh im Gesetzgebungsverfahren eingebunden werden, um so bestehende Änderungs- und Gestaltungsfreiräume nutzen zu können. Workshopprozesse sollten so gestaltet sein, dass sie bei den Beteiligten möglichst wenig Zeit in Anspruch nehmen (bspw.: kurze Zusammenfassung wesentlicher rechtlicher Aspekte in allgemeinverständlicher Sprache, Durchführung online). Ziel des Workshops sollte die Entwicklung möglichst praktikabler Vorschläge zu sein, um den bürokratischen Umsetzungsaufwand der Unternehmen zu reduzieren. Auch sollten Unternehmen Feedback zur Umsetzung ihrer Vorschläge erhalten. Wichtiger Bestandteil des „Erwartungsmanagements“ ist jedoch, den Teilnehmerinnen und Teilnehmern zu vermitteln, dass

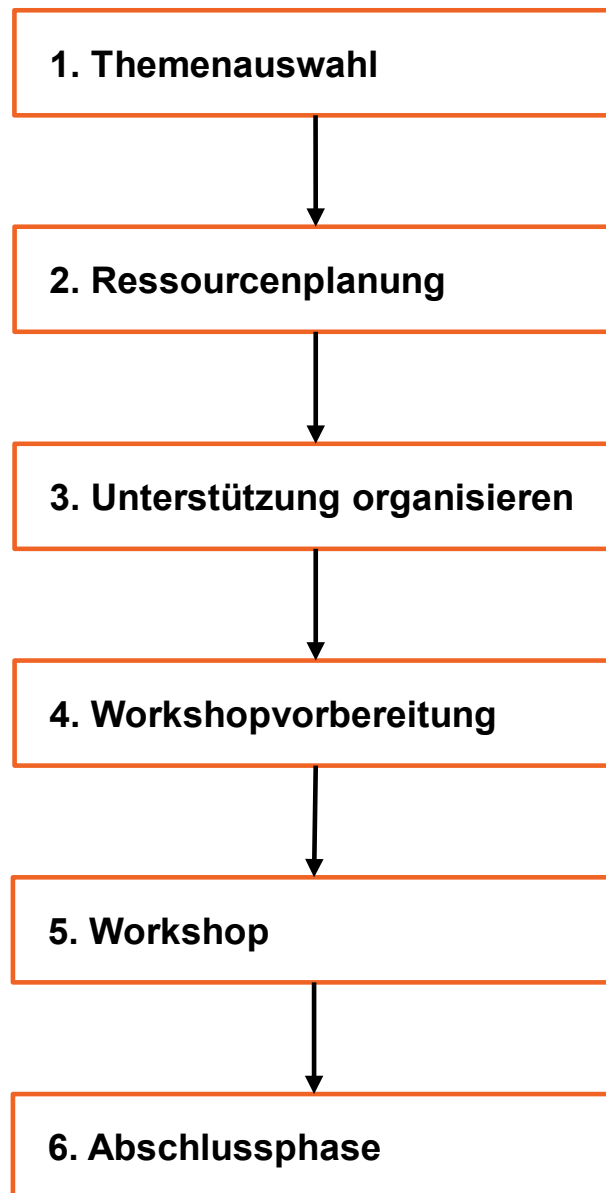
keine Gewähr für die tatsächliche Berücksichtigung der erarbeiteten Vorschläge im späteren Gesetz besteht.

4.2 Fallbeispiel 2: Praxischecks in Deutschland

Seit zweieinhalb Jahren führt das BMWK (Referat für Bürokratieabbau) Praxischecks durch. Im Unterschied zu den Niederlanden setzen diese jedoch vor allem an bestehenden Gesetzen (also ex-post) und nicht an neuen Gesetzesvorhaben an. Kernbestandteil eines jeden Praxischecks ist ebenfalls (mindestens) ein Workshop, zu dem – anders als in den Niederlanden – neben Unternehmerinnen und Unternehmern auch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der zuständigen Vollzugsbehörden eingeladen werden. Bisher wurden acht Praxischecks durchgeführt.

Das Instrument befindet sich noch in einer Erprobungsphase. Gleichwohl hat sich bereits ein strukturiertes Vorgehen etabliert (siehe Abbildung 2): In einem ersten Schritt werden die Themen bzw. Sachverhalte ausgewählt. Die Auswahl folgt bisher noch keinem systematischen Verfahren. Vielmehr werden die Themen an das Bürokratieabbau-Referat herangetragen. Inhaltlich kommen alle Sachverhalte infrage, bei denen in der Praxis Bürokratieprobleme wahrgenommen werden. In einem zweiten Schritt findet die Ressourcenplanung statt, in der referatsintern dem jeweiligen Praxischeck Zeit und Personal zugeteilt werden. Im nächsten Schritt organisiert sich das Referat Unterstützung. Das heißt, das Referat arbeitet sich inhaltlich tiefer in Sachverhalte ein und beschafft sich dafür die entsprechende Expertise. Hierfür werden bspw. Kooperationen mit Vertretern von Ländern, Kammern und Verbänden initiiert. Anschließend bereitet das Referat den Workshop vor. Zu beachten ist dabei, dass der Untersuchungsgegenstand innerhalb der zur Verfügung stehenden Zeit handhabbar ist. Das Thema bzw. der Sachverhalt muss für die Diskussion untergliedert werden, so dass Lösungen für einzelne Themenblöcke diskutiert werden können.

Abbildung 5: Ablauf des deutschen Praxischecks



Quelle: Eigene Darstellung.

Ein Workshop dauert zwischen vier und acht Stunden und findet vor Ort statt. Das Referat moderiert den Austausch zwischen der Vollzugs- und der Praxisseite. Für etwaige weitere Teilnehmer und Teilnehmerinnen, bspw. von Verbänden und Ministerien, ist eine eher passive Rolle vorgesehen. Der Workshop mündet in einem Ergebnispapier. In der Abschlussphase wird dieses an die zuständigen Stellen übermittelt und transparent bzw. online abrufbar gemacht. Wie

mit den Ergebnissen seitens der hierfür zuständigen Stellen umzugehen ist, ist bisher nicht in einem standardisierten Verfahren festgelegt.

Die Stärken des Verfahrens liegen im Austausch zwischen Unternehmens- und Verwaltungspraxis sowie in der ganzheitlichen Betrachtung:

„Es ist einfach wichtig, dass wir hier, anders als bei den anderen Instrumenten, nicht bloß singulär, siloartig einen bundesrechtlichen Paragraphen in den Blick nehmen, sondern uns wirklich mit einzelnen Themenbereichen ganzheitlich beschäftigen. Bei der Genehmigung von Windenergieanlagen nicht bloß das Bundesimmissionsschutzgesetz im Blick haben oder zwei, drei Paragraphen davon, sondern die gesamte Kette, auch das, was das Landesumweltministerium tun kann oder auch die Landratsämter. Also das Ganzheitliche, Ebenen übergreifende, das zeichnet diesen Praxischeck aus.“ D1

Quantitative Ansätze, die die Bürokratieminimierung unterstützen sollen, stoßen oftmals an ihre Grenzen, da sie lediglich Bürokratieaufwendungen berechnen und den Sinn und Zweck von Gesetzen nicht hinterfragen. Der Interviewpartner empfiehlt, Themenbereiche so abzustecken, dass sie auch bearbeitbar bleiben.

4.3 Fallbeispiel 3: KMU-Forum in der Schweiz

Die Schweiz ist seit langem darum bemüht, den Standpunkt von Unternehmerinnen und Unternehmern in den Gesetzgebungsprozess zu integrieren. Seit 1998 gibt es dort den sogenannten KMU-Verträglichkeitstest als Bestandteil der Regulierungsfolgeabschätzung. Der Test muss durchgeführt werden, sobald ein Gesetzesvorhaben mehr als 10.000 Unternehmen betrifft. Hierzu werden vorwiegend Einzelinterviews mit rund zwölf KMU durchgeführt. Die Bedeutung des KMU-Verträglichkeitstests hat jedoch in den vergangenen Jahren abgenommen. Aktuell werden Gesetzesvorhaben vor allem im KMU-Forum diskutiert, das einen großen Einfluss auf die KMU-spezifische Gesetzgebung zu haben scheint.

Das KMU-Forum ist eine bis zu 15-köpfige ständige Kommission, die vorwiegend aus Unternehmerinnen und Unternehmern aus unterschiedlichen Branchen besteht. Die Kommission ist eng mit dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) verwoben. So haben sowohl ein Mitarbeiter bzw. eine Mitarbeiterin des Staatssekretariats als auch ein Unternehmer bzw. eine Unternehmerin den Vorsitz inne. Der vorsitzende Unternehmer bzw. die Unternehmerin war in den

vergangenen Jahren auch gleichzeitig Mitglied des Nationalrats und hatte somit einen engen Bezug zum Parlament.

Hauptaufgabe der Kommission ist es, zu Bundesgesetzen und Verordnungen Stellungnahmen aus Sicht der KMU abzugeben, insbesondere im Hinblick auf die hierdurch entstehenden administrativen Lasten (vgl. SECO 2024). Die Kommission kommt hierzu ca. sechsmal im Jahr zusammen und diskutiert entsprechende Erlassentwürfe. Sie tauscht sich hierzu auch mit Vertreterinnen und Vertretern der Bundesverwaltungen aus. Es können, je nach Sachverhalt, auch Vertreterinnen und Vertreter von Wirtschaftsorganisationen hinzugezogen werden. Bislang hat man jedoch kaum zusätzlich Unternehmen aus den konkret betroffenen Branchen zu den Beratungen eingeladen.

Die Empfehlungen bzw. Stellungnahmen werden den betroffenen Ämtern und interessierten parlamentarischen Kommissionen zur Verfügung gestellt. Dort wird das Gesetz im Detail diskutiert. Die Stellungnahmen haben großen Einfluss: Im Zeitraum von 2020 bis 2023 gab die Kommission 47 Stellungnahmen mit insgesamt 165 Empfehlungen ab. Durchschnittlich wurden nach eigenen Angaben rund zwei Drittel der abgegebenen Empfehlungen im Gesetzgebungsprozess berücksichtigt.

4.4 Gemeinsamkeiten, Unterschiede und Good Practices

Gemeinsam ist den Praxischecks in allen drei Ländern, dass sie ein zeitlich begrenztes, interaktives Kommunikationsformat sind, das den Beteiligten – gestützt auf ihr praktisches Erfahrungswissen – die gemeinsame (moderierte) Bewertung von Regelungstatbeständen und die Entwicklung von Verbesserungsvorschlägen ermöglicht.

Praxischecks unterscheiden sich jedoch in ihrer Ausgestaltung sowie den Prozessen, in die sie eingebettet sind (vgl. Übersicht 3): Während in den Niederlanden und der Schweiz Praxischecks bereits frühzeitig, vor der Einführung eines neuen Gesetzes durchgeführt werden (ex-ante), finden diese in Deutschland nur im Hinblick auf bestehende Regulierungen (ex-post) statt. Welche Regulierungen bzw. Regulierungsentwürfe begutachtet werden, folgt in den Niederlanden und der Schweiz einem standardisierten Prozess, wohingegen dies in Deutschland bisher von individuellen Entscheidungen innerhalb des Ministeriums abhängig ist. Unterschiedliche Standards gibt es auch für den Umgang mit den Ergebnissen: Während es in den Niederlanden hierfür ein vorgezeichnetes Vorgehen und eine hohe formale Verbindlichkeit gibt, fehlt diese

Standardisierung und formale Verbindlichkeit in Deutschland. In der Schweiz haben die Ergebnisse, auch aufgrund der großen Nähe des Gremiums zum Nationalparlament, einen starken Einfluss auf die Gesetzgebung.

Übersicht 3: Vergleich der untersuchten Praxischecks

	Niederlande	Deutschland	Schweiz
Name	KMU-Checks	Praxischeck	KMU-Forum
Seit wann	2018	2022	1998
Anzahl der durchgeführten Verfahren	85	8	2020-2023: 68
Zeitpunkt der Durchführung	ex-ante	ex-post	ex-ante
Initiierung	systematischer Prozess	unsystematisch / individuelle ad-hoc Entscheidung	systematischer Prozess
Zuständige staatliche Stelle	Niederländisches Wirtschaftsministerium (EZ)	BMWK	Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)
Rolle der durchführenden Behörde	Organisations- und Moderationsrolle; Wesentliche Teile der (inhaltlichen) Vor- und Nachbereitung werden durch (sachlich) zuständiges Ministerium übernommen	Organisations- und Moderationsrolle / Intensive inhaltliche Einarbeitung und Eingrenzung des Themas	Organisationsrolle
Format	Workshop	Workshop	Regelmäßige Kommissionstreffen
Dauer des Formats	ca. 2 Stunden	4 bis 8 Stunden	Maximal einen Tag
Involvierte Akteure	Unternehmerinnen und Unternehmer	Unternehmerinnen und Unternehmer, Vollzugsbehörden, Kammern und Verbände	Unternehmerinnen und Unternehmer, Bundesverwaltungen, ggfs. Wirtschaftsorganisationen (eher passiv)
Aufbereitung der Ergebnisse	Report	Ergebnispapier	Stellungnahme
Umgang mit den Ergebnissen	standardisierter Prozess - hohe Verbindlichkeit	bisher kein standardisierter Prozess - geringe formale Verbindlichkeit	standardisierter Prozess - starker Einfluss

© IfM Bonn

Quelle: Eigene Darstellung.

Die unterschiedlichen Ausgangslagen beeinflussen die operative Ausgestaltung der Workshops: Bei den KMU-Tests in den Niederlanden handelt es sich um ein zeitlich vergleichsweise straffes Format, bei dem lediglich einige Unternehmerinnen und Unternehmer eingeladen werden, um praktische Umsetzungsaspekte und Verbesserungspotenziale neuer Regulierungsvorhaben zu diskutieren. In Deutschland sind Praxischecks hingegen deutlich aufwändiger, da sie vor dem Hintergrund bestehender Regulierung stattfinden. Die hierfür notwendige Aufarbeitung der Sachverhalte erfordert die Einbindung vieler Akteure, die bereits mit dem Gesetz befasst sind. Die inhaltliche Vorbereitung und Durchführung ist demzufolge aufwändiger als in den Vergleichsländern. In der Schweiz bilden regelmäßige Kommissionstreffen den Kern, bei denen mehrere Regulierungsvorhaben besprochen werden. Die Mitglieder dieser Kommission variieren selten.

Die Ausgestaltung von Praxischecks sollte sich immer am jeweiligen Anwendungskontext orientieren. Auch hängt der Erfolg der Praxischecks von praktischen Umsetzungsdetails ab: So sollte der zeitliche Aufwand für die Unternehmen überschaubar bleiben. Um später konkrete Lösungsvorschläge entwickeln zu können, sollte der Sachverhalt, der Gegenstand des Praxischecks ist, in seinem Komplexitätsgrad bearbeitbar sein. Auch sollten innerhalb des Workshops Diskussionen gefördert und das Erfahrungswissen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer genutzt werden. Um die langfristige Akzeptanz des Instruments zu sichern, sollte Transparenz über die Ergebnisse sowie die sich daraus abzuleitenden Konsequenzen geschaffen werden. So sollten insbesondere die Teilnehmerinnen und Teilnehmer des Workshops über die im Idealfall spürbaren Vereinfachungen informiert werden.

5 Fazit

Bürokratische Vorgaben sind für die Organisation von komplexen Wirtschaftssystemen unverzichtbar. In der Praxis nehmen mittelständische Unternehmen sie jedoch oftmals als praxisfern, unverhältnismäßig und wenig sinnvoll wahr. Daher wurden zahlreiche Maßnahmen ergriffen, die darauf abzielen, bürokratische Pflichten zu reduzieren oder gar nicht erst entstehen zu lassen. Unsere Analyse zeigt jedoch, dass diese Maßnahmen häufig von einer großen Praxisferne geprägt sind. Gesetzgeber berücksichtigen bei der Ausgestaltung von gesetzlichen Vorgaben oftmals nicht die konkreten Umsetzungsbedingungen im betrieblichen Alltag.

Praxischecks setzen an dieser Schnittstelle an: Der Staat sucht den direkten Austausch mit Unternehmerinnen und Unternehmern. Diese können die konkreten Wirkungen bestimmter Regulierungen realitätsnäher benennen, weil sie – anders als bspw. Kammern oder Verbände – direkt über etwaige Konsequenzen der Umsetzung einer Regelung berichten können. Zugleich können die Unternehmerinnen und Unternehmer eigene Lösungsvorschläge und mögliche Umsetzungserleichterungen mit den ausführenden Behörden diskutieren. Sie bringen so ihr praktisches Erfahrungswissen in den Bürokratieabbau ein. Parallel zum Erfüllungsaufwand könnten neben der Umsetzbarkeit der Regulierung auch die psychologischen Bürokratiekosten reduziert werden. Gleichzeitig wird das Verständnis für die Herausforderungen der jeweils anderen Seite gestärkt, was für die Planung und Umsetzung weiterer Gesetzesvorhaben hilfreich sein könnte.

Insgesamt betrachtet sind Praxischecks eine sinnvolle Ergänzung der Maßnahmen zum Abbau von Bürokratiebelastungen, weil sie an Schwächen bestehender Maßnahmen wie bspw. fehlende Dynamik und Distanz im Austausch ansetzen.

Die Ampelkoalition hatte sich das Ziel gesetzt, jährlich jeweils zwei Praxischecks pro Ministerium durchzuführen. Dieser vermehrte Einsatz von Praxischecks ist zu begrüßen. Um hierfür die nötigen Voraussetzungen zu schaffen, bedarf es zahlreicher Sensibilisierungs- und Schulungsmaßnahmen in den betroffenen Bundes- und Landesministerien. So kommen Praxischecks oftmals einem Kulturwandel gleich, zu dem die zuständigen Ministerien und Behörden ermutigt und befähigt werden müssen. Da Praxischecks und die Umsetzung der generierten Handlungsempfehlungen oftmals nicht an Ministeriumsgrenzen halt machen, ist sorgfältig zu prüfen, ob eine übergeordnete Organisationseinheit

eingerrichtet werden sollte und wenn ja, wo diese in der Bundesregierung angesiedelt wird.

Das Instrument Praxischecks befindet sich hierzulande noch in der Erprobung. Unsere Ergebnisse machen deutlich, dass es noch Optimierungspotenziale gibt: In der Umsetzung sollte mehr Transparenz und Verbindlichkeit im Umgang mit den Ergebnissen geschaffen werden. Strukturell ist zu überlegen, ob diese nicht bereits bei neuen Gesetzgebungsvorhaben angewandt werden sollten, um spätere Korrekturen innerhalb des Regulierungskreislaufs zu vermeiden. Eine systematische Verankerung im politischen Prozess der Gesetzgebung wäre hier wünschenswert.

Da mittlerweile ein Großteil der bürokratischen Pflichten aus dem EU-Recht resultiert, wäre zu prüfen, ob Praxischecks auch vermehrt auf EU-Ebene bei der Entwicklung neuer EU-Verordnungen und Richtlinien genutzt werden können. Um die Durchführung von Praxischecks innerhalb eines jeden einzelnen Mitgliedslandes zu vermeiden, wäre es sinnvoll, den Praxistest möglichst frühzeitig durchzuführen, bspw. bevor Richtlinien in nationales Recht umgesetzt werden. Auf diese Weise ließe sich der Prozess des Bürokratieabbaus (ressourcen- und zeit-) effizient ausgestalten.

Literatur

Becker, P. (2006): Bürokratie, Zentrum für zeithistorische Forschung e.V.: Docupedia-Zeitgeschichte, Potsdam.

BMJ; destatis (2022): Arbeitshilfe zur Evaluierung von Regelungen der Bundesregierung, Januar 2022, Berlin.

BMWK (2023): BMWK baut mit neuem Praxis-Check-Verfahren konkret unnötige Bürokratie ab - Überblickspapier zum neuen Instrument des Praxischecks vom 6.8.2023, Berlin.

Bundeskanzleramt, NKR, Bundesnotarkammer (BNK), StBA (2019): Die digitale Abwicklung von Immobilienkaufverträgen, Projektbericht, hrsg. vom Statistisches Bundesamt Wiesbaden, Dezember 2019.

Bundesregierung (2023): Unterrichtung durch die Bundesregierung: Sonderbericht der Bundesregierung – Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau in der 20. Legislaturperiode, in: Deutscher Bundestag (Hrsg.): Drucksache 20/9000, Berlin.

Bundesregierung (2024): Wachstumsinitiative - neue wirtschaftliche Dynamik für Deutschland, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/bundesregierung/gesetzesvorhaben/wachstumsinitiative-2306060>, zuletzt aufgerufen am 30.10.2024.

Bundesregierung, NKR, destatis (2015): Leidfaden zur Berücksichtigung der Belange mittelständischer Unternehmen in der Gesetzesfolgenabschätzung (KMU-Test), Berlin.

De Jong, G.; Van Witteloostuijn, A. (2015): Regulatory red tape and private firm performance, Public Administration, 93 (1), S. 34-51.

Dose, N. (2008): Weshalb Bürokratieabbau auf Dauer erfolglos ist, und was man trotzdem tun kann, dms – der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 1 (1), S. 99-120.

Europäische Kommission (2024a): Arten von EU-Rechtsvorschriften, https://commission.europa.eu/law/law-making-process/types-eu-law_de, zuletzt aufgerufen am 30.10.2024.

Europäische Kommission (2024b): Anwendung des EU-Rechts, https://commission.europa.eu/law/application-eu-law/implementing-eu-law_de, zuletzt aufgerufen am 30.10.2024.

Freytag, A.; Schuhmann, S. (2023): Bürokratieabbau durch Sunset-Legislation, ORDO, 72 (1), S. 441-469.

Holz, M.; Schlepphorst, S.; Brink, S. (2019): Bürokratiewahrnehmung von Unternehmen, in: IfM Bonn (Hrsg.): IfM-Materialien Nr. 274, Bonn.

Holz, M.; Icks, A.; Nielen, S. (2023): Analyse zur Bürokratiebelastung in Deutschland - Wie kann ein spürbarer Bürokratieabbau erreicht werden?, im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM), Institut für Mittelstandsforschung Bonn, Bonn.

Jann, W. (2005): Bürokratieabbau: Über einige Missverständnisse der aktuellen Debatte, Wirtschaftsdienst, 85, S. 627-631.

Jann, W.; Wegrich, K.; Tiessen, J. (2007): „Bürokratisierung“ und Bürokratieabbau im internationalen Vergleich - Wo steht Deutschland? Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin.

Kitching, J.; Hart, M.; Wilson, N. (2015): Burden or benefit? Regulation as a dynamic influence on small business performance, International Small Business Journal, 33 (2), S. 130-147.

Ludewig, J. (2021): Bürokratie, Regulierung, Verwaltung in der Krise - Update für Deutschland, Baden-Baden.

Mayntz, R. (1980): Gesetzgebung und Bürokratisierung. Wissenschaftliche Auswertung der Anhörung zu Ursachen einer Bürokratisierung in der öffentlichen Verwaltung, Bundesministerium des Innern, Köln.

McKinsey (2019): Erst der Inhalt, dann die Paragraphen, Nationaler Normenkontrollrat, Berlin.

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

Nationaler Normenkontrollrat (2024): Jahresbericht 2024: Gute Gesetze. Digitale Verwaltung. Weniger Bürokratie. – Momentum nutzen, Wirkung steigern, Berlin.

OECD (2011): Regulatory Policy and Governance: Supporting Economic Growth and Serving the Public Interest, OECD Publishing

Pahnke, A.; Welter, F.; Audretsch, D. B. (2023): In the eye of the beholder? Differentiating between SMEs and Mittelstand, Small Business Economics, 60 (2), S. 729-743.

Peck, F. W.; Mulvey, G. C.; Jackson, K. (2018): Regulation and small business growth: Case studies from North West England, Department for Business & Industrial Strategy: BEIS Research Paper Number 11, London.

Röhl, K.-H. (2020): Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung: Wer macht was in EU, Bund und Ländern?, Institut der deutschen Wirtschaft (IW): IW-Policy Paper No. 1/2020, Köln.

Schneider, G.; Toyka-Seid, C. (2024): Das junge Politik-Lexikon, <https://www.hanisauland.de/wissen/lexikon/grosses-lexikon/b/buerokratie.html>, zuletzt aufgerufen am 29.10.2024.

Schneider, H. (2002): Gesetzgebung: ein Lehr- und Handbuch, Heidelberg.

SECO (2024): KMU-Forum – Tätigkeitsbericht für die Amtsperiode 2020-2023, https://www.seco.admin.ch/dam/seco/de/dokumente/Standortfoerderung/KMU-Politik/KMU-Forum_KMU-Test/KMU-Forum/taetigkeitsbericht_2020_2023.pdf.download.pdf/kmu_forum_taeigkeitsbericht_2020_2023.pdf, zuletzt abgerufen am 16.12.2024.

Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD); Bündnis 90 / Die Grünen; Freie Demokratische Partei (FDP) (2021): Mehr Fortschritt wagen - Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Bündnis 90 / Die Grünen und den Freien Demokraten (FDP), Berlin.

Statistisches Bundesamt (2022): Leitfaden zur Ermittlung des Erfüllungsaufwands in Regelungsvorhaben der Bundesregierung, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2024): Bürokratiekostenindex - Bürokratie messbar machen, <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/Erfuellungsaufwand/buerokratiekostenindex.html>, zuletzt aufgerufen am 30.10.2024.

Töller, A. E. (2014): Europäisierung der deutschen Gesetzgebung - Wissenschaftliches Kurzgutachten, Fernuniversität Hagen: Fakultät für Kultur- und Sozialwissenschaften, Hagen.

Weber, M. (1922): Wirtschaft und Gesellschaft, Tübingen.

Wilms, H. (2007): Staatsrecht I: Staatsorganisationsrecht unter Berücksichtigung der Föderalismusreform, Stuttgart.

Zeitz, D. (2013): Bewertung der Einfacher-zu-Projekte unter dem Blickwinkel eines Vollzugsbenchmarking, Deutsches Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung, FÖV 76 Discussion Papers, Speyer.

Anhang

Abbildung A1: Anhörungen bzw. Beteiligungen von Verbänden im Gesetzgebungsprozess

