

*Nicolai Dose*

### Weshalb Bürokratieabbau auf Dauer erfolglos ist, und was man trotzdem tun kann

#### **Zusammenfassung**

Bürokratieabbau wird in Deutschland bereits seit mehreren Jahrzehnten betrieben, ohne jedoch nachhaltige Wirkung zu entfalten. Hierauf verweisen die wiederkehrenden und sogar noch intensivierten Bemühungen um eine Entbürokratisierung. In dem Beitrag wird nach der Verdeutlichung dieser Ausgangslage zwei Fragen nachgegangen: Erstens, worauf ist die Unentrichtbarkeit von Bürokratie zurückzuführen und zweitens, was kann trotzdem getan werden, um die Wirkungen von Bürokratie zu mildern. Die Antwort auf die erste Frage verweist auf vielfältige Einflussfaktoren. Hier spielen sowohl die Interessen der beteiligten Akteure (Regierungen, Ministerialbeamte und Lobbyisten), aber auch und insbesondere institutionelle Vorgaben wie das rechtsstaatliche Strukturprinzip eine herausgehobene Rolle. Während sich bürokratische Strukturen nicht grundsätzlich vermeiden lassen, gibt es Möglichkeiten, sie weniger spürbar zu machen, womit dann die zweite Frage angesprochen ist. Leitlinie sollte dabei sein, die Binnendifferenzierung von Recht und Verwaltung dem Bürger gegenüber nicht wirksam werden zu lassen. Vielmehr ist die öffentliche Verwaltung so zu organisieren, dass die gegebene Komplexität dem Bürger gegenüber abgebaut wird.

*Schlagworte:* Entbürokratisierung, Bürokratie, Verrechtlichung, öffentliche Verwaltung

#### **Abstract**

*Why reducing bureaucracy is not successful in the long run, and what we can do nevertheless*

Reducing bureaucracy has been on the political agenda in Germany for decades. However, the impact of these manifold activities is not lasting, as indicated by the recurring and even intensified efforts to reduce red tape. Starting from this basis, this article raises two major questions. First, why can bureaucracy not be reduced over time? Second, what can we do in order to lessen the effects of bureaucracy? To answer the first question we must consider numerous explanatory factors that necessitate retaining existing bureaucratic structures. The dominant factors are the interests of the involved actors as well as institutional factors, and in particular, the rule of law. To answer the second question, while bureaucratic structures are inevitable, their effects may indeed be curtailed. The guiding principle of this curtailment lies in preventing the differentiation of the internal organisation of public administration and of the law from affecting the citizen. In the contrary, public administration should be organized such that the given complexity is reduced for the citizen.

*Key words:* debureaucratisation, bureaucracy, juridification, public administration

## 1. Einleitung\*

„Es muß uns gelingen, das Recht zu vereinfachen und Überreglementierung zu beseitigen.“

Diese Äußerung stammt vom ehemaligen Bundeskanzler Kohl (1983, S. 23) und datiert auf das Jahr 1983. Obwohl sie damit vor über 20 Jahren formuliert wurde, ist sie nach wie vor hoch aktuell. Dies zeigt sich bereits, wenn man eine aktuelle Äußerung von Bundeskanzlerin Merkel daneben stellt. Sie erklärte am 30. November 2005 vor dem Deutschen Bundestag in Berlin:

„Meiner Meinung nach können wir am meisten beim Bürokratieabbau leisten. Wir wissen, dass kleine und mittlere Unternehmen etwa vier bis sechs Prozent ihres Umsatzes nur für die Deckung von Bürokratiekosten ausgeben. Wir werden uns das genau anschauen und erst einmal lernen, Bürokratiekosten zu berechnen und zu bemessen“ (Merkel 2005, S. 13).

Auch wenn offensichtlich ist, dass Einiges zum Abbau von Bürokratie geschehen ist, scheint dies noch nicht genug zu sein. Zumindest scheint sich kein nachhaltiger Erfolg eingestellt zu haben (siehe Bock 1997, S. 425; Bayerische Staatsregierung – Deregulierungskommission 2003, S. 18). Denn sonst würde das Thema nicht weiterhin und gar verstärkt auf der politischen Tagesordnung stehen. Kaum ein Bundesland, das nicht seine eigene Entbürokratisierungskommission unterhält oder entsprechende Initiativen entwickelt hat.<sup>1</sup> Beginnend 1983 mit der „Unabhängigen Kommission Rechts- und Verwaltungsvereinfachung“ (Waffenschmidt-Kommission) hat bislang jede Bundesregierung einen neuen Anlauf genommen.<sup>2</sup> Trotz dieser Bemühungen scheint die Bürokratisierung – gemessen am Umfang des Bundesgesetzblattes<sup>3</sup> und gemessen an der „gefühlten“ Bürokratie (siehe Hill 2004, S. 721) – zugenommen zu haben.

Angesichts dieser Situation drängt sich vor allem die Frage auf, weshalb Bürokratieabbau über Jahre hinweg relativ erfolglos war. Bevor diese Frage detailliert beantwortet werden soll, sind jedoch zunächst erstens das Ausmaß an Bürokratisierung und zweitens die von ihr verursachten Kosten zu eruieren. Drittens sollen bisherige Entbürokratisierungsbemühungen schlaglichtartig behandelt werden. Dabei wird auch erkennbar werden, wie sehr diese Anstrengungen denen des Sisyphos gleichkommen.<sup>4</sup> Schon allein die wiederkehrenden Anstrengungen, den Bürokratieabbau voranzubringen, deuten darauf hin, dass das Bürokratieproblem nicht dauerhaft zu lösen war, sondern immer neue – und so meine These – letztlich erfolglose Anläufe erforderte. Nach der Beantwortung der Frage nach den Gründen für diese weitgehende Erfolglosigkeit werden einige Vorschläge erstens zur Verbesserung der Rechtsetzung und zweitens zur Reform von Verwaltungsstrukturen diskutiert.

## 2. Bürokratisierung

Mit dem Begriff der Bürokratie und noch viel mehr mit der Bürokratisierung sind seit seiner Übernahme aus dem Französischen Formalismus, Inflexibilität und Langsamkeit verbunden. Dabei speist sich der Bürokratisierungsvorwurf häufig aus der Regelgebundenheit bürokratischer Organisationen (siehe Hill 2004, S. 722), wobei er je nach Interessenlage ganz unterschiedlichen Ursprungs sein kann. Ein Unternehmer beispielsweise,

\* Ich danke zwei anonymen Referees für sehr sachverständige und konstruktive Hinweise. Alle verbliebenen Irrtümer sind die meinen.

der eine Genehmigung für die Errichtung und den Betrieb einer Produktionsanlage beantragt hat, mag die zu erfüllenden Genehmigungsvoraussetzungen als ein Zuviel an staatlicher Aktivität und als bürokratische Einschränkung seiner unternehmerischen Freiheit werten. Dritte, die von der Anlage in ihren Rechten berührt sind, werden für umfangreichere Auflagen und damit ein Mehr an staatlichem Eingriff plädieren. Hinweise auf rechtlich geregelte Genehmigungsvoraussetzungen und eine insoweit gebundene Entscheidung werden diese Dritten als sturen Bürokratismus kritisieren. Abstrakt-generelle Vorschriften können also vor willkürlichen, einseitig parteiischen Entscheidungen schützen, was dann jedoch leicht zu einem Bürokratismusvorwurf von allen Seiten führt. Allerdings wird die Bürokratisierungsdebatte breiter geführt als mit diesem Beispiel angedeutet (siehe *Jann* 2004, S. 109). Es lassen sich grob drei Stränge herausarbeiten<sup>5</sup>:

Erster Strang: Es gibt zu viele Vorschriften, die zudem noch zu detailliert<sup>6</sup> ausfallen.

Zweiter Strang: Der Staat greift zu sehr in wirtschaftliche und gesellschaftliche Prozesse ein. Es sei Steuerungsverzicht geboten.

Dritter Strang: Es wird falsch verwaltet. Die Verwaltung sei zu modernisieren.

An dieser Stelle will ich mich zunächst im Wesentlichen auf den wichtigen Vorschriftenbezug des ersten Stranges konzentrieren (zu den anderen Aspekten siehe *Bull* 2005a), wobei Überschneidungen mit dem zweiten und dritten Strang unvermeidlich sind. In Abschnitt sechs werde ich mich dann auch dem dritten Strang zuwenden, wenn ich auf Möglichkeiten eingehe, durch organisatorische Maßnahmen den Wirkungen der Vorschriftenflut zu begegnen.

Wird zunächst das Argument betrachtet, es gebe zu viele, möglicherweise überflüssige oder zu detaillierte Vorschriften, so lassen sich hierfür trefflich Beispiele finden: Klassisch ist in diesem Zusammenhang bereits das Seilbahngesetz für Mecklenburg-Vorpommern. Hier musste das Land eine EU-Richtlinie<sup>7</sup> umsetzen, obwohl für dieses Gesetz nicht der mindeste Bedarf bestand.<sup>8</sup> Wie andere Bundesländer ohne Seilbahnen hatte das Land Mecklenburg-Vorpommern zunächst auf eine Umsetzung verzichtet, was allerdings zu einer Klage der EU-Kommission gegen die Bundesrepublik Deutschland vor dem EuGH führte (Rechtssache C-440/03). Ein Zwangsgeld in Höhe von täglich 791.000 Euro drohte (*Zier* 2004). Weniger Prominenz hat die „Richtlinie zum Erwerb des Feuerwehr-Leistungsabzeichens Baden-Württemberg in GOLD“ (Innenministerium Baden-Württemberg 1989) erlangt. Aber auch sie ist bei einem Umfang von 136 Seiten ein Musterbeispiel für eine außer Kontrolle geratene Regelungswut. Daneben gibt es noch ähnliche Richtlinien für das Leistungsabzeichen in Silber (64 S.) und das in Bronze (39 S.).

Diese zwei eher populistischen Beispiele zeigen einerseits, dass es in der Tat einen mitunter skurrilen Vorschriftenwildwuchs gibt, dass aber andererseits nicht jede unsinnige oder unsinnig detaillierte Vorschrift den Bürger unmittelbar belastet. Ein Seilbahngesetz für Mecklenburg-Vorpommern beschäftigt zwar den Landesgesetzgeber unnötig, nicht jedoch den Bürger, weil es mangels Seilbahn nicht implementiert wird. Auch die Richtlinie zum Erwerb des Feuerwehr-Leistungsabzeichens belastet nicht den Bürger per se, sondern lediglich den eingeschränkten Kreis der Feuerwehrleute, der aber sogar für die Detailliertheit der Vorschrift mitverantwortlich sein dürfte.

Betrachtet man die reinen Zahlen, so hat die Zahl der Bundesgesetze im September 2007 einen Stand von 1.817 Gesetzen mit 55.555 Einzelvorschriften erreicht. Gleichzeitig waren 2.728 Rechtsverordnungen mit 44.689 Einzelvorschriften in Kraft.<sup>9</sup> Kritiker pa-

thologischer Bürokratisierung argumentieren darüber hinaus gerne mit einer Zunahme der Seiten des Bundesgesetzblattes im Zeitverlauf (siehe bereits *Tiggemann* 1979, S. 1902). So berechnete das Institut der deutschen Wirtschaft eine der Tendenz nach ansteigende Zahl der Seiten des Bundesgesetzblattes. Im Durchschnitt seien jährlich ca. 51 Seiten hinzugekommen (*Kroker/Lichtblau/Röhl* 2003, S. 9).

Obwohl die Autoren die beschränkte Aussagekraft dieses Indikators einräumen, gehen sie doch von einem Zusammenhang der Zahl der Gesetze und ihres Umfangs einerseits und deren Grad an Kompliziertheit und Detailliertheit andererseits aus. Leider sind die Zusammenhänge etwas komplizierter (siehe *Fliedner* 2004, S. 4). Wissen wir doch seit der umfassenden empirischen Studie von *Erika Müller* um die Vielschichtigkeit der Gesetzesanalyse. Sie hat – unter der Projektleitung von Thomas Ellwein – u.a. für den Zeitraum 1978 bis 1982 sämtliche verabschiedeten Gesetze und erlassenen Rechtsverordnungen auch inhaltlich analysiert. Im betrachteten Zusammenhang ist ein Ergebnis von besonderem Interesse: Von insgesamt 325 Gesetzen des Bundes handelte es sich bei 64% der Gesetze um Änderungsnormen, d. h. Normen, mit denen bestehende Normen schlicht verändert werden.<sup>10</sup> 20% der Gesetze wurden als deklaratorische Neufassungen eingestuft. Nur 10,2% der Gesetze waren völlig neu und 5,8% der Gesetze griffen so umfassend in bestehende Regelungen ein, dass sie von *Müller* als Reformnormen bezeichnet wurden (*Müller* 1989, S. 79ff.). Ein recht ähnliches, wenn auch nicht ganz so eindeutiges Bild ergab sich bei den Rechtsverordnungen des Bundes: 1131 Verordnungen insgesamt; 52,1% Änderungsverordnungen; 4,1% deklaratorische Neufassungen; 28,4% neue Rechtsverordnungen und 15,5% Reformverordnungen (*Müller* 1989, S. 151). Im Lichte dieser Zahlen stellt sich das Verrechtlichungsproblem also eher als ein quantitatives als ein qualitatives Problem dar. Auch wenn sich die Abgrenzungen zwischen den Kategorien im Einzelfall schwierig gestalten können, verweisen die Ergebnisse doch darauf, dass von der rein zahlenmäßigen Zunahme an Gesetzen nicht direkt auf ein größeres Ausmaß an qualitativer Verrechtlichung geschlossen werden darf. Denn wie *Müller* durch einen Vergleich mit dem Zeitraum 1878-1882 verdeutlicht, nimmt der Anteil an Änderungsnormen im Zeitverlauf deutlich zu. Dies scheint auch plausibel. Wenn die Gesetz- und Verordnungsgebung auf einen bereits ausgeprägten Normenbestand trifft, führt dies in relativ vielen Fällen zu Änderungsnormen. Ist der Normenbestand gering, sind die Voraussetzungen für die Qualifizierung als Änderungsnorm sehr viel unwahrscheinlicher. Allerdings verweist dieses Argument darauf, dass auch die qualitative Verrechtlichung gewachsen ist und Ursache für Bürokratie sein kann. Allerdings eben nicht in dem Ausmaß, wie es die reinen Zahlen suggerieren. Schließlich darf nicht übersehen werden, dass auch Änderungsnormen Probleme für die internen und externen Normadressaten verursachen können (siehe *Dose* 2006, S. 505). Müssen sie sich doch auf u. U. ständig wechselnde Rechtslagen und Anforderungen einstellen. Eine besondere Rolle scheinen Änderungsnormen im Steuerrecht zu spielen. So ist das Einkommensteuergesetz in der 13. Legislaturperiode (1994-1998) insgesamt 19mal geändert worden (siehe auch *Ellwein* 1986, S. 55; *Hill* 1988a, S. 379; *Hill* 1988b, S. 668).

### 3. Belastung durch Bürokratie

Von bürokratischen Prozessen gehen vielfältige Belastungen aus. Diese sind jedoch schwer zu quantifizieren. Prinzipiell gibt es zwei Möglichkeiten, etwas mehr Licht ins

Dunkel zu bringen. Entweder man befragt die Betroffenen oder man versucht durch aufwendige Verfahren anhand von tatsächlichen Fällen die Kosten zu ermitteln. Die Aussagekraft der Ergebnisse des ersten Verfahrens, also der Betroffenenbefragung, hängt im Wesentlichen von zweierlei ab. Erstens dürfen die Betroffenen die Befragung nicht für ihre Interessen instrumentalisieren. Bei den im Folgenden näher zu betrachtenden Ergebnissen der ifo-Managerbefragung wird aber gerade eine Gruppe befragt, die es gewohnt ist, strategisch zu handeln. Folglich muss davon ausgegangen werden, dass ein gewisses Maß an Instrumentalisierung mitspielt. Zweitens müssen die Eindrücke der Befragten zutreffend sein, um die Bürokratiefolgen zuverlässig abschätzen zu können. Dies ist jedoch nicht immer der Fall, weil Wahrnehmungsfehler auftreten können.<sup>11</sup> Aber auch eine gefühlte Belastung durch bürokratische Prozesse ist ernst zu nehmen. In diese erste Kategorie von Studien fällt die ifo-Managerbefragung (*Ifo-Institut* 2006). In der im April 2006 durchgeführten Befragung zum Thema Bürokratie gaben 81% der insgesamt 662 befragten Manager an, dass sich die staatliche Bürokratie aus ihrer Sicht vergrößert habe. Nur 2% der Befragten sah eine Verringerung. Ganz nebenbei zeigen diese Zahlen, wie erfolglos die bisherigen Bemühungen zum Abbau von Bürokratie waren. Allerdings ist es denkbar, dass die Ergebnisse ohne diese Bemühungen noch schlechter ausgefallen wären.

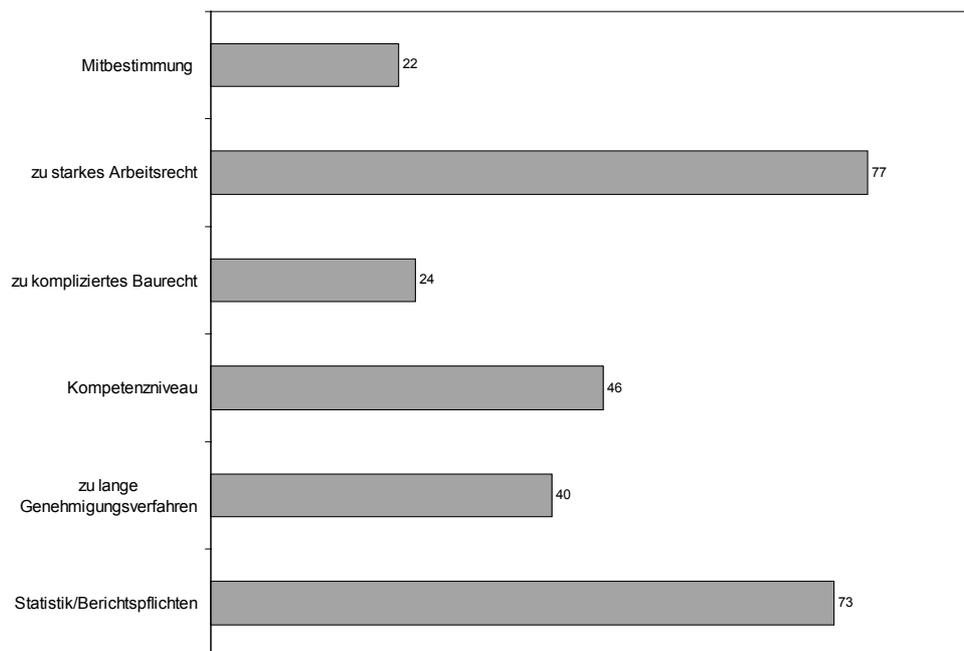
32% der Unternehmen würden bei einer erfolgten nachhaltigen Entbürokratisierung mehr investieren und 38% würden mehr Mitarbeiter einstellen. Bei einer Bewertung verschiedener Behörden und Institutionen mit Schulnoten erhielt die Industrie- und Handelskammer mit der Note 3,1 die beste Bewertung und die Berufsgenossenschaft mit der Note 3,7 die schlechteste. Interessant ist hierbei, dass nicht etwa das Gewerbeaufsichtsamt als rein hoheitliche Behörde oder das Finanzamt am schlechtesten bewertet wurden, sondern der Träger der gesetzlichen Unfallversicherung, der als Körperschaft des öffentlichen Rechts mit Selbstverwaltung durch die betreuten Unternehmen und Versicherten organisiert ist. Schließlich ist noch von Bedeutung, wo die befragten Unternehmen die größten bürokratischen Ärgernisse sehen. Den Spitzenplatz nehmen hier ein als zu starr wahrgenommenes Arbeitsrecht und die Statistik-/Berichtspflichten ein.

An diesen Statistik- und Berichtspflichten setzt die zweite Gruppe der stärker fallbezogenen Studien zur Ermittlung der Bürokratiekosten an. So ermittelte das Institut für Mittelstandsforschung in einer sehr systematisch angelegten und 2006 veröffentlichten Studie eine Belastung in Höhe von 1,9 Mrd. Euro für 20 von insgesamt 360 bestehenden Pflichten zur Erstellung von Bescheinigungen, Meldungen und der Bereitstellung statistischer Daten.<sup>12</sup>

Auch das Standard-Kosten-Modell widmet sich den Kosten, die durch Informationspflichten von Unternehmen entstehen. Die bislang vorliegenden Zahlen sind allenfalls vorläufiger Natur. Das Statistische Bundesamt hat auf der Basis des Normenbestands vom 30. September 2006 10.900 unterschiedliche Informationspflichten ermittelt. Ausgehend von diesem Bestand wurden für 2.100 Informationspflichten die Bürokratiekosten „berechnet“ (*Die Bundesregierung* 2007, S. 10), was aber bei näherer Betrachtung nicht anderes heißen kann als ‚geschätzt‘ (*Jann/Jantz* 2008, S. 8). Die ermittelten Kosten in Höhe von 27 Milliarden Euro dürfen jedoch nicht einfach auf den Gesamtbestand an Informationspflichten hochgerechnet werden, weil sich das Statistische Bundesamt zunächst auf die besonders kostenträchtigen Informationspflichten konzentriert hat. Bei einem politisch angestrebten Einsparziel von 25% würde sich nach jetzigem Stand eine Reduktion der Kosten durch Abbau von Informationspflichten um 6,75 Mrd. Euro ergeben. Für die gesamte EU werden die Informationskosten gar auf 600 Mrd. Euro geschätzt,

woraus sich ein Einsparpotential von 150 Mrd. ergeben würde (*Bertelsmann Stiftung* 2006, S. 9). Allerdings dürften diese Zahlen angesichts der neueren deutschen Erhebung überhöht sein.<sup>13</sup>

Abbildung 1: Die größten bürokratischen Ärgernisse



Angaben in Prozent/Mehrfachnennungen möglich

Quelle: Ifo-Managerbefragung „Bürokratie“ April 2006

#### 4. Entbürokratisierungsanstrengungen

Zahlreiche Entbürokratisierungs- und Rechtsbereinigungskommissionen und Initiativen zum Bürokratieabbau kennzeichnen die deutsche Rechts- und Verwaltungspolitik in Bund und Ländern. An dieser Stelle sei nur an die Waffenschmidt-Kommission (1983)<sup>14</sup>, an die Schlichter-Kommission (1994)<sup>15</sup>, an den Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ (1997, Vorsitzender: Ruppert Scholz) (*Sachverständigenrat "Schlanker Staat" 1998a, 1998b*) und an die Initiative Bürokratieabbau der zweiten Regierung Schröder erinnert (*Bundesministerium des Innern* 2004, 2005). Dass sie wenig erfolgreich waren, lässt sich schon an der zunehmenden Intensivierung der Bemühungen ablesen (siehe auch *Jann* 2004, S. 109; *Fliedner* 2004, S. 3; *Röhl* 2006, S. 17). So engagieren sich Länder, Bund und die Europäische Union heute zu Recht für eine bessere Gesetzgebung (*Hill* 2007, S. 815f.). Allerdings hat bereits die Waffenschmidt-Kommission in den 80er Jahren Vorschläge zur besseren Rechtsetzung unterbreitet (*Bundesministerium des Innern* 1990, S. 79). Im Zusammenhang mit der Arbeit der Waffenschmidt-Kommission wurden auch die berühmten blauen „Prüffragen für Rechtsvorschriften des Bundes“ am 11. Dez. 1984 vom

Bundeskabinett beschlossen.<sup>16</sup> Ihnen wurde durch mancherlei Maßnahmen wie beispielsweise die Pflicht der an der Erstellung von Vorschriften beteiligten Mitarbeiter zur Teilnahme an entsprechenden Weiterbildungsveranstaltungen Nachdruck verliehen (*Bundesministerium des Innern* 1987, S. 97ff.).<sup>17</sup> Wenn später durch entsprechende Novellierungen der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesregierung, durch ein vom Bundesministerium der Justiz herausgegebenes Handbuch der Rechtsförmigkeit (*Bundesministerium für Justiz* 1999) und durch ein Handbuch (*Böhret/Konzendorf* 2001) und einen Leitfadens zur Gesetzesfolgenabschätzung die Bemühungen intensiviert wurden, zeigt dies nur, wie wenig nachhaltig die damaligen Bemühungen waren.<sup>18</sup> Dagegen ließe sich halten, dass mit den neuen Anstrengungen die alten Bemühungen fortgesetzt wurden, nachdem sich die entsprechenden Erfahrungen verfestigt hatten. Denn dass die seinerzeitigen Anstrengungen völlig erfolglos waren, lässt sich nicht seriös vertreten. Vermutlich wären die Bürokratielasten heute ohne sie höher. Obwohl die Bemühungen natürlich breiter angelegt waren, sei hier der Blick auf Zahlen gerichtet, mit denen die Rechtssetzungsaktivitäten erfasst werden können.

In der 14. Legislaturperiode wurden bis zum Okt. 2002 396 Bundesgesetze verabschiedet und 1.379 Rechtsverordnungen des Bundes erlassen. Im gleichen Zeitraum wurden 95 Bundesgesetze und 406 Rechtsverordnungen außer Kraft gesetzt.<sup>19</sup> Trotz intensiver Bemühungen der damaligen Bundesregierung nahm also sowohl die Zahl der Gesetze als auch die der Rechtsverordnungen weiter zu, wenngleich das Wachstum abgeschwächt wurde. Die bayerische Henzler-Kommission spricht in ihrem Abschlussbericht gar von „quasi ‚naturgesetzlichen‘ Wachstumstendenzen“ (*Bayerische Staatsregierung – Deregulierungskommission* 2003, S. 218). Betrachtet man dagegen die neuesten Zahlen für die laufende 16. Legislaturperiode bis zum 24. September 2007 so wurden 285 Gesetze verabschiedet und 288 Gesetze aufgehoben. Bei den Rechtsverordnungen sehen die Zahlen nicht ganz so positiv aus: Es wurden 861 in Kraft gesetzt und 787 aufgehoben. Rein zahlenmäßig hat sich also bei den Gesetzen sogar eine leichte Verringerung des Bestands ergeben. Vergleicht man dies mit den Zahlen aus der 14. Legislaturperiode muss sogar von einem relativen Erfolg gesprochen werden. Allerdings verweist die Bundesregierung zu Recht darauf, dass „die Anzahl der Rechtsnormen allein kein geeignetes Kriterium für die Beurteilung von Erfolgen beim Bürokratieabbau“ seien.<sup>20</sup>

Denn wichtiger als das rein quantitative Argument ist das qualitative. Betrachtet man die gestrichenen Gesetze und Verordnungen nämlich genauer, fällt auf, wie viele von ihnen bereits völlig obsolet sind. Sie werden schon seit langem nicht mehr vollzogen, wie beispielsweise die „Verordnung über die Auszahlung des Ehrensolds für Träger höchster Kriegsauszeichnungen des Ersten Weltkrieges“.<sup>21</sup> Werden Gesetze gestrichen, die sowieso keine Rolle mehr spielen, trifft dies auf keine gesellschaftlichen Widerstände. Eine solche Arbeit ist relativ leicht getan, aber sie bringt auch keinerlei Entlastung von regulativen Bürden. Denn „inhaltliche Rechtsänderungen sind mit dem Vorhaben [ .. ] nicht verbunden“.<sup>22</sup> Die Regelungsintensität nimmt dadurch also nicht ab. Allerdings wird die Übersichtlichkeit des Normenbestands erhöht, wenn man sich auch fragen muss, wie groß dieser Effekt angesichts des erreichten Normenbestands von insgesamt 103.244 Einzelnormen tatsächlich ist (Stand: 24. Sept. 2007).

Während Rechtsbereinigungsgesetze also nicht immer eine echte Entlastung im Sinne einer Reduzierung der Regelungsintensität bringen, gibt es andere Vorhaben, die tatsächlich auf einen Abbau der Belastungen externer Normadressaten zielen. Besonders hervorgehoben werden hier von der amtierenden Bundesregierung das Mittelstands-Entlastungs-

gesetz<sup>23</sup> und der Nationale Normenkontrollrat.<sup>24</sup> Gegenstand des Mittelstands-Entlastungsgesetzes sind Erleichterungen wie die Heraufsetzung der steuerlichen Buchführungspflichtgrenze von 350.000 Euro auf 500.000 Euro oder die Erhöhung der Abschneidegrenze bei der Monatserhebung in der Statistik im Produzierenden Gewerbe von 20 auf 50 Beschäftigte. Die Bedeutung dieser Maßnahmen kann an dieser Stelle nicht hinreichend gewürdigt werden, es muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass nahezu zeitgleich durch die sehr weitgehende Umsetzung der EU-Übernehmerichtlinie – nun allerdings für große Unternehmen – neue Meldepflichten eingeführt wurden.<sup>25</sup>

Kernstück der Entbürokratisierungsbemühungen der amtierenden Bundesregierung ist jedoch der Nationale Normenkontrollrat mit der von ihm zu überwachenden Bürokratiekostenmessung nach dem Standardkosten-Modell. Sie finden ihre Entsprechung in vielen anderen europäischen Ländern.<sup>26</sup> Es geht dabei nicht mehr um die gesamten Bürokratielasten, sondern nur um diejenigen, die sich aus Informationspflichten Privater speisen. Will man die Erfolgsaussichten des Normenkontrollrats abschätzen, ist zunächst einmal festzuhalten, dass einige der zentralen Kriterien gegeben sind, die beispielsweise Bohne oder Fließner skizzieren. So fordert Fließner Strukturen, die geeignet sind, die Einhaltung gesetzter Qualitätsstandards sicherzustellen.<sup>27</sup> Der Qualitätsstandard sind in diesem Fall die Bürokratiekosten, die möglichst niedrig zu halten bzw. bis zum Jahre 2011 um 25% zu reduzieren sind.<sup>28</sup> Der Normenkontrollrat, der aus acht ehrenamtlichen Mitgliedern besteht, bildet die Überwachungsstruktur. Gleichmaßen ist die von Bohne (2006, S. 63) formulierte Forderung nach einer gesetzlichen Verankerung und einer zentralen Positionierung einer solchen Institution erfüllt.<sup>29</sup> Dennoch sollten die Erwartungen an den Normenkontrollrat nicht allzu hoch gesteckt sein. Bei acht ehrenamtlich tätigen Mitgliedern mit insgesamt sieben Mitarbeitern im Sekretariat kann selbst bei einer Spezialisierung der Mitglieder auf einzelne Aufgabengebiete nicht mehr als eine Plausibilitätsprüfung stattfinden. In vielen Fällen wird der Normenkontrollrat darauf angewiesen sein, die Angaben aus den Ministerien ungeprüft zu übernehmen. Dabei werden erst die Praxis und deren systematische Evaluation zeigen, ob die Ministerien tatsächlich die Bürokratiekosten zuverlässig ausweisen, wie ihnen dies seit der Novelle der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesregierung vom 08.11.2006 nach § 44 Abs. 5 aufgetragen wurde. Für eine wirkliche Abschätzung der Notwendigkeit einer jeweiligen Regelung bedarf es detaillierter Sachkenntnis, über welche die Mitglieder des Normenkontrollrats bei aller Wertschätzung nicht verfügen können. Ungeklärt ist darüber hinaus, was passiert, wenn der Normenkontrollrat eine negative Stellungnahme abgibt und das jeweilige Bundesministerium dem beanstandeten Problem nicht abhilft. Zwar muss die Stellungnahme des Normenkontrollrats dem Parlament mit dem jeweiligen Gesetzentwurf zugeleitet werden<sup>30</sup>, aber die Erfahrung lehrt, dass die Mehrheitsfraktionen in der Vergangenheit auch große inhaltliche Kröten zu schlucken bereit waren. Letztlich wird also auf die Opposition und die Öffentlichkeit gesetzt. Trotz einzelner Erfolge (Jann/Jantz 2008, S. 12) muss sich erst zeigen, ob sich positive Wirkungen auch in der Breite einstellen werden.

Bei alledem muss man sich verdeutlichen, dass der Normenkontrollrat ursprünglich sehr viel weitergehende Kompetenzen erhalten sollte. Ausweislich des Koalitionsvertrages sollten „Gesetzesinitiativen der Bundesregierung und der Koalitionsfraktionen auf ihre *Erforderlichkeit* und die damit verbundenen bürokratischen Kosten hin überprüft“ werden.<sup>31</sup> Diese mit der Erforderlichkeitsprüfung sehr viel weitergehende Kompetenz findet sich dann aber nicht mehr im Gesetz zum Normenkontrollrat. Abgesehen von den politischen Widerständen hätte sich der Normenkontrollrat mit dieser erweiterten Zustän-

digkeit vermutlich überhoben. Zumindest hätte der jetzt beschlossene personelle Umfang bei Weitem nicht ausgereicht, um auch eine Erforderlichkeitsprüfung vorzunehmen. Man hätte dann wirklich von einer „Bürokratie zur Entbürokratisierung“ (*König* 1988, S. 182) sprechen müssen. Aber möglicherweise war es gerade der Schwachpunkt der seinerzeitigen „blauen“ Prüffragen, dass ihre Wirkung zu stark von der jeweiligen Einstellung der politischen Leitung des Hauses abhing (siehe *König* 1988, S. 182)<sup>32</sup> und es an einem institutionalisierten Watchdog in der Regierungszentrale fehlte. Genau diese stärkere Institutionalisierung könnte mit der Bürokratiekostenmessung ein Stück vorankommen. *Jann* und Mitarbeiter jedenfalls sehen ihren Vorteil nicht so sehr in der Erhebung der Informationskosten von Bürokratie, sondern in der veränderten Verteilung des Einflusses im politischen Prozess. Die Position der Generalisten und Regulierungsskeptiker würde gestärkt werden. Denn nun müssten die spezialisierten Sektorpolitiker und die mit ihnen verbündeten organisierten Interessen darlegen, inwiefern die angestrebte Regulierung die administrativen Lasten rechtfertigen würde (*Jann/Wegrich/Tiessen* 2007, S. 57ff.).

Insgesamt muss eine relative Erfolglosigkeit vieler älterer Maßnahmen zum Bürokratieabbau festgestellt werden.<sup>33</sup> Die Wirkung der neueren, auf einen kleinen Teil der gesamten Bürokratielasten fokussierten Anstrengungen zur Reduzierung von Informationskosten lässt sich noch nicht abschließend beurteilen, sie sind aber jedenfalls nicht von vornherein zum Misserfolg verdammt.

## 5. Weshalb Bürokratieabbau so schwierig ist

Angesichts der geringen Nachhaltigkeit vieler der bisherigen Entbürokratisierungsanstrengungen drängt sich die Frage auf, worauf diese zurückzuführen ist. Hier verbieten sich monokausale Erklärungen. Ein ganzes Bündel von Faktoren scheint ursächlich zu sein. Einige von ihnen sind eher in den zentralen Akteuren und ihren Handlungsorientierungen und andere eher in den institutionellen Bedingungen des gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Handelns in Deutschland begründet. Während die akteursbezogenen Überlegungen in der Mehrzahl sind, dürfte von den institutionellen Faktoren, in deren Zentrum das Rechtsstaatsprinzip steht, besondere Prägekraft ausgehen. Es ist angesichts der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG weitgehend von Reformbemühungen abgeschottet. Im Folgenden sollen die wichtigsten Erklärungsfaktoren diskutiert werden.

1. Verwaltungspolitik ist eine typische Querschnittsaufgabe und damit ist auch der Bürokratieabbau eine Querschnittsaufgabe. Er fällt quer zu den verschiedenen Sektorpolitiken wie Gesundheitspolitik, Bildungspolitik oder Forschungs- und Technologiepolitik an. Zwar erlangen Fragen der Entbürokratisierung immer wieder punktuell öffentliche Aufmerksamkeit und bürgerschaftliche Anteilnahme. Im Vordergrund stehen jedoch die Sektorpolitiken wie die Reform des Gesundheitswesens oder des Arbeitsmarktes, die Bekämpfung der Schwarzarbeit oder die Erhöhung der Mehrwertsteuer (siehe *König* 1985, S. 71ff.; *Jann/Wegrich/Tiessen* 2007, S. 53). So kann es passieren, dass sich ein bürokratisches Monstrum wie die Bauabzugssteuer nach §§ 48ff. EStG unter einer Regierung durchsetzen kann, die sich – zumindest öffentlich – dem Bürokratieabbau verschrieben hat (*Schüller* 2003, S. 1950f.). Die jeweilige Sektorpolitik wird dann für so bedeutsam gehalten (Bekämpfung der Schwarzarbeit),

dass ein Mehr an Bürokratie einfach hingenommen wird. In den weniger spektakulären Fällen schafft es die Querschnittspolitik einfach nicht, sich „im Kampf um die äußerst knappe Ressource der Aufmerksamkeit politisch Verantwortlicher“ gegen die Sektorpolitiken durchzusetzen (*König* 1985, S. 74).

2. Dass die Sektorpolitiken die größere Aufmerksamkeit der politischen Leitung haben, hängt auch mit deren politischen Gestaltungswillen zusammen. Denn möglicherweise wird das „Ausmaß von funktionslosem Formalismus und Bürokratismus“ überschätzt (*König* 1985, S. 76; so auch *Bohne* 2006, S. 61). Will man weitergehen, erreicht man sehr schnell die jeweilige Sektorpolitik. Dann ist es eine Frage der politischen Bewertung und der politischen Mehrheiten, wie viel man z.B. an Kündigungsschutz oder an Umweltschutz will. Die Frage ist dann auch, wie weit der politische Gestaltungswille des Staates geht. Dieser ist nach einem Regierungswechsel naheliegenderweise besonders ausgeprägt. Neue Regierungen produzieren immer besonders viele Gesetze (*Holtschneider* 1991, S. 34). Aber auch in eingespielteren Regierungszeiten wird sich keine Regierung völlig zurückziehen wollen (siehe für ein konkretes Beispiel *Bundesministerium des Innern* 1987, S. 32). Soll das Gemeinwesen politisch gestaltet werden, erfordert dies immer gesetzgeberische Maßnahmen. Gesetze und untergesetzliches Recht sind nun mal sehr breit einsetzbar. Sie bieten sich zur Lösung einer Vielzahl gesellschaftlicher Probleme an. Selbst die Rechtsbereinigung oder die Schaffung eines Normenkontrollrates lässt sich erfolgreich nur gesetzlich regeln. Auch der Rückzug des Staates aus netzgebundenen Infrastrukturen hat zum Aufbau einer neuen Bürokratie und zu entsprechender Regulierung geführt (*Grande* 1993, S. 381ff.; *Grande* 1997; *König/Theobald* 1998, S. 307; *Schneider* 2002, S. 23). *Fliedner* und *Hadamik* (2006, 46) haben den Zusammenhang am Beispiel der Privatisierung und Liberalisierung des deutschen Telekommunikationsmarkts untersucht. Eine einfache quantitative Auszählung hat für den Zeitraum von 1996 bis 2004 eine Zunahme der Zahl der Paragraphen um 70% ergeben. Betrachtet man mit der Einführung des privaten Fernsehens in Deutschland einen weiteren Fall der Privatisierung öffentlicher Aufgaben, liegen die Dinge noch eindeutiger: Der Vorschriftenbestand hat sich nahezu verdreifacht (*Fliedner/Hadamik* 2006, S. 61).
3. Mit den vorstehenden Überlegungen hängt ein weiterer Aspekt zusammen. Nicht selten gibt es neue objektive Regelungserfordernisse, die nicht einfach ignoriert werden dürfen. Die Nutzung beispielsweise der Atomenergie und der Gentechnik erforderten neue Rechtsnormen, um den Gefahren, die von diesen neuen technikinduzierten Entwicklungen ausgehen, begegnen zu können. Ein Verzicht auf Rechtsetzung hätte fatale Folgen gehabt. Ähnliches gilt im Hinblick auf den Hochwasserschutz oder den Klimawandel.
4. Die Schwierigkeiten des Bürokratieabbaus im politischen Prozess hängen darüber hinaus mit einem grundsätzlichen Problem zusammen. Regierung und Regierungsfraktion(en) müssen sich profilieren, weil sie wiedergewählt werden wollen (siehe *Bock* 1997, S. 413). Das können sie jedoch kaum mit einem sich erst langfristig positiv auswirkenden Bürokratieabbau, es sei denn der öffentliche Druck unterstützt diesen Bürokratieabbau nachhaltig.<sup>34</sup> Erfolg muss in der Regel innerhalb der jeweiligen Legislaturperiode nachgewiesen werden (*König* 1988, S. 175). Erfolg lässt sich aber nun mal am besten durch neue Gesetze dokumentieren.
5. Was für die Regierungen und die Regierungsfraktion(en) im Großen gilt, trifft auch für die Ministerialbeamten im Kleinen zu. Befördert wird, wer positiv auffällt. Neben

anderen Möglichkeiten, die Aufmerksamkeit der politischen Führung zu erlangen (große Mengen Geldes zu bewegen oder umfangreiche Strategien zu entwickeln<sup>35</sup>), ist die erfolgreiche Begleitung eines Gesetzgebungsvorhabens ein treffliches Mittel. So ergibt sich bereits aus der Karriereorientierung der Ministerialbeamten ein gewisser Hang zur Schaffung von Gesetzen (vgl. *Bock* 1997, S. 415), weil im Zuge der umfangreichen Koordinierungsarbeiten die Sichtbarkeit der verantwortlichen Ministerialbeamten besonders groß ist.

6. Hinter jeder Norm steht eine Interessengruppe<sup>36</sup>, die sich der Abschaffung sperrt oder gar für weitere Normen kämpft (*Jann* 2005). Denn häufig sind gesetzliche Regelungen bereits auf Druck einer Interessengruppe zustande gekommen (vgl. *Europäische Kommission* 2005, S. 11). Folglich wird sich diese Interessengruppe auch gegen die Abschaffung des entsprechenden Gesetzes sperren.<sup>37</sup> Ein gutes Beispiel hierfür ist der gescheiterte Versuch des Bundeswirtschaftsministers Glos, das Prüfungsverfahren für zukünftige Gastwirte im Gaststättengesetz zu streichen. Die Verbände intervenierten mit Hinweisen auf den Jugendschutz, den Brandschutz und die Hygiene. Die Gegenwehr war so groß, dass das Vorhaben zu einer Blamage für den Minister zu werden drohte. Ihr entging er allerdings durch die Föderalismusreform, denn mit dieser landete die Zuständigkeit für die Gaststätten bei den Ländern.<sup>38</sup> Nicht selten wird auch die Opposition instrumentalisiert, um dem jeweiligen Partialinteresse größeren Nachdruck zu verleihen (*Jann* 2005). Dass auch Entbürokratisierung nicht frei von Interessen stattfindet, zeigt sich auch an dem gegenüber dem Koalitionsvertrag reduzierten Auftrag des Normenkontrollrates.<sup>39</sup>
7. Die Anwendung von Recht „scheint“ nichts zu kosten. Um diesen Eindruck bestätigt zu bekommen muss man nur in den Gesetzesvorspruch vieler Gesetzentwürfe schauen. Dort steht nur zu häufig „Kosten: keine“. Dass dabei die Vollzugskosten der öffentlichen Verwaltung und die Befolgungskosten der Privaten vernachlässigt werden, scheint offensichtlich. Viel deutlicher treten hingegen die Kosten hervor, wenn beispielsweise der Einbau von Rußpartikelfiltern finanziell gefördert werden soll.
8. Europäisches Sekundärrecht ist „eine wesentliche Ursache für die anhaltende Regulationsflut“ (*Bohne* 2006, S. 63). Es wird geschätzt, dass ungefähr 70% des deutschen Wirtschaftsrechts von europäischem Recht beeinflusst werde.<sup>40</sup> Wendet man sich weiter den reinen Zahlen zu, können für den Zeitraum von 1998 bis 2004 insgesamt 18.167 EG-Verordnungen und 750 EG-Richtlinien gezählt werden. Dem stehen 1.195 Gesetze und 3.055 Rechtsverordnungen des deutschen Gesetz- und Verordnungsgebers gegenüber<sup>41</sup>, von denen wiederum ein guter Teil die Umsetzung von EG-Recht zum Gegenstand hat. Plehwe (2007, S. 10) kommt in einer differenzierten Untersuchung zu dem Ergebnis, dass im Verkehrsrecht in der letzten Legislaturperiode (2002-2005) ca. 65% der auf die deutschen Bürger einwirkenden Rechtsetzungsakte auf EG-Verordnungen oder auf deutsches Recht, das seine Wurzeln in EU-Impulsen hat, zurückzuführen ist. Allerdings sollte man sich auch in diesem Falle nicht von den schieren Zahlen blenden lassen. Denn EG-Verordnungen sind häufig relativ kurz. So umfasst beispielsweise die EG-Verordnung über die Produktionsbeihilfe für Trockenpflaumen<sup>42</sup> nur eine Seite oder die Änderungsverordnung zu Höchstmengen bestimmter Stahlerzeugnisse<sup>43</sup> lediglich eineinhalb Seiten. Auf 21 Amtsblatt-Seiten der Europäischen Union passen so bequem zehn Verordnungen. Genauso wie im nationalstaatlichen Bereich gilt es auch hier, sich nicht allein auf die schlichte Zahl von Rechtsetzungsakten zu verlassen. Dennoch bleibt natürlich die große Bedeutung eu-

ropäischen Rechts für die nationalstaatliche Rechtsetzung bestehen. Insbesondere aus Sicht der externen Normadressaten, die ja nicht nur von den umgesetzten EG-Richtlinien, sondern auch von den unmittelbar geltenden Verordnungen betroffen sind, ist die gefühlte Bürokratie recht hoch. So beklagt die bayerische Henzler-Kommission, dass beispielsweise die EG-rechtlichen Vorgaben für die Etikettierung von Rindfleisch vor allem für kleine und mittlere Unternehmen (beispielsweise Metzgereien) kaum mehr handhabbar seien.<sup>44</sup> Ein Bürokratieschub wird auch von dem Gleichbehandlungsgesetz erwartet, mit dem mehrere EG-Richtlinien in deutsches Recht umgesetzt werden.<sup>45</sup> Ähnliches gilt für die Umsetzung der EG-Übernehmerichtlinie mit der neue „ausufernde“ Meldepflichten geschaffen wurden. Das entsprechende deutsche Umsetzungsgesetz ist sogar ein gutes Beispiel für das so genannte Gold-Plating. Im Finanzausschuss wurde das Gesetz nochmals über das von der europäischen Ebene geforderte Maß hinausgehend verschärft.<sup>46</sup> Es zeigt sich also, dass zahlreiche neue Vorschriften von der EU kommen. Verrechtlichung und Bürokratisierung lassen sich jedoch nicht allein auf die europäische Ebene schieben.

9. „Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden“ (Art. 20 Abs. 3 GG). Diese starke rechtsstaatliche Vorgabe ist prägend für die deutsche öffentliche Verwaltung. Der Gesetzgeber ist nicht nur an die Vorgaben zum Verfahren gebunden, sondern auch an die grundlegenden Wertentscheidungen, die mit den Grundrechten verknüpft sind. Diese Bindung setzt sich für Verwaltung und Rechtsprechung fort (*König* 2002, S. 696). Dieser Vorrang von Verfassung und Gesetz wird ergänzt durch den Vorbehalt des Gesetzes, wonach staatliches Handeln in den grundlegenden Bereichen durch förmliches Gesetz zu legitimieren ist (BVerfGE 98, 218, 251). Die Reichweite des Gesetzesvorbehalts wurde vom Bundesverfassungsgericht über die Formel „Eingriff in Freiheit und Eigentum“ hinausgehend durch die Wesentlichkeitstheorie noch ausgeweitet (*König* 2006, S. 29). Danach ist der Gesetzgeber verpflichtet, im Bereich der Grundrechtsausübung „alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen“ (BVerfGE 49, 89, 126; 61, 260, 275). Die Akte der staatlichen Organe müssen sich auf den Willen des Volkes zurückführen lassen (BVerfGE 77, 1, 40). „Dieser Zurechnungszusammenhang zwischen Volk und staatlicher Herrschaft“ wird ganz wesentlich durch „Gesetze als Maßstab der vollziehenden Gewalt hergestellt“ (BVerfGE 93, 37, 66). Darüber hinaus verlangt das Rechtsstaatsprinzip „einen wirkungsvollen Rechtsschutz in bürgerlich-rechtlichen Streitigkeiten“ (*Jarass/Pieroth* 2007, Art. 20, Rn. 91, Hervorhebung weggelassen). Der Rechtsschutz gegen die öffentliche Gewalt ergibt sich bereits aus der spezialgesetzlichen Regelung des Art. 19 Abs. 4 GG, ist also für die Ausübung der Volkssouveränität von grundlegender Bedeutung.

Solange diese rechtsstaatlichen Strukturprinzipien (siehe *Jann/Wegrich* 2004, 198; *König* 2006, S. 24f.) erhalten bleiben – und es wird sie ernsthaft wohl niemand abschaffen wollen<sup>47</sup> – werden wir mit der großen Bedeutung von Recht leben (siehe *König* 2006, S. 31). Das heißt dann konkret, dass weiterhin weite gesellschaftliche Bereiche rechtsförmig gestaltet werden und dass dem Bürger Rechtsschutz zusteht. Dies führt dann ganz automatisch zu einer möglichst gerichtsfesten Gestaltung von Recht. Sekundäre Elastizitäten werden weitestgehend vermieden, denn sie bieten ein Einfallstor für zeitaufwendige Rechtsmittelverfahren. Folge hiervon sind die vielfach beklagten detaillierten Regelungen (*Bull* 2005b, S. 324) in einer Kaskade von Vor-

schriften. Andererseits hat der Staat aber häufig auch überreagiert. Deshalb fordert Bull, dass Grundsätze, die in bestimmten Situationen angemessen und richtig seien, nicht generalisiert und verabsolutiert werden dürften. Die „unterscheidungslose Gleichbehandlung von Wichtigem und Unwichtigem“ habe zu einer „Banalisierung der Grundrechte“ beigetragen, wie bereits *Dieter Grimm* in anderem Zusammenhang kritisiert habe (*Bull* 2005b, S. 324).

## 6. Vorschläge zum Abbau von Bürokratisierungslasten

Wenn nachfolgend einige Vorschläge zur Abmilderung von Bürokratisierungslasten diskutiert werden, wird dabei von der Überlegung ausgegangen, dass es „keine einfache Wunderwaffe“ gegen Bürokratisierung gibt (*Jann* 2005, S. 627). Hierfür sind – wie gezeigt – die Ursachen zu vielfältig. Wir werden auf Dauer mit den Folgen von Bürokratisierung leben müssen. Möglich scheinen jedoch Maßnahmen zur Reduzierung von Bürokratisierungslasten. Einigen von ihnen soll hier nachgespürt werden. Dabei soll zwischen Maßnahmen unterschieden werden, die auf eine Verbesserung der Rechtsetzung zielen und solchen, die versuchen, die Folgen der unentrinnbaren Vorschriftenflut und Differenziertheit des Rechts für den Bürger durch eine angepasste Verwaltungsstruktur erträglich zu machen. Im letzten Bereich scheinen mir momentan die größten Erfolgchancen zu liegen.

### 6.1 Entbürokratisierung durch Verbesserung der Rechtsetzung

Es sollte nicht verkannt werden, dass es auch Ansätze zum Abbau von Bürokratisierung gibt, bei denen es nicht schlicht darum geht, obsolet gewordene Gesetze außer Kraft zu setzen (siehe weiter oben Abschnitt 4.). Ich denke hier vor allem an die vielfältigen Bemühungen um eine Verbesserung der Rechtsetzung. *Fliedner* tritt beispielsweise überzeugend für eine solche Verbesserung ein. Hierfür wäre es notwendig, verbindliche Qualitätsstandards festzulegen, aber auch Strukturen und Verfahren zu schaffen, damit diese Standards eingehalten werden (*Fliedner* 2004, S. 5f.). An anderer Stelle plädiert er für die Ermittlung der tatsächlichen Probleme und Vollzugsbedingungen. Hierfür könnten Fachleute aus der vollziehenden Verwaltung zugezogen werden oder aber Besuche vor Ort gemacht werden. Denn in aller Regel ist die gesetzsvorbereitende Bundesverwaltung durch eine besondere Vollzugsferne charakterisiert, was sich nach Art. 83–85 GG unmittelbar aus der Konzentration der Verwaltungszuständigkeiten bei den Ländern ergibt. Ein kleiner, aber wichtiger Schritt wäre schon getan, wenn es gelänge, Vorschriften aus unterschiedlichen Rechtsbereichen miteinander kompatibel zu machen. Wenn zum Beispiel die Hygienevorschrift für Schlachthöfe glatte Fliesen verlangt und die Arbeitsschutzvorschrift aufgeraute, steht der externe Normadressat vor einem Problem (*Fliedner* 2001, S. 26). Systematische Vorgehensweisen wie die inzwischen im Bund und vielen Ländern institutionalisierte Gesetzesfolgenabschätzung (*Böhret/Konzendorf* 2001, §§ 43, 44 GGO) oder die Bemühungen der EU um Better Regulation (*Bundesministerium des Innern* 2002; *Hill* 2007) sollten nicht gering geschätzt werden. Von Praktikern hört man jedoch allenthalben, dass die Verfahren zu zeitaufwendig seien und den Bedürfnissen der Praxis zu wenig entsprechen würden. Entscheidungen würden meist nicht unter rationalen Ge-

sichtspunkten, sondern häufig unter Zeitdruck mit Blick auf Meinungsumfragen gefällt.<sup>48</sup> Aber nicht nur Praktiker, sondern auch an der Praxis interessierte Verwaltungswissenschaftler wie *Werner Jann* (*Jann/Wegrich/Tiessen* 2007, S. 57) schätzen den Einfluss auf die materielle Politik eher als gering ein. Er kann hier auf eine entsprechende Untersuchung des britischen Rechnungshofs verweisen, die der Folgenabschätzung einen nur geringen Einfluss attestiert. Letztendlich dominiere das Politische den Politikformulierungsprozess.

Insgesamt gilt wohl auch für die Entbürokratisierung, was für alle Reformbemühungen richtig sein dürfte: Sollen sie sich durchsetzen, müssen sie von einer „politischen Grundströmung“ getragen werden, wie seinerzeit die Leitvorstellung von einer „aktiven Politik“ in den 60er und 70er Jahren (*König* 1985, S. 77). Allerdings bekommt eine solche Grundströmung mehr Schwung, wenn sie für etwas eintritt als wenn sie gegen etwas, nämlich gegen die Bürokratisierung, kämpft. Ob wir heute schon von einer solchen politischen Grundströmung getragen werden, ist noch nicht abzusehen. Immerhin sind die Voraussetzungen nicht ganz schlecht. Einerseits machen wir konzertierte Bemühungen auf Landes- und Bundes- und der europäischen Ebene aus. Insbesondere der Standard-Kosten-Ansatz wird gleichzeitig in vielen anderen Mitgliedsländern der Europäischen Union verfolgt und wird speziell in Deutschland von der Bertelsmann-Stiftung sowohl wissenschaftlich als auch öffentlichkeitswirksam unterstützt. Auch hat die Bundeskanzlerin den Bürokratieabbau zu einem Schwerpunkt der deutschen EU-Ratspräsidentschaft gemacht. Andererseits konnten schon zu viele solcher Anläufe beobachtet werden, ohne dass sich tatsächlich Grundlegendes verändert hat. Hierfür scheinen die weiter oben genannten Problempunkte vielleicht doch zu unüberwindbar.

## 6.2 Entbürokratisierung durch angepasste Verwaltungsstrukturen

Wenn der Bürger mit einem hohen Maß an unentrinnbarer Verrechtlichung leben muss, dann hilft es wenig, darauf zu hoffen, dass doch irgendwann eine substantielle Verringerung der Vorschriften möglich sein wird. Wie gezeigt, wird eine solche Hoffnung immer wieder aufs Neue enttäuscht werden. Vielmehr ist es geboten, sich Gedanken darüber zu machen, wie die durch Vorschriften verursachte Bürokratisierung für den Bürger erträglich gemacht werden kann. Es geht um „Entbürokratisierung im Vollzug“ (*Jann/Wegrich/Tiessen* 2007, S. 52). Ganz grundsätzlich gilt es, die Binnendifferenzierung, die durch einen in viele unterschiedliche Rechtsbereiche aufgeteilten Normenbestand und – damit häufig einhergehend – eine stark arbeitsteilig organisierte Verwaltung entsteht, nicht beim Bürger ankommen zu lassen. An der Schnittstelle zwischen Bürger und Verwaltung müssen Schnittstellen-Manager stehen, die das Bedürfnis der Bürger so übersetzen, dass es von der Verwaltung bearbeitet werden kann. Umgekehrt müssen die Einzelleistungen der Verwaltung für den Bürger zu einer Gesamtleistung zusammengesetzt und wenn nötig übersetzt werden. Einfache Verwaltungsleistungen sind idealerweise gleich von diesen Schnittstellen- oder Front-Managern zu erbringen. Ein gutes Beispiel für diese Abkopplung der Verwaltungsorganisation ist die Einführung von so genannten One-Stop-Shops. Bei ihnen muss sich der Bürger bei der Kontaktaufnahme mit der Verwaltung nicht an den arbeitsteiligen Behördenstrukturen ausrichten, sondern läuft eine einzige Stelle an und regelt alles Notwendige. In diesem Front-Office ist die Arbeitsteilung der Verwaltung aufgehoben. Hier laufen die Dinge ausgerichtet an den Bedürfnissen der

Bürger zusammen. Diese Art von Bürgerbüros gibt es heute bereits in vielen Kommunen, wobei die Stadt Heidelberg als Vorreiterin gilt. Ganz überwiegend trifft diese organisatorische Trennung von Behördenstruktur und Kontaktstruktur nach außen auf die breite Zustimmung durch die Bürger (*Klages* 2006, S. 9). Wesentlich für deren Funktionalität ist eine entsprechende Ausstattung mit EDV. Die Mitarbeiterin oder der Mitarbeiter vor Ort kann auf zahlreiche interne Datenbanken zurückgreifen und dem Bürger auf diese Weise den Gang zu verschiedenen Teilen der Verwaltung ersparen, die quasi im Hintergrund mit dem jeweiligen Vorgang befasst sind (*Lenk/Klee-Kruse* 2000). Grundsätzlich ist dieses Konzept nicht nur für einfache Verwaltungsgeschäfte (An- und Abmeldungen, Ausgabe der Lohnsteuerkarte, Fahr- und Parkberechtigungen, Sperrmüllkarten, An- und Abmeldung von Hunden usw.) anwendbar, sondern lässt sich auch auf komplexere Vorgänge übertragen. In technischen Bürgerämtern kann man dann zwar nicht alles gleich am Empfang erledigen, wird jedoch – falls es sich nicht um einfache Auskünfte, erste Beratungen oder die Entgegennahme von Beschwerden handelt – zur jeweils zuständigen Einrichtung weiter geleitet, die jedoch meist im gleichen Gebäude untergebracht ist.<sup>49</sup> Antragskonferenzen, bei denen der Antragsteller etwa bei komplexen Baugenehmigungen oder bei immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen mit Vertretern aller relevanten Dienststellen zusammenkommt und einleitend alle wesentlichen Fragen erörtert, zielen in die gleiche Richtung. Die Komplexität des Vorgangs soll für den Antragsteller abgebaut werden. Dass dieses Vorgehen auch eine erhebliche Zeitersparnis mit sich bringt, ist durchaus gewollt. Ähnliche Funktionen übernehmen Anlaufstellen für Unternehmensgründer (*Bayerische Staatsregierung – Deregulierungskommission* 2003, S. 153; *Klages* 2006, S. 10).

Der Grundansatz, welcher der Trennung von Front- und Back-Office zugrunde liegt, kann durchaus auch anders erreicht werden. Dies führt dann nicht zu einer Überdeckung der gegebenen Binnendifferenzierung des Rechts und/oder der Verwaltungsstrukturen durch das Front-Office, sondern orientiert die Verwaltungsstrukturen an den Aufgaben. Dies war beispielsweise beim klassischen nordrhein-westfälischen Gewerbeaufsichtsamt der Fall. Hier war ein und derselbe Beamte für den Immissionsschutz und den Arbeitsschutz zuständig. Er konnte die Anforderungen aus beiden Rechtsbereichen und Technikfeldern abdecken, weil er jeweils nur für wenige Gewerbegruppen zuständig war. Es war also eine rechtsbereichübergreifende, an der jeweiligen Aufgabe orientierte, auf wenige Gewerbegruppen bezogene Spezialisierung möglich. Wichtiger noch, Beratung und Aufsicht eines Anlagenbetreibers konnten aus einer Hand erfolgen. Der externe Normadressat spürte nichts von unterschiedlichen Rechtsgebieten und auch nichts von unterschiedlichen Zugängen an den Gegenstand. Denn der Gewerbeaufsichtsbeamte war sowohl technisch als auch rechtlich geschult. Als dann 1987 die Zuständigkeit auf den immissionsschutzrechtlichen und den arbeitsschutzrechtlichen Bereich mit zwei unterschiedlichen Behörden aufgeteilt wurde<sup>50</sup>, war der Anlagenbetreiber wegen ein und derselben Anlage mit unterschiedlichen Beamten konfrontiert, die unter Umständen nicht miteinander kompatible Auflagen machten (siehe weiter oben das Beispiel der glatten und aufgerauten Fliesen in Schlachthöfen). Eine weitere Komplexitätssteigerung für den Anlagenbetreiber ist möglich, wenn die Zuständigkeit für die technischen Fragen von der Zuständigkeit für die rechtlichen Fragen abgetrennt wird, wie dies beispielsweise in Baden-Württemberg der Fall war. Hier schlug die Binnendifferenzierung der Verwaltung und des Rechts voll auf den Anlagenbetreiber durch<sup>51</sup> (*Dose* 1994, S. 223ff.). Dass dieser dann gelegentlich den Eindruck gewinnt, er werde von der Last der Bürokratie erdrückt, ist nur zu ver-

ständig. Der richtige Ansatz ist also auch hier die Binnenkomplexität nicht auf den externen Normadressaten durchschlagen zu lassen, sondern diese für ihn weitestgehend zu reduzieren. Im betrachteten Fall wäre dies, zur Ausgangssituation des breit zuständigen, aber auf wenige Gewerbegruppen konzentrierten Gewerbeaufsichtsbeamten zurückzukehren, so dass Verwaltungsleistungen aus einer Hand möglich sind.<sup>52</sup> Glücklicherweise wird in Nordrhein-Westfalen mittlerweile angestrebt, Verwaltungsleistungen auch der staatlichen Behörden zusammenzuführen. Im nordrhein-westfälischen Umweltbereich firmiert dies unter dem Stichwort „Zaunprinzip“, womit gemeint ist, dass nur eine Behörde unabhängig vom jeweils betroffenen Umweltmedium für einen Industriestandort zuständig ist. Dies bedeutet dann auch, dass der Bürger nur mit jeweils einem Ansprechpartner konfrontiert ist. Die integrierte Vorhabengenehmigung, wie sie der Entwurf des Umweltgesetzbuches vorsieht, könnte einen weiteren Impuls in Richtung einer integrierten Genehmigungsbehörde bringen. Sie ermöglicht dann die Einrichtung von branchen- bzw. gewerbegruppenbezogenen Teams, welche Genehmigungen aus einer Hand anbieten könnten (siehe *Wirtz* 2007, S. 8f., 21f.).

Schließlich kann versucht werden, die Rechts- und Behördenkomplexität durch eine intensive Beratung abzubauen. Letztendlich bauen die bereits erwähnten Anlaufstellen für Existenzgründer oder die technischen Bürgerämter auf diesem Ansatz auf. Wenn sich die gewünschten Verwaltungsleistungen schon nicht aus einer Hand anbieten lassen, soll der Bürger doch möglichst unbürokratisch durch die unübersichtliche Behördenlandschaft geführt werden. Dies kann sich dann in entsprechenden Normierungen niederschlagen, wie beispielsweise in § 2 Abs. 2 der neunten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes. Nicht auf Beratung, sondern auf die Zusammenführung verschiedener, an einem Verfahren beteiligter Ämter zielt eine weitgehende Konzentrationswirkung von Genehmigungen. Damit ist gemeint, dass sich ein externer Normadressat, der beispielsweise eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung beantragt, sich nicht zusätzlich um die dazugehörige Baugenehmigung kümmern muss, sondern dass diese bereits in der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung enthalten ist. Dies ist nach § 13 BImSchG seit langen Jahren Stand des Immissionsschutzrechts (*Sellner* 1988, Rn. 191ff.). Wenn die Henzler-Kommission dennoch eine Erhöhung der Konzentrationswirkung vorschlägt (*Bayerische Staatsregierung – Deregulierungskommission* 2003, S. 154f.), dann zielt das eher auf eine stärkere Vernetzung von Kreisverwaltungsbehörden und Kammern, um beispielsweise dem Bäcker den Schritt in die Selbstständigkeit schneller zu ermöglichen.

## 7. Fazit

Angesichts zunehmenden internationalen Wettbewerbsdrucks und auch um der Bürger und Mitarbeiter in der Verwaltung willen kann sich keine moderne Demokratie ein Übermaß an Bürokratie leisten. Hierfür sind deren Kosten zu hoch und die Last der Betroffenen zu schwer. Allerdings ist häufig bereits strittig, was eine unnötige Bürokratisierung darstellt (siehe *Bohne* 2006, S. 61). Spätestens wenn mit Entbürokratisierung die Absenkung von Standards beispielsweise im Bereich des Kündigungsschutzes oder des Umweltschutzes gemeint ist, wird Verwaltungspolitik zur Sektorpolitik und gerät damit verstärkt in politisches Fahrwasser. Damit spielen nicht nur die Parteivertreter, sondern auch die Vertreter von zahlreichen Interessengruppen eine wichtige Rolle. Ein häufig eingeschlagener Weg ist angesichts der politischen Dimension des Bürokratieabbaus die

schlichte Bereinigung obsolet gewordener Gesetze, was jedoch zu keiner verringerten Regelungsintensität führt. Jeder darüber hinaus gehende Abbau von Verrechtlichung scheidet regelmäßig an einer Reihe von Restriktionen: Regierungen und Abgeordnete wollen wieder gewählt werden und müssen deshalb als Leistungsnachweis Politik gestalten, was sich in der Verabschiedung von Gesetzen niederschlägt. Ministerialbeamte wollen Karriere machen und empfehlen sich bei der politischen Leitung durch das erfolgreiche Management eines Gesetzgebungsvorhabens. Schließlich findet eine umfangreiche Produktion von Vorschriften nicht unter unmittelbarem Zugriff des nationalstaatlichen Gesetzgebers statt. Dabei spielen insbesondere die zahlreichen EG-Vorschriften eine wichtige Rolle. Am gewichtigsten ist aber vermutlich die Rolle des Rechtsstaatsprinzips für das Beharrungsvermögen der deutschen Regulierungslandschaft.

Es kann allerdings nach Möglichkeiten gesucht werden, die unvermeidliche Bürokratisierung abzumildern. Wenn Entbürokratisierung nicht als weniger oder einfachere Regulierung möglich ist, dann sollten die sich daraus ergebenden Probleme auf der Ebene der Organisation abgefedert werden. Dabei ist der Grundgedanke, die Binnendifferenzierung des Rechts und der Verwaltung nicht auf den Bürger niedergehen zu lassen, sondern ihm möglichst Verwaltungsleistungen aus einer Hand zu bieten. Dies kann beispielsweise durch eine Reorganisation des inneren Aufbaus der Verwaltung geschehen, die sich nicht an den Rechtsbereichen, sondern an den Aufgaben und dem Bürger orientiert. Unterstützend können auch Bürgerämter wirken, in denen wichtige Verwaltungsleistungen zusammengeführt werden. Sie sind als Schnittstellen zu verstehen, in denen die Komplexität der Verwaltungsrealität und des Rechts dem Bürger gegenüber reduziert wird. Wo dies wegen der besonders ausgeprägten Komplexität einer spezifischen Verwaltungsleistung nicht möglich ist, muss der Bürger weitestgehend unterstützt werden, damit sich die Kontaktstruktur zwischen Bürger und öffentlicher Verwaltung nicht an der Binnendifferenzierung der Verwaltung ausrichten muss.

## Anmerkungen

- 1 Einen Überblick über frühere Bemühungen von Bund und Ländern gibt *Ellwein* 1989, S. 140ff. Siehe auch *Ellwein/Hesse* 1985, S. 29ff. Eine instruktive Auswertung einiger früher Kommissionsberichte präsentiert *Seibel* 1986, S. 256ff.
- 2 Einen Überblick gibt *Bayerische Staatsregierung – Deregulierungskommission* 2003, S. 218.
- 3 Siehe *Kroker/Lichtblau/Röhl* 2003, S. 9, wobei der Umfang des Bundesgesetzblattes natürlich nur ein sehr grober Indikator ist. Siehe für eine differenziertere Vorgehensweise *Müller* 1989 sowie auch weiter unten Abschnitt 2.
- 4 Siehe auch *Bayerische Staatsregierung – Deregulierungskommission* 2003, S. 218. So auch der seinerzeitige Staatssekretär Göttrik Wewer am 21.10.2005 im BMI-Live-Chat; <http://www.politik-digital.de/text/salon/transcripte/gwewer.shtml> (Stand: 05.05.2005).
- 5 Siehe *Bull* 2005a, S. 286f.; *Prätorius* 2006, S. 58ff. *Bohne* 2006, S. 61 und *Jann/Wegrich/Tiessen* 2007, S. 21 verdeutlichen, wie wenig bestimmt der Bürokratiebegriff verwendet wird, wenn es um Bürokratieabbau geht.
- 6 Siehe nur *Bayerische Staatsregierung – Deregulierungskommission* 2003, S. 84f., 99, 103f., 112, 240; *Kroker/Lichtblau/Röhl* 2003, S. 37, 45; vgl. auch *Jann* 2004, S. 109.
- 7 Richtlinie 2000/9/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20.03.2000 über Seilbahnen für den Personenverkehr.
- 8 Siehe EU-Amtsschimmel wiehert. Seilbahngesetz für MeckPomm, Meldung von n-tv vom 31. März 2004, <http://www.n-tv.de/5230503.html>, abgerufen am 31.03.2004.
- 9 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Birgit Homburger, Martin Zeil, Dr. Karl Addicks, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – BT-Drs. 16/6672, S. 1.

- 10 Auch im Handbuch für die Rechtsförmigkeit des Bundesministeriums der Justiz wird auf den großen Anteil reiner Änderungsnormen hingewiesen (siehe *Bundesministerium für Justiz* 1999, Rn. 5).
- 11 Zu dem Phänomen, dass sich unterschiedliche Bilder ergeben, wenn man allgemein oder konkret fallbezogen fragt, siehe *Mayntz/Feick* 1982, S. 285.
- 12 Siehe *Institut für Mittelstandsforschung* 2006, S. 197. Allerdings sollte man sich hüten, diese Zahlen einfach hochzurechnen. Die Autoren weisen darauf hin, dass hierfür erst noch ermittelt werden muss, inwieweit sich die verschiedenen Prozesse ähneln.
- 13 Grundsätzlich skeptisch ist *Bull* 2006, S. 242, dass sich mit Bürokratieabbau Milliardensummen sparen lassen würden.
- 14 *Bundesminister des Innern* 1985; *Bundesministerium des Innern* 1987; *Bundesministerium des Innern* 1990.
- 15 *Bundesministerium für Wirtschaft* 1994; kritisch setzt sich mit den Vorschlägen auseinander *Eckert* 1997.
- 16 Für einen Überblick und eine Kommentierung siehe *König* 1988, S. 176ff.
- 17 *Fliedner* (2004, S. 14) argumentiert überzeugend, dass die Prüffragen gescheitert seien, weil die zu berücksichtigenden Gesichtspunkte wie Notwendigkeit, Wirksamkeit und Verständlichkeit zu abstrakt geblieben seien, und weil es an den organisatorischen Strukturen gefehlt habe, die sicherstellen, dass sie auch abgearbeitet werden.
- 18 Siehe hierzu auch den ehemaligen Sekretär der Waffenschmidt-Kommission *Fliedner* 2004, S. 3.
- 19 Antwort der Bundesregierung auf eine Große Anfrage der Abgeordneten Gerda Hasselfeldt, Heinz Seiffert, Dr. Hansjürgen Doss, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU – BT-Drs. 14/9993, S. 5.
- 20 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Birgit Homburger, Martin Zeil, Dr. Karl Addicks, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – BT-Drs. 16/6672, S. 2.
- 21 Siehe Artikel 11 des Ersten Gesetzes über die Bereinigung von Bundesrecht im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums des Innern vom 19. Feb. 2006, BGBl. I Nr. 8, S. 334, in der Fassung der Bekanntmachung vom 22.12.2006.
- 22 Pressemitteilung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales vom 14.06.2006.
- 23 Erstes Gesetz zum Abbau bürokratischer Hemmnisse insbesondere in der mittelständischen Wirtschaft, BGBl. I, S. 1970 in der Fassung der Bekanntmachung vom 25.08.2006.
- 24 Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates, BGBl. I 2006, S. 1866 in der Fassung der Bekanntmachung vom 14.08.2006; Jahresbericht 2007 des Nationalen Normenkontrollrates, BT-Drs. 16/6756; für eine erste Bestandsaufnahme der Arbeit des Rates siehe *Jann/Jantz* 2008; S. 9ff.
- 25 Siehe FAZ Nr. 190 vom Do., den 17. Aug. 2006, S. 13.
- 26 Siehe Jahresbericht 2007 des Nationalen Normenkontrollrates, BT-Drs. 16/6756, S. 31ff.
- 27 *Fliedner* 2004, S. 14ff. Vgl. auch *Bohne* 2006, S. 61, der gleichfalls eine ressortübergreifende Institutionalisierung fordert.
- 28 Siehe Kabinettsbeschluss vom 28.02.2007 auf der Basis des Beschlussvorschlags vom 22.02.2007; [http://www.verwaltung-innovativ.de/cln\\_047/nn\\_6846\\_84/DE/Presse/Pressemitteilungen/PresseArchiv/2007/20070228\\_bundesregierung\\_plant\\_reduzierung.html](http://www.verwaltung-innovativ.de/cln_047/nn_6846_84/DE/Presse/Pressemitteilungen/PresseArchiv/2007/20070228_bundesregierung_plant_reduzierung.html) (abgerufen am 27.01.2008).
- 29 Allerdings fordert *Bohne* nicht nur eine Institutionalisierung in der Regierung, sondern auch eine im Parlament durch die Schaffung von entsprechenden Unterausschüssen.
- 30 Siehe § 6 des Gesetzes zur Einrichtung eines Nationalen Normenkontrollrates.
- 31 Gemeinsam für Deutschland – mit Mut und Menschlichkeit, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 11.11.2005, S. 62 (Zeilen 3102-3103), Hervorhebung durch den Autor, N.D.
- 32 Siehe auch weiter unten Abschnitt 5.
- 33 Siehe auch *Bock* 1997, S. 425; *Hill* 2004, S. 721; *Bohne* 2006, S. 61; nicht ganz so skeptisch ist *von Kolditsch* 2001, S. 171.
- 34 Aber auch in diesem Fall verlegt man sich eher auf den relativ schnell nachweisbaren Abbau von sowieso obsolet gewordenen Vorschriften (siehe oben).
- 35 Experteninterview 12-20-1.
- 36 So der CDU-Fraktionsvorsitzende im niedersächsischen Landtag David MacAllister in einer Pressemitteilung vom 07.12.2005 mit Bezug auf das niedersächsische Modell-Kommunen-Gesetz, das in fünf ausgewählten Modellkommunen die versuchsweise Abschaffung von gesetzlichen Regelungen erlaubt. Siehe auch *Bock* 1997, S. 413f.; *Jann/Wegrich/Tiessen* 2007, S. 53; *Jann/Jantz* 2008, S. 9..
- 37 Siehe *Fliedner* 2001, S. 20; Bertelsmann Stiftung, Pressemitteilung vom 01.12.2005.
- 38 Siehe Wirtschaftswoche N. 19 vom 29.04.2006, S. 30ff.
- 39 Siehe weiter oben Abschnitt 4.

- 40 Pressemitteilung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie vom 13.07.2006. Nach Auffassung der stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden der Liberalen im Europäischen Parlament, Silvana Koch-Mehrin (2006, S. 6), wird mehr als die Hälfte der Gesetzgebung in deutschen Parlamenten von der europäischen Ebene vorbestimmt.
- 41 Antwort der Bundesregierung auf die schriftliche Frage 4/217 des Abgeordneten des Deutschen Bundestages Johannes Singhammer vom 29.04.2005.
- 42 Verordnung (EG) Nr. 1205/2006 der Kommission vom 09.08.2006.
- 43 Verordnung (EG) Nr. 1203/2006 der Kommission vom 09.08.2006.
- 44 *Bayerische Staatsregierung – Deregulierungskommission* 2003, S. 111.
- 45 Siehe Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 190 vom 17.08.2006, S. 4 und 14.
- 46 Siehe Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 190 vom 17.08.2006, S. 13.
- 47 Abgesehen vom politischen Willen unterliegen die in Art. 20 GG niedergelegten Prinzipien der Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG.
- 48 Schriftliche Äußerung eines hochrangigen Ministerialbeamten im Januar 2008 sowie Redebeiträge von Ministerialbeamten im Rahmen von wissenschaftlichen Symposien.
- 49 Siehe beispielsweise für die Stadt Heidelberg [http://www.heidelberg.de/servlet/PB/menu/1012902\\_11/index.html](http://www.heidelberg.de/servlet/PB/menu/1012902_11/index.html) (abgerufen am 27.01.2008) oder die Stadt Hagen <http://www.hagen.de/web/index.html> (abgerufen am 27.01.2008).
- 50 Siehe Nr. 2.2 der Geschäftsordnung für die Staatlichen Gewerbeaufsichtsämter, Runderlaß des Ministers für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft vom 10.06.1987 – I B 3 – 02/52.
- 51 § 1 Abs. 1 Nr. 4 der baden-württembergischen BImSchGZuVO in der damaligen Fassung.
- 52 Dieser Ansatz erfordert natürlich eine entsprechende Gewerbestruktur, die nicht überall angetroffen wird.

## Literatur

- Bayerische Staatsregierung – Deregulierungskommission*, 2003: Entbürokratisieren, deregulieren, flexibilisieren. Vorfahrt für Unternehmen und Arbeit (Henzler-Kommission), München: Bayerische Staatsregierung.
- Bertelsmann Stiftung*, 2006: Von der Bürokratiekostenmessung zum Bürokratiekostenabbau, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Bock, Michael*, 1997: Die Eigendynamik der Verrechtlichung in der modernen Gesellschaft, in: Ernst-Joachim Lampe (Hrsg.), *Zur Entwicklung von Rechtsbewußtsein*, Frankfurt/Main: Suhrkamp Verlag, 403-428.
- Bohne, Eberhard*, 2006: Kriterien und institutionelle Voraussetzungen des Bürokratieabbaus, in: *Verwaltung und Management*, 12. Jhr., 60-64.
- Böhret, Carl/Konzendorf, Götz*, 2001: *Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA). Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften*, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Bull, Hans P.*, 2006: Bürokratieabbau und Dienstrechtsreform, in: *Die Öffentliche Verwaltung*, 59. Jhr., 241-249.
- Bull, Hans Peter*, 2005a: Bürokratieabbau – Richtige Ansätze unter falscher Flagge, in: *Die Verwaltung*, 38. Band, 285-314.
- Bull, Hans Peter*, 2005b: *Datenschutz, Informationsrecht und Rechtspolitik*, Berlin: Duncker & Humblot.
- Bundesminister des Innern*, 1985: *Erster Bericht zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung*, Bonn: Bundesminister des Innern.
- Bundesministerium des Innern* (Hrsg.), 1987: *Unabhängige Kommission für Rechts- und Verwaltungsvereinfachung des Bundes 1983-1987. Eine Zwischenbilanz*, Bonn:
- Bundesministerium des Innern* (Hrsg.), 1990: *Beschleunigung für Genehmigungsverfahren für Anlagen. Empfehlungen der Unabhängigen Kommission für Rechts- und Verwaltungsvereinfachung auf der Grundlage einer Befragung von Beteiligten und Betroffenen*, Bonn: Bundesministerium des Innern.
- Bundesministerium des Innern* (Hrsg.), 2002: *Der Mandelkern-Bericht. Auf dem Weg zu besseren Gesetzen, Abschlussbericht*, 13. November 2001, Berlin: BMI.
- Bundesministerium des Innern*, 2004: *Initiative Bürokratieabbau. Zwischenbericht nach zwölf Monaten*, Berlin: Bundesministerium des Innern.

- Bundesministerium des Innern*, 2005: Initiative Bürokratieabbau. 2. Zwischenbericht, Berlin: Bundesministerium des Innern.
- Bundesministerium für Justiz*, 1999: Handbuch der Rechtsförmigkeit. Empfehlungen des Bundesministeriums der Justiz zur einheitlichen rechtsförmlichen Gestaltung von Gesetzen und Rechtsverordnungen nach § 38 Abs. 3 GGO II, Köln: Bundesanzeiger Verlag.
- Bundesministerium für Wirtschaft* (Hrsg.), 1994: Investitionsförderung durch flexible Genehmigungsverfahren. Bericht der Unabhängigen Expertenkommission zur Vereinfachung und Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, Baden-Baden: Nomos.
- Die Bundesregierung*, 2007: Bürokratiekosten: Erkennen – Messen – Abbauen. Bericht der Bundesregierung 2007 zur Anwendung des Standardkostenmodells, Berlin.
- Dose, Nicolai*, 1994: Beschleunigung von Genehmigungsverfahren durch verbesserte Organisationsstrukturen der öffentlichen Verwaltung, in: Nicolai Dose/Bernd Holznagel/Volker Weber (Hrsg.), Beschleunigung von Genehmigungsverfahren. Vorschläge zur Verbesserung des Industriestandortes Deutschland, Bonn: Economica Verlag, 219-241.
- Dose, Nicolai*, 2006: Verrechtlichung und die Steuerungsfähigkeit von Recht, in: Michael Becker/Ruth Zimmerling (Hrsg.), Politik und Recht, PVS-Sonderheft 2006, Wiesbaden: VS Verlag, 503-522.
- Eckert, Lucia*, 1997: Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, Speyerer Forschungsberichte 164, Speyer.
- Ellwein, Thomas*, 1986: Diskussionsbeitrag während des Cappenberger Gesprächs am 21. März 1986 in Speyer, in: Karl Teppe (Hrsg.), Der Zustand des Rechtsstaates, Köln: W. Kohlhammer/Grote'sche Verlagsbuchhandlung, 54-57.
- Ellwein, Thomas*, 1989: Verwaltung und Verwaltungsvorschriften. Notwendigkeit und Chance der Vorschriftenvereinfachung, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Ellwein, Thomas/Hesse, Joachim Jens* (Hrsg.), 1985: Verwaltungsvereinfachung und Verwaltungspolitik, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Europäische Kommission*, 2005: Leitfaden zur Folgenabschätzung,
- Fliedner, Ortlieb*, 2001: Gute Gesetzgebung. Welche Möglichkeiten gibt es, bessere Gesetze zu machen?, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Fliedner, Ortlieb*, 2004: Moderner Staat – moderne Gesetzgebung? Sieben Thesen für bessere Gesetze, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Fliedner, Ortlieb/Hadamik, Sabine*, 2006: Weniger Gesetze durch Privatisierung öffentlicher Aufgaben?, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Grande, Edgar*, 1993: Entlastung des Staates durch Liberalisierung und Privatisierung? Zum Funktionswandel des Staates im Telekommunikationssektor, in: Rüdiger Voigt (Hrsg.), Abschied vom Staat – Rückkehr zum Staat, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 371-392.
- Grande, Edgar*, 1997: Vom produzierenden zum regulierenden Staat: Möglichkeiten und Grenzen von Regulierung und Privatisierung, in: Klaus König/Angelika Benz (Hrsg.), Privatisierung und staatliche Regulierung. Bahn, Post und Telekommunikation, Rundfunk, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 576-591.
- Hill, Hermann*, 1988a: Akzeptanz des Rechts – Notwendigkeit eines besseren Politikmanagements, in: Juristen Zeitung, 43. Jhrg., 377-381.
- Hill, Hermann*, 1988b: Das Verhältnis des Bürgers zum Gesetz, in: Die Öffentliche Verwaltung, 41. Jhrg., 666-670.
- Hill, Hermann*, 2004: Bürokratieabbau und Verwaltungsmodernisierung, in: Die Öffentliche Verwaltung, 57. Jhrg., 721-729.
- Hill, Hermann*, 2007: Recht als Geschäftsmodell. Von Better Regulation to New Regulation, in: Die Öffentliche Verwaltung, 60. Jhrg., 809-819.
- Holt Schneider, Rainer*, 1991: Normenflut und Rechtsversagen. Wie wirksam sind rechtliche Regelungen?, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Ifo-Institut*, 2006: Ifo-Managerbefragung „Bürokratie“ April 2006, [http://www.cesifo-group.de/portal/page?\\_pageid=36,1260304&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&item\\_link=mgr-buerokr-0406.htm](http://www.cesifo-group.de/portal/page?_pageid=36,1260304&_dad=portal&_schema=PORTAL&item_link=mgr-buerokr-0406.htm) (Stand: 31. Dez. 2006), München.

- Innenministerium Baden-Württemberg* (Hrsg.), 1989: Richtlinie zum Erwerb des Feuerwehr-Leistungsabzeichnens Baden-Württemberg in GOLD, Stuttgart, München, Hannover: Richard Boorberg Verlag.
- Institut für Mittelstandsforschung*, 2006: Ermittlung bürokratischer Kostenbelastungen in ausgewählten Bereichen. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, IfM-Materialien Nr. 166, Bonn: Institut für Mittelstandsforschung.
- Jann, Werner*, 2004: Verwaltungsmodernisierung auf Bundesebene, in: Werner Jann/Jörg Bogumil/Geert Bouckaert/Dietrich Budäus/Lars Holtkamp/Leo Kibler/Sabine Kuhlmann/Erika Mezger/Christoph Reichard/Hellmut Wollmann (Hrsg.), Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren, Berlin: Edition Sigma, 100-111.
- Jann, Werner*, 2005: Bürokratieabbau: Über einige Missverständnisse der aktuellen Debatte, in: Wirtschaftsdienst, 85. Jhrg., 627-631.
- Jann, Werner/Wegrich, Kai*, 2004: Governance und Verwaltungspolitik, in: Arthur Benz (Hrsg.), Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 193-214.
- Jann, Werner/Wegrich, Kai/Tiessen, Jan*, 2007: „Bürokratisierung“ und Bürokratieabbau im internationalen Vergleich – wo steht Deutschland?, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Jann, Werner/Jantz, Bastian*, 2008: Bürokratiekostenmessung in Deutschland – „Bürokratieabbau und bessere Rechtssetzung“ der Großen Koalition, Ms., erscheint in: Zeitschrift für Gesetzgebung, 23. Jhrg., Heft 1.
- Jarass, Hans D./Pieroth, Bodo*, 2007: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar, 9. Auflage, München: Verlag C. H. Beck.
- Klages, Helmut*, 2006: Wie lässt sich Bürokratisierung „unsichtbar“ machen? Das Bürgeramt als Paradigma, in: Verwaltung und Management, 12. Jhrg., 7-13.
- Koch-Mehrin, Silvana*, 2006: Wenn Abgeordnete zu Erfüllungsgehilfen werden. Deutschlands Politik verschenkt ihren Einfluß auf die Gesetzgebung der Europäischen Union, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 23.07.2005, Nr. 29, 6.
- Kodolitsch, Paul von*, 2001: Regelungsflut und Regelungsdichte – Gegenstrategien, in: Zeitschrift für Gesetzgebung, 16. Jhrg., 164-171.
- Kohl, Helmut*, 1983: Programm der Erneuerung: Freiheit, Mitmenschlichkeit, Verantwortung, Regierungserklärung, abgegeben vor dem Deutschen Bundestag in Bonn am 4. Mai 1983.
- König, Klaus*, 1985: Verwaltungsvereinfachung aus der Sicht der Bundesebene, in: Thomas Ellwein/Joachim Jens Hesse (Hrsg.), Verwaltungsvereinfachung und Verwaltungspolitik, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 71-78.
- König, Klaus*, 1988: Zur Überprüfung von Rechtsetzungsvorhaben des Bundes, in: Dieter Grimm/Werner Maihofer (Hrsg.), Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik, Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie, Opladen: Westdeutscher Verlag, 171-184.
- König, Klaus*, 2002: Zur Typologie öffentlicher Verwaltung, in: Carl-Eugen Eberle/Martin Ibler/Dieter Lorenz (Hrsg.), Der Wandel des Staates vor den Herausforderungen der Gegenwart. Festschrift für Winfried Brohm zum 70. Geburtstag, München: Verlag C. H. Beck, 693-708.
- König, Klaus*, 2006: Management in einer legalistischen Verwaltungskultur, in: Werner Jann/Manfred Röber/Hellmut Wollmann (Hrsg.), Public Management – Grundlagen, Wirkungen, Kritik. Festschrift für Christoph Reichard zum 65. Geburtstag, Berlin: Edition Sigma, 23-34.
- König, Klaus/Theobald, Christian*, 1998: Liberalisierung und Regulierung netzgebundener Güter und Dienste, in: Klaus Grupp/Michael Ronellenfitsch (Hrsg.), Planung – Recht – Rechtsschutz. FS für Willi Blümel zum 70. Geburtstag am 6. Januar 1999, Berlin: 277-308.
- Kroker, Rolf/Lichtblau, Karl/Röhl, Klaus-Heiner*, 2003: Abbau von Bürokratie in Deutschland. Mehr als die Abschaffung von Einzelvorschriften. Gutachten für den Gemeinschaftsausschuss der Deutschen Gewerblichen Wirtschaft, Köln: Institut der deutschen Wirtschaft.
- Lenk, Klaus/Klee-Kruse, Gudrun*, 2000: Multifunktionale Serviceläden. Ein Modellkonzept für die öffentliche Verwaltung im Internet-Zeitalter, Berlin: Edition Sigma.
- Mayntz, Renate/Feick, Jürgen*, 1982: Gesetzesflut und Bürokratiekritik: Das Problem der Überregulung im Spiegel der öffentlichen Meinung, in: Die Verwaltung, 15. Jhrg., 281-299.

- Merkel, Angela*, 2005: Erste Regierungserklärung, abgegeben vor dem Deutschen Bundestag in Berlin am 30. Nov. 2005. Download unter: [www.unser-parlament.de/download/SHOW/reden\\_und\\_dokumente/1990\\_2005/reg\\_2005/](http://www.unser-parlament.de/download/SHOW/reden_und_dokumente/1990_2005/reg_2005/) (abgerufen am 03.01.2007), Berlin.
- Müller, Erika*, 1989: Gesetzgebung im historischen Vergleich. Ein Beitrag zur Empirie der Staatsaufgaben, Pfaffenweiler: Centaurus-Verlagsgesellschaft.
- Plehwe, Dieter*, 2007: Zahlenpolitik, in: MZB-Mitteilungen, Heft 117, 7-11.
- Prätorius, Rainer*, 2006: Bürokratie, in: Rüdiger Voigt/Ralf Walkenhaus (Hrsg.), Handwörterbuch zur Verwaltungsreform, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 58-62.
- Röhl, Klaus-Heiner*, 2006: Bürokratieabbau – Analysen und Handlungsempfehlungen, Arbeitspapier Nr. 163 der Konrad-Adenauer-Stiftung, Berlin: Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Sachverständigenrat „Schlanker Staat“*, 1998a: Abschlußbericht, 2. Auflage, Bonn: BMI.
- Sachverständigenrat „Schlanker Staat“*, 1998b: Materialband, 2. Auflage, Bonn: BMI.
- Schneider, Volker H.*, 2002: Europäisierung zwischen Markt und Bürokratie. Eine Einführung in die Problematik, in: Volker H. Schneider (Hrsg.), Entgrenzte Märkte – grenzenlose Bürokratie? Europäisierung in Wirtschaft, Recht und Politik, Frankfurt, New York: Campus Verlag, 15-31.
- Schüller, Hans*, 2003: „Teststrecke Steuerrecht“ – Qualitätsverbesserung durch retrospektives Gesetzesscontrolling der Finanzverwaltung, in: Deutsches Steuerrecht, 1949-1953.
- Seibel, Wolfgang*, 1986: „Steuerungsversagen“ des Rechts. Auf der Suche nach Abhilfe. Eine kritische Durchsicht der „Entbürokratisierungs“-Berichte der Bundesländer, in: Rüdiger Voigt (Hrsg.), Recht als Instrument der Politik, Opladen: Westdeutscher Verlag, 256-278.
- Sellner, Dieter*, 1988: Immissionsschutzrecht und Industrieanlagen, 2. Auflage, München: C.H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung.
- Tiggemann, Klaus*, 1979: Die unaufhaltsame Flut?, in: Materialien zur politischen Bildung, Bonn, 30-36.
- Wirtz, Alfred*, 2007: Zulassung und Überwachung von Industrieanlagen im Umweltgesetzbuch. Die integrierte Umweltbehörde, Forum Umweltgesetzbuch, Heft 3, hrsg. vom Umweltbundesamt, Dessau.
- Zier, Matthias*, 2004: Warum braucht Mecklenburg-Vorpommern ein Seilbahngesetz?, in: [europa-digital.de](http://europa-digital.de), vom 01.04.2004.

*Anschrift des Autors:* PD Dr. Nicolai Dose, FernUniversität in Hagen, Lehrgebiet Politikwissenschaft I: Staat und Regieren, Vertreter des Lehrgebiets, D-58084 Hagen  
E-mail: [Nicolai.Dose@FernUni-Hagen.de](mailto:Nicolai.Dose@FernUni-Hagen.de)