ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Behnke, Nathalie; Bernhard, Jonas

Research Report

Kulturelle Ursachen der Überbürokratisierung

Studien

Provided in Cooperation with:
Foundation for Family Businesses / Stiftung Familienunternehmen

Suggested Citation: Behnke, Nathalie; Bernhard, Jonas (2025) : Kulturelle Ursachen der Überbürokratisierung, Studien, ISBN 978-3-948850-59-3, Stiftung Familienunternehmen, München

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/325327

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Stiftung
Familienunternehmen

Kulturelle Ursachen der Überbürokratisierung

Impressum

Herausgeber:

Stiftung Familienunternehmen

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
www.familienunternehmen.de

Erstellt von:

TECHNISCHE UNIVERSITÄT DARMSTADT

Technische Universität Darmstadt
FB 2, Institut für Politikwissenschaft
Residenzschloss 1
64283 Darmstadt

Prof. Dr. Nathalie Behnke und Jonas Bernhard, M.A.

https://www.politikwissenschaft.tu-darmstadt.de/institut/arbeitsbereiche_und_nachwuchsgruppen/oeffentliche_verwaltung_public_policy/index.de.jsp

© Stiftung Familienunternehmen, München 2025

Titelbild: TacioPhilip | iStock

Abdruck und Auszug mit Quellenangabe

ISBN: 978-3-948850-59-3

Zitat (Vollbeleg):

Stiftung Familienunternehmen (Hrsg.): Kulturelle Ursachen der Überbürokratisierung, erstellt von Nathalie Behnke und Jonas Bernhard, TU Darmstadt, München 2025, www.familienunternehmen.de

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse V

A. Einleitung – Zielsetzung der Studie 1

B. Zentrale Konzepte 5

I. Überbürokratisierung 5

II. Verwaltungskultur 9

III. Verwaltungskultur als Ursache von Überbürokratisierung 13

C. Öffentliches Baurecht und Baugenehmigungsverfahren 15

D. Methodisches Vorgehen 19

E. Ergebnisse 23

I. Formen der Überbürokratisierung 23

II. Verwaltungskulturelle Ursachen von Überbürokratisierung 28

1. Verwaltungskultur in der Vollzugsverwaltung 28

2. Verwaltungskultur in der Ministerialbürokratie 33

III. Weitere Ursachen der Überbürokratisierung 36

F. Handlungsempfehlungen 43

I. Handlungsempfehlungen für die Vollzugsverwaltung 43

1. Kommunale Behördenleitungen 43

2. Landesgesetzgeber 45

3. Bundesgesetzgeber 46

II. Handlungsempfehlungen für die Ministerialverwaltung 46

1. Ermöglichende Rechtsetzung als Leitmotiv 46

2. Verbesserte Qualität und Praxistauglichkeit der Rechtsetzung 47

III. Abschließende Überlegungen 48

Tabellenverzeichnis 51

Abbildungsverzeichnis 53

Abkürzungsverzeichnis 55

Literaturverzeichnis 57

Anhang 63

Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse

Die wichtigsten Ergebnisse der Studie lassen sich in den folgenden zentralen Punkten zusammenfassen:

1. Die Verwaltungskultur in Deutschland ist stark durch die legalistische Verwaltungstradition geprägt. **Rechtssicherheit** und **Rechtsstaatlichkeit** sind dominante Leitmotive des Handelns, auch wenn bei der Verwaltung eine ausgeprägte **Serviceorientierung** vorhanden ist. Wo **Handlungsspielräume** bestehen, werden sie in der Vollzugsverwaltung **restriktiv und risikoscheu** ausgelegt. Bei der Formulierung von Regelungsentwürfen wird mehr Wert auf **juristische Perfektion** als auf Praxisbezug und Vollzugsorientierung gelegt.

Legalistische Verwaltungskultur in Deutschland: Risikoaversion, Perfektion, aber auch Serviceorientierung

2. Die **Überbürokratisierung** und **Dysfunktionalität** am Beispiel des Baurechts und seiner Umsetzung – auf das sich diese Studie exemplarisch konzentriert – sind gekennzeichnet durch zu viele, zu detaillierte, zu komplizierte und teils widersprüchliche Vorschriften. Die Regeln setzen Maximal- anstatt Minimalstandards. Die zu hohe Regelungsdichte und -tiefe ist dadurch entstanden, dass die vier Ebenen – EU, Bund, Land und Kommune – seit 75 Jahren fortwährend neue Regelungen erlassen haben. Die Komplexität wird erhöht, weil sich die einzelnen **Rechtsbereiche unabgestimmt voneinander entwickelt** haben und das **Mehrebenensystem** der Rechtsetzung bei der EU und dem Bund mit der Verwaltungsvollzugsebene auf Länder- und Kommunalebene nicht ineinandergreift.

3. Generell deuten fast alle Handlungsempfehlungen auf die Notwendigkeit eines echten Kulturwandels sowohl in der Vollzugsverwaltung als auch in der Ministerialbürokratie hin: **Weg von einer Kultur der Absicherung hin zu einer Kultur des Ermöglichens**. Misstrauen muss durch Zutrauen ersetzt werden, Kontrolle durch Eigenverantwortung, Angst vor Fehlern durch eine autonome Abschätzung von Handlungsfolgen, die Orientierung am Buchstaben des Gesetzes durch eine Orientierung am Zweck der Regelung.

Kulturwandel weg von Absicherung zu Ermöglichung

4. Die **Silo-Mentalität** kann überwunden werden, wenn in Behörden horizontale Koordination institutionalisiert wird, etwa über Projektorganisationen und regelmäßige Treffen. Ergänzend sollte in der **Aus- und Weiterbildung** der Verwaltungsmitarbeiter wieder mehr Wert auf übergreifende Verständnisse gelegt werden, um statt **Spezialisten Generalisten** auszubilden. Häufigere Wechsel der Position innerhalb der Behörde und Praktika auf der ‚Gegenseite' der Privatwirtschaft verbessern das wechselseitige Verständnis.

5. Frühzeitige Beratung von Bauherrn und Planern **bereits vor der Antragstellung** reduziert auf beiden Seiten den Zeitaufwand für Genehmigungsverfahren.

6. Begünstigt wird die Wucherung der Regeln durch ein hohes **Anforderungsniveau** in der **Bevölkerung** an umfangreiche **Schutzregeln** (Brandschutz, Datenschutz, Arbeitsschutz, Artenschutz, Bodenschutz, Gewässerschutz, Immissionsschutz, Klimaschutz ...). Diese werden von Interessengruppen häufig im Klageweg eingefordert, wodurch auch die Politik

Priorisierung der Schutzgüter durch die Politik

unter Druck gerät, den Anforderungen nachzugeben. **Der Gesetzgeber muss eine klare Priorisierung von Schutzgütern vorgeben**, um Genehmigungsverfahren zu beschleunigen. Verbleibende Konflikte zwischen Schutzgütern im konkreten Verfahren sollten im **Verhandlungsweg, das heißt an runden Tischen**, ausgeräumt und einvernehmlich zielführende Lösungen gefunden werden.

7. Im Grundsatz sollte den **Bürgern wieder mehr Eigenverantwortung** zugemutet werden. Der Staat muss nicht jedes individuelle Risiko und Bedürfnis absichern. Hierfür muss in Kauf genommen werden, dass in gewissem Umfang Einzelfälle nicht vollkommen berücksichtigt werden oder auch ein gewisses Maß an Missbrauch möglich ist. Diese ‚Kosten' sind geringer als die ‚Kosten' der Überbürokratisierung.

8. Die Dominanz der Regelorientierung in der Vollzugsverwaltung kann verringert werden, wenn in der Rechtsetzung bereits darauf geachtet wird, dass mit Hilfe von **mehr Ermessensregeln und weniger detaillierte Vorgaben** möglichst viel Handlungsspielraum eingeräumt wird. Vor allem muss den Mitarbeitern in den Ministerien für die Gesetzesvorbereitung mehr Zeit eingeräumt werden.

Verantwortung durch Führungspersonen

9. Ein entscheidender Ansatz für einen Kulturwandel zu mehr Eigenverantwortung, Pragmatismus und Ergebnisorientierung ist, **wenn eine Behördenleitung Verantwortung übernimmt**, den Mitarbeitern den Rücken stärkt, für eine konstruktive Fehlerkultur sorgt und den Mitarbeitern die Angst vor den Konsequenzen von eigenständigem Handeln nimmt. Dazu bedarf es einer umfassenden Qualifizierung von Führungskräften.

10. Der Perspektivwechsel bei Normsetzern und Normanwendern in der Verwaltung setzt eine Reform der **Aus- und Weiterbildungswege** voraus. Breiter aufgestellte Studiengänge und Lehrprogramme, verpflichtende Praxisphasen in Ausbildung und Studium, verpflichtende Weiterbildungen, andere Rekrutierungs- und Beförderungskriterien können hier in die erwünschte Richtung wirken. Das Dienstrecht sollte **so angepasst** werden, dass ein Sektorwechsel zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor – etwa im Wege von Abordnungen – einfacher und attraktiver wird.

A. Einleitung – Zielsetzung der Studie

Verwaltungsvorgänge werden in Deutschland seit Jahren immer aufwändiger und komplizierter. Gesetze und Vorschriften verlangen von Bürgern[1] und Unternehmen die minutiöse Beachtung von Vorgaben, und auch Verwaltungen selbst berichten zunehmend darüber, dass sie der Vorschriftenflut nicht mehr Herr werden, die ihr Handeln reguliert. Landwirte, niedergelassene Ärzte, Freiberufler und Handwerker klagen ebenso wie Unternehmer über die zunehmende bürokratische Belastung, die ihnen auferlegt wird, die Liste absurd anmutender Beispiele ist beliebig lang.

So berichtet beispielsweise der Tübinger Oberbürgermeister Boris Palmer, dass bereits der Hinweis auf den Ruf eines seltenen Vogels – des sogenannten „Ziegenmelkers" – den Erweiterungsbau eines Tübinger Krankenhauses verhinderte. Um den Lebensraum des Vogels zu sichern, der niemals mehr gesichtet wurde, hätten 10 Hektar Wald gerodet werden müssen. Das bedeutete das Aus für den Klinikbau.[2]

Das Baugenehmigungsverfahren ist einer der Verwaltungsvorgänge, die durch Bürokratie besonders belastet sind. Nicht nur Wohnungsnot und Energiewende machen es zwingend notwendig, dass Bauvorhaben in Deutschland schnell umgesetzt werden können. Auch für die Privatwirtschaft ist die Baugenehmigung häufig existenziell, um ein Gewerbe eröffnen, erweitern oder fortführen zu können. In starkem Gegensatz zu dieser Dringlichkeit sind Baugenehmigungsverfahren aufwändig, umfangreich, hoch kompliziert und dauern oftmals zu lange. Drastische Beispiele zeigen, dass verzögerte Genehmigungsverfahren Unternehmen in den Ruin treiben können.

Baugenehmigungsverfahren sind durch Bürokratie besonders belastet

> *„Also, ich weiß von einem Café in der Innenstadt. Oder beziehungsweise einer gastronomischen Nutzung in der Innenstadt, also in ganz zentraler Lage. Die haben eine Fläche angemietet, gepachtet, zahlen da einen Pachtbetrag monatlich und brauchen aber eine Nutzungsänderung, eine baurechtliche, die sie nicht bekommen. Und da warten sie jetzt fast schon zwei Jahre drauf. Und sie zahlen in der Zeit Pacht und es ist ein Betrag, der sich mittlerweile zu einer sechsstelligen*

1 Wo Personenbezeichnungen das generische Maskulin verwenden, sind alle Geschlechter von den Verfassern der Studie mit intendiert.

2 Diese Geschichte hat OB Palmer wiederhot berichtet, bspw. in seiner Neujahrsrede vom 19.01.2024 (Südwestpresse 19.11.2024).

Summe aufgelaufen hat. Also das ist ja dann kein Riesenunternehmen, das ist halt ein kleines Café." (IP 17: 19)

Forderungen zum Bürokratieabbau von Verbänden und Unternehmen

Viele Unternehmen und unternehmerische Interessenverbände kritisieren daher das Baugenehmigungsverfahren als überbürokratisiert und fordern deutliche Vereinfachungen. So verlangt etwa die Industrie- und Handelskammer (IHK) Region Stuttgart in ihren „Forderungen zum Bürokratieabbau":

„Jede Genehmigung gilt als erteilt, wenn die zuständige Behörde nicht binnen acht Wochen abschließend über den Antrag entschieden hat. Die eingereichten Unterlagen gelten als vollständig, wenn die zuständige Behörde nicht binnen vier Wochen weitere Dokumente nachfordert." (IHK Region Stuttgart, o. Datum)

Existierende Institutionen und Verfahren zur Begrenzung von Bürokratie

Aufseiten der Politik wird das Ziel des Bürokratieabbaus zumindest in der politischen Rhetorik hoch priorisiert. Seit bald 20 Jahren setzen sich Gremien wie der Nationale Normenkontrollrat (NKR, gegründet 2006) oder Stabsstellen zum Bürokratieabbau[3] dafür ein, Regelungen abzuschaffen, zu vereinfachen und neue Regeln praxistauglicher zu machen. Doch diese Anstrengungen sind nur mäßig erfolgreich. Der letzte Jahresbericht des Nationalen Normenkontrollrats von 2023 beziffert einen nie dagewesenen Anstieg des so genannten Erfüllungsaufwandes um rund 9,3 Mrd. Euro auf nun 26,8 Mrd. Euro, was einem Rekordzuwachs um über 50 Prozent gegenüber dem Vorjahr entspricht. Die gesamte Bürokratiebelastung der Wirtschaft durch Bundesregelungen ist damit auf über 65 Mrd. Euro angewachsen (NKR 2023, S. 15). Größter Treiber der bürokratischen Lasten in 2023 war das Gebäudeenergiegesetz (NKR 2023, S. 11). Und auch das erst kürzlich zum 23. Oktober 2024 in Kraft getretene Bürokratieentlastungsgesetz IV macht nur wenig Hoffnung, wenn man die begrenzten Umsetzungserfolge vorhandener Entlastungs- und Beschleunigungsgesetze betrachtet, die manchmal gerade den entgegengesetzten Effekt hervorgerufen haben (mdr 16.05.2024).

Vorliegende Studien zeigen außerdem, dass das **Wissen** über Bürokratiefolgen bei den Gesetzgebern in Bund und Ländern durchaus vorhanden ist.[4] Gesetzentwürfe müssen Schätzungen über intendierte und nicht-intendierte Gesetzesfolgen beziffern, wie durch §§ 43 und 44 der

3 Neben dem Nationalen Normenkontrollrat gibt es Normenkontrollräte der Länder in Baden-Württemberg, Bayern, Sachsen und Thüringen. Außerdem verfügen der Bund im Justizministerium sowie einige Länder wie etwa Baden-Württemberg und Bayern über Bürokratieabbaustellen. Auch die IHK'n in Nordrhein-Westfalen und Niedersachsen verfügen über eigene Clearingstellen zum Bürokratieabbau. Alle diese Stellen unterstützen die Gesetzgeber in Bund und Ländern mit Beratung bei Bürokratieabbau und Bürokratievermeidung.

4 Die Stiftung Familienunternehmen hat eine Reihe von ländervergleichenden Studien zu besonders bürokratieintensiven Regelungen beauftragt, die gemeinsam diesen Befund bestätigt haben. Das waren zur A1-Bescheinigung: Stiftung Familienunternehmen 2022; zur DSGVO: Stiftung Familienunternehmen 2023a; zur Entsenderichtlinie: Stiftung Familienunternehmen 2023b; sowie zum Transparenzregister: Stiftung Familienunternehmen 2023c, s. https://www.familienunternehmen.de/de/publikationen.

Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) vorgeschrieben (Fliedner 2006, S. 11; OECD 2010, S. 70). Diese werden jedoch in den Beratungen der Bundestagsausschüsse nicht systematisch zur Kenntnis genommen. Auch wurde der Bestand an Vorgaben und Institutionen, um die Gesetzesqualität zu evaluieren und zu verbessern, ständig erweitert (WD 2020, S. 4). Dies hat jedoch bislang nicht dazu geführt, dass sich die Qualität der Gesetze im Hinblick auf die Folgen und Lasten, die sie erzeugen, merklich verbessert hätte. Im Gegenteil: Obwohl Akteure in Regierung und Parlament also hinreichend über die erwartbaren Folgen informiert sind, beschließen sie Gesetze und Rechtsverordnungen, die in der Praxis eine hohe und offensichtlich auch unnötige Bürokratielast erzeugen.

Die Dringlichkeit des Bürokratieabbaus im Allgemeinen und im Baugenehmigungsverfahren im Besonderen steht außer Frage. Fraglich ist vielmehr, warum nicht nur der Bürokratieabbau nur unzureichend gelingt, sondern im Gegenteil trotz des Bemühens um Verringerung von Regeln die bürokratische Belastung weiterhin und beschleunigt zunimmt.

Föderaler Staatsaufbau als Treiber für Bürokratisierung

Im öffentlichen Diskurs über Bürokratieabbau wird häufig die Staatsstruktur als wichtiger Treiber der Bürokratisierung genannt. Der Föderalismus mit seinen geteilten Zuständigkeiten, und darüber hinaus die Mehrebenenstruktur mit der EU als vierter Ebene der Rechtsetzung, tragen unstreitig dazu bei, dass die Dichte und potenziell auch die Widersprüchlichkeit der Normen stetig zunehmen.[5] Seltener werden hingegen die **organisationale** und die **individuelle** Ebene des öffentlichen Sektors als Verursacher für bürokratische Lasten untersucht. Sowohl in der Norm**setzung** als auch in der Norm**umsetzung** kommt aber den Menschen, die in Regierungen und Verwaltungen arbeiten, eine wichtige Rolle zu: Die Ministerialbürokratie erarbeitet Vorschläge für die Ausgestaltung von Policies und formuliert konkrete Gesetzentwürfe sowie Verwaltungsvorschriften. Die Vollzugsverwaltung interpretiert die Normen in der Anwendung und kann hierbei im Rahmen ihres Ermessensspielraums sowie bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe enger am Buchstaben des Gesetzes oder freihändiger agieren, um den Sinngehalt einer Regelung bestmöglich zur Anwendung zu bringen. Manchmal benötigt es eben eine **‚brauchbare Illegalität'** im Verwaltungshandeln, um dem eigentlichen Sinn einer Regelung zu Geltung zu verhelfen (Luhmann 1964, S. 304; Kühl 2020). Wie diese Abwägungsentscheidungen getroffen werden, ob Regeln weit oder eng, allgemein oder detailliert, an einem von Vertrauen oder Misstrauen geprägten Menschenbild orientiert formuliert und umgesetzt werden, das hängt weitgehend von der **Verwaltungskultur** ab, die in einem Land vorherrscht. **Ziel der hier vorgelegten Studie** ist es daher,

5 Zum Beitrag der EU-Rechtsetzung zur Überbürokratisierung in Deutschland s. BT-Drs. 20/12167 vom 02.07.2024: „Übererfüllung von EU-Rechtsakten, sogenanntes Gold-Plating, in der 20. Legislaturperiode".

Ziele der Untersuchung

1. **diese vorherrschende Verwaltungskultur in Deutschland konzeptionell und empirisch zu erfassen sowie**
2. **zu untersuchen, wie sich die Verwaltungskultur auf die Überbürokratisierung auswirkt.**

Es geht also nicht darum, das Phänomen der Überbürokratisierung insgesamt und umfassend zu erklären. Vielmehr zielt die Studie darauf ab, ein bestimmtes Bündel an Erklärungsfaktoren, nämlich die verwaltungskulturellen Aspekte der Normsetzung und der Normumsetzung, daraufhin zu untersuchen, wie sie die Ausbildung von Überbürokratisierung befördern. Um die Verwaltungskultur empirisch zu erfassen, wurden leitfadengestützte Interviews mit Verwaltungsmitarbeitenden geführt (vgl. Abschnitt D). Ergänzend greift die hier vorgelegte Analyse auch auf Informationen über die Wahrnehmung aus Sicht von Unternehmen zurück, die in einer parallel angefertigten Studie erhoben wurden. Im Sommer 2024 führte das ifo-Institut im Auftrag der Stiftung Familienunternehmen eine standardisierte Befragung über die wahrgenommenen bürokratischen Belastungen in Unternehmen durch. Diese Daten wurden uns zur Sekundärnutzung zur Verfügung gestellt. Die Studie zitieren wir im Folgenden als ‚Stiftung Familienunternehmen 2024'. Die **Wirkzusammenhänge zwischen Verwaltungskultur und Überbürokratisierung**, die aus den Interviews in Zusammenschau mit ergänzenden Daten und Informationen ersichtlich werden, nehmen wir als Grundlage, um **Handlungsempfehlungen** abzuleiten, wie man der Überbürokratisierung von Seiten der Verwaltungskultur entgegenwirken kann.

B. Zentrale Konzepte

Zunächst werden die konzeptionellen und faktischen Hintergründe zur Zielsetzung der Studie erläutert. Die zentralen Variablen – Überbürokratisierung als abhängige Variable und Verwaltungskultur als unabhängige Variable – werden definiert.

I. Überbürokratisierung

Überbürokratisierung drückt rein sprachlich ein **‚zu viel' an Bürokratie** aus, wobei auch das Wort ‚Bürokratie' für sich genommen bereits eine negative Konnotation hat. Die Wortschöpfung ‚Bürokratie' wird dem französischen Ökonomen Vincent de Gournay zugeschrieben, der den Begriff im vorrevolutionären Frankreich geprägt haben soll mit der Absicht, die ‚Herrschaft aus den Büros heraus' zu kritisieren. In Deutschland erhielt der Begriff in Max Webers Bürokratietheorie zu Beginn des 20. Jahrhunderts eine neutralere und empirisch-analytische Bedeutung. Dennoch wird auch in modernen Diskursen das Wort Bürokratie häufig im negativen Sinne verwendet, um die Langsamkeit, den Formalismus und die Hierarchie der öffentlichen Verwaltung zu kritisieren. Der Begriff der Überbürokratisierung als ein ‚zu viel' an Bürokratie trägt über diese Kritik hinaus noch die weitergehende Bedeutung, dass die bürokratischen Regelungen und Prozesse **dysfunktional wirken**, also ihrem eigentlichen Ziel entgegenstehen.

Überbürokratisierung ist beides: objektiv messbare Belastung und subjektive Wahrnehmung

Als wissenschaftliches Konzept wird Überbürokratisierung zum einen als eine **objektiv messbare Belastung** verstanden, die durch konkrete staatliche Handlungen verursacht ist. In diesem Sinne ergibt sich eine Chance zur Reduktion der bürokratischen Last, wenn die entsprechenden Handlungen unterbleiben oder verändert werden. Zum anderen spielt aber auch die **subjektive Wahrnehmung** von Belastung eine Rolle. Was der eine als Belastung wertet, mag für die andere eine sinnvolle Absicherung darstellen (Halling und Baekgaard 2024, S. 180). Ob Überbürokratisierung als dysfunktionale Ausprägung von Bürokratie vorhanden ist, lässt sich teilweise also objektiv feststellen, liegt aber jedenfalls teilweise auch im Auge des Betrachters.

Während bürokratische Lasten oder Überbürokratisierung im deutschen Sprachgebrauch alle Lasten umfassen, die bei verschiedenen Normadressaten entstehen, wird im englischen Sprachgebrauch zwischen Arten von Belastungen unterschieden. ‚Red Tape' (der Ausdruck geht zurück auf das rote Korrekturband bei mechanischen Schreibmaschinen) bezeichnet überflüssige Bürokratie und hinderliche Vorschriften (Pandey und Moynihan 2006), wohingegen ‚Administrative Burden' subjektive und objektive Belastungen umschreibt, ohne eine Aussage darüber zu treffen, ob diese notwendig oder überflüssig sind.

In Deutschland spielt als (objektives) Maß der Überbürokratisierung der sogenannte ‚Erfüllungsaufwand' eine zentrale Rolle. Gemäß der Definition des statistischen Bundesamtes (Statisisches Bundesamt, o. Jahr) misst der Erfüllungsaufwand

> *„den Zeitaufwand und die Kosten, die den Normadressaten Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft und Verwaltung durch die Befolgung einer gesetzlichen Vorgabe entstehen. Dazu zählen beispielsweise Dokumentations- und Meldepflichten (wie die Meldung sozialversicherungspflichtig Beschäftigter), Kennzeichnungspflichten (wie das Energielabel für Elektrogeräte) oder die Mitwirkung bei Kontrollen (wie die Außenprüfung durch das Finanzamt), aber auch die Einhaltung gesetzlich vorgeschriebener technischer Mindeststandards oder Vorgaben bezüglich des Arbeits- und Tierschutzes."*

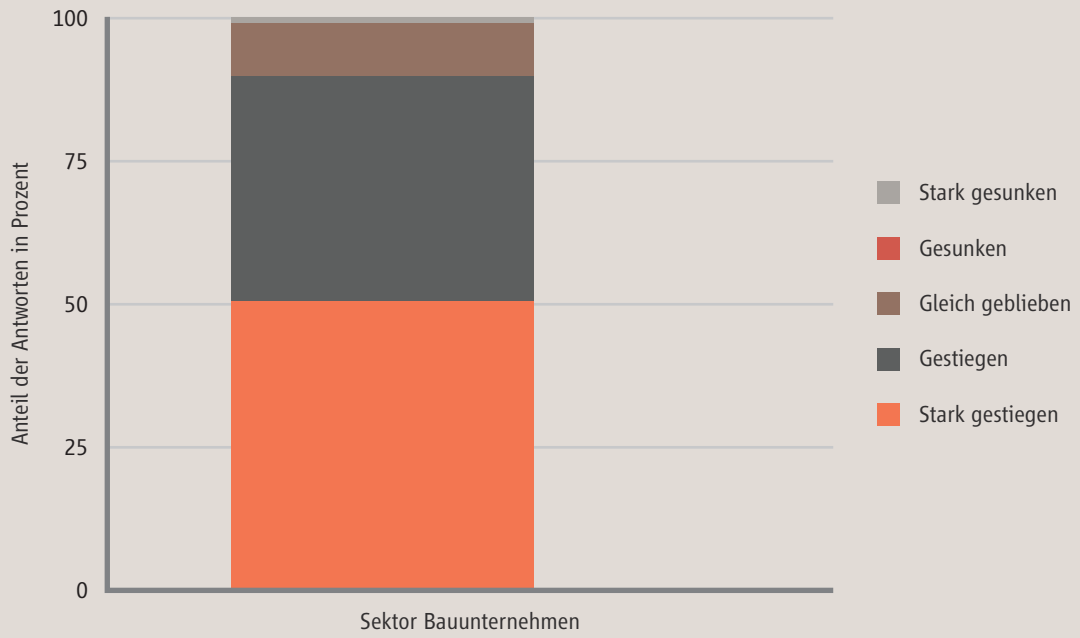
Allerdings drückt der Erfüllungsaufwand zunächst nur einen durch bürokratische Anforderungen ausgelösten Zeit- und Ressourcenaufwand der Normadressaten aus. Dieser kann prinzipiell sinnvoll und funktional sein. Erfüllungsaufwand ist also nicht per se Überbürokratisierung. Wenn aber der Erfüllungsaufwand für einzelne Gesetze sehr hoch ist oder wenn er im Zeitverlauf ansteigt, dann sind dies Hinweise für eine dysfunktionale Überbürokratisierung. Der Erfüllungsaufwand muss im Vorblatt jedes Gesetzes- und Verordnungsentwurfs ausgewiesen werden. Auf Basis dieser Informationen berichtet die Bundesregierung jährlich über die Entwicklung des Erfüllungsaufwands. Weitere Maße zur Abschätzung bürokratischer Belastung sind der ‚Bürokratiekostenindex' und das ‚Belastungsbarometer', die vom Statistischen Bundesamt ausgewiesen werden. Die Bürokratiekosten sind Kosten, die Unternehmen durch bürokratischen ‚Papierkram' entstehen, das Belastungsbarometer misst Kosten, die durch das Befolgen von Berichtspflichten an die amtliche Statistik entstehen.

Wahrnehmungen der Überbürokratisierung in aktuellen Studien

In aktuellen Studien zur Überbürokratisierung werden entsprechend sowohl objektiv messbare Lasten infolge bürokratischer Vorgaben als auch subjektive Einschätzungen dazu abgefragt, wie belastend diese Vorgaben empfunden werden. In der aktuellen Umfrage der Stiftung Familienunternehmen (2024) wird zum einen nach dem wahrgenommenen Ausmaß der Belastung beziehungsweise der wahrgenommenen Veränderung der Belastung gefragt; zum anderen danach, welche objektiven Maßnahmen als besonders belastend wahrgenommen werden und daher abgeschafft oder reduziert werden sollten. Von über 90 Prozent aller Befragten wird angegeben, dass die Belastungen stark oder sehr stark angestiegen seien. Als vorrangige Maßnahme zur Verringerung des bürokratischen Aufwandes wird neben dem Praxischeck von

Gesetzen vor allem die **Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren** von den Befragten mit über 50 Prozent am häufigsten genannt.[6]

Abbildung 1: Wahrgenommene Entwicklung der bürokratischen Belastung seit 2021



Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Stiftung Familienunternehmen (2024), Item 1.

Tabelle 1: Vorrangig gewünschte Maßnahme zur Reduktion bürokratischer Lasten

Antwort	Bauunternehmen (in %)	Alle Sektoren (in %)
Ausbau Digitalisierung	44,6	50,0
Optimierter Datenaustausch zwischen Verwaltungseinheiten	26,9	33,9
Persönliche Ansprechperson in der Verwaltung	24,5	17,7
Konzentration auf wesentliche Angaben	47,8	46,9
Bessere Verständlichkeit der Gesetze und Verordnungen	33,3	23,9
Leichtere Ausfüllbarkeit von Formularen	21,7	18,9
Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren	52,0	51,2
Praxischeck vor Einführung neuer Regelungen und Gesetze	47,5	52,9
Sonstige Maßnahmen	9,2	10,0

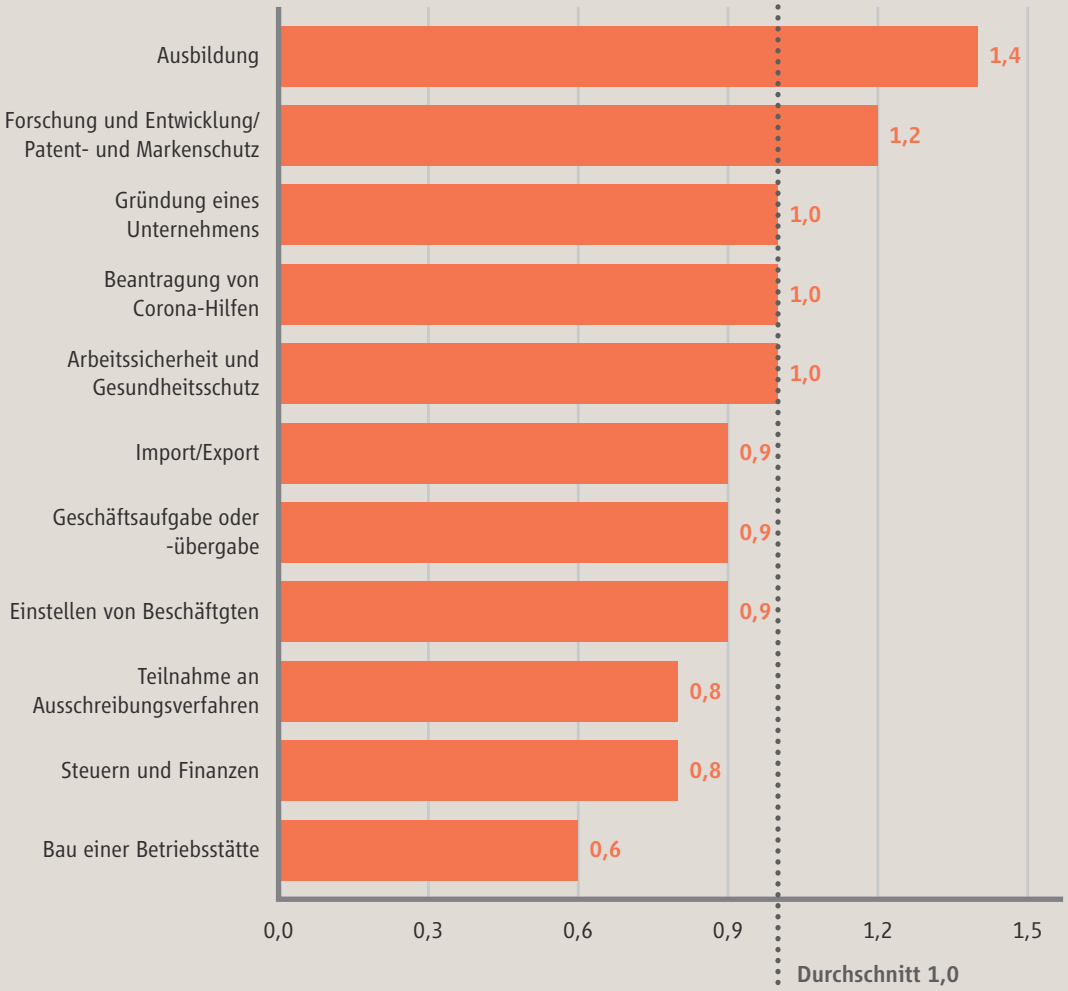
Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Stiftung Familienunternehmen (2024), Item 2.

6 Die Grafiken, die als Datenquelle auf ‚Stiftung Familienunternehmen (2024)' verweisen, sind nicht aus der Publikation entnommen, sondern aus dem Rohdatensatz generiert, der der Publikation zugrunde liegt. Die ‚Items' verweisen entsprechend auf die Fragen im Fragebogen, der in der Umfrage verwendet wurde.

Ähnlich geht die so genannte Lebenslagenbefragung des Statistischen Bundesamtes vor. In der aktuellen Lebenslagenbefragung von 2023 (Statistisches Bundesamt 2024) geben die befragten Unternehmen an, dass die Zufriedenheit mit staatlichen Dienstleistungen in der Lebenslage ‚Bau einer Betriebsstätte' am geringsten ausfällt. Insgesamt kritisieren die befragten Unternehmen vor allem die (Un-)Verständlichkeit des Rechts und die Öffnungs- und Wartezeiten der Behörden.

Abbildung 2: Lebenslagenstudie 2023 – Zufriedenheit mit behördlichen Dienstleistungen

Zufriedenheit mit behördlichen Dienstleistungen nach Lebenslagen bei den Unternehmen 2023
Bewertung der Zufriedenheit auf einer Skala von -2 bis +2



Quelle: Statistisches Bundesamt (Destatis), 2024.

In einer weiteren Umfrage hat das Statistische Bundesamt im Auftrag des Staatssekretärsausschusses der Bundesregierung ‚Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau' im Januar und Februar 2023 eine Verbändebefragung zum Bürokratieabbau durchgeführt. Deren Ziel

war es, nicht nur Erfüllungsaufwände zu erheben, sondern auch Vorschläge zu erfragen, wie bürokratische Belastungen für die Wirtschaft reduziert werden können. 442 eingereichte Vorschläge wurden vom Statistischen Bundesamt verarbeitet und in 5 Kategorien unterteilt (Statistisches Bundesamt (Destatis) 2023b). Zur Umsetzung der Vorschläge wird ein laufendes Monitoring durchgeführt (Statistisches Bundesamt (Destatis) 2023a). Eine Zusammenschau dieser Vorschläge zeigt, dass Überbürokratisierung am meisten im Hinblick auf die folgenden Elemente wahrgenommen wird:

- Vorschriften, die für sich genommen als sinnlos angesehen werden, etwa in vielen Bereichen das Schriftformerfordernis oder die A1-Bescheinigung;
- eine zu große Menge an Vorschriften, die zu detailliert, widersprüchlich und inhaltlich nicht nachvollziehbar sind, etwa die unterschiedlichen Umsatzsteuersätze;
- Monitoring- und Dokumentationspflichten, wie etwa infolge des Lieferkettengesetzes oder der CSR-Richtlinie zur Nachhaltigkeitsberichterstattung;
- Berichtspflichten im Zusammenhang mit der Erhebung und Weitergabe von Informationen für statistische Zwecke;
- Aufwändige Antragsverfahren, die eine Vielzahl von Nachweisen, Gutachten und Ähnliches erfordern, wie etwa bei Baugenehmigungen, aber auch bei vielen Sozialleistungen;
- die Dauer von Verwaltungsverfahren, insbesondere bei Genehmigungen.

Basierend auf der Zusammenschau von Verwendungen verschiedener Konzepte von Überbürokratisierung beziehungsweise bürokratischen Lasten in der deutschen und internationalen Forschungsliteratur sowie in Umfragestudien unter Betroffenen schlagen wir für diese Studie die folgende Arbeitsdefinition vor:

Definition ‚bürokratische Lasten'

Als **bürokratische Lasten** definieren wir **Belastungen für Verwaltungen, Bürger und Unternehmen, die durch das Befolgen rechtlicher Regelungen (bspw. in Gesetzen, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften) entstehen**. Diese Belastungen äußern sich vor allem in Zeitaufwand sowie im Einsatz von finanziellen oder personellen Ressourcen. Von **Überbürokratisierung** sprechen wir, wenn **diese bürokratischen Lasten von den Normadressaten als übermäßig und/oder dysfunktional wahrgenommen werden**.

II. Verwaltungskultur

Kultur ist in der Sozialwissenschaft gemeinhin ein ungeliebtes Konzept, weil es so unpräzise ist. Häufig wird es auch einfach als Sammelbegriff für all das verwendet, was nicht durch institutionelle Regeln oder rationale Entscheidungen von Individuen erklärt werden kann. Jedenfalls

ist es sehr schwierig, Kultur konzeptionell und empirisch präzise zu erfassen. Max Kaase, ein deutscher Politikwissenschaftler, titelte entsprechend in einem Buch über das Konzept der Politischen Kultur: „Über den Versuch, einen Pudding an die Wand zu nageln" (Kaase 1983).

Definition ‚politische Kultur'

Unter Rückgriff auf diese Forschungen zur politischen Kultur wurde auch das Konzept der Verwaltungskultur entwickelt. So definiert Anechiarico (1998, S. 17):

> *"... administrative culture is a transmissible pattern of beliefs, values, and behavior in public agencies about the agency's role and the relationship to the public. Administrative culture is produced by a combination of historical, and contemporaneous political factors that shape internal rules and customs and the predisposition to reform."*

Ähnlich formuliert Thedieck (Thedieck, S. 9):

> *"In contrast to the (legal and organizational) structure administrative culture indicates the values, norms, orientations and attitudes of an organization. Administrative culture is composed of patterns, which have been developed during a long period and often are discovered only by attentive observers."*

Verwaltungskultur ist somit die Organisationskultur, die in Verwaltungen existiert. Mit Verwaltungskultur ist hier aber nicht gemeint, welche Einstellungen die Bevölkerung gegenüber der Verwaltung hat (so etwa bei Jann 1983, S. 10 ff.). Kennzeichnendes Element der Verwaltungskultur ist das **Verhaltensmuster** oder die überindividuelle Verhaltensregelmäßigkeit, die der interessierte Beobachter einer Organisation entdecken kann. Aufgrund der Verwaltungskultur werden also Handlungen in einer Organisation unabhängig von der Einzelperson in einer bestimmten systematischen Weise vorgenommen. Diese Regelmäßigkeit im Verhalten wird zurückgeführt auf **Einstellungen und Werte** der in der Organisation handelnden Individuen. Die Werte und Einstellungen wiederum werden durch **Sozialisation** in der Organisation erworben, also durch einen Prozess, in dessen Verlauf geteilte Wertvorstellungen und Verhaltensroutinen einer Organisation von ihren Mitgliedern **verinnerlicht** werden, so dass diese handlungsleitend werden. Sie können hierbei den handelnden Personen mehr oder weniger bewusst sein. Aufgrund ihrer zentralen Position im Wertesystem der Menschen ist es aber schwierig, diese internalisierten kulturellen Routinen zu ändern.

Zusammenspiel von individuellen Einstellungen, Organisationskultur und staatlicher Institutionenordnung

Die organisationalen Werte und Normen sowie ihre Entwicklung sind wiederum **eingebettet in die institutionellen Rahmenbedingungen** der Organisation, in die Wertvorstellungen der sie umgebenden Gesellschaft sowie in das historische Erbe der Organisation, das sich in

ihren formalen und informalen Regeln widerspiegelt. (vgl. Jann 1986, S. 362). Die weiteren institutionellen Rahmenbedingungen, die die Verwaltungskultur prägen, sind beispielsweise die Verfassung, die Gesetze und die föderale Aufgabenverteilung im deutschen Staat. Im Zusammenspiel mit den institutionellen Restriktionen und Anreizen verdichten sich also die organisationalen Werte und Einstellungen in der Verwaltung zu einem Gewebe geteilter Erwartungen an das eigene Verhalten sowie an das der anderen in Form von Selbst- und Fremderwartung.

Typisch deutsch: Legalistische Verwaltungskultur

Die deutsche Verwaltungskultur wird typischerweise als **legalistische Verwaltungskultur** apostrophiert (vgl. Thedieck 2007a, S. 77 f.). Sie ist maßgeblich geprägt von der Rechtsstaatstradition, die sich über die Entstehungsgeschichte der preußischen Verwaltung herausgebildet hat (der Rechtsstaat ist in Deutschland älter als die Demokratie und hat alle Systemzusammenbrüche überdauert!). Von Max Weber wurde die legal-rationale Herrschaft, die auf Rechtsstaat und Bürokratie fußt, zu Beginn des 20. Jahrhunderts zum Idealtypus moderner Verwaltung ausgearbeitet (Weber 1980 [1921/1922], S. 551 ff.) Zentrale Werte der Rechtsstaatstradition sind die Rechtsbindung des Verwaltungshandelns, Rechtssicherheit und Rechtswegegarantie für die Bürger, sowie Neutralität und Fachlichkeit der Verwaltungsentscheidung (ohne Ansehen der Person). Gesichert werden diese Werte traditionell durch eine horizontal und vertikal gegliederte fachlich geschulte Bürokratie, in der die Verantwortlichkeit hierarchisch organisiert ist. Die Verwaltung folgt der politischen Direktive der Exekutive, muss sich in ihrem Handeln aber gegebenenfalls vor den anderen beiden Gewalten verantworten können. Untersuchungsausschüsse (Legislative) und verwaltungsgerichtliche Verfahren (Judikative) sind typische Kontrollinstrumente des Verwaltungshandelns (Behnke 2013, S. 131-134).

Prägende Rolle der ‚Hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums'

Besonders sichtbar wird die Bedeutung von Rechtsstaatlichkeit und Bürokratie für die deutsche Verwaltungskultur am Beispiel des Art. 33 Abs. 5 GG, der auf die hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums verweist. Allein der Begriff deutet schon auf den historischen Ursprung der Regel hin: Max Weber hat die Bürokratiemerkmale 1922 katalogisiert, als er seinen Idealtypus der bürokratischen Herrschaft entwickelte. Die Väter und Mütter des Grundgesetzes nahmen diesen Begriff auf (der in ähnlicher Formulierung auch schon in der Weimarer Reichsverfassung vorhanden war). Über Gesetzgebung und Rechtsprechung werden die Grundsätze fortentwickelt (Lecheler 1978) und bilden neben der rechtlichen Grundlage auch den Kristallisationspunkt einer berufsständischen Ethik und eines daran gekoppelten Selbstverständnisses. Nachdem Art. 33 Abs. 5 GG zuletzt in der Föderalismusreform I 2006 um die Worte „und fortzuentwickeln" ergänzt wurde, wird offensichtlich, dass es sich hier um einen Wertekanon handelt, der auch im Spiegel der gesellschaftlichen Erwartungen und Werthaltungen zwar traditionell geprägt, aber prinzipiell veränderbar ist.

In der Literatur werden der deutschen Verwaltungskultur vorrangig die folgenden Merkmale zugeschrieben:

- Recht- und Gesetzmäßigkeit als oberstes Leitprinzip des Verwaltungshandelns entsprechend dem Weber'schen Bürokratie-Modell, nicht Effizienz und Effektivität stehen im Vordergrund (Reichard 2014, S. 47-48).
- Gesetze verschaffen Legitimation und Orientierung, dienen der Absicherung des Verwaltungshandelns, aber zugleich führen Normenflut und steigende Regelungsintensität zu bürokratischen Belastungen (Hill 2014, S. 182).
- Anforderungen an das Personal: Werte wie Loyalität, Verlässlichkeit, Neutralität; Beherrschung von Rechtsanwendungspraktiken; „Juristenmonopol" (Reichard 2014, S. 49).
- Angehörige des Verwaltungsapparats in Deutschland gelten als besonders risikoavers und auf Rechtssicherheit bedacht (Thedieck 2007a, S. 78).

Diese Auswahl mag nicht erschöpfend sein, charakterisiert aber den Wesenskern der deutschen Verwaltungskultur entlang mehrerer Dimensionen. In der ländervergleichenden Betrachtung wird die spezifische Ausprägung der deutschen Verwaltungskultur einerseits in der Nähe zu anderen kontinentaleuropäischen Verwaltungssystemen (etwa Frankreich, Niederlande, Österreich) und andererseits in Abgrenzung zum angelsächsischen Verwaltungssystem deutlich.

Tabelle 2: Verwaltungskulturkreise im Vergleich

Kontinentaleuropäische Rechtsstaatskultur	Angelsächsische Public-Interest-Kultur
Trennung/Hierarchisierung von Staat/ Gesellschaft (öff./priv. Rechtssphäre)	Keine Hierarchisierung Öff.-Privat (keine Trennung öff.-priv.-Recht)
Staat als integrierende Kraft der Gesellschaft; *intérêt général*	Staat hat instrumentelle Bedeutung; *government, stateless society*
Umfassende Kodifizierung von Rechtsregeln (Röm. Rechtstradition)	Keine umfassende Kodifizierung von Rechtsregeln (Common Law)
Verwaltungshandeln als Gesetzesvollzug im Wege der Rechtskonkretisierung	Legislative Akte mit Funktion politischer Programme
Dominante Werte im Verwaltungshandeln: Legalitätsprinzip, Gleichbehandlung, Interessenneutralität	Dominante Werte im Verwaltungshandeln: Pragmatismus, Flexibilität, Interessenausgleich

Quelle: Kuhlmann und Wollmann 2013, S. 21.

Trotz der Dominanz der rechtsstaatlichen Verwaltungskultur wurde diese in den vergangenen 30 Jahren durch andere Werte überlagert, die hierzu teilweise im Widerspruch stehen.

Neuere Paradigmata sind einerseits das unternehmerische oder manageriale Paradigma, das durch die Reformen des New Public Management in den öffentlichen Dienst hereingetragen wurde, sowie das partizipative und bürgerorientierte Paradigma, apostrophiert als ‚New Public Service'. Beide Paradigmata stellen die Neutralität (ohne Ansehen der Person) und auch die starke Prozessorientierung (Regelgebundenheit) des Rechtsstaatsparadigmas infrage. Verwaltungsmitarbeitende befinden sich heutzutage also teilweise in Situationen, in denen widersprüchliche Verhaltenserwartungen an sie herangetragen werden, mit denen sie umgehen müssen (vgl. Behnke 2010).

Neuere Paradigmata der Verwaltung

III. Verwaltungskultur als Ursache von Überbürokratisierung

Zusammenfassend gehen wir also in unserer Untersuchung von der folgenden Definition von Verwaltungskultur aus:

Grundannahmen der Studie

- Verwaltungskultur ist eine beobachtbare Verhaltensregelmäßigkeit. Sie wird zurückgeführt auf Einstellungen und Werte der Individuen, die diese durch Sozialisation erwerben und die sich im Zusammenspiel mit institutionellen Restriktionen und formalen sowie informalen Anreizen zu einem Gewebe geteilter Erwartungen an das eigene Verhalten sowie an das der anderen (Selbst- und Fremderwartung) verdichten.
- Wichtig sind somit die Erfassung und Berücksichtigung des Zusammenspiels von Einstellungen, Werten und institutionellem Rahmen.
- In Deutschland speist sich die Verwaltungskultur vor allem aus der Rechtsstaatstradition, überlagert sich aber auch mit den jüngeren und teilweise widersprüchlichen Paradigmata des ‚New Public Management' und des ‚New Public Service'.

Als Grundannahme gehen wir davon aus, dass **Erscheinungsformen von Überbürokratisierung dadurch entstehen, dass Normsetzer und Normanwender in der Verwaltung kulturell so geprägt sind, dass sie bürokratische und potenziell dysfunktionale Formen der Regulierung einer weniger aufwändigen, pragmatischeren und besser umsetzbaren Form vorziehen**.

In der Studie zielen wir also darauf zu verstehen, wie sich die Verwaltungskultur auf die Überbürokratisierung auswirkt und welchen Anteil sie daran hat. Es geht hier nicht darum, Überbürokratisierung *vollständig* zu erklären. Erklärungsfaktoren auf der Makro-Ebene (vor allem die Kompetenzverflechtung im Mehrebenensystem) spielen natürlich eine wichtige Rolle, werden hier aber nur als Rahmenbedingungen berücksichtigt. Vielmehr liegt die innovative Perspektive dieser Untersuchung in der Verbindung von Meso- und Mikro-Ebene, wie also organisationskulturelle Merkmale das individuelle Verhalten beeinflussen.

In der empirischen Untersuchung der Verwaltungskultur soll entsprechend erfragt werden, wie Verwaltungsmitarbeitende selbst die handlungsleitenden Werte und Normen wahrnehmen, und wie diese sich im Wechselspiel zu den institutionellen Rahmenbedingungen verhalten. Für die Befragung nahmen wir die folgenden Aspekte in den Leitfaden auf:

a) Normen und Werte, die eigenen Entscheidungen zugrunde liegen

b) wahrgenommene Verwaltungskultur

c) wahrgenommene Brüche in der Verwaltungskultur

d) Abgleich der eigenen Entscheidungsgrundlagen mit der wahrgenommenen Verwaltungskultur

e) Bewertung/Erklärung potenzieller Abweichungen

Als Anwendungsfall wählten wir das öffentliche Baurecht und das Baugenehmigungsverfahren aus. Die im vorangegangenen Abschnitt zitierten Studien zur Bürokratielast zeigen, dass insbesondere im Bauwesen hohe bürokratische Belastungen und Dysfunktionalitäten wahrgenommen werden. Daher bietet dieses Beispiel Ansatzpunkte, die sich möglicherweise auch auf andere Politikbereiche übertragen lassen. Eine kleine Einführung in das öffentliche Baurecht und den Ablauf eines Baugenehmigungsverfahrens vermittelt im folgenden Kapitel den notwendigen Wissenshintergrund zum Verständnis der Ergebnisse.

C. Öffentliches Baurecht und Baugenehmigungsverfahren

Sei es die Umwandlung von Wohn- in Gewerberaum, der Bau eines Einfamilienhauses, einer Stallanlage oder Fabrikhalle – wer in Deutschland eine bauliche Anlage errichten, umnutzen oder ändern möchte, benötigt dafür in der Regel eine **Baugenehmigung**. Zuständig für die Erteilung der Baugenehmigung ist die **‚untere Bauaufsichtsbehörde'** (in Baden-Württemberg: ‚untere Baurechtsbehörde') nach der jeweiligen Landesbauordnung (LBO). In Flächenländern sind dies meist die Landkreise sowie die kreisfreien Städte und Gemeinden ab einer bestimmten Einwohnerzahl (für eine Übersicht siehe Gas 2006, S. 13). Grundsätzlich gilt nach der Musterbauordnung (MBO): „Die Baugenehmigung ist zu erteilen, wenn dem Bauvorhaben keine öffentlich-rechtlichen Vorschriften entgegenstehen, die im bauaufsichtlichen Genehmigungsverfahren zu prüfen sind" (§ 72 Abs. 1 MBO). Daraus folgt, dass der Bauherr einen **Rechtsanspruch auf eine Baugenehmigung** hat, wenn sein Vorhaben den öffentlich-rechtlichen Bauvorschriften entspricht (Hauth 2023, S. 5).

Drei Rechtsmaterien: Bauplanungsrecht, Bauordnungsrecht und Baunebenrecht

Anforderungen an Bauvorhaben, die im Baugenehmigungsverfahren zu prüfen sind, lassen sich drei übergeordneten Rechtsmaterien zuordnen. Das **Bauplanungsrecht** wird auch als „Städtebaurecht" oder „Stadtplanungsrecht" bezeichnet (Muckel und Ogorek 2018, S. 6) und bestimmt die zulässige Art der Bodennutzung, das heißt ob und wo ein Grundstück überhaupt bebaut werden darf (Gas 2006, S. 5; Hauth 2023, S. 12). Die Gesetzgebungskompetenz für das Bauplanungsrecht liegt auf der Bundesebene; zentrale Regelwerke sind das Baugesetzbuch (BauGB) und die Baunutzungsverordnung (BauNVO). Das **Bauordnungsrecht** dient hingegen als sogenanntes Baupolizeirecht in erster Linie der Gefahrenabwehr (Conrad 2020, S. XVII) und regelt technische Aspekte der Baugestaltung, wie zum Beispiel Anforderungen an die Standsicherheit, die Verwendung von Bauprodukten, den Brandschutz und die Verkehrssicherheit (Muckel und Ogorek 2018, S. 7). Bauordnungsrecht ist Ländersache, wobei wesentliche Rechtsgrundlagen in der jeweiligen Landesbauordnung (LBO) und der Bauvorlagenverordnung (BauVorlVO) enthalten sind. Das **Baunebenrecht** gehört nicht zum Baurecht im engeren Sinne, sondern umfasst fachgesetzliche Anforderungen an Bauvorhaben, wie etwa Vorschriften des Immissionsschutz-, Denkmalschutz- oder Arbeitsschutzrechts (Conrad 2020, S. 35). Es wird maßgeblich durch Gesetze und Verordnungen des Bundes (z. B. Bundes-Immissionsschutzgesetz, Bundesnaturschutzgesetz, Arbeitsstättenverordnung), aber auch durch solche auf EU Ebene (vor allem im Bereich des Umwelt- und Naturschutzes, aber auch beispielsweise bei der Nutzung erneuerbarer Energien (IP 10: 4)), auf Ebene der Länder (z. B. Denkmalschutzgesetze, Wassergesetze, Gaststättenverordnungen) sowie durch kommunale Satzungen (z. B. Stellplatzsatzungen, Baumschutzsatzungen) formuliert beziehungsweise weiter konkretisiert.

Obwohl die **Europäische Union** über keine ausdrückliche Gesetzgebungskompetenz im Bauordnungs- und Bauplanungsrecht verfügt, hat sie seit Mitte der 1980er-Jahre mit zahlreichen baurechtsrelevanten Rechtsakten in ihren Zuständigkeitsbereichen unter anderem für Landwirtschaft, Umweltschutz und Verkehr „das deutsche Baurecht prozedural wie materiell intensiv verändert" (Pache 2019, S. 45). So wurden einerseits eine Vielzahl an EU-Richtlinien und -Verordnungen wie zum Beispiel die Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung, die Flora-Fauna-Habitat- und die Vogelschutzrichtlinie oder die Bauproduktenverordnung in nationales Recht übertragen; andererseits sind europäische Vorgaben bei der Auslegung und Anwendung von nationalem Recht in der Genehmigungspraxis zu berücksichtigen (Finkelnburg et al. 2018, S. 7). Zusammengenommen ist das öffentliche Baurecht in Deutschland damit von einer äußerst hohen Regelungsdichte bei gleichzeitig starker Verflechtung der rechtsetzenden Ebenen (EU, Bund, Länder, Kommunen) gekennzeichnet.

Umfang der zu prüfenden Vorschriften hängt von Landesbauordnung ab

Wenngleich Bauherren stets das gesamte öffentliche Baurecht einhalten müssen, hängt der Umfang der tatsächlich im Genehmigungsverfahren zu prüfenden Vorschriften von der Art des Bauvorhabens und den Vorgaben der jeweiligen Landesbauordnung ab, die sich im Einzelnen teils erheblich unterscheiden. **Genehmigungsfreie Vorhaben** durchlaufen kein förmliches Genehmigungsverfahren und können ohne Weiteres ausgeführt werden. Die Bayerische Bauordnung (BayBO) zählt dazu in Art. 57 beispielsweise Garagen einschließlich überdachter Stellplätze, Gartenlauben in Kleingartenanlagen, Gülle- und Jauchebehälter sowie Solardachanlagen (alle nur in bestimmten Abmessungen).

Bei **Vorhaben des Genehmigungsfreistellungsverfahrens** muss der Bauherr bestimmte Unterlagen bei der Genehmigungsbehörde einreichen und darf nach Ablauf einer Frist ohne formellen Bescheid mit der Bauausführung beginnen, sofern ihm die Behörde nicht widerspricht. Das Genehmigungsfreistellungsverfahren existiert in zwei Varianten: Im *Freistellungsverfahren mit Genehmigungsoption* (praktiziert z. B. in Bayern, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt) wird das Bauvorhaben nicht als solches geprüft, sondern lediglich, ob ein formelles Genehmigungsverfahren durchzuführen ist oder nicht (Finkelnburg et al. 2018, S. 87). Daneben wird das Freistellungsverfahren in manchen Bundesländern als *Kenntnisgabe- beziehungsweise Anzeigeverfahren mit Untersagungsoption* durchgeführt (z. B. Baden-Württemberg, Sachsen und Brandenburg), sodass keine Möglichkeit der Überleitung in ein formelles Genehmigungsverfahren besteht (Gas 2006, S. 23). Genehmigungsfreistellungen sind in den meisten Ländern nur für bestimmte Gebäudeklassen zulässig (Conrad 2020, S. 28). Zwingende Voraussetzung ist jedoch, „dass das geplante Vorhaben im Geltungsbereich eines qualifizierten Bebauungsplans liegt und den Festsetzungen dieses Bebauungsplans nicht widerspricht" (Hauth 2023, S. 112).

Vorhaben des vereinfachten Baugenehmigungsverfahrens bedürfen zwar einer formellen Genehmigung von Seiten der Behörde, durchlaufen aber nur eine reduzierte bauaufsichtliche Prüfung, die sich in den meisten Bundesländern im Wesentlichen auf a) die Vereinbarkeit mit dem Bauplanungsrecht, b) die Einhaltung der Abstandsflächen, c) baunebenrechtliche Anforderungen, für die im Verfahren eine Genehmigung erteilt wird (z. B. Denkmalschutzgenehmigung), sowie d) beantragte Abweichungen beschränkt (vgl. bspw. die Regelungen in Art. 59 BayBO). Das vereinfachte Genehmigungsverfahren ist regelmäßig bei Wohnbauten und Gebäuden bis Klasse 3 sowie allen Bauvorhaben anwendbar, die keine Sonderbauten sind (Conrad 2020, S. 33).[7] Es gilt damit als „Regelverfahren eines Baugenehmigungsverfahrens" (Finkelnburg et al. 2018, S. 93). Mit dem Ziel, die Verfahrensdauer zu beschleunigen und dadurch insbesondere den Wohnungsbau zu fördern, haben mittlerweile fast alle Länder eine sogenannte **Genehmigungsfiktion** für das vereinfachte Verfahren eingeführt (Hauth 2023, S. 115). Danach gilt der Bauantrag automatisch als genehmigt, wenn nicht innerhalb einer bestimmten Frist über ihn entschieden wurde. Diese Frist beträgt beispielsweise nach dem Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetz (BayVwVfG) drei Monate (Art. 42a Abs. 2 BayVwVfG) und beginnt dort drei Wochen nach Eingang des vollständigen Bauantrags (Art. 68 Abs. 2 Nr. 1 BayBO). Im Falle unvollständiger oder mangelhafter Antragsunterlagen kann die Genehmigungsbehörde jedoch Nachforderungen stellen, sodass sich die Frist entsprechend verschiebt und der Baubeginn verzögert.

Bei Vorhaben des ‚klassischen' Baugenehmigungsverfahrens wird die Zulässigkeit hinsichtlich sämtlicher einschlägiger Bauvorschriften von der Genehmigungsbehörde geprüft. In der Praxis kommt die Vollprüfung meist nur bei Wohngebäuden über Klasse 3 sowie Sonderbauten zum Einsatz, die erhöhte Sicherheitsanforderungen zum Beispiel an den Brandschutz stellen. Mit Ausnahme von Bremen, Sachsen und Sachsen-Anhalt sieht das ‚klassische' Genehmigungsverfahren üblicherweise keine Frist für die maximal zulässige Dauer bis zur Entscheidung über den Bauantrag vor; gleichwohl können rechtswidrige Verzögerungen des Verfahrens von Seiten der Behörde Schadensersatzansprüche wegen Amtspflichtverletzungen nach sich ziehen (Finkelnburg et al. 2018, S. 124-125).

Der **Ablauf des Baugenehmigungsverfahrens** ist durch verfahrensrechtliche Vorschriften weitestgehend durchnormiert. Berührt ein Bauvorhaben die gemeindliche Planungshoheit, so muss die Genehmigungsbehörde das **Einvernehmen der Gemeinde** einholen, sofern beide Behörden nicht identisch sind (§ 36 BauGB). Darüber hinaus erfolgt die **Anhörung weiterer**

7 Welche Gebäude in eine bestimmte Gebäudeklasse fallen, wird in den jeweiligen Landesbauordnungen definiert. Bspw. umfassen in Bayern die Gebäudeklassen 1 bis 3 alle freistehenden, nicht-freistehenden und sonstigen Gebäude bis 7 Meter Höhe und (bei freistehenden und nicht-freistehenden Gebäuden) nicht mehr als zwei Nutzungseinheiten mit insgesamt maximal 400 m² (Art. 2 Abs. 3 BayBO). Die Liste der Sonderbauten erstreckt sich u. a. auf Hochhäuser, Büro- und Verwaltungsgebäude ab einer bestimmten Fläche, Bildungseinrichtungen, Krankenhäuser und Anlagen mit Explosionsgefahr (Art. 2 Abs. 4 BayBO).

Behörden und Fachstellen, soweit dies entweder durch Rechtsvorschriften vorgeschrieben oder für die Beurteilung der Genehmigungsfähigkeit eines Bauvorhabens erforderlich ist (vgl. z. B. Art. 65 Abs. 1 BayBO). So schreibt etwa § 18 Abs. 3 BNatSchG (Bundesnaturschutzgesetz) vor, dass Entscheidungen über bestimmte Bauvorhaben im Außenbereich sowie im unbeplanten Innenbereich „im Benehmen mit den für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden" ergehen müssen.

Bei der verfahrensmäßigen **Beteiligung von Nachbarn** gibt es zwischen den Ländern einige Unterschiede zu beachten. Während beispielsweise in Bayern der Bauherr dazu verpflichtet ist, vor Einreichung des Bauantrags allen Eigentümern benachbarter Grundstücke den Lageplan und die Bauzeichnungen zur Zustimmung vorzulegen (Art. 66 Abs. 1 BayBO), informiert in Sachsen-Anhalt die Genehmigungsbehörde Nachbareigentümer nur bei Zulassung von Abweichungen und Befreiungen, sofern diese „öffentlich-rechtlich geschützte nachbarliche Belange" berühren (§ 69 Abs. 1 BauO LSA). Die Nachbarbeteiligung dient der Genehmigungsbehörde vor allem dazu, in Ermessensentscheidungen über Abweichungen von nachbarschützenden Normen (z. B. bei Abstandsflächen oder Lärmimmissionen) die Interessen der Nachbarn in Erfahrung zu bringen und angemessen berücksichtigen zu können, wobei behördliche Entscheidungen keinesfalls unter dem Zustimmungsvorbehalt von Nachbarn stehen (Finkelnburg et al. 2018, S. 121). Gleichwohl können Nachbarn Widerspruch gegen eine erteilte Baugenehmigung bei der oberen Bauaufsichtsbehörde (je nach Land ist dies z. B. das Regierungspräsidium oder die Bezirksregierung) einlegen und im Falle einer Zurückweisung **Anfechtungsklage beim Verwaltungsgericht** einreichen. Bayern und Nordrhein-Westfalen haben das Widerspruchsverfahren im Jahr 2007 abgeschafft, sodass Bescheide der Genehmigungsbehörde nur unmittelbar auf dem Klageweg anfechtbar sind. Baden-Württemberg plant ebenfalls eine Abschaffung des Widerspruchsverfahrens (Staatsanzeiger 27.09.2024).

Baurecht durch hohe Regelungsdichte und regional unterschiedliche Regeln gekennzeichnet

In der Gesamtschau stellt damit neben der hohen Regelungsdichte die **Unterschiedlichkeit baurechtlicher Anforderungen und Verfahrensweisen** einen wesentlichen Treiber für Bürokratiebelastungen dar. Abweichungen je nach Landesbauordnung und örtlichen Bauvorschriften verursachen Unsicherheit und Arbeitsaufwand für grenzüberschreitend tätige Bauherren, Investoren, Planer und Prüfsachverständige. Für die Genehmigungsbehörden entsteht dadurch zugleich intern und extern erhöhter Abstimmungs- und Beratungsbedarf, der die Bearbeitungsprozesse tendenziell verzögert. Nicht zuletzt hat der föderale ‚Flickenteppich' im öffentlichen Baurecht Rückwirkungen auf Ausbildungs- und Berufswege in der Verwaltung und erschwert Personalwechsel zwischen den Behörden verschiedener Bundesländer.

D. Methodisches Vorgehen

Binnenperspektive: Einfluss von Einstellungen auf Rechtsetzung und Rechtsumsetzung

Um den Zusammenhang zwischen Verwaltungskultur und Überbürokratisierung am Beispiel des Baugenehmigungsverfahrens empirisch auszuleuchten, fokussiert diese Studie primär auf die **Binnenperspektive des Verwaltungshandelns**. Sie untersucht erstens, welche Werte, Einstellungen und formale sowie informale Verhaltenserwartungen in Verwaltungen vorherrschen und wie sie die Entscheidungen und Handlungen der Verwaltungsmitarbeitenden prägen. Hierbei gehen wir davon aus, dass der Effekt von Verwaltungskultur auf Überbürokratisierung sowohl in Prozessen der Rechtsformulierung auftritt als auch in Prozessen der Rechtskonkretisierung und -umsetzung. Die Studie untersucht zweitens, in welchem Ausmaß sowie auf welchen Wegen Verwaltungskultur auf Überbürokratisierung einwirkt. Verwaltungskulturelle Aspekte stehen hierbei zwar im Zentrum des Forschungsinteresses; sie können aber nicht isoliert betrachtet werden. Andere Faktoren, die als Rahmenbedingungen, Querschnittsthemen oder flankierende Ursachen wirken, werden daher ebenfalls berücksichtigt und dargestellt.

Da Einstellungen, Wahrnehmungen und vermutete Wirkmechanismen Phänomene sind, die sich nicht allein durch Außenbeobachtung erfassen lassen, wurde die Befragung von Verwaltungsmitarbeitenden als Methode der Datenerhebung gewählt. Konkret führten wir im Zeitraum von Juni bis November 2024 insgesamt 19 leitfadengestützte Interviews mit Mitarbeitenden in Verwaltungsbehörden auf der kommunalen, der Landes- und der Bundesebene durch. Interviews auf der kommunalen Ebene wurden in **kommunalen Baugenehmigungsbehörden als gesetzesvollziehende Verwaltung** geführt, auf der Landesebene und Bundesebene in **Ministerien als gesetzesvorbereitende Verwaltung**. Während wir auf der Landesebene Ministerien mit der Zuständigkeit für Baurecht auswählten, wendeten wir uns auf der Bundesebene sowohl an das Bundesbauministerium (BMWSB) als auch an das Bundesministerium der Justiz (BMJ). Im Bauministerium ging es uns um die bundespolitische Perspektive auf die Fortentwicklung des Baurechts, im Justizministerium um generelle Einschätzungen zur Funktionalität und Dysfunktionalität des Gesetzgebungsverfahrens.

Um eine näherungsweise repräsentative Bandbreite an institutionellen Rahmenbedingungen der Verwaltungskultur in der Stichprobe abzubilden, wurden nicht nur Mitarbeitende auf verschiedenen gebietskörperschaftlichen Ebenen interviewt, sondern auch gezielt aus verschiedenen Bundesländern. Untersucht wurden Bayern (BY), Baden-Württemberg (BW), Niedersachsen (NI) und Sachsen-Anhalt (ST). Die Länderauswahl berücksichtigt potenziell relevante Unterschiede in der Wirtschaftskraft, in der Verwaltungstradition (historisch unterschiedliche Pfade in Ost- und Westdeutschland) sowie in der parteipolitischen Programmatik der Landesregierungen.

Die Interviewpersonen wurden nach der bei Experteninterviews üblichen Positionsmethode ausgewählt: Auf Basis einer Internetrecherche der Webseiten der Kommunen sowie der Organigramme der Ministerien wurden auf allen drei Ebenen potenzielle Ansprechpersonen identifiziert. Es handelte sich hierbei um leitende Mitarbeitende der kommunalen Baugenehmigungsbehörden sowie der für das Baurecht zuständigen Landesministerien. Auf Bundesebene wurden Personen ausgewählt, die Erfahrung mit Fragen der Qualität der Gesetzgebung aufwiesen. Die erste Kontaktaufnahme erfolgte schriftlich per E-Mail, im weiteren Verlauf wurde teils telefonisch, teils schriftlich erneut nachgefragt, und es wurden Termine vereinbart.

Geringe Antwortbereitschaft in Landesministerien

An dieser Stelle muss erwähnt werden, dass die Bereitschaft, auf die schriftliche Kontaktaufnahme zu reagieren, insgesamt gering ausfiel. Von knapp 50 wiederholt kontaktierten Behörden konnten 19 Interviews realisiert werden. Auf kommunaler Ebene wurden viele Anfragen abschlägig beschieden mit der Begründung, dass man keine Zeit für ein Interview habe. Häufig wurde auch auf die mangelnde Relevanz der Thematik verwiesen, was für sich genommen schon ein Teilbefund im Hinblick auf die Verwaltungskultur ist (s. Abschnitt E.II.1 unten). Beispielsweise begründete eine Behörde ihre Absage damit, dass aus ihrer Sicht „Bürokratieabbau in aller Regel nicht durch die Vollzugsebene, sondern maßgeblich durch die Gesetzgebungsebene erfolgen" könne. Besonders schwierig war die Kontaktaufnahme zu den Ministerien. Insgesamt geben sich Ministerien für die Bürger auch im Internet-Auftritt sehr wenig transparent und reagieren wenig responsiv auf Anfragen über Kontaktformulare. In zwei Landesministerien konnten wir persönliche Interviews realisieren, in einem Land wurde ein Interview mit einer nachgeordneten Behörde geführt und in einem Land erhielten wir eine schriftliche Stellungnahme. Das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB), bei dem wir ebenfalls wiederholt anfragten, reagierte überhaupt nicht, sodass sich dort kein Interview realisieren ließ. Die Kontaktaufnahme und Interview-Realisation mit dem Bundesministerium der Justiz (BMJ) verliefen problemlos, vermutlich, da dort persönliche Kontakte bestanden. Trotz der anfänglichen Verzögerungen beim Versuch, Interviewpersonen zu gewinnen, zeigte sich gegen Ende des Zeitraums der Datenerhebung eine theoretische Sättigung in den Interview-Inhalten. Das bedeutet, dass die Aussagen und Informationen begannen, sich zu wiederholen und wenig neue Informationen hinzukamen. Dies wird in der qualitativen Sozialforschung als Indikator dafür gewertet, dass eine hinreichende Repräsentativität der Positionen erreicht wurde und keine wesentlichen Aspekte übersehen wurden (Glaser und Strauss 1967, S. 81).

In Ergänzung und Kontrastierung zur Binnenperspektive auf Verwaltungskultur durch die Augen des Verwaltungspersonals wurden auch Einschätzungen von wirtschaftlichen Normadressaten berücksichtigt. Diese Kontrolle durch die Außenperspektive schien uns insbesondere deshalb wichtig, weil wir vermuteten, dass diejenigen Personen aus der Verwaltung, die an Interviews teilnahmen, eine überdurchschnittlich positive Einstellung gegenüber ihrer eigenen Tätigkeit

aufweisen. Wer wenig responsiv und kundenorientiert arbeitet, ist möglicherweise auch weniger bereit, gegenüber der Wissenschaft über seine Arbeit zu sprechen. Diese Verzerrung, die sich möglicherweise durch den Auswahlprozess ergeben hatte, sollte durch die Spiegelung der Außenperspektive jedenfalls ein Stück weit zurechtgerückt werden. Hierfür wurden zum einen die Items aus der Studie der Stiftung Familienunternehmen (2024) ausgewertet. Zum anderen wurden drei Experten-Interviews mit Vertretern der Privatwirtschaft durchgeführt, in denen ausdrücklich nach der Außenwahrnehmung der Verwaltungskultur gefragt wurde. Diese Interviews führten wir mit einem Branchenverband, einer Industrie- und Handelskammer sowie einem Mitglied des Strategie-Dialogs „Bezahlbares Wohnen und Innovatives Bauen" des Landes Baden-Württemberg. Diese Interviews haben nicht den Anspruch, repräsentativ zu sein, sondern bieten einen beispielhaften Eindruck.

Gemäß den Vorgaben der Datenschutz-Grundverordnung (DSGVO) wurde bei der Kontaktaufnahme von allen Interviewpersonen das aufgeklärte Einverständnis zur Verwendung ihrer personenbezogenen Daten eingeholt. Zugleich wurde ihnen zugesichert, dass ihre Daten pseudonomyisiert werden, sodass aus den publizierten Forschungsergebnissen keine Rückschlüsse auf die Identität der befragten Personen gezogen werden können. Aus diesem Grund werden die Interviews im Text nur schematisch zitiert. Ein Hinweis im Text auf ‚IP1' bedeutet, dass die Information aus dem Gespräch mit Interviewperson 1 stammt. Eine Auflistung aller durchgeführten Interviews in pseudonymisierter Form findet sich im Anhang (Tabelle A1).

Tabelle 3: Interviewsample

	Bund	BY	BW	NI	ST	Summe
Bund	2					2
Land		1	1	1	1	4
Kommune		3	5	2	3	13
Privatwirtschaft			3			3
Summe	2	4	9	3	4	22

Die **leitfadengestützten Interviews** wurden als Video-Meetings durchgeführt. Im Schnitt dauerten sie jeweils circa 45 Minuten. Der Interviewleitfaden enthielt die folgenden Themenblöcke: 1) Bestand und Entwicklung des rechtlichen Regulierungsrahmens; 2) Wahrgenommene Einstellungen, Orientierungen und Abwägungen in der Formulierung beziehungsweise im Vollzug von Rechtsnormen, 3) Rahmenbedingungen des Bürokratieabbaus und Handlungsempfehlungen. Alle Interviews wurden als Audiodateien aufgezeichnet, transkribiert und im Rahmen einer **strukturierenden qualitativen Inhaltsanalyse** (Kuckartz 2012) mit der

Software MAXQDA ausgewertet. Dazu wurde zunächst auf Basis theoretischer Vorüberlegungen ein grobes Analyseraster erarbeitet, das durch induktive Kategorienbildung anhand des Interviewmaterials zu einem vollständig strukturierten Kategoriensystem (s. Tabelle A2 im Anhang) weiterentwickelt wurde. Anschließend wurden die Interviewtranskripte umfassend codiert.

E. Ergebnisse

Im nachfolgenden empirischen Teil der Studie wird zunächst dargestellt, welche konkreten Erscheinungsformen die Befragten als ‚Überbürokratisierung' wahrnehmen. Daraufhin wird genauer analysiert, welche Eigenschaften die deutsche Verwaltungskultur aufweist und wie diese zu Bürokratiebelastungen im Baugenehmigungsverfahren beitragen. Sodann werden weitere, der Verwaltungskultur übergeordnete politisch-institutionelle und gesellschaftliche Bürokratieursachen identifiziert, die den äußeren Rahmen des Verwaltungshandelns bilden.

I. Formen der Überbürokratisierung

Während Überbürokratisierung in der Forschungsliteratur unterschiedliche Ausprägungen annehmen kann, zeigt ein Blick auf die Anwendungspraxis im Baugenehmigungsverfahren, dass in der Wahrnehmung der antragstellenden Unternehmen und privatwirtschaftlichen Akteure bestimmte Aspekte von bürokratischen Lasten besonders deutlich hervorgehoben sind.

Abbildung 3: Wortwolke Bürokratie

Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Stiftung Familienunternehmen (2024); Wortwolke generiert in MAXQDA, Begriffe, die mindestens viermal genannt wurden.

Wortwolke zu Reformbedarfen zeigt: Weniger ist mehr

Eine Wortwolken-Auswertung der offenen Antworten in der Studie der Stiftung Familienunternehmen (2024) auf die Frage nach den dringendsten Reformbedarfen in Bezug auf Bürokratiebelastungen veranschaulicht, dass Unternehmen sich vor allem eines wünschen: **Weniger** – weniger Regeln, Verordnungen, Gesetze und Vorschriften, weniger Bürokratie und Formulare

(s. **Abbildung 3**). Immer mehr Regelungen und Vorgaben machen das Bauen kompliziert und teuer und stellen Fachplaner wie Prüfsachverständige vor Herausforderungen. Zugleich binden überbordende Dokumentations- und Nachweispflichten in den Unternehmen Zeit- und Personalressourcen, machen das Bauen unattraktiv und bremsen somit die Investitionstätigkeit aus.

Steigende formale Anforderungen belasten Antragsteller

Jedoch ist nicht allein der wachsende Bestand an baurechtlichen Regelungen eine Belastung für Unternehmen und Investoren. Auch die immer **höheren Anforderungen**, die einzelne Regelungen an die Bauausführung stellen, werden als Bürokratieproblem wahrgenommen. Insbesondere treiben die hohen und weiter steigenden Baustandards in Deutschland, die Bauherren zum Beispiel bei Brandschutz, Lärmschutz und Barrierefreiheit berücksichtigen müssen, die Kosten in die Höhe.

> *„Immer wenn eine Norm überarbeitet wird, wird sie strenger. Ich habe noch nicht eine einzige Norm erlebt, wo man sagen hätte können, da ist man von einem Niveau heruntergegangen oder da hat man es vereinfacht oder da hat man eine Anforderung heruntergeschraubt, das gibt es nicht." (IP 16: 9)*

Bürokratieverstärkende Mechanismen: ‚Gold-Plating' und Maximalstandards

Dieses ‚Nachbessern' der rechtlichen Grundlagen, um bauliche Anforderungen beständig im Hinblick auf Sicherheits- und Qualitätsstandards zu ‚verbessern', führt ähnlich dem berüchtigten ‚gold plating' europäischer Vorgaben durch nationale oder subnationale Transposition zu dem Effekt, dass letztlich **Maximalstandards anstatt Minimalstandards** verlangt werden, die somit das Bauen für Planer und Bauherren verkomplizieren und verteuern. Dieses Problem wird auch auf Seiten einzelner Genehmigungsbehörden so gesehen. Beispielsweise berichtet der Leiter einer Behörde aus einem Gespräch mit einem Investor:

> *„Der Bauträger, mit dem wir gesprochen haben, der hat das Beispiel eines Balkons gebracht, wie aufwändig er jetzt einen Balkon bauen muss und da noch eine Rinne herum bauen muss, damit das Wasser ja nicht auf den darunterliegenden tropft. Früher hat man einen Balkon so gebaut, dass man einfach auf einen Aufleger ein Brett draufgemacht hat und dann hat man einen Balkon gehabt, jetzt mal ganz plump überspitzt gesagt. Da einfach Lösungen zu suchen, wo wir wieder zurückgehen können von der Qualität her (...) Also man muss im Moment, wenn man baut, einen Ferrari bauen – und es würde auch ein VW langen." (IP 3: 77)*

Bürokratische Last durch Verfahrensdauern

Ein weiterer zentraler Bürokratieaspekt, der sowohl bei privaten als auch bei öffentlichen Normadressaten wahrgenommen wird, ist die zu **lange Dauer der Planungs- und Genehmigungsprozesse**. Gerade bei dringend benötigten Infrastruktur- und Großbauprojekten wie der Errichtung eines neuen Fabrikgebäudes oder der Modernisierung eines Bahnhofs dauert

es in der Regel Jahre, bis nach langwierigen öffentlichen Anhörungs- und Beteiligungsverfahren in der Gemeinde überhaupt erst ein Bebauungsplan verabschiedet ist. Im eigentlichen Baugenehmigungsverfahren kostet es dann die Bauherren und Planer viel Zeit und Geld, vor Einreichung des Bauantrags Gutachten und Nachweise über die Einhaltung von Bauvorschriften vorzulegen, wobei es nicht selten zu Nachforderungen von Behörden kommt.

> *„Es ist einfach viel zu umständlich für die Unternehmen, hier Bauanträge entsprechend zu stellen und dass sie auch in der entsprechenden Zeit bearbeitet werden. Wir kriegen massive, wirklich massive Rückmeldungen von Unternehmen, dass sie mit der Dauer von Baugenehmigungsprozessen überfordert sind und dass sie zum Teil Jahre dauern, mit den entsprechenden Konsequenzen, also finanziellen Konsequenzen, weil in der Zeit ja möglicherweise schon Bauland erworben worden ist, Investitionen finanziert werden mussten, vorfinanziert werden mussten. Es ist also beinahe schon unerträglich für die Unternehmen." (IP 17: 5)*

Nicht nur für die Bauherren, sondern gleichermaßen auch für die gesetzesvollziehenden Behörden bedeutet das Anwachsen der Bauvorschriften mit immer höheren Anforderungen zusätzlichen Arbeitsaufwand. Dabei wird neben dem Regelungsumfang und der Komplexität des Baurechts besonders die anspruchsvolle Nachweisführung für die Einhaltung baulicher Anforderungen als bürokratische Hürde wahrgenommen:

> *„Der Nachweis, dass eine bestimmte Vorschrift eingehalten wird, der wird immer umfangreicher. Also früher, 1992, hatte so ein Brandschutzkonzept vielleicht fünf Seiten Umfang und manchmal auch nur zwei bei Großbauvorhaben. Und jetzt geht so ein Brandschutzkonzept um 100-200 Seiten." (IP 11: 3)*

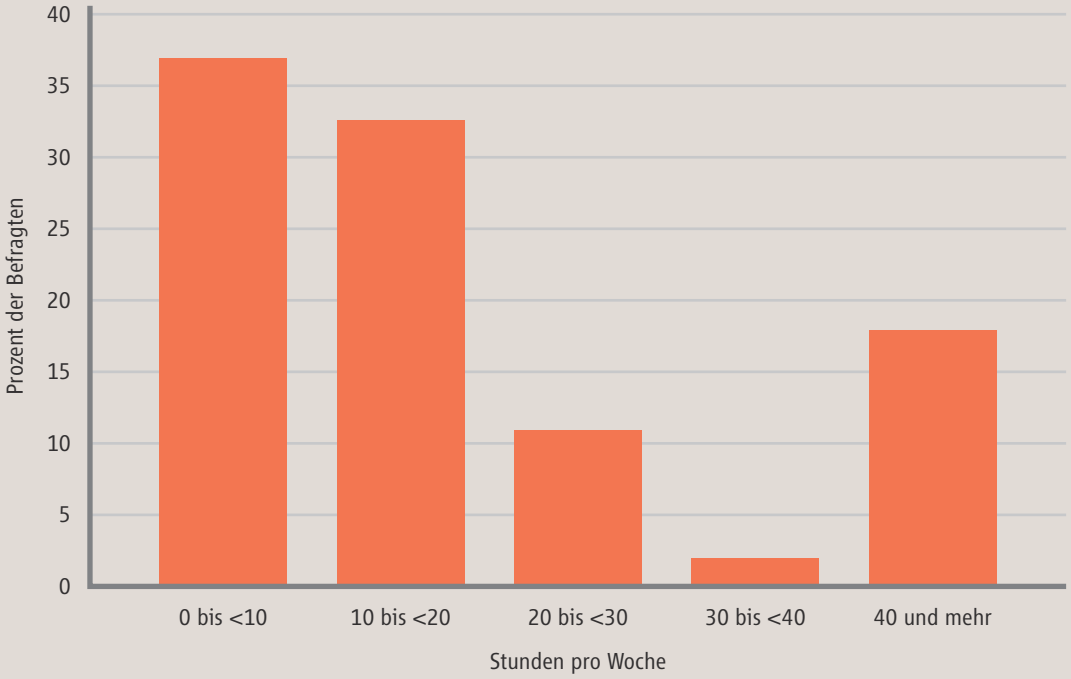
Belastung und Zeitaufwand durch Dokumentationspflichten

Umfangreiche **Dokumentations- und Berichtspflichten** bei Bauvorhaben verursachen einen erhöhten Prüfaufwand für die Behörden. In der Studie der Stiftung Familienunternehmen (2024) geben 17,9 Prozent der befragten Unternehmen an, dass sie der Zeitaufwand für extern verursachte Bürokratie 40 Arbeitsstunden pro Woche oder mehr kostet, also mindestens ein Vollzeitäquivalent (vgl. Abbildung 4). Zugleich beschreiben die Interviewpersonen in den Genehmigungsbehörden durchweg, dass die durchschnittliche Qualität der eingereichten Antragsunterlagen in den letzten Jahren kontinuierlich nachgelassen habe, was aufgrund notwendiger **Nachforderungen** mit Verzögerungen im Verfahren einhergehe.

> *„Man kann davon ausgehen, aus unserer Erfahrung, (...) dass 99 Prozent der gestellten Bauanträge unvollständig sind, also quasi nicht den Anforderungen genügen, die die Bauordnung und die Bauvorlagenverordnung fordern, die es ja gibt.*

Dort wird explizit aufgelistet, was alles einzureichen ist und in welcher Qualität. Und in 99 Prozent der Fälle, können wir sagen, sind die unvollständig, werden wir also nicht in die Lage versetzt, sofort ins Verfahren zu starten, sondern müssen erst mal nachfordern und das kostet einige Zeit." (IP 4: 5)

Abbildung 4: Zeitaufwand für Dokumentationspflichten



Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Stiftung Familienunternehmen (2024), Item 6.

Für Bauherren und Investoren bedeuten solche Nachforderungen in der Konsequenz, dass Planungsleistungen, die eigentlich vor Einreichung des Bauantrags stattfinden sollten, mit in das Genehmigungsverfahren hineingezogen werden (IP 2: 7). Dies hat häufig nicht nur einen zeitlichen Verzug, sondern auch enorme Kostensteigerungen wegen erforderlicher Änderungen an dem geplanten Bauvorhaben zur Folge.

Belastung durch undurchsichtige und widersprüchliche Regelungen

Darüber hinaus werden Bürokratiebelastungen auch darin wahrgenommen, dass in dem selbst für Fachleute **kaum noch durchschaubaren Dickicht an Bauvorschriften sich manche Regelungen sogar widersprechen**. Ein Befragter aus der Privatwirtschaft berichtet, dass es etwa im Bauproduktenrecht mittlerweile spezielle Rechtsberatungen gebe, nur um zu ermessen, welcher Gesetzesverstoß bei widersprüchlichen Vorschriften weniger Sanktionen auslösen würde (IP 21: 41). Aber auch für die behördliche Genehmigungspraxis stellen unvereinbare bauliche Anforderungen einen Unsicherheitsfaktor dar, wie der Leiter einer Bauaufsichtsbehörde anschaulich berichtet:

„Ich hatte letzte Woche einen Anruf von einer Architektin, die für einen städtischen Kindergarten einen Fluchttreppenraum oder eine Außentreppe anbaut und gesagt hat: Nach der Landesbauordnung sind da zwölf Zentimeter Abstände zwischen den Geländerstäben erforderlich. Und so hat sie es geplant und hatte völlig übersehen, weil sie so im Stress war, dass die Versicherungen ja elf Zentimeter verlangen. Oder die Geländerhöhen in der Landesbauordnung mit 90 festgeschrieben sind, die Arbeitsstättenverordnung aber teilweise 1 Meter oder 1,10 Meter lang. Und das sind alles so Anpassungen … warum? Ich verstehe es nicht." (IP 5: 95).

Wie bereits in Kapitel C dargestellt, haben die meisten Länder im vereinfachten Verfahren mittlerweile eine sogenannte Genehmigungsfiktion eingeführt, um das Bauen zu beschleunigen. Auffällig ist, dass **dieses eigentlich als ‚Bürokratiebremse' angedachte Instrument nach Einschätzung vieler Genehmigungsbehörden tatsächlich selbst eher ein Bürokratietreiber ist**.

Gefahr: Bürokratiebremse kann selbst zum Bürokratietreiber werden

„Und wir haben dann auch bürokratische Hürden, weil wir zum Beispiel in diesem kleinen 62er-Verfahren eine Fiktionswirkung enthalten haben. Das heißt, nach drei Monaten ist Schluss und der Bauherr hat eine Genehmigung, wenn ich nicht vorher entsprechend das Bauvorhaben ablehne, rechtzeitig. Ich muss also innerhalb von drei Monaten zu einer Entscheidung kommen, egal wie. Und dann fangen wir an mit Fiktionsverzichtsschreiben. Das heißt, offiziell bestätigt mir der Bauherr, es darf länger dauern als drei Monate, damit wir dann diese fehlende Planung im Genehmigungsverfahren noch nachvollziehen können. Alternativ muss man dann das Bauvorhaben einfach ablehnen." (IP 2: 7)

So kommt es bei Verfahren mit Genehmigungsfiktion aus Sicht der Behörden häufiger dazu, dass Anträge zurückgezogen oder negativ beschieden werden. Obwohl die Verfahrensdauer dadurch zwar auf dem Papier reduziert wurde, bedeutet dies in der Realität keine signifikante Erleichterung in Richtung weniger Bürokratie, im Gegenteil:

„Natürlich habe ich den gleichen Bauantrag wieder auf dem Tisch. Verfahrenstechnisch nach außen könnte ich sagen: Okay, es waren jetzt nicht fünf Monate Überarbeitungszeit, sondern nach vier Wochen war der Bauantrag schon durch. Und zwar wurde er quasi zurückgewiesen." (IP 18: 43)

Ein Befragter aus der Leitungsebene eines Landesministeriums betont hingegen, dass in der Gesamtbetrachtung die Vorteile der Genehmigungsfiktion überwiegen würden, da sie es den prüfenden Behörden besonders in „einfacheren, klareren Fällen" ermögliche, auf die Erstellung

eines formellen Bescheids zu verzichten und dadurch Ressourcen einzusparen. Hier gelte es, die Potenziale im Vollzug des Baurechts tatsächlich auch auszuschöpfen:

> *„Ohne eine Verwaltungskultur, die bereit ist, die Möglichkeiten, die solche Instrumente mit sich bringen, zu nutzen, werden wir das ganze Thema sowieso nicht verbessern." (IP 22: 5)*

Ähnliche Probleme gibt es im Zusammenhang mit Genehmigungsfreistellungen. So berichtet ein Interviewpartner, dass Bauherren teilweise „völlig unsinnige Befreiungen" allein zu dem Zweck beantragen, damit die Behörde ihr Bauvorhaben in einem regulären Verfahren prüfen muss, das zwar in der Regel länger dauert, als Ergebnis jedoch einen rechtssicheren Genehmigungsbescheid bietet (IP 6: 13). Die meisten der befragten Behördenleiter zeigten sich überwiegend eher skeptisch, ob weitere gesetzgeberische Initiativen zur Vereinfachung der Genehmigungsverfahren tatsächlich eine Verbesserung des Bürokratieproblems bringen könnten. Bisher habe man jede Vereinfachung nur „als weitere Komplikation erlebt und nicht als großes Weglassen von inhaltlichen Anforderungen" (IP 9: 27). Vor allem aber wurde der Wunsch geäußert, von Seiten der Politik klarer zu priorisieren und Entscheidungen darüber zu treffen, welche Anforderungen Bauvorhaben erfüllen müssen und welche nicht.

> *„Wir haben einfach das Problem, dass immer mehr draufgepackt worden ist. Wir haben alle ganz unterschiedliche, mehr rhetorische Ziele, die wollen wir alle verfolgen. Und da habe ich dann die Frage, entweder prüfe ich die oder ich gebe es nur vor und in der Umsetzung ist es mir aber nachher egal. Dann möge man aber die Baurechtsbehörde bitte nicht dafür verantwortlich machen, dass das auch irgendwo eingehalten wird. Man müsste ehrlicherweise hingehen und überlegen, von welchen Anforderungen will ich inhaltlich runter?" (IP 9: 27)*

II. Verwaltungskulturelle Ursachen von Überbürokratisierung

Welche Werte, Einstellungen und wahrgenommenen Handlungserwartungen leiten Mitarbeitende der Ministerial- und Vollzugsverwaltung in ihren Entscheidungen? Und wie trägt die Verwaltungskultur zu Bürokratiebelastungen beim Bauen bei?

1. Verwaltungskultur in der Vollzugsverwaltung

Befragt man Mitarbeitende der Baugenehmigungsbehörden, so fällt zunächst auf, dass die Ursachen für dysfunktionale Bürokratie überwiegend nicht in Entscheidungen der Vollzugspraxis selbst gesehen werden. Es sei vielmehr in erster Linie Aufgabe der Politik zu bestimmen, welche Anforderungen gelten, und das Bürokratieproblem wird vor allem als eine „politische Frage"

(IP 2: 33) angesehen. Das öffentliche Baurecht sei vom Gesetzgeber klar geregelt und lasse den Behörden generell nur **wenig eigene Handlungsspielräume** in der Normanwendung:

> *„Das Ermessen ist recht überschaubar. Eigentlich bin ich immer überrascht, wenn mir Bauherren sagen, in [Ortsname pseudonymisiert] da geht das oder das ist immer anders. Und ich sage dann immer: Die haben die gleiche Bauordnung und die gleiche Bauvorlagenverordnung, also wüsste ich nicht warum." (IP 15: 13)*

Wahrnehmung in Behörden: geringe Ermessensspielräume

Es ist zwar richtig, dass die Normanwendung durch die Rechtsgrundlagen vorgegeben und auch begrenzt wird. Und wenn Gesetze oder Verordnungen widersprüchliche Vorgaben machen, sollte dieser Konflikt durch den Gesetzgeber gelöst werden und nicht im Vollzug. Andererseits haben auch die Behörden einen großen Einfluss auf die Ausgestaltung des Verwaltungsverfahrens und sind – etwa bei der Dauer oder den Anforderungen, die an Nachweise gestellt werden – nur durch das Willkürverbot beschränkt (§ 24 Abs. 1 VwVfG). Insofern können sie grundsätzlich auch das Ausmaß der bürokratischen Belastung positiv oder negativ beeinflussen. Vereinzelt wurde eine entsprechende selbstkritische Haltung in den Interviews erkennbar:

> *„Es gibt die Gesetze, da steht eine Menge drin, was berücksichtigt werden muss. Aber die Auslegung von den Gesetzen oder wo wir sagen, um das Gesetz beurteilen zu können, also um dein Vorhaben an dem Gesetz messen zu können, brauche ich die und die Unterlagen, brauche die und die Voraussetzungen, brauche die und die Erläuterung, die und die Darstellung. Das sind Sachen, die wir uns ausdenken." (IP 6: 13)*

Genehmigungsbehörden haben besonders bei solchen Regelungen einen großen Einfluss, in denen unbestimmte Rechtsbegriffe ausgelegt werden müssen. Als Beispiel wird häufig im planungsrechtlichen Bereich der § 34 des BauGB genannt, wo es um die Frage geht, wann sich ein Bauvorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile in die nähere Umgebung ‚einfügt' (IP 6: 15; IP 7: 8; IP 13: 22; IP 18: 25). Auch im Bereich vieler gesetzlicher Neuerungen des Baunebenrechts, etwa in Fragen des Naturschutz- und Immissionsschutzrechts, die noch nicht durch die Rechtsprechung ‚ausgeurteilt' sind, werden größere Auslegungsspielräume wahrgenommen (IP 15: 11).

Positive Wahrnehmung von Bürokratie: verwirklicht Rechtsstaat

Im Einklang mit der Deutschland häufig zugeschriebenen „legalistischen Verwaltungskultur" zeigen viele Aussagen der Befragten, dass Prinzipien wie **Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit** tatsächlich ein zentrales Leitmotiv im Handeln der Verwaltungsmitarbeitenden darstellen. Einige Befragte betonten ausdrücklich, dass Bürokratie an sich etwas Gutes sei, da sie „das Chaos vermeidet" (IP 3: 66), gegensätzliche Interessen etwa der Bauherren und

Nachbarn in verbindliche Übereinkunft bringt und durch den rechtssicheren Bescheid am Ende eines Verwaltungsverfahrens somit auch den „gesellschaftlichen Frieden" sichert (IP 6: 13; vgl. auch IP 8: 51). Um den Eindruck von willkürlichem Verwaltungshandeln zu vermeiden, müsse aus Sicht eines Befragten grundsätzlich das Prinzip gelten: „Wer sich an die rechtlichen Rahmenbedingungen hält, soll nicht der Dumme sein" (IP 3: 14). Dabei müssen Mitarbeitende der Genehmigungsbehörden teilweise auch persönliche Einstellungen zu Bauvorhaben zurückstellen:

> *„Wenn wir feststellen, etwas geht nicht, dann hilft mir auch keine Diskussion, sondern dann ist es halt leider so und wir müssen manchmal Bauvorhaben ablehnen, die wir persönlich als Menschen gut fänden. Und manchmal müssen wir auch Dinge genehmigen, die wir als Architekten ganz furchtbar finden. Aber das ist dann halt Recht und Gesetz. Wir haben keine Willkür der Verwaltung, sondern wir sind da an die Gesetze gebunden. Und auch für einen guten Zweck oder eine gute Gestaltung gibt es da keine andere Handhabung." (IP 1: 19)*

In Fällen, in denen der Gesetzestext keine eindeutigen Vorgaben macht oder mehrere Anforderungen miteinander in Konflikt stehen, ist der **Gleichbehandlungsgrundsatz** eine zentrale Richtschnur für die Normanwender, wobei frühere Präzedenzfälle eine entscheidende Rolle spielen.

> *„»Wir haben das schon immer so gemacht«, das spricht von guter Verwaltungsarbeit und auch von einer einheitlichen Linie. Das heißt, wir haben ja auch selbst auf der Ebene der Selbstbindung einer Verwaltung gleichwertige Sachverhalte gleichermaßen zu betrachten. Wenn ich eine gewisse Historie habe, zum Beispiel zur Pferdehaltung: So und so viele Pferde habe ich maximal zugelassen – unabhängig von der immissionsschutzrechtlichen Betrachtung, das habe ich als Landkreis quasi schon immer so gemacht, dann habe ich erst mal eine Planke gesetzt." (IP 18: 27)*

Im Einklang mit den Geboten von Rechtsstaatlichkeit und Neutralität zeigt sich jedoch auch, dass Baugenehmigungsbehörden nach der Wahrnehmung der Befragten mehrheitlich eher dazu neigen, **rechtliche Normen in Abwägungsentscheidungen eng auszulegen** und damit den Bauherren im Zweifel eher mehr als weniger bürokratische Anforderungen aufzuerlegen. Ursächlich hierfür sei vor allem die **Absicherungsmentalität** vieler Mitarbeiter, die in Baugenehmigungsbehörden besonders ausgeprägt sei.

> *„Die Entscheidung, die nie falsch ist, aus Sicht eines Mitarbeiters, ist die Ablehnung. (...) Da kann nichts passieren. Dann wird es nicht gebaut, dann kann keiner klagen,*

kein Nachbar ist unzufrieden. Der Einzige, der unzufrieden ist, ist der Bauherr. Na gut, das verkraften wir, der hat ja eh genug Geld." (IP 6: 15)

Verwaltungsgerichtliche Kontrolle begünstigt Absicherungsmentalität

Eine zentrale Rolle spielt in diesem Zusammenhang die **gerichtliche Überprüfbarkeit** von Verwaltungshandlungen. Eine Behördenleiterin berichtet, dass Baugenehmigungen heute „bis ins kleinste Detail wasserdicht" (IP 13: 6) sein müssten, da Bauherren und Nachbarn häufiger klagen. So kommt es dazu, dass einzelne Verwaltungsmitarbeiter Entscheidungen ablehnen, „bei denen sie nachher regresspflichtig oder möglicherweise strafbar gemacht werden können" (IP 20: 24). Oder es werden, anstatt den Antrag abzulehnen, nochmal zusätzliche Gutachten und Nachweise für die Einhaltung einer Vorschrift verlangt (IP 6: 15). Dass diese Praxis der Absicherung im Behördenhandeln durchaus verbreitet ist, spiegelt sich auch in den Aussagen des Befragten einer Industrie- und Handelskammer, die eng mit bauantragstellenden Unternehmen in Kontakt ist:

„Nach unserer Einschätzung ist es in vielen Baurechtsämtern so, (...), dass keine Atmosphäre des Ermöglichens praktiziert wird, sondern eher der Absicherung. Also man versucht eben möglichst keinen Fehler zu machen in den Baurechtsbehörden und jede Fragestellung und im Zweifelsfall noch ein zweites Mal und ein drittes Mal zu kontrollieren. Und das verhindert natürlich auch die entsprechende schnelle Bearbeitung von solchen Fällen." (IP 17: 9)

Risikoaversion als Folge von Organisationskultur – Bedeutung von Führungskräften

Das Zitat verweist zugleich darauf, dass die Risikoaversion von Verwaltungsmitarbeitenden in erster Linie eine Folge der jeweiligen **Organisationskultur einer Behörde ist. Führung spielt hierbei eine nicht zu überschätzende Rolle.** Die Belegschaft müsse so geführt werden, dass sie sich traue, ihre Spielräume auszuüben, sagt der Leiter einer Genehmigungsbehörde (IP 6: 13). Oftmals würden den Bauherren bürokratische Auflagen auch deshalb aufgebürdet, weil es einem Mitarbeiter an Erfahrung bei risikobehafteten Abwägungsentscheidungen fehle und er *„sich nicht von der Führungsseite so aufgefangen fühlt, dass er sagt: Ich kann mich da was trauen"* (ebd: 15). Negative Erfahrungen, wie beispielsweise das Desaster der Love Parade in Duisburg, zeigen, dass ein reales Risiko für Verwaltungsmitarbeitende besteht, selbst in Haftung genommen zu werden (Seibel 2017). Wenn in solchen Fällen eine Führungsperson ihre Mitarbeiter nicht unterstützt, ist es gut nachvollziehbar, dass Mitarbeiter lieber Entscheidungen treffen, bei denen sie nichts riskieren.

„Also da brauchst du Abteilungsleiter, Bürgermeister, Oberbürgermeister, die nah genug dran sind, die Probleme sehen und den Leuten einerseits den Mut machen, dass sie das tun sollen und andererseits aber auch verlangen, dass es so gemacht

wird. Und wo das nicht möglich ist, – je größer die Stadt, umso schwieriger." (IP 20: 24)

Ein kulturelles Problem scheint auch in der **wechselseitigen negativen Wahrnehmung** zwischen Antragstellern und Verwaltungsmitarbeitenden zu bestehen, das aus den potenziell einander entgegenstehenden Rollen resultiert. Antragsteller beklagen, dass nur negative Rückmeldungen aus der Verwaltung kommen; die Mitarbeiter in den Verwaltungen fühlen sich unter Druck gesetzt und unverstanden, obwohl sie doch nur das tun, was die Gesetze vorschreiben. So formuliert eine Interviewperson aus Sicht der Privatwirtschaft:

„Die allermeisten Rückmeldungen sind negativ, also sehr negativ (...). [In dem Sinne,] dass nicht reagiert wird, das spät reagiert wird, dass ständig irgendwelche Unterlagen als unvollständig wieder zurückgeschickt werden, damit man womit dann wieder die neue Bearbeitungszeit wieder neu startet. Also im Prinzip, dass man hingehalten wird." (IP 17: 23)

Dies wird durch die Sicht der Verwaltung gespiegelt:

„Und ich prüfe das quasi als kleiner Bauamtsingenieur. Das ist ja auch manchmal so ein Selbstverständnis und die wollen ja immer was von mir und die kritisieren mich immer: Ich bin zu langsam, ich habe immer Vorgaben, die ich dagegenstelle. Also das macht was mit Menschen, definitiv. Weil ich eher so in dieser resignativen, in dieser abwehrenden Haltung bin ... Einerseits will ich was Gutes tun als Bauaufsicht, aber andererseits weiß ich, es könnte zäh werden. Ein Bauherr ist da, ein Architekt, ein Nachbar will das vielleicht nicht. Das schöne Bauen wird relativ schnell vermiest und das ist, glaube ich, so ein Bild, was ich auch so bei unseren Verwaltungsleuten [sehe], ich bin ja selber auch Verwaltungsmensch, die natürlich mit Bauen noch weniger zu tun haben, die auch gar nicht geprägt werden, die nie eine Praktikumsmöglichkeit haben, die nie einen technischen Austausch auch mal genießen konnten vor Ort, geschweige denn vielleicht nur mal bei Schwarzbauten draußen sind. Also da ist so diese Gesprächsführung von beiden Seiten nicht so da." (IP 18: 33)

Ausgeprägte Serviceorientierung

Dabei zeigen sich in den meisten Interviews die befragten Verwaltungsmitarbeiter als **serviceorientiert**. Neben der Rechtsstaatsorientierung und dem Bedürfnis, das eigene Handeln abzusichern, ist der Wunsch, den Antragstellern zu helfen und Bauvorhaben zu ermöglichen, eine dominante Handlungsorientierung. Diese Ansätze könnten durch eine entsprechende Führung und Anpassungen der Abläufe gestärkt werden. Regelmäßige gemeinsame Beratungen

am runden Tisch können Missverständnisse ausräumen und zu konsensualen Lösungen – etwa beim Ausgleich von widersprüchlichen Vorgaben – beitragen.

> *„Wir verstehen uns schon auch oder besonders eigentlich als ein Berater und als Dienstleister und haben uns da eigentlich schon auf die Fahne geschrieben, dass wir sehr viel auch rausfahren wollen, mit den Leuten sprechen wollen und so eigentlich ganz am Anfang schon die Weichen zu stellen … Am besten vielleicht sogar noch, bevor überhaupt ein Antrag gestellt wird, um einerseits die Anträge, die gar keinen Sinn machen, zu verhindern. Das ist natürlich auch unser eigenes Interesse und andererseits zu erreichen, dass dann ein Antrag kommt, wo der Bauherr schon weiß, was braucht er alles für Unterlagen, damit dann später dieses Antragsverfahren flutscht?" (IP 3: 50)*

> *„Wir machen es so, dass wir eine Vorbesprechung durchführen mit allen Entscheidern am Tisch und dass wir da die wesentlichen Dinge schon besprechen. Und dann weiß jeder, woran er ist. (…)" (IP 11: 9)*

Silodenken

Ein weiterer Aspekt der Organisationskultur, der aus Sicht der Befragten zu dysfunktionaler Bürokratie beiträgt, ist das weit verbreitete **Silodenken** infolge zunehmender Spezialisierung und fachlicher Ausdifferenzierung in vielen Verwaltungsbereichen. Dies betrifft zum einen die Ausbildungswege. In Studiengängen aus dem Bereich Architektur und Stadtplanung fehle es heute an einer ‚ganzheitlichen Sicht', was dazu führe, dass insbesondere jüngere und stärker fachspezifisch ausgebildete Menschen dazu neigen würden, formalistisch zu arbeiten, stellt ein Behördenleiter fest (IP 5: 18; 38). Andererseits haben Befragte den Eindruck, dass in der Zusammenarbeit der verschiedenen im Baugenehmigungsverfahren beteiligten Fachbehörden meist „jede Fachposition ihr fachliches Anliegen relativ stark transportiert und das gemeinsame »wir wollen bauen« und »wir müssen Wohnraum schaffen« ein Stück weit hinten runterfällt." (IP 9: 31; vgl. auch IP 2: 11).

2. Verwaltungskultur in der Ministerialbürokratie

Einzelne Regeln und Normenbestand wuchern im Laufe der Zeit

Auch in der Ministerialbürokratie spielt Verwaltungskultur eine entscheidende Rolle. Wenn Formulierungen für Gesetzesvorlagen erarbeitet werden, reagieren Ministerialbeamte einerseits auf Erwartungen und Druck aus der Politik und aus der Gesellschaft. Andererseits sind sie verantwortlich dafür, wie eine Regelung konkret ausgestaltet ist. Sie geben den Anstoß für den weiteren Prozess. Je sparsamer und allgemeiner bereits ein erster Entwurf gehalten ist, desto weniger Belastungen kann er verursachen.

„Also ich habe meinen Leuten immer gesagt, die Regeln bekommen Krebs im Lauf des Prozesses, die wuchern. Und deswegen muss der erste Entwurf so schlank wie möglich sein. Denn wenn schon der erste Entwurf im Grunde sich am Anschlag bewegt, dann haben Sie überhaupt keine Chance." (IP 12: 26)

Veränderung und Erweiterung von Regeln

Ein generelles Problem für Überbürokratisierung ist das **Regelungsdickicht**, das kollektiv produziert wird. Es werden zu viele, zu detaillierte, teils widersprüchliche und mit zu vielen Ausnahmen versehene Regeln produziert. Sie überlagern sich mit dem immer undurchdringlicher werdenden Dornengestrüpp vorhandener Regelungen. Seit 75 Jahren entwickelt sich dieser Normbestand weiter und weiter fort, es werden kaum jemals Regelungen wieder abgeschafft, und die wechselseitigen Verflechtungen werden immer undurchsichtiger. Diesen Regelungsbestand überhaupt noch zu überblicken und fehler- und widerspruchsfrei fortzuentwickeln, wird selbst für Rechtsetzungsspezialisten in den Ministerien zu einer Herausforderung (IP 12: 22; IP 19: 5) Darüber hinaus werden **Normen zu häufig geändert** und erweitert, was auch daran liegt, dass sie zu schnell produziert werden.

„Aber wir haben jetzt so viel Aufgaben dazubekommen in den letzten Jahren. Ich habe mal eine Liste gemacht. Seit 2019 sind es, glaube ich, über 30 Vorschriften, die entweder novelliert oder neu dazugekommen sind. Ob das jetzt Naturschutzrecht, Artenschutzrecht ist, also was in erster Linie gar nichts mit dem Baurecht zu tun hat, oder dieses Gebäude-Elektro-Infrastrukturgesetz, GEIG, zum Beispiel ist teilweise so kompliziert aufgebaut, fällt aber auch in unsere Zuständigkeit, das zu überprüfen und die Belange, die in diesen Gesetzen geregelt sind, durchzusetzen." (IP 5: 3)

Rechtsformulierung: Juristische Präzision statt Praxisbezug

Mitarbeitende in Ministerialverwaltungen sind – häufig mit juristischer Vorbildung – darauf spezialisiert, sich in diesem Regelungsgeflecht zurechtzufinden und in der Fortentwicklung von Recht im Blick zu behalten, dass – um im Bild zu bleiben – keine losen Dornenranken aus der Hecke heraushängen, sondern alle miteinander verbunden sind. Diese Perspektive begünstigt aber eine **ministeriale Eigenlogik**, die dazu führt, dass rechtliche Präzision und die umfassende Regelung möglichst aller denkbaren Tatbestände als prioritär angesehen werden. Demgegenüber wird an Gesetzesentwürfen häufig ein **mangelnder Praxisbezug** und eine **fehlende Vollzugsorientierung** kritisiert. Aber weder die Technik der Legistik (Haug und Meister-Scheufelen 2022) noch eine praktische Erfahrung im Vollzug werden als Voraussetzung für eine Karriere in der Ministerialbürokratie vermittelt oder gefordert.

„Und in den Bundesratsprotokollen findet sich zu dieser Einführung dieser Passage der Hinweis der Länder: »Wir werden das nicht vollziehen, weil wir dafür nämlich

kein Personal haben.« Und der Gesetzgeber sagt dann: »Ist egal.« Wird einfach trotzdem ins Gesetz geschrieben, aber es hat keine Wirkung mehr." (IP 21: 25)

„Da sind wir auch in ganz vielen Widerspruchsverfahren da drin, um diese Klärung herbeizuführen. Und das ist die ministeriale Ebene, die uns teilweise dann irgendwelche Dinge auch nicht beantworten kann, wie es denn auszulegen ist." (IP 15: 9)

Dass bei Abwägungsentscheidungen in der Formulierung von Rechtsnormen rechtliche-formale Aspekte wie zum Beispiel die Kohärenz mit dem Rechtsbestand einen weitaus größeren Stellenwert einnehmen als die tatsächliche Wirkung im Vollzug, wird auch von einzelnen Befragten in den Ministerien wahrgenommen (IP 14: 27). **Üblicherweise werde eher in Gesetzeskategorien anstatt in Programmen und Alternativen gedacht**, sodass „pragmatische Aspekte" häufig zu wenig berücksichtigt würden, beklagt ein Interviewpartner (ebd.).

Initiativen für Entbürokratisierung können von der politischen Führung oder aus dem Apparat kommen

Andererseits werden Rückmeldungen der Normadressaten ja im Prozess der Gesetzesformulierung über Anhörungen und Stellungnahmen systematisch eingebunden. Wenn die Ergebnisse dennoch praxisfern sind, bleibt die Frage nach den Verursachern offen. Die Ursache könnte im legalistischen Fokus und im Beharrungsvermögen des ministerialen Apparates liegen, oder auch in der politischen Übersteuerung des Prozesses. Dass Initiativen für Entbürokratisierung sowohl von ‚oben' als auch von ‚unten' kommen können, zeigen Beispiele aus den Interviews. In einem Landesministerium wird berichtet, dass die Initiative zur Vereinfachung wesentlich aus der Arbeitsebene gekommen sei, und das sei auch notwendig, wenn eine solche Reform erfolgreich sein soll (IP 22: 8). Aus einem anderen Landesministerium wird von anfangs teils erheblichen Widerständen unter den Mitarbeitenden der zuständigen Fachabteilungen gegen eine Reform der Landesbauordnung berichtet, die unter anderem die Ausweitung verfahrensfreier Vorhaben und eine Rücknahme von baulichen Anforderungen vorgesehen hatte. Erst infolge eines Personalwechsels und auf politischen Druck von der Hausspitze, als klar wurde, „die Politik will das jetzt wirklich", hätten sich alle hinter dem Vorhaben versammelt und es bis zum Ende durch das Verfahren getragen (IP 19: 27). Neben der weit verbreiteten Sichtweise, dass bei Schutzstandards keine Abstriche gemacht werden dürften, sei auch die **geringe Personalfluktuation** in den Ministerien eine Hürde, die Initiativen zur Entbürokratisierung im Wege stehe:

„Die haben ja das, was sie jetzt verändern sollen, worüber alle schimpfen und sagen »es ist viel zu kompliziert«, das haben die ja selber mal gemacht. Und wenn da jetzt immer dran rumgemeckert wird von wegen »wir haben uns in die Sackgasse manövriert und so«, also da schlägt ja jemand mein Baby, wie es in der

Transaktionsanalyse heißt. Und das geht ja schon mal gar nicht. Und das ist schon auch ein Punkt, der da wirkt." (IP 19: 27)

Die hier wiedergegebenen Befunde lassen kein abschließendes Urteil über die Einstellungen der Ministerialbürokratie zu. Aber die indirekten Hinweise sowie die wenigen in den Ministerien geführten Interviews legen nahe, dass auch hier eine einseitig formalistisch-legalistische Orientierung vorherrscht, dass juristischer Perfektionismus jedenfalls handlungsleitender ist als eine pragmatische Berücksichtigung der Vollziehbarkeit der verfassten Normen.

III. Weitere Ursachen der Überbürokratisierung

Auch wenn das Hauptaugenmerk der Studie auf den verwaltungskulturellen Ursachen der Überbürokratisierung liegt, werden diese doch besser verständlich, wenn man einen etwas breiteren institutionellen und gesellschaftspolitischen Kontext berücksichtigt, in den die Verwaltungskultur eingebettet ist. Eine Reihe von Aspekten wurde in den Interviews wiederholt genannt, die hier kurz wiedergegeben und interpretiert werden.

Mehrebenen-Staatsaufbau begünstigt Bürokratisierung

Ein Haupttreiber für die zahlenmäßige Zunahme an Vorschriften – und in Verbindung damit auch für die zunehmende Kompliziertheit, den erhöhten Prüfaufwand sowie potenzielle Widersprüche und die Unübersichtlichkeit des Regelungsbestandes – ist **das föderale Mehrebenensystem Deutschlands in der EU**. Das Baurecht umfasst Normen, die auf allen vier gebietskörperschaftlichen Ebenen gesetzt werden (vgl. Kap. C oben). Entsprechend verdichtet sich der Normbestand, und eine Reduktion der Menge der Regeln kann nicht durch eine Ebene allein geleistet werden. Dazu kommt, dass man leicht die Verantwortung anderen Ebenen zuschreiben kann. Aus deutscher Sicht wird insbesondere die zunehmende Normierung, die von der europäischen Ebene kommt, als problematisch angesehen. 56 Prozent des Erfüllungsaufwandes werden mittlerweile durch EU-Richtlinien verursacht (BT-Drs. 20/12167: 1).

„Dann die Frage des Baunebenrechts: Das Baunebenrecht wird natürlich auch durch das Europarecht im Umweltbereich immer komplizierter. Bauordnungsrecht sind eigentlich gar nicht so viel neue Vorschriften. Aber wie gesagt, die Nachweise werden immer umfassender, die zu führen sind." (IP 11: 5)

Jede Ebene schafft eigene Regeln, die nicht aufeinander abgestimmt sind

Aber auch die anderen Ebenen tragen nach wie vor maßgeblich zur Verkomplizierung des Normbestandes bei. Das Verständnis für die verschiedenen Landesbauordnungen der 16 Bundesländer ist nicht nur bei den Unternehmen, sondern auch in der Verwaltung begrenzt.

„Dann ist die Frage zum Beispiel – wir sind 16 Bundesländer, wozu brauchen wir 16 Bauordnungen, wo überall in etwa dasselbe drinsteht? Da gibt es so viele Leute,

die dort bürokratisch sich dann überlegen, ob man hier einen Zentimeter mehr [braucht] oder ein Zentimeter weniger irgendwo belassen wird. Vollkommener Blödsinn. Und alle Planer, alle Bauherren haben damit zu tun und müssen sich vorher erstmal anschauen, in welchem Bundesland bin ich denn, weil da überall eine Kleinigkeit anders geregelt ist. Also der Föderalismus dort in solchen Sachen ist für meine Begriffe vollkommen fehl am Platz. Das könnte man komplett einstampfen mit einer Bauordnung bundesweit." (IP 2: 39)

Schließlich können auch Kommunen dazu beitragen, dass widersprüchliche Regelungen zustande kommen. Beispielsweise Baumfällsatzungen oder Stellplatzordnungen können in der Restriktivität über das Bundes- und Landesrecht noch einmal hinausgehen.

„Wenn Sie jetzt ein Gebäude bauen wollen und da stehen eine Eiche und eine Linde dem Bauvorhaben im Weg. Also keine geschützte Baumreihe nach Bundesnaturschutzrecht, sondern nach Baumschutzsatzung der Stadt [pseudonymisiert] ein geschützter Baum oder zwei. Dann interessiert das salopp gesagt unsere Bauaufsichtsbehörde wenig, weil wir dann trotzdem verpflichtet sind, unabhängig von der Baumschutzsatzung, eine Baugenehmigung für das Gebäude auszureichen, weil ein Rechtsanspruch darauf besteht. Und dann wird's interessant. Der Antragsteller bekommt die Baugenehmigung und kann die aber nur umsetzen, wenn er von unserem umweltrechtlichen Bereich eine Fällgenehmigung bekommt nach der Baumschutzsatzung. Also er hat ein separates Antragsverfahren, eigener Wirkungskreis, kriegt von uns eine Baugenehmigung erteilt für das Haus. Dafür müssen die zwei Bäume fallen und der stellt bei dem Umweltbereich einen Antrag auf Fällung nach Baumschutzsatzung. Und jetzt kann die untere Naturschutzbehörde sagen: Nö, ich erteile keine Genehmigung für diese zwei Bäume. Kannst du nicht machen. Und dann hat er eine Baugenehmigung und kann die nicht umsetzen." (IP 4: 26)

Normierung jenseits von Gesetzen, zum Beispiel DIN-Normen

Ein weiterer Aspekt, der beim Bauen und insbesondere beim Brandschutz eine wichtige Rolle spielt, sind **DIN-Normen**. DIN-Normen als Standards werden nicht vom Gesetzgeber erlassen, sondern gewissermaßen im Wege der gesellschaftlichen Selbststeuerung, moderiert durch einen Arbeitsausschuss des Deutschen Instituts für Normung. Sie unterliegen also nicht den gesetzlichen Vorgaben zur Folgenabschätzung des Erfüllungsaufwands. Zugleich sind sie aber als Teil des materiellen Baurechts zu beachten, wenn sie „durch Einführung als Technische Normen allgemein verbindlich gemacht" wurden (Finkelnburg 2018, S. 7). Dies geschieht insbesondere auf Landesebene durch den Erlass von Verwaltungsvorschriften für technische Baubestimmungen, die bauliche Anforderungen nach der jeweiligen Landesbauordnung weiter konkretisieren.

„Aber was ich mittlerweile feststelle, ist, dass die Fachkommissionen fast noch schlimmer sind. Also die ganzen DIN-Normierungen, die da jede Woche neu gemacht werden und die mehr oder weniger von selber verbindlich werden dadurch, dass man, wenn man halt abgewichen hat und es dann ein Problem gibt, irgendwie in Schadensersatz und Wertminderung und sonst irgendwas reinrutschen kann nur weil man irgendeine Vorschrift nicht beachtet hat, die zwar nicht im Gesetz steht, aber zum Standard erhoben worden ist." (IP 20: 16)

Eine wirksame Reduktion bürokratischer Lasten infolge von überbordender Rechtsetzung müsste also eigentlich nicht nur Gesetzgeber in den Blick nehmen, sondern auch die Standardsetzung durch DIN begrenzen können. Im Interview wurde diesbezüglich vorgeschlagen, DIN-Normen zu freiwilligen Empfehlungen zu machen (IP 20: 16).

Gesellschaftliche Erwartungen und politische Überzeugungen als Bürokratietreiber

Ein weiterer Gesichtspunkt, der als Treiber für Überbürokratisierung in den Interviews genannt wurde, sind Entwicklungen, Anforderungen oder Bedürfnisse, die aus der **Gesellschaft** oder aus der **Politik** kommen. Diese von den verwaltungskulturellen Ursachen im engeren Sinne zu trennen, ist schwierig. Naheliegend ist, dass beide bei der Formulierung von Rechtsnormen durch die Mitarbeitenden in den Ministerien zusammenwirken. Einerseits (verwaltungskulturell) sind die Referenten in Bundes- und Landesministerien, die Gesetzesvorlagen formulieren, sicherlich von der rechtsstaatlichen Verwaltungstradition beeinflusst und bemühen sich um möglichst fehlerfreie, exakte Regeln, die idealerweise jeden denkbaren Tatbestand mitberücksichtigen. Zugleich haben die Interviews aber auch Hinweise darauf gegeben, dass ein entsprechender Druck von außen – sowohl aus der Gesellschaft als auch aus der Politik – an sie herangetragen wird.

Durch **gesellschaftliche Differenzierung** entstehen komplexere Lebens- und Problembereiche, für die ein Regelungsbedürfnis besteht. In ähnlicher Weise gilt das für die wirtschaftliche Globalisierung. Mit der Entstehung grenzüberschreitender eng verflochtener Handels- und Lieferbeziehungen entstehen neue Regelungsbedarfe, insbesondere dann, wenn die normativen und qualitativen Standards des deutschen oder europäischen Lebensstils auf diese Beziehungen übertragen werden sollen. Man denke hier beispielsweise an die beiden EU-Regelungen, die in den letzten Jahren allein den größten zusätzlichen Erfüllungsaufwand verursacht haben (werden) – das Lieferkettengesetz und die Nachhaltigkeitsstandards. Zugleich bewegt sich hier der Regulierungsanspruch aber in Themengebiete hinein, die kaum regelbar und noch weniger kontrollierbar sind.

„Kontrollproblem bedeutet: Der Staat sagt sich natürlich irgendwann: »Wenn wir es nicht kontrollieren können, was können wir denn dann tun, damit wir es eventuell kontrollieren könnten?« Und daher kommt jetzt dieses ganze Thema

Dokumentation. Das heißt, der Staat kann nicht überall zugleich sein. Also sagt er jedem, angefangen von der Kindergartenbetreuerin, über einen Arzt, über Leute, die mit Geldflüssen zu tun haben, Banken, Unternehmen, Lieferketten, und, und, und: Bitte dokumentiert auch, dass ihr euch an das Gesetz gehalten habt, mit dem Ergebnis, dass wir jetzt riesige Stäbe haben, die ein Kontroll- und Berichtswesen und Dokumentationswesen aufbauen, die alles festhalten." (IP 21: 27)

Steigende Schutzniveaus

In enger Verbindung hiermit steht die Beobachtung, dass gesamtgesellschaftlich die **Anforderungen an ethische Standards und Schutzniveaus ständig steigen**. Die menschliche Gesundheit und das Wohlbefinden werden staatlich enorm hoch geschützt – bis hin zum Schutz der Menschen vor ihrer eigenen Fahrlässigkeit und Willensschwäche. Diese Anforderungen werden sukzessive auch gegenüber Menschen außerhalb der eigenen Gesellschaft, gegenüber der belebten und unbelebten Natur, dem Klima und dem globalen Schutz dieses Planeten ausgeweitet. Der Impuls, all dieses vor Beschädigung und Zerstörung durch menschliches Handeln zu schützen, mag moralisch tugendhaft und nachvollziehbar und Ausdruck unseres Selbstverständnisses als aufgeklärte Gesellschaft sein. Alle advokatorischen Gruppen eines dieser Schutzgüter verfolgen aber das Interesse, genau das eine Gut, das ihnen besonders wichtig ist, besonders zuverlässig zu schützen, und wirken entsprechend auf die Politik ein. Im Endeffekt haben wir heute ein Nebeneinander an Schutzregeln, die erstens immer ambitionierter gestaltet werden und zweitens unverbunden nebeneinander stehen. Es gibt zumeist keine politische Entscheidung, wie Güter im Konfliktfalle zu priorisieren sind, und es wird auch nicht darauf geachtet, die Regeln sinnvoll miteinander zu verzahnen. Beim Bauen führt dies regelmäßig dazu, dass etwa Denkmalschutz und Klimaschutz miteinander kollidieren; der Artenschutz allein ist in der Lage, notwendige Bauten und Umbauten komplett zu verhindern.

„Also das Artenschutzproblem haben wir noch gar nicht angesprochen, das ist auch ein immenses Thema, also in [Ortsname pseudonymisiert] beliebt neben der Beißschrecke ist im Moment die Mauereidechse. Der Aufwand (...) wo Tiere, die hochgradig artengeschützt sind, steht oftmals einer einfachen Bebaubarkeit von Flächen entgegen. Der Aufwand, die zu vergrämen und umzusiedeln, ist letztendlich auch immens. Jetzt kann ich als Behördenleiter (...) natürlich nicht gegen Artenschutz sein. Aber insgesamt haben wir doch hohe Schutzgüter angesetzt." (IP 9: 27)

Letztlich folgt hier die Politik responsiv den gesellschaftlichen Anforderungen oder eigenen ideologischen Vorgaben, ohne die Konsequenzen aus einem ungehinderten „Anziehen der Regulierungsschraube" zu berücksichtigen.

„Also Sie werden von Ihrem Bürger gefragt: »Was hast du eigentlich hier auf der kommunalen oder Landesebene für Photovoltaik getan, für die Energiewende?«

So, dann antworten die halt total ungern »Nix. Dafür bin ich gar nicht zuständig.« Sondern die antworten dann gerne »Ja, wir haben jetzt ein Landesgesetz dazu gemacht (...)«. Kennen Sie einen Politiker, der in den letzten Jahren Ihnen mal ins Auge gefallen ist, weil er gesagt hat: »Mein Erfolg besteht darin, dass ich ganz viele Regeln abgeschafft habe?«" (IP21: 31, 33)

„Es ist eine politische Frage, weil die Politik definiert, was sie geregelt haben wollen. Und die Politik nimmt aber regelmäßig, sozusagen, es nicht in den Blick, was es dann in der Umsetzung bedeutet. Sie als Privatperson würden immer abwägen (...). Das macht aber die Politik nicht, sondern die sagen sich: wir wollen allen die Angebote der öffentlichen Hand machen, dass da die Frauenquote stimmt, dass die Tarife eingehalten werden, (...) dass wir der Umwelt gerecht werden und, und, und. Ja, das sind alles super schöne, tolle Themen. Aber stellt sich die Politik die Frage, was das für einen Aufwand bedeutet, es A – nachzuweisen, und B – zu kontrollieren und C – dann die Gerichte damit zu beschäftigen, weil es zwischen der Kontrolle und der Nachweisführung Streitigkeiten gibt. Das Gesamtpaket, was sie dort sozusagen beschließen, ist der bürokratische Wahnsinn." (IP 2: 33)

Klagerecht als Bürokratietreiber

Auch aufseiten der Zivilgesellschaft scheint es keinen eingebauten Bremsmechanismus gegen das Bemühen zu geben, die eigenen normativen Vorstellungen mit dem gesamten Instrumentarium, das der Rechtsstaat zur Verfügung stellt, durchzusetzen. In der Bevölkerung ist die Klagemöglichkeit ein selbstverständliches Mittel der Interessendurchsetzung. Verstärkt wird dieser Impuls noch durch das Bedürfnis, Verantwortlichkeiten abzugeben und anderen zuzuschreiben.

„Und da gibt es das Bedürfnis, einen Schuldigen zu finden. Wenn man nicht mehr akzeptiert, dass Risiken Teil des Lebens sind, sondern die durch Vorschriften ausschließen möchte, brauche ich auch immer mehr Vorschriften dafür." (IP 20: 6)

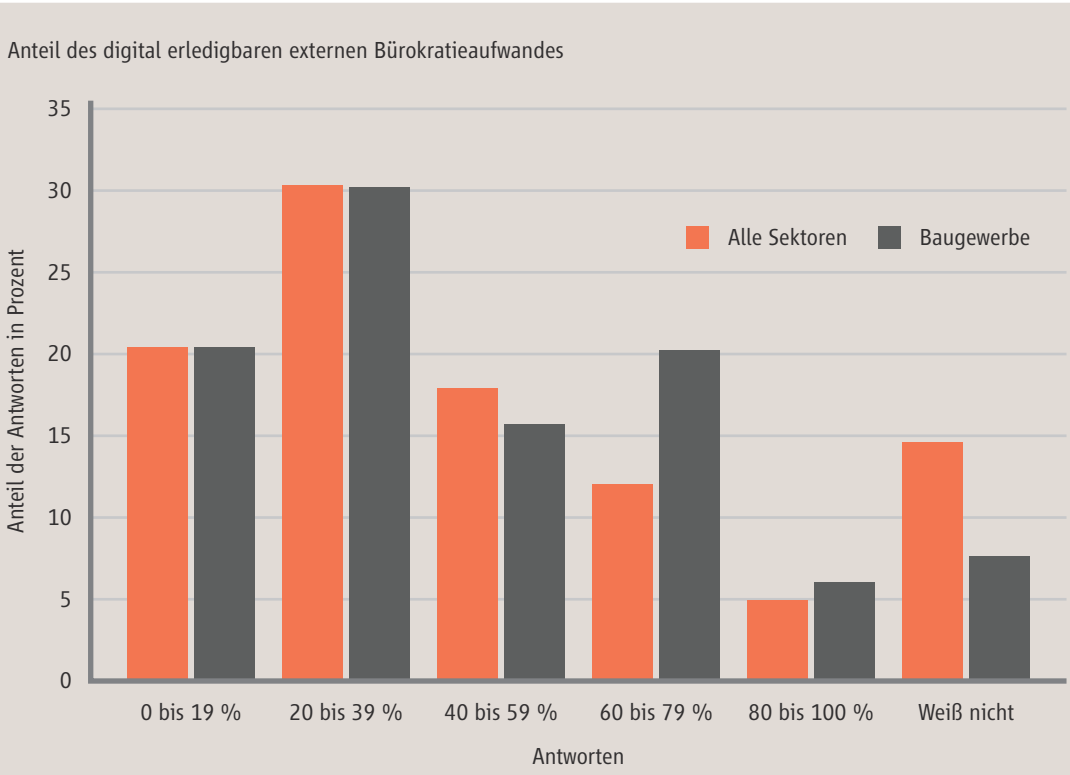
Neben den gesellschaftlichen und politischen Ursachen wurden in den Interviews wiederholt die Effekte der **Digitalisierung** einerseits und der **Personalsituation** in den Behörden andererseits diskutiert. Beide lassen sich nicht unmittelbar als Bürokratietreiber klassifizieren, im Gegenteil. Der Digitalisierung wurde einhellig ein großes Potenzial zur Verringerung von Bürokratie zugeschrieben.

Digitalisierung kann in der Übergangszeit bürokratische Lasten erhöhen, aber langfristig abbauen

Gerade in Veränderungsphasen können durch die Digitalisierung aber auch Hemmnisse entstehen. Eine vollständige Digitalisierung des Bauantragsverfahrens erbringt substanzielle Beschleunigung, allein dadurch, dass verschiedene Akteure – Ämter, Antragsteller

– gleichzeitig an verschiedenen Teilen der Unterlagen arbeiten können. Eine Kollaborationsplattform kann diese parallele Bearbeitung auch technisch unterstützen (Normenkontollrat Baden-Württemberg 2022, S. 71). In der Praxis ergeben sich aber gerade in der Umstellung noch erhebliche Probleme, die zu Bürokratietreibern werden. Ein wiederholt kritisierter Aspekt ist das Schriftformerfordernis, das einer vollständigen Digitalisierung von Prozessen im Wege steht (IP 7: 14). Auch die Problematik, dass aufgrund des Online-Zugangsgesetzes von 2017 zunächst nur gefordert wurde, dass die Behörden die digitale Antragstellung, aber nicht die digitale Antragsbearbeitung ermöglichen mussten, führte zu Friktionen, ebenso wie Schnittstellenprobleme und fehlerbehaftete Einführungen neuer Plattformen. Hierbei dürfte es sich allerdings um Übergangsprobleme handeln.

Abbildung 5: Effizienzpotenziale der Digitalisierung



Quelle: Eigene Darstellung. Daten: Stiftung Familienunternehmen (2024), Item 7a.

„Wir haben in Baden-Württemberg in der Größenordnung 220 unterschiedliche Baurechtsbehörden … Die sind alle für sich allein damit konfrontiert, wie wickele ich ein Baugenehmigungsverfahren ab, richte die EDV ein … Im Moment hat das Land Baden-Württemberg … die Vorgabe gemacht … dass ein Bauantrag auch digital gestellt werden kann. Das Land hat aber dann sehr spät Hilfestellung geleistet dahingehend, wie das quasi digital abgewickelt wird … es gab ein erstes Verfahren über die Komm.One, jetzt geht es weiter mit dem Verfahren ViBa, Virtuelles Bauamt

... Also im Prinzip ViBa ist im Moment der Einwurf Briefkasten für einen Bauantrag. Und ViBa gibt den Bauantrag dann bei der jeweiligen Kommune ab. Dort muss der Bauantrag aber dann in das jeweilige Fachbearbeitungsprogramm, das die Kommune gewählt hat, übergeben werden. Die Schnittstelle macht Probleme. So und dann für die interne Bearbeitung bei den jeweiligen Kommunen gibt es kein landeseinheitliches Verfahren. Es gibt zwar mehrere große Anbieter, aber da muss sich die jeweilige Kommune entscheiden und muss dann natürlich dieses extern eingekaufte Verfahren an die anderen digitalen Verfahren, die bei anderen Ämtern laufen, im Prinzip andocken, also die Schnittstellenproblematik irgendwie wieder schaffen und nachher gewährleisten, dass im Prinzip am Ende des Verfahrens das wieder rausgeht." (IP 9: 25)

Auch eignen sich nicht alle Arbeitsschritte gleichermaßen für Digitalisierung oder gar gleich für einen KI-Einsatz. Hochgradig standardisierte und formalisierte Prozesse lassen sich gut und mit hohem Zeitgewinn umstellen. Aber gerade beim Bauantragsverfahren, wo aufgrund der Komplexität der Anforderungen kaum ein Antrag fehlerfrei bei der Behörde eingereicht wird und in der Regel eine Beratung der Antragstellenden durch die Genehmigungsbehörde notwendig ist, kann eine rein digitale Bearbeitung zu Rigiditäten führen. Auch sind die Zugangshürden aufwändig, wenn man sich beispielsweise erst einmal mit BundID oder mit Elster registrieren muss, um ein Verfahrenskonto anzulegen. Formulare, die aufwändig ausgefüllt werden und beim Abschicken abstürzen oder Fehlermeldungen hervorrufen, bringen weitere Verzögerungen und Frustration mit sich (IP 7: 30).

Digitalisierung kein Personalspar-Modell

Beschleunigung durch Digitalisierung muss zugleich durch intensive und individuelle Beratung begleitet werden. Die Personalbedarfe verlagern sich also innerhalb der Behörde.

„Und da hat sich dann eben dabei herausgestellt, dass manche Aufgaben verlagert werden von einer Person auf die, oder von einer Funktion auf die andere. Und die eine Person hatte dann plötzlich viel mehr zu tun und die andere hat weniger zu tun. Und da wieder den Ausgleich zu finden, wie können wir das dann hinkriegen, dass es funktioniert." (IP 5: 55)

An dieser Stelle wird deutlich, dass Digitalisierung weniger Potenzial für Personaleinsparung bietet, als landläufig angenommen wird. Viele Baugenehmigungsbehörden berichteten von Personalmangel, was dazu führt, dass Antragsbearbeitungen länger dauern und weniger beraten werden kann. Werden Prozesse digitalisiert, müssen die Personalkapazitäten, die in der unmittelbaren Antragsbearbeitung eingespart werden, für Beratung flexibel einsetzbar sein.

F. Handlungsempfehlungen

Aus den Befunden, die in Kapitel E vorgestellt wurden, werden nun Handlungsempfehlungen für Politik und Verwaltung abgeleitet. Wir unterscheiden hierbei zwischen Empfehlungen, die sich **auf den Verwaltungsvollzug richten** und primär in der kommunalen Baugenehmigungsbehörde zur Anwendung kommen, und Empfehlungen, die sich auf die **Inhalte und die Technik der Gesetzgebung** richten und primär in den Ministerialbürokratien des Bundes und der Länder zur Anwendung kommen. Diese Handlungsempfehlungen beziehen sich unmittelbar auf das Baurecht und das Baugenehmigungsverfahren. Viele der in den Interviews berichteten Befunde sind aber auf die Verwaltungskultur und das Problem der Überbürokratisierung im Allgemeinen gerichtet, so dass wir davon ausgehen, dass sie auch für die Gesetzgebung und den Verwaltungsvollzug in Deutschland in anderen Politikfeldern gelten.

Perspektivenwechsel weg von einer Kultur der Absicherung hin zu einer Kultur des Ermöglichens

Generell deuten fast alle Handlungsempfehlungen auf die Notwendigkeit eines echten Kulturwandels sowohl in der Vollzugsverwaltung als auch in der Ministerialbürokratie hin: **Weg von einer Kultur der Absicherung hin zu einer Kultur des Ermöglichens.** Misstrauen muss durch Zutrauen ersetzt werden, Kontrolle durch Eigenverantwortung, Angst vor Fehlern durch eine autonome Abschätzung von Handlungsfolgen, die Orientierung am Buchstaben des Gesetzes durch eine Orientierung am Zweck der Regelung. Natürlich ist mit diesen markigen Worten nicht beabsichtigt, die gesamte legalistische Verwaltungstradition in Deutschland mit all ihren Segnungen und Errungenschaften über den Haufen zu werfen. Vielmehr bieten die bestehenden rechtsstaatlichen Prinzipien den verlässlichen Rahmen für jede Reform. Aber der Eindruck aus allen Interviews in Verwaltungen wie mit Vertretern wirtschaftlicher Interessen war so einhellig, dass die Dringlichkeit eines beherzten und ernst gemeinten Umdenkens nicht ignoriert werden kann. Menschen auf allen Ebenen und in allen Rollen, die versuchen, Ziele umzusetzen und Regeln zu beachten, sind frustriert, verzweifelt, demotiviert und ratlos, weil der Regelungsbestand sich nicht mehr umsetzen lässt.

I. Handlungsempfehlungen für die Vollzugsverwaltung

Die Empfehlungen für die Vollzugsverwaltung werden getrennt nach den jeweiligen Adressaten dargestellt, die diese Empfehlungen umsetzen müssten: erstens die Behördenleitungen in den Kommunen, zweitens die Normgeber auf Landesebene und drittens die Bundesebene.

1. Kommunale Behördenleitungen

Verantwortungsbewusste Führung

Verantwortungsbewusste Führung

> *„Weil du eigentlich Verantwortliche brauchst, die sagen: Leute, unser Ziel ist, möglichst viel Ermessen zugunsten der Projekte auszuüben. Und das ist anstrengender,*

als einfach nur Checklisten zu machen und zu sagen »Geht halt nicht« (...). Also die Logik dieser Verwaltungseinheiten läuft auf Dienst nach Vorschrift raus." (IP 20: 24).

Führungskräfte in kommunalen Behörden prägen die behördliche Organisationskultur entscheidend. Wenn eine Behördenleitung Verantwortung übernimmt, den Mitarbeitern den Rücken stärkt und somit Risiken absorbiert, und wenn sie außerdem die Erwartung kommuniziert und ein Vorbild dafür abgibt, dass Regeln pragmatisch und zum Nutzen der Bürger angewandt werden müssen, dann strahlt das in die Behörde hinein und beeinflusst die Einstellungen und Verhaltensweisen der Mitarbeiter. Führungskräfte können auch für eine konstruktive Fehlerkultur sorgen und den Mitarbeitern die Angst vor den Konsequenzen von eigenständigem Handeln nehmen. Umgekehrt müssen Führungskräfte dann aber auch Entscheidungen ihrer Mitarbeiter mittragen und gegebenenfalls die Verantwortung hierfür übernehmen.

Perspektivenwechsel durch Austausch

Perspektivenwechsel durch Austausch

Verwaltungsmitarbeitende müssen das Silodenken und Spezialistentum überwinden, das realitätsferne Entscheidungen begünstigt, und zwar in zweierlei Hinsicht. **Erstens** sollte es regelmäßige **Positionswechsel innerhalb der Behörde** geben. Dies trägt zu einer verbreiterten Sachkompetenz sowie zu einem kritischeren Blick auf die Routinen und Gewohnheiten in den einzelnen Einheiten bei. So ist es leichter, sich von Regeln auch wieder zu trennen, die sich nicht bewährt haben. **Zweitens** sollten Verwaltungsmitarbeitende **Einblicke in die Praxis** auf der Seite der Antragsteller erhalten. Hierzu können beispielsweise Praxislabore, Planspiele, Arbeitsgruppen, Mentoring, Praktika oder Buddy-Programme beitragen.

Service-Orientierung durch Beratung und Verhandlung stärken

Service-Orientierung durch Beratung und Verhandlung stärken

Genehmigungsverfahren sind ihrer Natur nach eine hoheitliche Aufgabe. Gerade angesichts der Komplexität der Verfahren und der Fehlerhaftigkeit der Bauanträge zeigt sich aber, dass eine intensive Beratung bereits vor der Antragstellung sowie während der Antragsbearbeitung dazu beiträgt, die bürokratischen Lasten für die Antragsteller und letztlich auch für die Verwaltung zu senken. Denn auf diese Weise können viele Unklarheiten frühzeitig ausgeräumt werden. Im Falle von echten Abwägungsentscheidungen zwischen konkurrierenden Rechtsgütern könnte eine Verhandlungslösung Zeit, Kosten und Frustration sparen. Wenn Antragsteller, Planer, Baugenehmigungsbehörde und zu beteiligende Ämter und Behörden gemeinsam am Tisch sitzen und die Konsequenzen verschiedener Optionen gemeinsam abwägen – beispielsweise Denkmalschutz versus Klimaschutz, können einvernehmlich zielführende Lösungen gefunden werden. Eine intelligente Digitalisierung, die über Informationen in Echtzeit Transparenz für alle Prozessbeteiligten schafft, unterstützt die Behörde in Beratung und Verhandlung.

2. Landesgesetzgeber

Perspektivenwechsel in der Normsetzung

Perspektivenwechsel in der Normsetzung

Auf Landesebene setzen sowohl die Parlamente als auch die Regierungen Normen für die nachgeordnete Verwaltung. Um einen Kulturwandel in den Behörden zu unterstützen, sollte bei der Formulierung von Gesetzen, Verordnungen oder Verwaltungsvorschriften konsequent eine Selbstbeschränkung geübt werden und den **Normadressaten** möglichst viel **Autonomie und Verantwortung zuerkannt** werden. Auf kleinteilige Detailregelungen sollte wo immer möglich verzichtet werden. Verbote statt Gebote, Widerspruchs- statt Genehmigungsregeln, klare Priorisierung und Verzicht auf Ausnahmen tragen zur Rechtsklarheit und Rechtssicherheit bei. Bei der Normformulierung sollte darüber hinaus konsequent die Implementationsperspektive mit bedacht und berücksichtigt werden.

Vereinfachte Verfahren, etwa durch Genehmigungsfiktionen oder Widerspruchslösungen, oder durch das Ersetzen von Nachweispflichten durch die Abgabe von Selbstverpflichtungen oder nur stichprobenweise Kontrollen, begünstigen den Kulturwandel in den Vollzugsbehörden. Sie bergen allerdings die **Gefahr**, zum Bürokratietreiber zu werden. Sobald Komplikationen auftreten, reagieren die Normanwender (Antragsteller wie Genehmigungsbehörden) potenziell mit Anpassungsstrategien, die letztlich zu größerem Verwaltungsaufwand führen als das Normalverfahren.

Prinzipiell haben es die Länder auch in der Hand, ihre **Bauordnungen** nicht nur zu vereinfachen, sondern über freiwillige Absprachen mit den anderen Ländern auch **horizontal zu harmonisieren**. Einheitliche Lösungen können auch ohne Eingriff des Bundes erzielt werden, wenn die dezentralen Akteure rational genug sind, sich auf freiwillige Kooperationen einzulassen.

Generalistentum stärken

Generalistentum stärken

Über rechtliche Rahmenbedingungen kann der Normgeber auf Landesebene mittelfristig dazu beitragen, dass das Verwaltungspersonal seine Silo-Mentalität überwindet und von Spezialisten zu Generalisten wird. Einerseits kann dies über eine Reform der **Aus- und Weiterbildungswege** unterstützt werden. Breiter aufgestellte Studiengänge und Lehrprogramme, verpflichtende Praxisphasen in Ausbildung und Studium, verpflichtende Weiterbildungen, andere Rekrutierungs- und Beförderungskriterien können hier in die erwünschte Richtung wirken. Andererseits können die **Rechtsverhältnisse des Personals im öffentlichen Dienst so angepasst** werden, dass Sektorwechsel zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor – etwa im Wege von Abordnungen – einfacher und attraktiver werden. Hierfür bietet beispielsweise der dynamische Europapool des Landes Baden-Württemberg ein ‚best practice'-Beispiel (Staatsministerium BW 2022). Auch landeseigene Lehrgänge zur Personalentwicklung oder

Führungsakademien können den Perspektivenwechsel befördern und Führungskompetenz im Sinne eines verwaltungskulturellen Wandels stärken.

3. Bundesgesetzgeber

Handlungsspielräume für Vollzugsbehörden

Auch der Bundesgesetzgeber sollte, wo es in seinen Kompetenzbereich fällt, den regionalen und lokalen **Vollzugsbehörden** einen möglichst **großen Handlungsspielraum einräumen**, sich selbst hingegen bei der Rechtsetzung weitgehend zurücknehmen. Über eine Stärkung der Autonomie und Verantwortlichkeit der Vollzugsbehörden kann ein Wandel der Verwaltungskultur in einer Organisation unterstützt werden. Zugleich kann der Bundesgesetzgeber die **Vollzugsbehörden durch einfache und klare Regeln sowie durch Priorisierung von Rechtsgütern entlasten**. Auch unbestimmte Rechtsbegriffe, obwohl sie die Chance erhöhen, situationsangemessen zu reagieren, bergen das Risiko einer weiteren Verrechtlichung. Denn die autonome Entscheidungskompetenz ist im Hinblick auf den Bürokratieabbau ein durchaus zweischneidiges Schwert. Im schlimmsten Fall schaffen die Vollzugsbehörden dann wieder neue Konkretisierungen der allgemeinen Regeln, um sich gegen Unsicherheit zu schützen und die Risiken individualisierter Entscheidungen zu absorbieren.

Priorisierung von Rechtsgütern

II. Handlungsempfehlungen für die Ministerialverwaltung

> *„Da braucht man mutige Ministerialbeamte, die sagen, ich berate meine Politik anders, weil ich verstehe, was sie eigentlich will und gehe nicht nach dem Wortlaut." (IP 14: 27)*

Auch in den Ministerien ist ein grundlegender Wandel hin zu einer Kultur des Ermöglichens vonnöten. Die hier formulierten Vorschläge finden sich alle schon in der Praxis der Gesetzgebung, sie müssen aber noch konsequenter und weitreichender umgesetzt werden.

1. Ermöglichende Rechtsetzung als Leitmotiv

Ermöglichende Rechtsetzung als Leitmotiv

Die Menge, Detailliertheit und Komplexität bestehender rechtlicher Grundlagen sollte reduziert werden. Hierzu müssen bestehende **Regeln** konsequent bereinigt werden: Überflüssige, zu komplizierte oder veraltete Regeln sollten abgeschafft, vereinfacht oder modernisiert werden. **Widersprüchliche Regeln** zwischen politischen Ebenen oder Politiksektoren sollten **harmonisiert** werden, wo möglich sollte man darauf zielen, die Widersprüche durch Vereinfachung aufzulösen. Sonderregeln und Ausnahmen müssen deutlich reduziert werden. Im Grundsatz sollte den **Bürgern wieder mehr Eigenverantwortung** zugemutet werden. Der Staat muss nicht jedes individuelle Risiko und Bedürfnis absichern. Hierfür muss in Kauf genommen werden, dass in gewissem Umfang Einzelfälle nicht vollkommen berücksichtigt werden oder auch ein gewisses Niveau an Missbrauch möglich ist. Diese ‚Kosten' sind geringer als die ‚Kosten' der Überbürokratisierung.

Neben der Reduktion und Vereinfachung von Regeln bedarf es auch eines klaren politischen Bekenntnisses zur **Priorisierung und Senkung von Schutzgütern und Standards**, um Unklarheiten und Widersprüchlichkeiten im Vollzug zu vermeiden und Genehmigungsverfahren weniger durch Klagemöglichkeiten zu verzögern.

2. Verbesserte Qualität und Praxistauglichkeit der Rechtsetzung

Verbesserte Qualität und Praxistauglichkeit der Rechtsetzung

Die Eigenlogik der Ministerialbürokratie, die dazu führt, dass rechtliche Präzision und die Erfassung aller denkbaren Tatbestände Vorrang haben vor Pragmatismus, Praxisbezug und Vollzugsorientierung, sollte durch eine institutionalisierte Berücksichtigung der ‚Technik' der Gesetzgebung eingehegt werden.

Hinsichtlich der Menge an Regeln sollten a) das ‚One-in-one-out'-Prinzip konsequent angewandt werden, b) **weniger neue und geänderte Normen** verabschiedet werden und c) diese möglichst allgemein gehalten und mit **Ablaufdatum** und/oder einer **Evaluationsklausel** versehen werden.

Zeit spielt bei der Verbesserung der Qualität in der Rechtsetzung eine wichtige Rolle. Die Erarbeitung neuer Vorlagen sollte unter geringerem Zeitdruck stehen. Nur so können sorgfältig die potenziellen Folgen ausgelotet und im Rahmen von Beteiligungsprozessen Rückmeldungen aus Vollzug und Praxis der Normadressaten berücksichtigt werden. Ergänzend hierzu sollten **Praxischecks, Reallabore** und andere Instrumente zum Prüfen der Praxistauglichkeit regelmäßig angewendet werden. Letztlich muss ein Kulturwandel in der Ministerialverwaltung aber auch dahingehend wirken, dass diese Rückmeldungen aus dem Vollzug und der Praxis ernst genommen und aufgegriffen werden. Hierzu muss die Perspektive von der Rechtsförmlichkeit des Gesetzes auf die Wirksamkeit des politischen Programms erweitert werden.

Entbürokratisierung sollte selbst nicht bürokratisch betrieben werden

Berücksichtigt werden sollte immer, dass auch Maßnahmen, die darauf zielen, Bürokratie abzubauen, selbst unbeabsichtigt wieder zu Treibern von mehr bürokratischen Lasten werden, insbesondere wenn sie mit Berichts-, Dokumentations- und Kontrollverpflichtungen verknüpft werden.

> *„Was vor allem nicht funktioniert, ist eine bürokratische Methode, den Bürokratieabbau voranzutreiben, also Kommissionen einzusetzen, die ganz viele Regeln analysieren und dann Vorschläge zur Änderung dieser Regeln machen. Das produziert vor allem dicke Konvolute von Vorschlägen, wo am Ende keiner mehr durchblickt." (IP 20: 10)*

Die Handlungsempfehlungen werden hier in einer tabellarischen Übersicht noch einmal zusammengestellt:

Tabelle 4: Handlungsempfehlungen

Vollzugsverwaltung	Ministerialverwaltung
a) Kommunale Behördenleitungen ■ Verantwortungsbewusste Führung ■ Perspektivenwechsel durch Austausch ■ Serviceorientierung durch Beratung und Verhandlung stärken	a) Ermöglichende Rechtsetzung als Leitmotiv ■ Reduktion und Harmonisierung des Regelungsbestandes ■ Mehr Eigenverantwortung für die Bürger ■ Priorisierung und Senkung von Schutzgütern und Standards
b) Landesgesetzgeber ■ Perspektivenwechsel in der Normsetzung ■ Generalistentum stärken	b) Verbesserte Qualität der Rechtsetzung ■ Eigenlogik der Ministerialbürokratie ergänzen – mehr Vollzugs- und Praxisorientierung in der Gesetzesformulierung ■ Weniger Regeln ■ Mehr Zeit ■ Befristung/Evaluation ■ Praxistauglichkeitsprüfungen
c) Bundesgesetzgeber ■ Zugleich Autonomie stärken und Unsicherheit reduzieren	

III. Abschließende Überlegungen

Rechtsstaatliche Verwaltungskultur unverzichtbar – aber bietet Keimzelle für Dysfunktionalität

Die hier vorgestellte Untersuchung bietet fundierte Einsichten in die Selbstwahrnehmung der Menschen, die in deutschen Verwaltungen arbeiten – in kommunalen Baugenehmigungsbehörden und in Landes- und Bundesministerien. Die landläufige Charakterisierung der deutschen Verwaltungskultur als legalistisch spiegelt sich im Primat der Rechtsstaatlichkeit, in der Zurückhaltung, eingeräumte Handlungsspielräume zu nutzen, und in der juristisch geprägten Eigenlogik der Rechtsformulierung. Diese verwaltungskulturellen Merkmale bilden zwar die Grundlage eines rechtsstaatlichen Systems, das berechenbare und faire Rahmenbedingungen für unternehmerisches und privates Handeln schafft; aber sie bilden auch den Keim für die hier herausgearbeiteten Überregulierungen und Dysfunktionalitäten, die von Normadressaten als Überbürokratisierung wahrgenommen werden.

Desiderat: Kulturvergleichende Studien

Die Untersuchung wurde von der Frage motiviert, welche Ansatzpunkte es für einen kulturellen Wandel geben könnte, um dieser dysfunktionalen Überregulierung entgegenzuwirken. Hilfreich wäre hier ein vergleichender Blick in andere Verwaltungskulturen. Allerdings sind wissenschaftliche Ausarbeitungen zur vergleichenden Verwaltungskultur nach wie vor rar und gehen selten über recht allgemeine Charakterisierungen hinaus (so etwa Kuhlmann und

Wollmann 2019). Während die französische Kultur ebenfalls in der Tradition des römischen Rechts fußt und daher der deutschen relativ ähnlich ist, bildet einen wichtigen Gegenpol die angelsächsische Verwaltungskultur, die auf dem Common Law basiert; andererseits werden mittel- und osteuropäische Verwaltungskulturen gegenübergestellt, die historisch vor allem in der jüngeren Vergangenheit durch die Transition zu postkommunistischen Verwaltungssystemen geprägt sind (ebd.). Die Rechtsentwicklung in der Common Law Tradition ist insgesamt weniger systematisch und stärker einzelfallbezogen als in der Tradition des Römischen Rechts, was tendenziell zu einem größeren und unübersichtlicheren Normenbestand führt. Einerseits gelten angelsächsische Verwaltungssysteme als offener für manageriale Reformen, andererseits werden Probleme mit bürokratischer Überlastung für Großbritannien ebenso berichtet wie für andere europäische Länder (Wegrich 2009; Campbell et al. 2023). Es wäre daher lohnenswert, die Verwaltungskultur gerade in Ländern, denen eine pragmatischere und ‚unbürokratischere' Kultur zugeschrieben wird, wie beispielsweise Großbritannien (vgl. auch Schurig 2020) oder Estland oder die Schweiz, im Vergleich zu Deutschland empirisch zu untersuchen.

Die abgeleiteten Handlungsempfehlungen sind nicht schnell und unmittelbar umsetzbar. Hierfür sind die präsentierten Befunde zu vielschichtig. Auch ist es ja gerade ein Merkmal der Verwaltungskultur, dass sie in den Einstellungsmustern der Menschen und in den historisch ererbten formalen und informalen Regeln fest verankert ist. Um die erkannten Dysfunktionalitäten der Überbürokratisierung einzuhegen und wenigstens mittelfristig zurückzubauen, ist aber ein tiefgreifender Kulturwandel nötig. Dieser kann nur gelingen, wenn sich auch die umgebende politische und gesellschaftliche Kultur ändern. Insofern trifft die Charakterisierung von Politik, die der Bürokratieforscher Max Weber 1919 in seinem berühmten Vortrag ‚Politik als Beruf' prägte, über 100 Jahre später erst recht für den Kampf gegen die Überbürokratisierung zu: „ein starkes langsames Bohren harter Bretter mit Leidenschaft und Augenmaß zugleich."

Kulturwandel erreichen – ein starkes langsames Bohren harter Bretter mit Leidenschaft und Augenmaß zugleich

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Vorrangig gewünschte Maßnahme zur Reduktion bürokratischer Lasten 7

Tabelle 2: Verwaltungskulturkreise im Vergleich.....12

Tabelle 3: Interviewsample.....21

Tabelle 4: Handlungsempfehlungen 48

Tabelle A1: Liste der Interviews 63

Tabelle A2: Kategorienschema der Inhaltsanalyse 63

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Wahrgenommene Entwicklung der bürokratischen Belastung seit 2021 7

Abbildung 2: Lebenslagenstudie 2023 – Zufriedenheit mit behördlichen Dienstleistungen 8

Abbildung 3: Wortwolke Bürokratie 23

Abbildung 4: Zeitaufwand für Dokumentationspflichten 26

Abbildung 5: Effizienzpotenziale der Digitalisierung 41

Abkürzungsverzeichnis

BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BauO LSA	Bauordnung Land Sachsen-Anhalt
BauVorlVO	Bauvorlagenverordnung
BayBO	Bayerische Bauordnung
BayVwVfG	Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BMWSB	Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
LBO	Landesbauordnung
MBO	Musterbauordnung
NKR	Normenkontrollrat

Literaturverzeichnis

Anechiarico, Frank (1998): Administrative Culture and Civil Society. A Comparative Perspective. In: *Administration & Society* 30 (1), S. 13-34.

Behnke, Nathalie (2010): Alte und neue Werte im öffentlichen Dienst. In: Bernhard Blanke, Frank Nullmeier, Christoph Reichard und Göttrik Wewer (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 243-251..

Behnke, Nathalie (2013): Bürokratie und Verwaltung. In: Steffen Mau und Nadine Schöneck (Hg.): Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands. Wiesbaden: Springer VS, S. 130-143.

Campbell, Jesse W.; Pandey, Sanjay K.; Arnesen, Lars (2023): The ontology, origin, and impact of divisive public sector rules: A meta-narrative review of the red tape and administrative burden literatures. In: *Public Administration Review* 83 (2), S. 296-315. DOI: 10.1111/puar.13527.

Conrad, Christoph (2020): Öffentliches Baurecht und die Genehmigungsvoraussetzungen. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.

Finkelnburg, Klaus; Ortloff, Karsten; Otto, Christian (2018): Öffentliches Baurecht. Band II: Bauordnungsrecht, Nachbarschutz, Rechtsschutz. München: C.H. Beck.

Gas, Tonio (2006): Baurecht. Schnell erfasst. Berlin, Heidelberg: Springer.

Glaser, Barney G.; Strauss, Anselm L. (1967): The discovery of grounded theory. Strategies for qualitative research. New York: Aldine.

Halling, Aske; Baekgaard, Martin (2024): Administrative Burden in Citizen-State Interactions: A Systematic Literature Review. In: *Journal of Public Administration Research and Theory* 34 (2), S. 180-195. DOI: 10.1093/jopart/muad023.

Haug, Volker M.; Meister-Scheufelen, Giesela (2022): Praxishandbuch Gute Rechtsetzung. Stuttgart: Kohlhammer.

Hauth, Michael (2023): Vom Bauleitplan zur Baugenehmigung. Bauplanungsrecht, Bauordnungsrecht, Baunachbarrecht. München: dtv.

Hill, Hermann (2014): Legalistische Verwaltungskultur – Diskussionsbeitrag in Thesen. In: Klaus König, Sabine Kropp, Christoph Reichard, Karl-Peter Sommermann und Jan Ziekow (Hg.): Grundmuster der Verwaltungskultur. Baden-Baden: Nomos, S. 181-190.

IHK Region Stuttgart (o. Datum): Forderungen zum Bürokratieabbau. https://www.ihk.de/stuttgart/fuer-unternehmen/buerokratie-abbauen/forderungen-zum-buerokratieabbau-6180494?print=true&printsrc=button, letzter Aufruf 13.05.2025.

Jann, Werner (1983): Staatliche Programme und „Verwaltungskultur". Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Jann, Werner (1986): Vier Kulturtypen, die alles erklären? Kulturelle und institutionelle Ansätze der neueren amerikanischen Politikwissenschaft. In: *Politische Vierteljahrschrift* 27 (4), S. 361-377.

Kaase, Max (1983): Sinn oder Unsinn des Konzepts „Politische Kultur" für die Vergleichende Politikforschung, oder auch: Der Versuch, einen Pudding an die Wand zu nageln. In: Max Kaase und Hans-Dieter Klingemann (Hg.): Wahlen und politisches System. Analysen aus Anlaß der Bundestagswahl 1980. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 144-171.

Kuckartz, Udo (2012): Qualitative Inhaltsanalyse: Methoden, Praxis, Computerunterstützung. Weinheim, Basel: Beltz Juventa.

Kühl, Stefan (2020): Brauchbare Illegalität: Vom Nutzen des Regelbruchs in Organisationen. Frankfurt am Main: Campus Verlag.

Kuhlmann, Sabine; Wollmann, Hellmut (2013): Verwaltung und Verwaltungsreformen in Europa: Einführung in die vergleichende Verwaltungswissenschaft. Wiesbaden: Springer VS.

Kuhlmann, Sabine; Wollmann, Hellmut (2019): Introduction to comparative public administration. Administrative Systems and Reforms in Europe. Cheltenham, Northampton: 2. Aufl. Edward Elgar Publishing.

Lecheler, Helmut (1978): Die „Hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums" in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. In: *Archiv des öffentlichen Rechts* 103 (3), S. 349-382.

Luhmann, Niklas (1964): Funktionen und Folgen formaler Organisation. Berlin: Duncker und Humblot.

mdr (16.05.2024): Deutsche Bürokratie – wenn Beschleunigung zum Stillstand führt. https://www.mdr.de/nachrichten/deutschland/politik/buerokratie-dokumentation-hindernis-wirtschaft-100.html, letzter Aufruf 13.05.2025

Muckel, Stefan; Ogorek, Markus (2018): Öffentliches Baurecht. München: C.H. Beck.

NKR (2023): Jahresbericht 2023. Weniger, einfacher, digitaler. Bürokratie abbauen. Deutschland zukunftsfähig machen. Hg. v. Nationaler Normenkontrollrat und Bundesministerium der Justiz. Berlin. Online verfügbar unter https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/veroeffentlichungen/jahresberichte/jahresberichte_node.html.

Normenkontollrat Baden-Württemberg (2022): Ein Schlüssel zu schnelleren Genehmigungen. Projektorientierte Verfahrenssteuerung. Unter Mitarbeit von Landratsamt Rems-Murr-Kreis. Normenkontollrat Baden-Württemberg. Stuttgart. Online verfügbar unter https://www.normenkontrollrat-bw.de/fileadmin/_normenkontrollrat/PDFs/Empfehlungsberichte_und_Positionspapiere/NKR_Empfehlungsbericht_ProjektorientierteVerfahrenssteuerung.pdf, zuletzt geprüft am 03.12.24.

Pache, Eckhard (2019): Unionsrechtliche Einflüsse auf das deutsche öffentliche Baurecht und das Genehmigungsverfahren. In: Eric Hilgendorf (Hg.): Solidarität, Subsidiarität und Freiheit. Festgabe zum 80. Geburtstag von Franz-Ludwig Knemeyer. Baden-Baden: Ergon Verlag, S. 43-62.

Pandey, Sanjay K.; Moynihan, Donald (2006): Bureaucratic red tape and organizational performance: Testing the moderating role of culture and political support. In: George A. Boyne, Kenneth J. Meier, Jr. Laurence J. O'Toole und Richard M. Walker (Hg.): Public Service Performance. Cambridge: Cambridge University Press, S. 130-151.

Reichard, Christoph (2014): Das Personal der legalistischen Verwaltung. In: Klaus König, Sabine Kropp, Christoph Reichard, Karl-Peter Sommermann und Jan Ziekow (Hg.): Grundmuster der Verwaltungskultur. Baden-Baden: Nomos, S. 47-66.

Schurig, Antonia (2020): Bessere Rechtsetzung im europäischen Vergleich. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Online verfügbar unter https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/9783748921684-1/titelei-inhaltsverzeichnis?page=1.

Seibel, Wolfgang (2017): Hybride Arrangements, Verantwortung und Pragmatismus: Infrastrukturmanagement und Behördenversagen im Fall der Loveparade-Kastrophe von 2010. In: Christopher Daase, Julian Junk, Stefan Kroll und Valentin Rauer (Hg.): Politik und Verantwortung. Analysen zum Wandel politischer Einstellungs- und Rechtfertigungspraktiken. PVS Sonderheft 52. Baden-Baden: Nomos, S. 123-142.

Staatsanzeiger (27.09.2024): Reform der Landesbauordnung. Razavis Bau-Turbo muss zahlreichen Bedenken standhalten. https://www.staatsanzeiger.de/nachrichten/wirtschaft/razavis-bau-turbo-muss-zahlreichen-bedenken-standhalten/, letzter Aufruf 13.05.2025.

Staatsministerium BW (2022): Dynamischer Europapool Baden-Württemberg. Informationsbroschüre online verfügbar unter https://stm.baden-wuerttemberg.de/de/in-europa-und-der-welt/dynamischer-europapool, letzter Aufruf 13.05.2025.

Statistisches Bundesamt (o. Jahr): Bürokratiekosten. Vorstellung des Erfüllungsaufwands. https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/Erfuellungsaufwand/erfuellungsaufwand.html, leztzter Aufruf 13.05.2025.

Statistisches Bundesamt (2024): Zufriedenheit der Unternehmen mit behördlichen Dienstleistungen – Ergebnisse der Lebenslagenbefragung 2023. Wiesbaden.

Statistisches Bundesamt (2023a): Monitoring zur Umsetzung der Vorschläge. Stand: Dezember 2023. Hg. v. Statistisches Bundesamt (Destatis). Wiesbaden. Online verfügbar unter https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/Publikationen/Downloads-Buerokratiekosten/verbaendeabfrage-monitoringbericht.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt geprüft am 27.11.2024.

Statistisches Bundesamt (2023b): Verbändeabfrage zum Bürokratieabbau. Ergebnisdokumentation über die kategorisierten und priorisierten Einzelvorschläge. Hg. v. Statistisches Bundesamt (Destatis). Wiesbaden. Online verfügbar unter https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/Publikationen/Downloads-Buerokratiekosten/verbaendeabfrage.pdf?__blob=publicationFile, zuletzt geprüft am 27.11.2024.

Stiftung Familienunternehmen (2022): Regulatory and financial burdens of EU legislation in four Member States – a comparative study. Vol. 1: Regulatory and financial burdens arising from the A1 Certificate. Hg. v. Stiftung Familienunternehmen und Normenkontollrat Baden-Württemberg. München. Online verfügbar unter https://www.familienunternehmen.de/media/public/pdf/publikationen-studien/studien/Regulatory-and-financial-burdens-of-EU-legislation-in-four-Member-States_Vol1_Stiftung-Familienunternehmen.pdf, zuletzt geprüft am 27.11.2024.

Stiftung Familienunternehmen (2023a): Regulatory and financial burdens of EU legislation in four Member States – a comparative study. Vol. 4: Burdens arising from Art. 30 and 33 of the General Data Protection Regulation. Hg. v. Stiftung Familienunternehmen und Normenkontollrat Baden-Württemberg. München. Online verfügbar unter https://www.familienunternehmen.de/media/public/pdf/publikationen-studien/studien/Regulatory-and-financial-burdens-of-EU-legislation-in-four-Member-States_Vol4_Stiftung-Familienunternehmen.pdf, zuletzt geprüft am 27.11.2024.

Stiftung Familienunternehmen (2023b): Regulatory and financial burdens of EU legislation in four Member States – a comparative study. Vol. 2: Burdens arising from the Posting of Workers Directive. Stiftung Familienunternehmen; Normenkontollrat Baden-Württemberg. München. Online verfügbar unter https://www.familienunternehmen.de/media/public/pdf/publikationen-studien/studien/Regulatory-and-financial-burdens-of-EU-legislation-in-four-Member-States_Vol2_Stiftung-Familienunternehmen.pdf, zuletzt geprüft am 27.11.2024.

Stiftung Familienunternehmen (2023c): Regulatory and financial burdens of EU legislation in four Member States – a comparative study. Vol. 3: Burdens arising from the transparency register of the Anti-Money Laundering Directive. Hg. v. Stiftung Familienunternehmen und Normenkontollrat Baden-Württemberg. München. Online verfügbar unter https://www.familienunternehmen.de/media/public/pdf/publikationen-studien/studien/Regulatory-and-financial-burdens-of-EU-legislation-in-four-Member-States_Vol3_Stiftung-Familienunternehmen.pdf, zuletzt geprüft am 27.11.2024.

Stiftung Familienunternehmen (2024): Bürokratie als Wachstumsbremse: Bestandsaufnahme und Reformansätze. Hg. v. Stiftung Familienunternehmen. München. Online verfügbar unter www.familienunternehmen.de/de/publikationen/buerokratie-als-wachstumsbremse-bestandsaufnahme-und-reformansaetze, zuletzt geprüft am 27.11.2024.

Südwestpresse (19.01.24): Die Neujahrsrede von Boris Palmer im Wortlaut. https://www.swp.de/lokales/tuebingen/tuebingen-die-neujahrsrede-von-ob-boris-palmer-im-wortlaut-616824.html, letzter Aufruf 13.05.2025

Thedieck, Franz (2007a): Administrative Culture in Germany. In: Franz Thedieck (Hg.): Foundations of Administrative Culture in Europe. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos, S. 75-96.

Thedieck, Franz (2007b): Introduction. In: Franz Thedieck (Hg.): Foundations of Administrative Culture in Europe. 1. Aufl. Baden-Baden: Nomos, S. 9-12.

WD, Wissenschaftliche Dienste (2020): Sachstand. Zur Praktischen Umsetzung und Evaluierung von Gesetzen. Unter Mitarbeit von WD3: Verfassung und Verwaltung. Hg. v. Deutscher Bundestag. Deutscher Bundestag. Berlin (WD 3 - 3000 - 298/19). Online verfügbar unter https://www.bundestag.de/analysen.

Weber, Max (1980 [1921/1922]): Wirtschaft und Gesellschaft. Tübingen: Mohr (Siebeck).

Wegrich, Kai (2009): The administrative burden reduction boom in Europe: Comparing mechanisms of policy diffusion. Centre for analysis of risk and regulation (carr), London School of Economics. London (Discussion Paper, 52).

Anhang

Tabelle A1: Liste der Interviews

Nr.	Datum	Interview
IP 1	07.06.2024	Leitungsebene untere Baurechtsbehörde, Baden-Württemberg
IP 2	04.07.2024	Leitungsebene untere Bauaufsichtsbehörde, Sachsen-Anhalt
IP 3	05.07.2024	Leitungsebene untere Bauaufsichtsbehörde, Bayern
IP 4	16.07.2024	Leitungsebene untere Bauaufsichtsbehörde, Sachsen-Anhalt
IP 5	18.07.2024	Leitungsebene untere Baurechtsbehörde, Baden-Württemberg
IP 6	25.07.2024	Leitungsebene untere Bauaufsichtsbehörde, Bayern
IP 7	29.07.2024	Leitungsebene untere Baurechtsbehörde, Baden-Württemberg
IP 8	29.07.2024	Leitungsebene Landesoberbehörde, Sachsen-Anhalt
IP 9	30.07.2024	Leitungsebene untere Baurechtsbehörde, Baden-Württemberg
IP 10	01.08.2024	Leitungsebene Landesministerium, Bayern (schriftliche Beantwortung)
IP 11	01.08.2024	Leitungsebene untere Bauaufsichtsbehörde, Sachsen-Anhalt
IP 12	06.08.2024	Leitungsebene Bundesministerium
IP 13	20.08.2024	Leitungsebene untere Bauaufsichtsbehörde, Bayern (schriftliche Beantwortung)
IP 14	10.09.2024	Leitungsebene Bundesministerium
IP 15	16.09.2024	Leitungsebene untere Bauaufsichtsbehörde, Niedersachsen
IP 16	19.09.2024	Leitungsebene Branchenverband, Baden-Württemberg
IP 17	25.09.2024	Leitungsebene Industrie- und Handelskammer, Baden-Württemberg
IP 18	08.10.2024	Leitungsebene untere Bauaufsichtsbehörde, Niedersachsen
IP 19	11.10.2024	Leitungsebene Landesministerium, Niedersachsen
IP 20	14.10.2024	Oberbürgermeister, Baden-Württemberg
IP 21	29.10.2024	Mitglied des Strategiedialogs „Bezahlbares Wohnen und innovatives Bauen", Baden-Württemberg
IP 22	19.11.2024	Leitungsebene Landesministerium, Baden-Würtemberg

Tabelle A2: Kategorienschema der Inhaltsanalyse

Bürokratische Erscheinungsformen	Verfahrensdauer
	Aufwändige Gutachten, Nachweise
	Unverständliche Vorschriften
	Widersprüchliche Vorschriften
	Dysfunktionale Verfahrensweisen, Abläufe
	Sonstige

Verwaltungskultur	Entscheidungsspielräume der Verwaltung
	Normative Voreinstellungen, Wertemuster und Orientierungen
	Rechtssicherheit
	Politischer Auftrag
	Sicherheit für Leben und Gesundheit
	Gleichbehandlungsgrundsatz
	Interessenausgleich
	Vorrang bestimmter Interessen
	Bürger-/Kundenorientierung
	Transparenz
	Pragmatismus, Risikobereitschaft
	Absicherungsmentalität
	Andere
Bürokratieursachen	Mehrebenenproblem
	Regelungsdickicht
	Legalistische Verwaltungstradition
	Organisationskultur
	Gesellschaftliche Ursachen
	Politische Ursachen
	Verhalten der Bauantragsteller
	Sonstige
Querschnittsthemen	Reformen BauGB
	Reformen Landesbauordnung
	Ressourcen der Verwaltung
	Digitalisierung
Handlungsempfehlungen	Eigenverantwortung stärken
	Bewusstsein schaffen
	Planungsprozesse
	Individuelle Ebene
	Organisationale Ebene
	Bessere Rechtsetzung
	Veränderung der Verwaltungskultur
	Rahmenbedingungen behördlichen Handelns
	an Bauantragsteller
	Sonstiges
Ländervergleich	Hinweise auf Verfahren/Kultur in anderen Ländern

Stiftung Familienunternehmen

Prinzregentenstraße 50
D-80538 München

Telefon + 49 (0) 89 / 12 76 400 02
Telefax + 49 (0) 89 / 12 76 400 09
E-Mail info@familienunternehmen.de

www.familienunternehmen.de

Preis: 19,90 €

ISBN: 978-3-948850-59-3