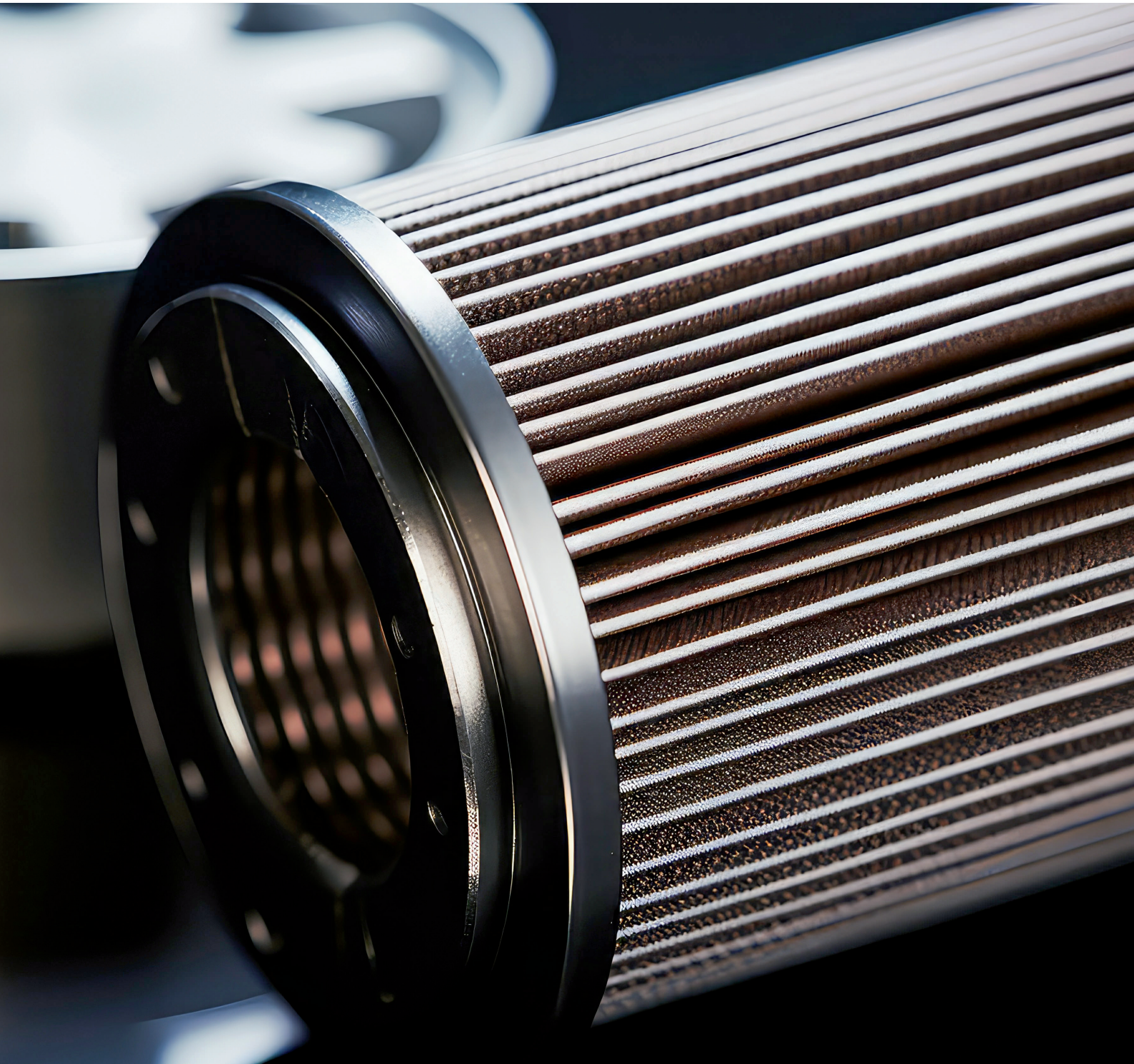




Stiftung  
Familienunternehmen

## **Bürokratiefilter für den Gesetzgeber** Unnötigen Belastungen präventiv begegnen

Kurzfassung



# Impressum

## Herausgeber:



Stiftung Familienunternehmen

Prinzregentenstraße 50

80538 München

Telefon: +49 (0) 89 / 12 76 400 02

Telefax: +49 (0) 89 / 12 76 400 09

E-Mail: [info@familienunternehmen.de](mailto:info@familienunternehmen.de)

[www.familienunternehmen.de](http://www.familienunternehmen.de)

## Erstellt von:



MARTIN-LUTHER-UNIVERSITÄT  
HALLE-WITTENBERG

Juristische und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät

Universitätsplatz 10a

06099 Halle (Saale)

Prof. Dr. Winfried Kluth

<https://kluth.jura.uni-halle.de>

Zur Hauptstudie:

„Bürokratiefilter für den Gesetzgeber –  
Unnötigen Belastungen präventiv begegnen“



© Stiftung Familienunternehmen, München 2025

Abdruck und Auszug mit Quellenangabe

# Wie der Gesetzgeber den Aufbau unnötiger Bürokratie künftig vermeiden kann

Trotz jahrzehntelanger Bemühungen von Bundes- und Landesregierungen ist in Deutschland kein wirksamer nachhaltiger Bürokratieabbau gelungen. Im Kontrast zum Bekenntnis, den Bürokratieabbau als „Daueraufgabe“ zu begreifen, ist der Erfüllungsaufwand von 2021 bis 2024 für die Wirtschaft um 9,7 Mrd. Euro gestiegen.<sup>1</sup> Die Bürokratiebelastung ist aus der Sicht von Familienunternehmen inzwischen ein entscheidender Wettbewerbsnachteil geworden.<sup>2</sup>

Vor diesem Hintergrund bedarf es einer **grundlegend neuen Denkweise der Regierungen** sowie einer korrespondierenden Gesetzgebungs- und Verwaltungs-Governance mit folgendem positiven Ziel: Unternehmen sollen zur Innovation und Transformation befähigt werden, um zur Nachhaltigkeit und Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft beizutragen.

Diese neue Ausrichtung sollte, damit sie ernst genommen wird und verlorenes Vertrauen zurückgewonnen werden kann, in einem **Koalitionsvertrag** verankert und durch die Regierungsspitze zusammen mit den Ressortleitungen umgesetzt werden. Zudem sollten auf allen Ebenen zu diesem Zweck organisatorische und verfahrensrechtliche Grundlagen geschaffen und das erforderliche Wissen vermittelt werden.

**Governance-Analyse:** Die Studie zeigt, dass ohne ein ausdrückliches Bekenntnis der Regierungsspitze (Bundeskanzleramt/Staatskanzleien) die Vorgaben für eine belastungssensible Gesetzgebung durch fachpolitische Steuerungsziele verdrängt werden. Das Bekenntnis zu einer **Gesetzgebung-Governance**, die Unternehmen ermutigt und unterstützt, etwa unter den Leitgedanken „Zeit für Qualität“ und „unternehmensbezogene Ermöglichungskultur“, muss deshalb nicht nur im Koalitionsvertrag verankert, sondern auch in seiner operativen Umsetzung überwacht werden.

---

1 Nationalen Normenkontrollrats, Jahresbericht 2024, S. 1.

2 Umfrage des ifo Instituts, München, 2025 im Auftrag der Stiftung Familienunternehmen: Was erwarten Unternehmen in Deutschland von der nächsten Bundesregierung? Thomas Licht, Annette von Maltzan, Barbara Unger, Klaus Wohlrabe, ifo Schnelldienst digital, 2025, 6, Nr. 1, 01-07.

# BÜROKRATIEFILTER FÜR DEN GESETZGEBER

## Leitgedanke:

### Regelorientierung und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen

#### I. Inhaltliche Prüfbereiche der Bürokratievermeidung

1. Informationspflichten von Unternehmen
2. Kontroll- und Dokumentationspflichten
3. Handlungssteuernde und sanktionierte Berichtspflichten
4. Genehmigungspflichten
5. Verfahrensdauer und Verfahrensgestaltung
6. Verwaltungsvorschriften
7. Technische Normen (CE, DIN usw.)
8. Zertifizierung als „Erfüllungsderivat“
9. Verständlichkeit von Rechtsvorschriften und auferlegten Pflichten
10. Überregulierung u. a. durch zusätzliche Compliance-Anforderungen
11. Texterfordernis statt Schriftformerfordernis
12. Digitalisierung und Standardisierung von Prozessen

#### II. Instrumente des Gesetzgebungsverfahrens

1. Begründungs- und Darstellungspflicht bei Bürokratielasten (Gesetz, Verordnung, Verwaltungsvorschrift)
2. Praxischeck zur Ermittlung bürokratiearmer Lösungen
3. Ressortübergreifender Leitfaden für den Bürokratiefilter
4. Vorlagepflicht beim Bundeskanzleramt und beim Nationalen NKR zur Überprüfung der Bürokratievermeidung
5. Vetorecht des Nationalen NKR

#### III. Organisatorische Rahmenbedingungen

1. Zuständigkeit für Bürokratievermeidung und -abbau beim Bundeskanzleramt
2. Interne Kompetenzstelle für Bürokratievermeidung (Querschnittseinheit) in jedem Ressort
3. Kompetenzzentrum für Legistik, dem Bundeskanzleramt nachgeordnet (Koordination und Initiativen für die Aus- und Weiterbildung von Legisten)

#### IV. Politische Verfahrensstrategie

1. Ermittlung der quellenunabhängigen Bürokratiebelastung exemplarischer Branchen (um die Auswirkungen zusätzlicher Belastungen realistisch einschätzen zu können)
2. Erstellung eines Gutachtens durch Externe, um die bestehenden Bürokratielasten zu identifizieren und ihre Erforderlichkeit und Angemessenheit nach dem Leitfaden des Bürokratiefilters zu untersuchen

## DIE ZENTRALEN HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

1. In künftigen **Koalitionsverträgen** sollte ein Bekenntnis zu einer **Gesetzgebung-Governance**, die Unternehmen ermutigt und unterstützt, etwa unter den Leitgedanken „Zeit für Qualität“ und „unternehmensbezogene Ermöglichungskultur“ verankert werden, das die gründliche Anwendung eines Bürokratiefilters im Gesetzgebungsverfahren sowie die Schaffung der dafür erforderlichen Strukturen in den Ressorts einschließt.
2. Die **Umsetzung** dieser Gesetzgebungs-Governance in allen Ressorts und Gesetzgebungsverfahren sollte durch eine entsprechend qualifizierte Stelle des Bundeskanzleramts im Rahmen des § 40 GGO begleitet und beaufsichtigt werden.
3. Als zentrales Verfahrenselement der **Gesetzgebungs-Governance** sollte zur gründlichen Ermittlung von zu erwartenden Bürokratie- und Erfüllungslasten der Normadressaten in § 44 GGO ein **ex ante-Praxischeck** als Teil der Gesetzesfolgenabschätzung vorgeschrieben werden.
  - a. Zur angemessenen Durchführung muss bei der Erstellung des Referentenentwurfs ein entsprechender Zeitraum eingeplant und eine dafür geeignete Arbeitsstruktur (siehe Nr. 4) entwickelt werden (**Zeit für Qualität**). Im Rahmen des Praxischecks sind Lösungsalternativen zu berücksichtigen beziehungsweise zu erarbeiten.
  - b. Sind in Bezug auf ein Gesetzgebungsverfahren Unternehmen nicht betroffen oder keine oder sehr geringe neue Belastungen zu erwarten, so kann auf den ex ante-Praxischeck verzichtet werden. Die Entscheidung sollte unter Einbeziehung der Unternehmenspartner in der Arbeitsstruktur für Praxischecks getroffen werden.
  - c. Ist ein Gesetzgebungsverfahren eilbedürftig, so kann auf einen ex ante-Praxischeck verzichtet werden. In diesen Fällen sollte das Gesetz in der Regel mit einer zeitlichen Befristung beschlossen und eine Pflicht zur Evaluation mit einem ex post-Praxischeck beschlossen werden.
4. Zur **Durchführung der Praxischecks** und der Anwendung der weiteren Elemente des Bürokratiefilters (siehe Nr. 5) sind in den Ressorts, die regelmäßig unternehmensrelevante Gesetze erlassen, **Arbeitsstrukturen mit entsprechend geschulten Mitarbeitern** (siehe Nr. 8) einzurichten, die die Arbeit in den jeweiligen Fachressorts begleiten. Diese Arbeitseinheiten sollen im Gesetzgebungsverfahren auch Parlamentsausschüsse unterstützen, wenn im Rahmen von Ausschussberatungen Änderungen oder Ergänzungen an Regierungsentwürfen vorgenommen werden.
  - a. Die Praxischecks sollen durch ad hoc-Arbeitsgruppen durchgeführt werden, an denen neben den federführenden Vertretern des für das Gesetzgebungsverfahren zuständigen Ressorts auch Vertreter der für die Ausführung des Gesetzes zuständigen Behörden sowie der betroffenen Unternehmen mitwirken.

- b. Die Rekrutierung der Unternehmen sollte über die jeweiligen Wirtschafts- und Berufskammern beziehungsweise Unternehmensverbände erfolgen.
  - c. Die Auswahl der Behörden sollte durch die Länder und die Kommunalverbände erfolgen, soweit das Gesetz nicht durch Bundesbehörden ausgeführt wird.
5. Die Bundesregierung entwickelt einen **ressortübergreifenden Leitfaden** für die Prüfung und Begründung neuer Bürokratie- und Erfüllungslasten von Unternehmen im Gesetzgebungsverfahren. Der Leitfaden konkretisiert den Prozess der Alternativen- und Angemessenheitsprüfung und dient zur Strukturierung der Begründung von als angemessen erachteten Bürokratie- und Erfüllungslasten.
  6. Für die Ermöglichung einer externen Kontrolle ist eine **Vorlage- und Begründungspflicht** gegenüber dem Nationalen Normenkontrollrat im NKR-Gesetz einzuführen und mit einem Veto-Recht zu ergänzen.
  7. Da die Auswirkungen zusätzlicher Belastungen auf Unternehmen nur realistisch eingeschätzt werden können, wenn auch die bereits bestehenden Belastungen in die Überlegungen einbezogen werden (können), soll ein Verfahren zur regelmäßigen **Ermittlung des branchenbezogenen Belastungsumfangs** etabliert werden. Diese Ermittlung soll in Zusammenarbeit mit Verbänden und Unternehmen der jeweiligen Branchen durch das Statistische Bundesamt jährlich durchgeführt und veröffentlicht werden.
  8. Die inhaltliche und organisatorische Entwicklung eines **Aus- und Weiterbildungsangebots** sowie die weitere Forschung zur bürokratiearmen Gesetzgebung sollte durch ein **Kompetenzzentrum Legistik** erfolgen, das als Ressortforschungseinrichtung des Bundesministeriums der Justiz oder beim Bundeskanzleramt errichtet und unterhalten werden könnte. Korrespondierend sind die entsprechenden Aus- und Weiterbildungspflichten in den Ressorts so umzusetzen, dass eine ausreichende Zahl von Mitarbeitern über das erforderliche Wissen verfügt.
  9. Die unter 1 bis 8 angeführten Handlungsempfehlungen gelten entsprechend für die Gesetzgebungsverfahren der Länder.
  10. Um eine zeitnahe **Überprüfung bestehender Bürokratie- und Erfüllungslasten** zu ermöglichen, sollte die Bundesregierung die Durchführung eines entsprechenden ex post-Praxischecks in Gestalt eines **Gutachtens** beauftragen. Die Gutachter sollten die bestehenden bürokratische Belastungen erzeugenden Regelungen nach den Kriterien des Leitfadens (siehe Nr. 5) beurteilen und Vorschläge zu deren Abschaffung oder Änderung formulieren.