

Röhl, Klaus-Heiner; Kroker, Rolf; Lichtblau, Karl

Article — Published Version

## Bürokratieabbau: Ein geschlossenes Konzept fehlt

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Röhl, Klaus-Heiner; Kroker, Rolf; Lichtblau, Karl (2005) : Bürokratieabbau: Ein geschlossenes Konzept fehlt, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 85, Iss. 10, pp. 622-627,  
<https://doi.org/10.1007/s10273-005-0420-9>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/42461>

### 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.*

# Der Abbau von Bürokratie

*Über die Notwendigkeit eines Bürokratieabbaus sind sich Bürger, Politiker und Wissenschaftler grundsätzlich einig. Doch über die Details einer Entbürokratisierung wird häufig gestritten. Wie sind Bürokratiekosten zu messen? Welche Formen von Bürokratieproblemen gibt es? Wie sollte eine exzessive Bürokratisierung bekämpft werden?*

Ute Vogt

## Mit weniger Bürokratie zu mehr Freiräumen

**B**ürokratie eint die Menschen. Jedenfalls in einem Punkt: Jedem ist sie lästig. Bürgerinnen und Bürger ebenso wie Unternehmer wissen stets neue und alte Klagelieder über zuviel Bürokratie und überflüssige Regulierung anzustimmen. Bürokratie und Regelungsdichte in Deutschland müssen abgebaut werden.

Wenn in der Öffentlichkeit über Bürokratieabbau und Deregulierung diskutiert wird, richten sich alle Augen auf die politisch Verantwortlichen. Dieser Blickwinkel ist zunächst verständlich: Wer Gesetze beschlossen hat, soll sie auch wieder abschaffen, wenn sie veraltet sind oder nicht die gewünschte Wirkung erzielen.

Die Bundesregierung verfolgt das Ziel, Unternehmen und Bürgerinnen und Bürger von vermeidbaren bürokratischen Belastungen zu befreien. Wir wollen Verfahren vereinfachen, um mehr Freiräume zu schaffen. Unser Motto heißt: im Zweifel für die Selbstverantwortung und gegen staatliche Reglementierung. Wir wollen die Regelungsdichte verringern und die Regelungsklarheit erhöhen. Gesetze müssen verständlich, ihre Anwendung einfach und transparent sein. Dazu brauchen wir eine adressatenorientierte Verwaltung,

die weniger kostet und mehr leistet.

### Initiative Bürokratieabbau

Der Abbau von Bürokratie muss bei den Menschen ankommen, er muss spürbar sein. Deshalb konzentriert sich die Bundesregierung mit der Initiative Bürokratieabbau, die im Jahr 2003 gestartet ist, auf so genannte Massenverfahren. Mit diesen Verwaltungsabläufen kommen zahlreiche Menschen täglich in Berührung, sie werden oft als zeitraubend und belastend empfunden. Ansatzpunkte der Projekte sind zum Beispiel:

- ca. 700 Mio. Kassenrezepte mit mehr als 900 Mio. Verordnungen auf der Basis eines Papierformulars;
- über 35 Mio. Lohnsteuerkarten; ca. 29 Mio. Einkommensteuererklärungen;
- über 15 Mio. Kfz-Neuzulassungen, Besitzumschreibungen und Löschungen;
- ca. 14 Mio. Anträge auf Personalausweise und Reisepässe;
- ca. 6,5 Mio. Wohnungsan- und Wohnungsabmeldungen;
- rund 750 000 Geburten mit entsprechenden Auswirkungen auf die Standesämter, Erziehungs- und Kindergeldstellen.

Im Rahmen der Initiative werden zum Beispiel mit der Einführung der elektronischen Gesundheitskarte, der elektronischen Steuererklärung ELSTER, der Reform des Personenstandswesens, der Novelle des Melderechtsrahmengesetzes und zahlreichen weiteren Maßnahmen die Grundlagen für die Vereinfachung dieser Massenverfahren gelegt.

### Entlastung für Unternehmen

Wir entlasten nicht nur die Bürgerinnen und Bürger, sondern ebenso Unternehmen. Beispielsweise haben wir die Rahmenbedingungen für eine erhebliche Reduzierung von statistischen Meldepflichten für Unternehmen geschaffen. Davon profitieren unter anderem rund 50 000 Handwerksunternehmen und etwa 47 000 Dienstleistungsunternehmen. Betriebe sparen dadurch bis zu 18,5 Mio. Euro. Der Aufwand innerhalb der öffentlichen Verwaltung reduziert sich um rund 3,2 Mio. Euro. Allein durch die Anhebung der Schwelle für die Meldepflicht zur Außenhandelsstatistik werden rund 12 000 Betriebe von dieser Meldepflicht befreit. Bei kleinen und mittleren Verkehrsunternehmen entfallen Meldepflichten durch die Neuregelung zur Verkehrsstatistik.

Bisher senden Arbeitgeber jährlich rund 113 Mio. Meldungen und rund 120 Mio. Beitragsnachweise an die Einzugsstellen der Sozialversicherung. Der damit verbundene Aufwand wird durch die Umstellung auf vollelektronische Datenübertragung wesentlich verringert.

Durch die Reform der Handwerksordnung haben wir in mehr als der Hälfte der Handwerke den bisherigen Meisterzwang aufgehoben. Das betrifft rund 76 000 Betriebe mit ca. 876 000 Beschäftigten und knapp 25 000 Auszubildenden. Mit Erfolg: Die Anzahl der Betriebe ist allein im Jahr 2004 um rund 41 000 gestiegen, davon knapp 28 000 in den jetzt zulassungsfreien Handwerken.

#### **Die Daten sollen laufen – nicht die Bürger**

Die Leistungen der öffentlichen Verwaltung müssen schnell und auf direktem Wege abrufbar sein. Lange Wege müssen wegfallen. Unter dem Dach der Initiative BundOnline 2005 wurden daher IT-gestützt neue Zugänge zu Verwaltungsdienstleistungen eröffnet. Medienbrüche wurden abgebaut, Bearbeitungszeiten verkürzt und mehr Transparenz in den Abläufen geschaffen. Mit BundOnline 2005 haben wir im Jahr 2000 eine der größten eGovernment-Initiativen Europas gestartet. Das Ziel, bis Ende dieses Jahres 376 Dienstleistungen des Bundes im Internet zur Verfügung zu stellen, war bereits Ende August 2005 erreicht. Die Bundesregierung wird die Initiative fortsetzen und weitere Dienstleistungen des Bundes online stellen.

Ein Beispiel: Um die Wettbewerbsfähigkeit unserer Unternehmen zu stärken, brauchen wir Innovationen. Die Impulsgeber leben und arbeiten in unserem Land, Deutschland ist das Land der Erfinder und Entdecker. Im internationalen Vergleich der An-

zahl der Patentanmeldungen liegt Deutschland an der Spitze mit den USA und Japan. Darauf sind wir stolz. Vermeidbare Hindernisse und langwierige Verfahren, die Innovationen behindern, bauen wir soweit wie möglich ab. So können beispielsweise Unternehmen und Erfinder heute ihr Patent online beim Deutschen Patent- und Markenamt anmelden.

Nicht nur die Dienstleistungen des Bundes sollen online verfügbar sein, sondern auch die Leistungen der öffentlichen Verwaltung unmittelbar vor Ort in den Ländern und Kommunen müssen unkomplizierter genutzt werden können. Um dieses Vorhaben voran zu bringen, fließen das Wissen und die Erfah-

rungen aus der Elektronisierung der Bundesverwaltung in die Strategie „Deutschland-Online“ ein. Mit „Deutschland-Online“ werden Bund, Länder und Kommunen gemeinsam Verwaltungsdienstleistungen online bereit stellen, Portale vernetzen und gemeinsame Infrastrukturen und Standards entwickeln.

#### **Modernisierung der Verwaltung**

Auch bei der Modernisierung und Straffung der Verwaltung geht die Bundesregierung mit gutem Beispiel voran: Die Zahl der Bundesbehörden wurde seit dem Jahr 1998 um 32% von 654 auf 445 Behörden gesenkt. Im wiedervereinigten Deutschland arbeiten heute weniger Beschäftigte im Bundesdienst als zuvor im wesentlich kleineren Westdeutschland. Seit 1998 haben wir rund 30 000 Personalstellen eingespart, das ist fast jede zehnte Stelle. Dadurch sparen wir jährlich rund 750 Mio. Euro. Der Anteil der Beschäftigten im öffentlichen Dienst ist bei uns niedriger als in vielen anderen EU-Staaten. Während in Deutschland nur 12,5% aller Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst beschäftigt sind, sind es in Großbritannien schon 22% und in Dänemark und Schweden sogar rund ein Drittel.

Unter den entwickelten OECD-Ländern haben wir einen sehr geringen Anteil des öffentlichen Dienstes an der Gesamtzahl der Beschäftigten.

#### **Mehr Leistungsanreize im öffentlichen Dienst**

Auch das Tarifrecht für den öffentlichen Dienst haben wir reformiert. Mit der Unterzeichnung des neuen Tarifvertrags für den öffentlichen Dienst, der den Bundesangestelltentarif (BAT) ablöst, wurde ein weiteres Projekt der Initiative Bürokratieabbau abgeschlossen. Ausgangslage der Reform war

Die Autoren  
unseres Zeitgesprächs:

*Ute Vogt, 41, ist Mitglied der SPD-Fraktion des Deutschen Bundestages und Parlamentarische Staatssekretärin im Bundesministerium des Innern.*

*Dr. Rolf Kroker, 53, ist Leiter des Wissenschaftsbereichs „Wirtschaftspolitik und Sozialpolitik“ des Instituts der Deutschen Wirtschaft in Köln, Dr. Karl Lichtblau, 48, und Dr. Klaus-Heiner Röhl, 36, sind Mitarbeiter in diesem Wissenschaftsbereich.*

*Prof. Dr. Werner Jann, 55, ist Inhaber des Lehrstuhls für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation an der Universität Potsdam.*

*Dr. Tobias Ernst, 30, Dr. Thorsten Hellmann, 37, und Dr. Jens U. Prager, 34, sind Mitarbeiter der Bertelsmann Stiftung im Themenfeld „Wirtschaft und Soziales“.*

ein komplexes, verschachteltes Tarifrecht, das in vier Jahrzehnten immer unübersichtlicher geworden war. Allein das Tarifrecht für den Bund bestand aus über 150 Tarifverträgen! Der neue Tarifvertrag sieht Bezahlung und Beförderung nach Leistung vor. Mehr Flexibilität, Dienstleistungsorientierung und die Wiederherstellung von Transparenz und Praktikabilität sind weitere Kernelemente des Tarifvertrags. Nun sind die Landesregierungen gefordert, diesem Beispiel zu folgen.

### Bereinigung des Bundesrechts

Alexander von Humboldt hat einmal gesagt, dass ohne Sicherheit keine Freiheit ist. Dies gilt auch heute noch. Denn Regelungen haben auch eine Schutzfunktion für die Menschen in unserem Staat. In einem hochkomplexen Industriestaat sind Regeln auch ein notwendiger Rahmen, innerhalb dessen sich Wettbewerb erst entwickeln kann. Nicht jede Vorschrift bedeutet unnötige Bürokratie. Aber wir müssen uns beständig fragen, ob sie notwendig ist und ob es nicht einfachere Wege gibt, die gesetzten Ziele zu erreichen.

Mit dem Projekt „Bereinigung des Bundesrechts“ hat die Initiative Bürokratieabbau einen Prozess gestartet, durch den das geltende Recht übersichtlicher wird. Durch die von der Bundesregierung vorgeschlagenen Rechtsbereinigungsgesetze sollen allein in diesem Jahr über 600 Gesetze und Verordnungen entfallen. Bezieht man auch die im Rahmen von anderen Rechtsetzungsvorhaben aufgehobenen Vorschriften ein, so ist das Bundesrecht seit Beginn der 15. Legislaturperiode um fast 1000 Gesetze und Rechtsverordnungen bereinigt worden. Damit haben wir den zahlenmäßig größten Beitrag zur Rechtsbereinigung in den letzten vierzig Jahren ge-

leistet. Um für Unternehmen und Bürgerinnen und Bürger spürbare Entlastungswirkungen zu erreichen, müssen diesem wichtigen ersten Schritt weitere Maßnahmen folgen. Die Rechtsbereinigung ist ein dauerhafter Prozess.

Neben den Verbesserungen des vorhandenen Rechts müssen wir verhindern, dass zukünftig neue Bürokratie durch unnötige Regelungen entsteht. Durch das Instrument der Gesetzesfolgenabschätzung wollen wir verstärkt im Vorfeld einer Neuregelung die Auswirkungen transparent machen und in den politischen Entscheidungsprozess einfließen lassen.

### Normenflut aus Brüssel

EU-Kommissar Günter Verheugen hat Recht: „Brüssel muss wirklich nicht dafür sorgen, dass ich einen Hut aufsetze, um mich vor der Sonne zu schützen.“<sup>1</sup>

Nach Schätzungen sind rund 70% unserer nationalen Gesetzgebung auf europäisches Recht zurückzuführen. Daher drängen wir in Brüssel auf den Abbau überflüssiger Regelungen. Die Bundesregierung unterstützte die Deregulierungsinitiativen der Präsidentschaften Irlands und der Niederlande vom Sommer 2004 und von Vizepräsident Verheugen aus diesem Jahr. Nach Beteiligung der Bundesländer und Verbände wurden 2004 34 Vorschläge und im Juni 2005 weitere 19 Vorschläge eingebracht.

Die Überprüfung des Vorschriftenbestandes ist auch auf EU-Ebene ein permanenter Prozess, der allerdings immer wieder der nachdrücklichen und tatkräftigen Initiative bedarf. Zudem gewinnt der präventive Bürokratieabbau durch Gesetzesfolgenabschätzung auch

für die europäische Gesetzgebung zunehmend an Bedeutung.

### Mehr Eigenverantwortung – mehr Zusammenarbeit

Wir brauchen ein Umdenken: Ein neues Gesetz oder eine neue Regulierung ist nicht immer die einzige Antwort auf ein Problem. Dabei steht außer Frage, dass unser Rechts- und Sozialstaat weiterhin Schutz- und Freiheitsrechte gewährleisten muss. Normenabbau muss nicht Standardabbau bedeuten. Umweltschutzvorschriften sind keine bürokratische Marotte, sondern sie bewahren die Lebensgrundlagen unserer und nachfolgender Generationen. Arbeitsschutz- und Kündigungsschutzvorschriften dienen dem berechtigten Interesse von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Die Intention des Gesetzgebers ist jedoch nicht Regelungswut, sondern das Bestreben, durch politische Gestaltung das Wohl der Bürgerinnen und Bürger zu gewährleisten. Insofern können wir verstärkt die Tatsache in unsere Arbeit einbeziehen, dass Alternativen zu gesetzlichen Regelungen auch in manchen Fällen mehr Gestaltungsspielräume geben und somit unsere Demokratie lebendiger wird. Nicht alles, was geregelt werden kann, muss auch geregelt werden. Bevor eine neue Norm geschaffen werden soll, können in Zusammenarbeit mit Interessensvertretungen, Unternehmen und Initiativen vor Ort gemeinsam Lösungswege erarbeitet werden. Ein angestrebtes Ziel kann so möglicherweise erreicht werden, ohne gleich eine weitere Regelung zu produzieren.

Realität ist aber auch, dass sich gerade diejenigen, die öffentlich weniger Bürokratie fordern, gleichzeitig für Gesetze einsetzen, wenn sie ihren eigenen Interessen dienen. Interessensvertretungen

<sup>1</sup> Vgl. C. Bolesch: Ein paar ganz alte Hunde, in: Süddeutsche Zeitung Nr. 223 vom 29.9.2005, S. 6.

und Unternehmen sind daher ebenfalls gefordert, im Vorfeld einer Initiative zu hinterfragen, ob ein neues Gesetz oder Verordnung unbedingt die einzige Lösung ist. Wer aber weniger Bürokratie und mehr Freiräume fordert, steht zugleich in der Pflicht, Verantwortung zu übernehmen sowie neue Ideen und Initiativen zu entwickeln. Dazu bedarf es der Zusammenarbeit von Politik und Privatwirtschaft.

Im Rahmen von Public-Private-Partnerships (PPP) arbeiten wir mit Unternehmen zusammen, tauschen Wissen und Erfahrung aus und bringen den jeweiligen Blickwinkel der Partner in die Arbeit der öffentlichen Verwaltung ein. Sicherlich sollen Public-Private-Partnerships auch den öffentlichen Haushalt entlasten. Sie sind aber noch viel mehr ein möglicher Weg zu einer neuen Aufgabenteilung zwischen Staat und Gesellschaft. Sie beziehen Privatunternehmen auf der Ebene der Zusammenarbeit in die Wahrnehmung öffentlicher Pflichten mit ein. Ein ganz wesentlicher Aspekt liegt im Begriff der „Partnerschaft“ selbst. Er

manifestiert sich in der gemeinsamen Ergebnisverantwortung aller Beteiligten und fordert von jedem, seine vorhandenen Potentiale für das Erreichen des gemeinsamen Zieles zu aktivieren. Partnerschaft muss nicht nur auf die öffentliche Hand und Wirtschaft beschränkt sein, sondern ist erweiterbar, z.B. um die Forschung.

PPPs sind keine neue Form der Privatisierung öffentlicher Aufgaben. Sie sind vielmehr ein dritter Weg zwischen den Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur und Dienstleistungen durch die öffentliche Hand selbst und der materiellen Privatisierung. Die Verantwortung für die Aufgabenwahrnehmung bleibt bei der öffentlichen Hand, die Durchführung der Aufgabe, die Leistung wird an den (privaten) Partner übertragen. Eine breite Akzeptanz finden PPP-Projekte dann, wenn sie nicht nur erfolgreich sind, sondern die Risikoverteilung zwischen beiden Partnern auch ausgewogen ist. Denn wer staatliche Aufgaben mit trägt, teilt auch die Verantwortung und die Konsequenzen.

### Weniger Bürokratie – mehr Gestaltung

Bürokratieabbau ist keine Einbahnstraße, sondern sie erfordert die Beteiligung jedes Einzelnen. Privatwirtschaft und öffentliche Verwaltung müssen weiter offen aufeinander zugehen und sich mit den Blickwinkeln, Standpunkten, Erfordernissen und vor allem den Verantwortungsbereichen des jeweils anderen auseinandersetzen. Regelungen und Bürokratie lassen sich nicht mit einem Handstreich hinweg wischen. Vielmehr ist für einen erfolgreichen Abbau erforderlich, dass durch eine aktive und kreative Mitwirkung aller Beteiligten die Standards beibehalten werden, durch die sich unser Land im internationalen Vergleich auszeichnet. Wichtig ist dabei, dass beide – öffentliche Verwaltung und Privatwirtschaft – nicht Selbstzweck sind, sondern im Dienste der Bürgerinnen und Bürger stehen. Unter dieser Prämisse erfordert weniger Bürokratie die Verpflichtung zu mehr verantwortungsbewusster Gestaltung.

Klaus-Heiner Röhl, Rolf Kroker, Karl Lichtblau

## Bürokratieabbau: Ein geschlossenes Konzept fehlt

**H**ohe Bürokratiekosten für Unternehmen gehören empirischen Untersuchungen zufolge zu den entscheidenden mikroökonomischen Wachstumshemmnissen<sup>1</sup>. Ressourcen werden bei der Einarbeitung in komplizierte Gesetzestexte oder dem Ausfüllen von Formularen vergeudet, statt für

produktive Verwendungen zur Verfügung zu stehen. Nach einer Umfrage des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln fühlt sich etwa die Hälfte der Unternehmen durch Bürokratie stark behindert; bei den kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) beträgt der Anteil sogar 55%<sup>2</sup>. Besonders schädlich wirken die vielen staatlichen Auf-

lagen in wirtschaftlichen Auf- und in Abschwungphasen. Die Expansion wird durch langwierige Genehmigungsverfahren behindert, während die Kapazitätsanpassung nach unten durch die Rigidität des Arbeitsmarkts blockiert wird. Eine „Atmung“ der Unternehmen über den Konjunkturzyklus hinweg begünstigt demgegenüber die Reallokation der Faktoren und ist damit auch dem längerfristigen Wachstum einer Volkswirtschaft zuträglich.

<sup>1</sup> Vgl. z.B. Institut für Mittelstandsforschung (IfM): Bürokratiekosten kleiner und mittlerer Unternehmen, Bonn 2004; Deutsche Ausgleichsbank: Gründungsbremse Bürokratie – Eine empirische Studie auf Basis des DTA-Gründerpanels, Bonn 1999.

<sup>2</sup> R. Kroker, K. Lichtblau, K.-H. Röhl: Abbau von Bürokratie in Deutschland – Mehr als die Abschaffung von Einzelvorschriften, Köln 2004, S. 9 f.

### Kosten der Bürokratie

Eine systematische Erfassung der durch administrative Auflagen verursachten Kosten für Unternehmen findet in Deutschland nicht statt. Im letzten Jahr hat das Institut für Mittelstandsforschung (IfM) Bonn jedoch die Ergebnisse einer Unternehmensbefragung zur Bürokratiebelastung veröffentlicht, die im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit durchgeführt wurde und an die Methodik einer Studie von 1994 anknüpft. Als bürokratieträftig erweisen sich demnach die Bereiche Steuern und Abgaben, soziale Sicherung, Arbeitsrecht und Arbeitsschutzbestimmungen sowie Statistik und Umweltschutz. Eine Hochrechnung der Befragungsergebnisse auf die Gesamtwirtschaft ergab eine Belastung von 46 Mrd. Euro, wovon der Mittelstand 84% zu tragen hatte. Die größten Kosten verursacht mit ca. 20 Mrd. Euro das Steuerrecht – dies sind allein Bürokratiekosten im Zusammenhang mit der Steuererhebung, keine Steuerzahlungen. Die Sozialgesetzgebung schlägt mit 13,5 Mrd. Euro zu Buche, Statistik und Arbeitsrecht mit jeweils 5 Mrd.<sup>3</sup> Die Belastung ist seit 1994 in allen Bereichen angestiegen.

Die Erkenntnis, dass eine Reduktion der Bürokratiekosten ein Wachstumsprogramm ohne neue Staatsausgaben darstellen könnte, ist aber keineswegs neu. Im Laufe der Zeit wurden immer neue Kommissionen und Arbeitsgruppen mit der Erarbeitung von Konzepten zum Bürokratieabbau betraut<sup>4</sup>. Doch trotz durchdachter

Abschlussberichte mit guten Empfehlungen ist die Gesamtbelastung der Unternehmen mit administrativen Auflagen nie spürbar gesunken, sondern langfristig immer weiter angestiegen.

Dass es auch anders geht, zeigt ein Blick ins Ausland. Weltbank und OECD stellen Deutschland in internationalen Vergleichsstudien schlechte Zeugnisse aus und präsentieren in „Best-Practice-Benchmarks“ Handlungsempfehlungen für weniger Bürokratie und eine bessere Regulierung z.B. in den Feldern Unternehmensgründung und Arbeitsmärkte<sup>5</sup>. Auch die Europäische Kommission billigt Deutschland bei der Beseitigung von Hürden für die Geschäftstätigkeit von KMU nur einen 15. Platz in der EU 25 zu, während andere Mitglieder wie die Niederlande, Polen und Großbritannien für ihre Maßnahmen zur Prüfung von Gesetzesfolgen für KMU gelobt werden<sup>6</sup>.

### Das Programm der letzten Bundesregierung

Der Abbau von Bürokratie war in den letzten drei Jahren offiziell „Chefsache“, Wirtschaftsminister Clement hatte sich die Verringerung administrativer Lasten für Unternehmen und Bürger zum Ziel gesetzt und Vorschläge dafür eingefordert. Die politische Umsetzung der vielfältigen Ideen erwies sich aber als schwierig. Ausgehend von einem ursprünglich für einige Modellregionen vorgesehenen Maßnahmenkatalog wurde 2004 ein 54-Punkte-Programm entwickelt, dass bis April 2005 auf 75 Einzelvorhaben aufgestockt wurde. Doch die Maßnahmen lassen

keinen systematischen Bezug zu einer Gesamtkonzeption erkennen. Zu den bis Mai 2005 abgeschlossenen 29 Vorhaben gehören so unterschiedliche Dinge wie die Erlaubnis, Arzneimittel im Internet zu vertreiben und ein „Verwaltungsdatenverwendungsgesetz“, dass die rechtliche Basis schafft, um von Behörden erhobene administrative Daten in der Statistik zu nutzen. Wichtige Bereiche wie etwa das Arbeitsrecht wurden zum Tabu erklärt, andererseits fanden Vorhaben mit nur geringem Themenbezug wie die „Neuordnung des Mess- und Eichwesens“ Eingang in den Maßnahmenkatalog. Umfragen zufolge spüren die Unternehmen bislang kaum eine Entlastung, schätzen den Nutzen des Bürokratieabbaus aber als hoch ein<sup>7</sup>.

### Gründe für das Scheitern

In den vergangenen beiden Legislaturperioden wurden 796 neue Bundesgesetze verabschiedet, nur 194 sind entfallen. Die Zahl der neuen Regelungen übersteigt noch immer bei weitem die der wegfallenden Gesetze und Verordnungen. Die Ursache hierfür dürfte aber eher in der Herangehensweise als in politischem Unwillen zu suchen sein. Das Pferd wurde von hinten aufgezäumt. Das Sammeln von Einzelmaßnahmen kann keine nachhaltige Verbesserung bringen, da diese im politischen Prozess „untergehen“. Gefordert ist stattdessen eine systematische Vorgehensweise, die den konsequenten Abbau bestehender Regulierungen und die Eindämmung auf der Entstehungsseite neuer Gesetze als zwei Seiten derselben Medaille begreift. Im Folgenden wird zunächst ein Blick über die Grenze geworfen, da in anderen Ländern bereits Konzepte zur Bü-

<sup>3</sup> Vgl. Institut für Mittelstandsforschung (IfM), a.a.O., S. 132 ff.

<sup>4</sup> In der letzten Dekade: Schlichter-Kommission (Unabhängige Expertenkommission, 1994), Waffenschmidt-Kommission (Bundesministerium des Innern, 1994, 1995), Scholz-Kommission (Sachverständigenrat „Schlanker Staat“, 1997), Mandelkern-Kommission (Bundesministerium des Innern, 2002), Henzler-Kommission (Bayern, 2003).

<sup>5</sup> Worldbank: Doing Business in 2005; OECD: Employment Outlook, Paris 2004; sowie OECD: Review of Regulatory Reform, Paris 2004.

<sup>6</sup> Europäische Kommission: Bericht über die Umsetzung der Europäischen Charta für Kleinunternehmen, Brüssel 2005.

<sup>7</sup> Institut für Mittelstandsforschung (IfM), a.a.O.; Bundesverband der Deutschen Industrie (Hrsg.): BDI-Mittelstandspanel, Berlin 2005, S. 11 f.

rokratieverminderung umgesetzt wurden, die wichtige Anregungen für Deutschland enthalten. Anschließend werden die Kernpunkte des vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln entwickelten Modells zum systematischen Abbau von Bürokratie vorgestellt.

### **Erfahrungen aus anderen Ländern**

**Niederlande:** Die niederländische Regierung hat 1998 eine Kommission eingesetzt, die ein konkretes Konzept zur Verringerung von Bürokratiekosten, die Unternehmen aus Gesetzen und Vorschriften entstehen, erarbeiten sollte. Ein Gremium namens ACTAL wurde mit der Entwicklung von Standardkostenmodellen zur Messung des Verwaltungsaufwands betraut. Nur wenn die Höhe des Aufwands bekannt ist, kann die Belastung gezielt verringert werden. Ausgangspunkt ist die einzelne Vorschrift; es sind auch Ex-ante-Messungen möglich. Es wird ein Durchschnittswert der Kosten je Unternehmen berechnet, der multipliziert mit der Anzahl der Betroffenen die Gesamtbelastung ergibt. Insgesamt soll der Bürokratieaufwand bis 2006 um 20% verringert werden. Das Bewertungsverfahren konzentriert sich auf die Messung der administrativen Kosten, die in den Unternehmen zum Beispiel im Sozial- und Arbeitsrecht anfallen, nicht auf die Kosten der Regulierungsinhalte selbst. Vor Gesetzgebungsverfahren soll zukünftig allerdings bereits die Frage geklärt werden, ob Rechtsvorschriften tatsächlich das beste Instrument zur Verwirklichung der angestrebten Ziele darstellen oder bessere Alternativen vorhanden sind.

Erste Ergebnisse des niederländischen Bürokratieabbau-Konzepts liegen vor, überwiegend wird die Arbeit von ACTAL positiv beurteilt. Nach einer Analyse der

Ergebnisse empfiehlt die britische Better Regulation Task Force, das niederländische Modell zur Erfassung von Bürokratiekosten im kommenden Jahr in Großbritannien einzuführen<sup>8</sup>.

**Großbritannien:** Die Grundlagen des britischen Bürokratieabbaus legte Premierministerin Thatcher in den achtziger Jahren. Kernpunkt der Reformen war die Zurückdrängung des Staatseinflusses auf die Wirtschaft. Die Aufgabenverlagerung aus staatlicher in private Hand erfolgte auch aus der Erkenntnis des Staatsversagens in der Wirtschaftssteuerung heraus. Flankiert wurde die Privatisierungspolitik durch eine Deregulierung und Entbürokratisierung der Privatwirtschaft. 1994 folgte unter Premier Major der „Deregulation and Contracting Out Act“ (DCOA), der dem Kabinett „Order-making power“ erteilte<sup>9</sup>. Hierdurch erhielten die Minister die Möglichkeit, auf dem Verordnungsweg in das Primärrecht einzugreifen, um Bürokratielasten zu verringern. Auch die Regierung Blair hat sich zum Bürokratieabbau bekannt. In der britischen Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) fällt der „Regulatory Impact Unit“ (RIU) die Aufgabe zu, Gesetzesvorlagen und bestehende Gesetze auf ihre Folgen für Wirtschaft und Bürger zu überprüfen. Es handelt sich um eine im „Cabinet Office“, dem britischen Äquivalent des Kanzleramtes, angesiedelte Arbeitsgruppe<sup>10</sup>. Sie soll Ministerien und Behörden helfen, Gesetzesvorlagen sowie Verordnungen bürokratiearm zu entwerfen. Unterstützt wird die RIU durch die „Better Regulation Task

Force“, ein unabhängiges Expertengremium.

In Anbetracht der umfangreichen Konzepte zur Verringerung bürokratischer Lasten in anderen Ländern und der vorliegenden positiven Erfahrungen erscheint es unverständlich, dass das Interesse daran auf deutscher Seite trotz vergleichbarer Problemlage in der Ausgangssituation bislang nur gering ist. So spielten internationale Vorbilder in der Bundestagsanhörung zum Bürokratieabbau im Juni 2004 nahezu keine Rolle. Die für den Abbau von Bürokratie zuständigen Stellen anderer Staaten wie den Niederlanden, Großbritannien und Dänemark stehen hingegen in intensivem Kontakt, um ihre Arbeit durch Übernahme erfolgreicher Maßnahmen aus dem Ausland weiter zu verbessern.

### **Kernpunkte eines systematischen Ansatzes**

Zu einer systematischen Vorgehensweise im Bürokratieabbau gehört die Überlegung, welche Arten bürokratiebedingter Belastungen es gibt und mit welchen Instrumenten diese am besten reduziert werden können. Grundsätzlich lassen sich die Instrumente drei Gruppen zuordnen: Erstens der Effizienzsteigerung in Verfahren, zweitens der Förderung von Anreizen und Wettbewerb und drittens der Ausweitung von Generalisierungen und Pauschalregelungen<sup>11</sup>.

### **Effizientere Verfahren**

**Sunset Clauses:** Der Zuwachs an Gesetzen, Verordnungen und

<sup>8</sup> Z.B. in einem umfangreichen Bericht der britischen „Better Regulation Task Force“, die im Auftrag der Regierung Blair Verfahren zum Bürokratieabbau in anderen Ländern analysiert: BRTF: Regulation – Less is more, Reducing Burdens, Improving Outcomes, London 2005.

<sup>9</sup> Regulatory Impact Unit: Deregulation Order-Making Power: A Guidance Note, Version 2.0, London 2000.

<sup>10</sup> Damit ist die Stelle, die die Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) vornimmt, anders als in Deutschland dem „Druck zum Abnicken“ entzogen, der bei intraministeriellen GFA-Verfahren aufgrund der politischen Vorgaben entsteht. Dies ist auch in den Vereinigten Staaten der Fall, wo die Gesetzesfolgenabschätzung im Parlament angesiedelt ist und durch eine Expertengruppe innerhalb des Congressional Budgeting Office durchgeführt wird.

<sup>11</sup> Vgl. R. Kroker, K. Lichtblau, K.-H. Röhl, a.a.O.

Vorschriften scheint eine Art Naturgesetz moderner Gesellschaften zu sein. Dabei wird selten geprüft, ob sich Regeln bewährt haben und noch zeitgemäß sind. Durch Befristung von Gesetzen und Verordnungen („Sunset clauses“) könnte der Zufluss neuer Regelungen durch ein „automatisches“ Auslaufen alter Regelungen kompensiert werden. Ein Vorteil liegt in der Umkehr der Beweislast. Bisher muss aktiv nachgewiesen werden, dass eine Regelung abgeschafft werden kann. Mit Befristung müssen die Befürworter für eine Verlängerung ihre positiven Auswirkungen belegen. Dies führt zu einer ständigen institutionell verankerten Überprüfung des Regelwerkes. Befristungen können aber zu Rechtsunsicherheit führen, weil die längerfristige Verlässlichkeit leidet. Parlamente werden durch die Prüfpflicht belastet; Verlängerungen könnten zur Routine werden. Daher ist genau zu überlegen, welche Gesetze dauerhaft beschlossen werden und welche Gesetze und – vor allem – Verordnungen einer Sunset Clause unterliegen sollten.

*Gesetzesfolgenabschätzung:* Trotz formaler Verfahren zur Prüfung von Gesetzesfolgen innerhalb der Ministerien werden die bürokratischen Lasten und Folgewirkungen staatlichen Handelns derzeit nicht systematisch untersucht oder gar beachtet. Daher sollte eine wirksame Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) eingeführt werden, die die Parlamente bei der Verabschiedung neuer Gesetze und Verordnungen verpflichtet, die bürokratischen Folgelasten für die Wirtschaft abzuschätzen und zu berücksichtigen. Eine umfassende Kosten-Nutzen-Analyse (KNA) für neue Gesetze braucht allerdings viel Zeit. Wie die Erfahrungen anderer Länder nahe legen, liefert bereits eine zügige Kostenschätzung

wichtige Informationen für den Gesetzgeber.

*Feste Fristen bei Genehmigungen:* Genehmigungsverfahren, etwa im Baurecht oder bei Produktzulassungen, sind zeit- und kostenaufwändig. Durch ein zweistufiges Genehmigungsverfahren mit verbindlichen Fristen und einer Genehmigungsfiktion bei Fristüberschreitung kann das Problem unkalkulierbarer Verfahrensdauern gelöst werden. In der ersten Stufe reichen die Unternehmen ihre Anträge ein und die Verwaltung muss innerhalb einer festgelegten Frist die Vollständigkeit der Unterlagen prüfen. Sind diese vollständig, steht der Verwaltung eine zweite Frist zur Entscheidung zur Verfügung. Wird kein Bescheid erteilt, gilt der Antrag als genehmigt (Genehmigungsfiktion).

Feste Fristen mit Genehmigungsfiktion sind am ehesten für Standardverfahren geeignet, z.B. für Gewerbebeanmeldungen, Konzessionen für Taxibetriebe und Gaststätten oder Baugenehmigungen. Ein Problem besteht bei komplexen Verfahren in der Grauzone zwischen Prüfung der Vollständigkeit der Unterlagen und materieller Prüfung. Im Prinzip müsste die Genehmigung mit Fristablauf erteilt werden, wenn die Unterlagen vorliegen. Bei Produkten wie Arzneimitteln ist die notwendige Zeit zur sorgfältigen Prüfung aber kaum kalkulierbar. Stellt sich eine automatische Genehmigung im Nachhinein als nicht genehmigungsfähig heraus, sind Haftungsfragen zu klären.

*E-Government:* Die Vernetzung der Behörden und die elektronische Abwicklung der Kommunikation zwischen Staat, Unternehmen und Bürgern durch E-Government stellen wichtige Bausteine einer effizienten Verwaltung dar. Die Bundesregierung bezeichnet

BundOnline 2005 als die „größte E-Government-Initiative Europas“, doch im E-Government-Ranking der EU erreicht Deutschland bezogen auf die 15 Altmitglieder nur den drittletzten Platz<sup>12</sup>. Andere Länder bewegen sich offenbar schneller. E-Government kann nur funktionieren, wenn intransparente Prozesse nicht ins Internet übertragen, sondern einfache Strukturen geschaffen und Standardisierungsvorteile genutzt werden. Unübersichtliche Formulare und unterschiedliche Regelungen gleicher Sachverhalte wie zum Beispiel verschiedene Entgeltbegriffe sind damit unvereinbar. Unternehmen müssen einen definierten Stammdatensatz für ihre Mitarbeiter anlegen können, der zugleich die Anforderungen von Sozialversicherung, Arbeitsamt, Berufsgenossenschaft und Finanzamt erfüllt.

#### Anreize und Wettbewerb

Gelingt es, der staatlichen Legislative und vor allem auch der Exekutive ein Eigeninteresse an der Vermeidung unnötiger Bürokratie zu vermitteln, wäre eine der produktivsten Quellen immer neuer komplexer Regelungen und Verfahren ausgetrocknet.

*Privatisierungen:* Die Grenze zwischen dem staatlichen Bereich und dem, was über Märkte abgewickelt wird, wurde im Laufe der Zeit stark zu Gunsten des Staates verschoben, wie die Staatsquote von fast 50% des Bruttoinlandsprodukts belegt. Die Theorie des Marktversagens wurde bemüht, um dem Staat immer mehr Aufgaben zu geben. Übersehen wurde, dass es auch Staatsversagen gibt, der Staat die Aufgaben also oft nicht besser erledigt. Das Eigeninteresse staatlicher Akteure führt zu

<sup>12</sup> Bundesregierung: Initiative Bürokratieabbau – 2. Zwischenbericht, Berlin 2005, S. 10; European Commission: E-Europe: Online Availability of Public Services: How is Europe Progressing?, Brüssel 2005.



einer Ausdehnung von Aufgaben, Personal und letztlich Bürokratie. Auch die Daseinsvorsorge dient als willkommener Vorwand, Aufgaben mehr schlecht als recht von öffentlichen Unternehmen erledigen zu lassen. Notwendig ist eine neue Aufgabenteilung zwischen Staat und Markt. Der Wettbewerb privater Anbieter muss Vorrang haben, so lange nicht klar nachgewiesen ist, dass eine staatliche Lösung überlegen ist. Ein schlanker Staat ist die wirksamste Entbürokratisierung.

*Benchmarking für Verwaltungen:* Die öffentlich erstellten Leistungen werden nicht auf Märkten gehandelt. Deshalb existieren auch keine Marktpreise und kein Wettbewerb; das wichtigste Instrument zur Vermeidung von Ineffizienzen wirkt hier also nicht. Neben der Privatisierung öffentlicher Aufgaben ist Verwaltungsbenchmarking ein Weg, eine „Quasi-Wettbewerbs-situation“ herbeizuführen. Die Leistungen und Kosten der Verwaltungen werden nach einheitlichen Kriterien miteinander verglichen und die Ergebnisse publiziert. Dies dient einmal dazu, Best Practices zu finden, zum anderen, Anreize zur Verbesserung von Effizienz und Effektivität zu setzen, um beim nächsten Ranking besser abzuschneiden.

*Stärkung des föderalen Wettbewerbs:* Der wettbewerblich organisierte Föderalismus folgt dem Prinzip, dass Bundesländer und Kommunen untereinander um die besten Ideen konkurrieren. Gute Ideen setzen sich auch in anderen Regionen durch, schlechte werden aussortiert. Doch dieses Konzept wurde in Deutschland mehr und mehr ausgehöhlt. Seit der großen Finanzreform 1969 wurden Gemeinschaftsaufgaben und Mischfinanzierungen eingeführt und Verantwortlichkeiten verwischt; aus dem Wettbewerbs- wurde ein

kooperativer Föderalismus. Der Länderfinanzausgleich mit seinen fast konfiskatorischen Grenzbelastungen und kommunalen Zuweisungen ersticken jeglichen Anreiz zur Erschließung eigener Steuerquellen. Hier liegt eine Ursache für die zunehmende Entfremdung von Gemeinde und Bürgern bzw. Unternehmen. Der Wettbewerbs-Föderalismus muss wieder gestärkt werden. Mischfinanzierungen sind abzubauen, Länder und Kommunen sollten über eigene Steuerquellen verfügen. Bei dezentraler Organisation könnte sich eine Gemeinde unnötige Bürokratie nicht leisten, da ihre Verantwortung offensichtlich wäre. Die Akteure werden gezwungen, die Belange der Bürger und Unternehmen stärker zu berücksichtigen.

*Anreize für Leistung und Service im öffentlichen Dienst:* Der Markt und anreizkompatible Verträge mit den Mitarbeitern sind entscheidend, um Bürokratie in Unternehmen zu vermeiden. Die Marktkontrolle kann in Ansätzen durch Benchmarkings und Wettbewerbsföderalismus simuliert werden. Das zweite Problem erfordert eine Leistungsbewertung. In öffentlichen Verwaltungen fällt es schwer, den Arbeitsoutput einzelner Mitarbeiter zu messen, was leistungsorientierte Entlohnungssysteme erschwert. Zudem stehen die öffentlichen Beschäftigten einer asymmetrischen Gewinn-Verlust-Position gegenüber. Gute Leistungen werden nicht besonders entlohnt; Fehler können aber zu erheblichen Nachteilen führen. Als Konsequenz steht die Fehlervermeidung im Mittelpunkt. Lange und komplizierte Verfahren mit einer starken Orientierung an juristischen Belangen anstelle ökonomischer Nutzen-Kosten-Abwägungen sind die Folge.

Nachhaltiger Bürokratieabbau kann nur mit den Mitarbeitern in

den Verwaltungen erreicht werden. Oft gibt es Ermessensspielräume der Behörden, die die Bürokratie im Alltag erträglicher machen. Dieses Potenzial ist auszuweiten. Dabei sind administrative Maßnahmen für eine bessere Serviceorientierung<sup>13</sup> zwar notwendig, aber nicht ausreichend. Hinzukommen muss ein leistungsorientiertes Entlohnungssystem, eine moderne Personalführung mit regelmäßigen Beurteilungen und Zielvereinbarungen sowie eine regelmäßige Fortbildung der Mitarbeiter. Wichtig ist ein Bewusstseinswandel, damit Administrationen Bürger und Unternehmen als ihre Kunden begreifen.

### Generalisierungen und Pauschalierungen

*Pauschalierungen:* Das Bestreben, jeden Einzelfall gerecht zu behandeln, führt zu einem Dickicht an Detailregelungen, die letztlich Unsicherheit statt Gerechtigkeit schaffen. Ein Lösungsansatz sind mehr pauschale Regelungen. Das gesamte Wirtschafts-, Arbeits- und Sozialrecht ist daraufhin zu überprüfen, inwieweit komplizierte Detailregelungen durch neue oder erweiterte Pauschalierungen ersetzt werden können. Dies käme kleinen und mittleren Unternehmen und Existenzgründern zugute, die unter die Pauschalregelung fallen. Bürokratieabbau per Pauschalierung wäre somit eine ordnungspolitisch unbedenkliche Mittelstandsförderung. Entlastet würden auch die Behörden, die für die Kontrolle der Vorschriften zuständig sind. Es ist allerdings mit Protest derjenigen zu rechnen, die von Einzelnachweisen und Sonderregelungen bislang profitierten. Die nur in der deutschen Sprache bekannte „Einzelfallgerechtigkeit“ wird so zum Hemmschuh.

<sup>13</sup> Z.B. eine verbesserte Erreichbarkeit der Behörden, längere Öffnungszeiten und verständliche Formulare.

*Anhebung und Vereinheitlichung von Schwellenwerten im Steuer- und Sozialrecht:* Im Arbeits- und Sozialrecht sowie im Betriebsverfassungsgesetz findet sich eine Fülle von Schwellenwerten in Abhängigkeit von der Mitarbeiterzahl. Beispiele sind die Grenze von 10 Mitarbeitern, ab der das Kündigungsschutzgesetz gilt, oder die gestaffelten Beschäftigungsschwellen für die Größe des Betriebsrates. Bei mehr als 20 Mitarbeitern sind Behinderte einzustellen und ab drei Jugendlichen muss ein Aushang über Arbeits- und Pausenzeiten erfolgen. Da das Überschreiten von Schwellenwerten zusätzliche Kosten für die Unternehmen verursacht, wirken sie als Bremse für Neueinstellungen. Aufgrund der degressiven Besetzung der Größenklassen verschieben höhere Schwellenwerte nicht nur das Problem, sondern verringern die Anzahl der Betroffenen erheblich.

*Konzentration der Umverteilung in der progressiven Einkommensteuer:* Die Reformdiskussion in Deutschland ist stark von Verteilungsfragen geprägt. Kaum ein Gesetz passiert den Bundestag, wenn es nicht soziale Komponenten enthält. Die Umverteilungspolitik wird allgegenwärtig und ihre Zielgenauigkeit leidet; das Ergebnis ist eher zufällig als rational. Die Gesetze werden aber durch die Einbettung von Umverteilungselementen aufgebläht und immer komplizierter. Dies erzeugt unnötige Bürokratie. Die Verquickung von allokativen und distributiven Zielsetzungen muss zugunsten einer klaren Trennung aufgehoben werden. Die Umverteilungspolitik gehört in das Steuer-Transfer-System und sollte personenbezogen und bedürftigkeitsorientiert ausgestaltet werden. Die gewünschte Umverteilung könnte so genauer und mit weniger Bürokratie erreicht werden.

### Ausblick

Angesichts der hohen Bedeutung, die die oppositionelle CDU/CSU, aber auch Teile der SPD dem Thema Bürokratieabbau beigemessen haben, ist zu hoffen, dass die Zurückdrängung administrativer Belastungen auch in einer großen Koalition weit oben auf der Agenda steht. Entsprechende Vorschläge für einen systematischen Ansatz zur Bürokratiebekämpfung liegen vor, und auch die Konzepte anderer Länder enthalten, wie dargestellt, viele auf Deutschland übertragbare Lösungen. Zu den wichtigsten Bereichen zählt sicherlich ein neuer Anlauf zu einer durchgreifenden Reform des Föderalismus, da die Vermengung von Zuständigkeiten unterschiedlicher staatlicher Ebenen einen wesentlichen Hemmschuh für die Durchschlagung des „gordischen Knotens“ Bürokratie bildet.

---

Werner Jann

## Bürokratieabbau: Über einige Missverständnisse der aktuellen Debatte

**B**ürokratieabbau“ oder auch „Entbürokratisierung“ sind klassische Themen der Staats- und Verwaltungsmodernisierung, die mit schöner Regelmäßigkeit auf der politischen Agenda auftauchen. Erinnert sei an die Entbürokratisierungskommissionen fast aller Bundesländer in den siebziger Jahren und die Anhörung des Bundesministeriums des Innern aus dem Jahre 1980 (dazu gibt es eine immer noch sehr lesenswerte Auswertung von Renate Mayntz), oder auch die verschiedenen Entbürokratisierungskommissionen

der Kohl-Regierungen. Die erste bundesdeutsche Entbürokratisierungskommission hat es übrigens bereits 1947 in der Bizone gegeben, von den Versuchen in der Weimarer Republik gar nicht zu reden.

Offensichtlich haben diese vielen Kommissionen und die durch sie ausgelösten Aktivitäten das Problem nicht „gelöst“. Dennoch sollte man versuchen, einige Lehren aus diesen vielen bisherigen Ansätzen zu ziehen. Es nützt offenbar nichts, alle paar Jahre das Rad neu zu erfinden und sich dann zu wundern,

dass es sich nicht dreht. Dafür ist zunächst von zentraler Bedeutung, sich die unterschiedlichen Hintergründe der Bürokratiekritik und die verschiedenen Ebenen möglicher Entbürokratisierung vor Augen zu führen:

- Das Problem „Bürokratie“ oder „Bürokratisierung“, das durch „Bürokratieabbau“ (oder „Entbürokratisierung“) gelöst werden soll, beschreibt sehr viele unterschiedliche Probleme.
- Da es sich um sehr unterschiedliche Probleme handelt, kann es

keine einfache, für alle Probleme gültige Lösung geben.

- „Bürokratisierung“ ist in den letzten Jahre leider zu einem sehr populären und zum Teil populistischen Konzept verkommen, das zur Unterstützung sehr unterschiedlicher politischer Ziele benutzt wird und das gleichzeitig eine bequeme und oberflächliche Erklärung für jede Art von Unvermögen und Versagen liefert. Es gibt in Deutschland vermutlich keine einfachere und billigere Art und Weise, sich öffentlichen Beifall zu sichern, als „die Bürokratie“ zu beschuldigen und „Bürokratieabbau“ zu fordern.

Bürokratisierung und Bürokratieabbau meinen sehr unterschiedliche Dinge: die berühmten „unnützen und überflüssigen“ Gesetze und Vorschriften, aber auch bürokratische Sprache, unverständliche bis absurde Vorschriften und Bescheide, unfreundliches Verhalten von Mitarbeitern der Verwaltung, Unpersönlichkeit, Rigidität, Dogmatismus, undurchschaubare Geschäftsprozesse und Organisationsstrukturen usw. Wenn man der Bürokratie an den Kragen will, ist es daher unbedingt notwendig, zu differenzieren. Es gibt keine einfache Wunderwaffe gegen alle möglichen bürokratischen Übel. Unterschieden werden können grundsätzlich fünf Ebenen zur Verortung von Bürokratieproblemen:

1. „Zuviel Staat“, das ist die Aufgabenebene,
2. „unnötige, überflüssige“ Gesetze und Vorschriften, das ist die politische Regulierungsebene,
3. „komplizierte, unverständliche, widersprüchliche, teure“ Vorschriften, das ist die administrative Regulierungsebene,
4. „mangelhafte, langsame, unfreundliche, unqualifizierte“ Umsetzung dieser Normen durch

bürokratische Verfahren, das ist die Implementations- oder Organisationsebene, und die gibt es zum einen innerhalb öffentlicher Verwaltungen, das ist die intra-organisatorische Ebene,

5. und/oder zwischen öffentlichen Organisationen und Ebenen, das ist die inter-organisatorische Ebene.

Je nachdem welches Problem man angehen will, benötigt man unterschiedliche Instrumente und Konzepte. Es ist daher hilfreich, die in der Diskussion immer wieder genannte „Bürokratieprobleme“ auf den unterschiedlichen Ebenen zu verorten.

### Aufgabenebene

Zunächst geht es um „zu viel Staat“<sup>1</sup>. Diese Ebene der Bürokratiekritik kritisiert, dass es bei uns zu viele staatliche Aufgaben und Interventionen gibt. Das ist eine vollkommen legitime, notwendige politische Diskussion. Aber hier wird der Sack Bürokratie geschlagen und eigentlich der Esel sozialer Rechtsstaat in seinen vielfältigen Ausprägungen gemeint.

Kritik am Wachstum und Umfang staatlicher Aufgaben, also etwa im Bereich der Umwelt-, Arbeits- oder Gleichstellungspolitik, hat etwas mit politischen Prioritäten oder auch Wahlversprechen zu tun, und zunächst sehr wenig mit Bürokratie. Kritik an der zu hohen Staatsquote hat vor allem etwas mit sozialstaatlicher Umverteilung zu tun und wenig mit Bürokratie, obwohl Deutschland ja bekanntlich auch, was die Abgabenquote angeht, international nicht auffällig ist, auffällig ist hingegen die Höhe der Belastung des Faktors Arbeit.

Was die Kritik am Wachstum der öffentlichen Verwaltung angeht,

muss man wissen und zur Kenntnis nehmen, dass es dieses Wachstum nicht mehr gibt. Die öffentliche Verwaltung in Deutschland wächst seit vielen Jahren nicht mehr. Die alten Wachstumsraten, die immer noch das öffentliche Bewusstsein bestimmen, gab es vor allem in Dienstleistungsbereichen. Der typische deutsche Beamte ist Lehrer bzw. Lehrerin, dann kommen Polizisten, dann Justiz, und dann kommt ganz lange nichts, dann der Sozialbereich. Die Vorstellung, der deutsche öffentliche Dienst würde überwiegend aus unproduktiven Bürokraten bestehen, entbehrt jeder Grundlage. Tatsächlich ist z.B. der Umfang der auf Bundesebene im öffentlichen Dienst Beschäftigten heute geringer als 1989 – trotz der neuen Länder, die natürlich in den Zahlen für die Bundesrepublik 1989 nicht enthalten sind.

Fazit: Die Verschlinkung des Staates im Sinne einer Verringerung der Aufgaben ist eine notwendige politische Diskussion, eine mögliche „ToDo-Liste“ kann aber nur über kontroverse politische Diskurse formuliert werden. Diskussionen über Staatsaufgaben sind notwendig, aber sie sind etwas anderes als Bürokratiekritik. Hier sollte man keinen billigen Etikettenschwindel betreiben.

### Politische Regulierungsebene

Bürokratiekritik als Regulierungskritik ist einer der Kernpunkte der Bürokratiekritik. Hier geht es um den Abbau von Normen und Regeln, also um Deregulierung. Das ist die bekannte Kritik an der Gesetzes- und Verordnungsflut, an den berühmten „unnützen und überflüssigen“ Gesetzen und Vorschriften. Überflüssige Vorschriften ähneln allerdings vermutlich sehr den überflüssigen Subventionen: Es gibt bekanntlich, zumindest in der öffentlichen Wahrnehmung, eine große, beinahe unüberschau-

<sup>1</sup> Siehe etwa „Deutschland erstickt an zu viel Staat“ im Antrag der CDU/CSU-Fraktion, BT-Drs. 15/1330.

bare Menge überflüssiger Subventionen. Wenn man allerdings eine einzelne Subvention abschaffen oder kürzen will, gibt es erbitterte Widerstände der betroffenen Interessen, in der Regel von der jeweiligen Opposition unterstützt. Der erbitterte Widerstand der betroffenen Wirtschaftsverbände – und der durch diese Interessen instrumentalisierten Opposition – bei den von der Bundesregierung versuchten Deregulierungen der Handwerksordnung, der Honorarordnungen für Architekten oder Rechtsanwälte, der Apothekenordnung oder des Vergaberechts sind ein paar aktuelle Beispiele aus dem umstrittenen Bereich der Deregulierung.

Die korrespondierende Kernthese besagt, dass Gesetze und Vorschriften in aller Regel nicht erlassen oder novelliert werden, weil wild gewordene, hyper-aktive Beamte in den Ministerien sich langweilen oder außer Kontrolle geraten sind, sondern weil externe Akteure Druck machen, die Interesse an einer Regulierung haben. Das „Gesetz zum Schutz des olympischen Emblems und der olympischen Bezeichnungen“ ist zum Beispiel nicht erlassen worden, weil Bürokraten gerade nichts besseres zu tun hatten, sondern weil das Internationale Olympische Komitee dies gefordert hat.

Weiter zeigt sich bei empirischen Fallstudien, z.B. im Bereich der Existenzgründungen, dass der einzelne Prozess der Existenzgründung selbst gar nicht durch übermäßige Regulierung gekennzeichnet ist. Erst wenn die angestrebte Tätigkeit besonderen Nachweis- und Erlaubnispflichten oder Zugangsvoraussetzungen unterliegt, erhöht sich der Aufwand für die Existenzgründer erheblich. Bürokratische Hemmnisse auf der Regulierungsebene entstehen nicht durch wenige Kernregulie-

rungen, sondern resultieren aus der Vielfalt sektor- und fachspezifischer Regulierungen, die jeweils durch eigene Interessenkoalitionen unterstützt werden.

Letztlich ist zu fragen, ob unser politisches System Klientelinteressen als zentrale Quelle politischer Regulierung einen zu großen Einfluss einräumt. Eine Rolle spielt hier die schon von Frido Wagener beklagte „Ressortkumpanei“, in der Sektor- und Klientelinteressen in mehrstufigen Koordinationsbürokratien, zwischen EU, Bund, Land und Kommunen, in die in aller Regel die interessierten Verbände und Parlamentsausschüsse eingebunden sind, durchgesetzt werden (die so genannten „eisenernen Dreiecke“). Festgefügte Regulierungsinteressen gehen also nicht von einer regelungswütigen Bürokratie aus, sondern sind Ergebnis übergreifender Koalitionen gesellschaftlicher und politischer Akteure. Der Erfolg entsprechender Regelungskartelle hängt dann davon ab, wie stark man die Fachexpertise mobilisieren kann, um Ansprüche „von außen“ (nicht außerhalb des Staates, sondern außerhalb des jeweiligen Netzwerks) abzuwehren. In den skandinavischen Ländern und Großbritannien hat es hierzu in den letzten Jahren umfangreiche, jeweils durch das Parlament angestoßene „Machtuntersuchungen“ gegeben. Vielleicht wäre es Zeit, dass auch der Deutsche Bundestag sich einer solchen „Machtuntersuchung“ annehmen würde.

Fazit: Auch hier muss man also die richtigen Esel schlagen, nicht die Bürokratie. Wie das Beispiel Handwerksordnung gezeigt hat, ist Deregulierung ein politischer, kein bürokratischer Prozess. Daher ist er nicht durch irgendwelche administrativen Maßnahmen zu bewältigen. Es gibt keine technokratische

(oder bürokratische) Lösung für Deregulierung.

### **Administrative Regulierungsebene**

Regulierungsprobleme sind weiter vor allem durch die Dichte und Komplexität der Regulierung gekennzeichnet – und weniger durch völlig überflüssige Regelungen. Es geht also um die konkrete Ausgestaltung politisch gewollter Regulierung und die daraus verursachten Kosten. Bei solchen Fragen möglicher „Überregelung“, also nach Umfang, Dichte, Genauigkeit, Verständlichkeit von staatlichen Regelungen, ist selbstverständlich auch die Bürokratie gefragt. Es geht hier nicht um Deregulierung, sondern (in den Worten der OECD) um „better“ oder „smarter regulation“. Allerdings sollte man nicht dem Wahn verfallen, Bürokratie durch Bürokratie bekämpfen zu wollen, wie etwa in einem Antrag der CDU/CSU-Fraktion (BT-Drs. 15/1330), in dem die Einrichtung von zwei neuen Gremien, mindestens sieben neuen Verfahrensvorschriften sowie einer neuen Berichtspflicht an den Bundestag vorgeschlagen wird. Auch schematische Verfahren der Befristung und Begründung sind kontraproduktiv, denn sie führen zu neuen bürokratischen Prozessen und verbessern nicht die Qualität der Regelungen.

Das Gleiche gilt für alle Vorstellungen, die Zahl von Gesetzen und Verordnungen schematisch zu begrenzen. Diese „Tonnenideologie“ ist einer hochentwickelten Industrienation nicht angemessen. So geht beispielsweise die immer wieder geäußerte Kritik an dem Wachstum „bürokratischer Regelungen“ am Kern vorbei, wenn als Indikatoren beispielsweise der Umfang von Gesetz- und Verordnungsblättern herangezogen wird. Vergessen wird dabei, dass es

sich bei dem ganz überwiegenden Teil um Änderungen bestehender Regelungen handelt, die zudem nur sehr spezifische Bereiche betreffen. Vor kurzem ist z.B. ein neues Gesetz zur Luftsicherheit verabschiedet worden. Es ist nicht einzusehen, wie diese neuen Paragraphen quantitativer Ausdruck von Bürokratisierung sind. Unser Problem ist nicht die Menge, sondern die Qualität der Normierungen.

Weiter ist zu berücksichtigen, dass Gesetze in aller Regel nur den geringsten Teil der Regulierung ausmachen. Den weitaus größten Umfang nimmt die durch die Gesetzgebung ausgelöste „Kaskade von Rechtsvorschriften“ ein (Rechtsverordnungen, Verwaltungsvorschriften, Dienstanweisungen etc.). Administrative De-regulierung ist also nicht nur und nicht in erster Linie ein Problem des Bundes und des Gesetzgebers.

Auch die Vorstellung eines „Bürokratie-TÜV“ ist daher zu technokratisch und bürokratisch. Aus der Fülle der in diesem Zusammenhang diskutierten Instrumente<sup>2</sup> erscheinen vor allem die so genannten „Standard-Kostenmodelle“, wie sie in Skandinavien und den Niederlanden verfolgt werden, vielversprechend. Hier geht es darum, die tatsächlichen administrativen Lasten von Unternehmen, also vor allem die Informations-, Dokumentations- und Kommunikationskosten, möglichst präzise abzuschätzen. Auf diese Weise wird die Argumentation der generellen Regulierungsskeptiker in den Auseinandersetzungen mit den fachspezifischen Regulierungs-

befürwortern gestärkt, d.h. die Auseinandersetzungen über Sinn und Umfang von Regulierungen werden transparenter und damit auch politischer.

Dabei ist ein von der OECD hervorgehobener Punkt zu erwähnen, nämlich die vorherrschende Ausbildung und Sozialisierung in der bundesdeutschen Verwaltung. Nach Ansicht der OECD beruhen gute regulative Praktiken gerade nicht nur auf prozeduralen Anweisungen, sondern auf einer bestimmten Kultur der Verwaltung. In Deutschland, so heißt es weiter wörtlich, „beruhen Aktionen der Regierung auf einem exzessiven legalistischen Ansatz als Standard für Qualität“. Und es wird in diesem Zusammenhang von der OECD auf die vorherrschende juristische Ausbildung unseres höheren Dienstes verwiesen. Dies wäre ein relevanter Ansatzpunkt.

Fazit: Auf der administrativen Regulierungsebene geht es nicht um weniger, sondern um „bessere“, „smartere“ Regulierung. Dies ist nicht durch neue bürokratische Verfahren der Befristung und/oder der Begründung und auch nicht durch zusätzliche Gremien oder Berichtspflichten zu erreichen. Notwendig ist ein generelles „Umdenken“ auf allen Ebenen durch die Stärkung der Argumente der Regulierungsskeptiker. Entscheidend dafür sind nicht technokratische Instrumente, sondern eine sichtbare, glaubwürdige politische Schwerpunktsetzung bis hin zu einer veränderten Rekrutierung und Qualifizierung im öffentlichen Sektor.

#### **Intra-organisatorische Verwaltungsebene**

Ein weiterer klassischer Kritikpunkt betrifft die Arbeitsweise der Verwaltung bzw. der Verwaltungen. Bei dem Ruf nach „unbürokratischer“, „besserer“ Verwaltung

geht es hier um die eigentliche Bürokratie, nämlich Bürokratie als Organisation und Verfahren, als Aufbau- und Ablauforganisation und das Verhalten von Bürokraten. Bürokratien bestehen nicht nur aus Regeln, sondern sind lebende Organisationen.

Die klassische Kritik an der Arbeitsweise von Behörden und öffentlichen Einrichtungen ist seit Jahren bekannt: Übertriebene Hierarchisierung, langsame und schwerfällige Bearbeitung, interne Koordinationsprobleme, mangelndes Kostenbewusstsein, Unpersönlichkeit, mangelnde Dienstleistungs- und Kundenorientierung, abstruse Verwaltungssprache, unzureichende Informationstransparenz. Hier kann und muss noch einiges geschehen, aber es sollte auch zur Kenntnis genommen werden, dass es in den letzten Jahren erhebliche Fortschritte gegeben hat, nicht zuletzt auch durch E-Government.

Tatsächlich haben die Reformen im Gefolge des so genannten Neuen Steuerungsmodells und des New Public Management in Deutschland trotz aller Kritikpunkte einiges bewirkt<sup>3</sup>. Wenn man sich einmal von den vollmundigen und diffusen Versprechungen absetzt, die insbesondere die professionellen Jünger der Verwaltungsmodernisierung in unzähligen Firmenpräsentationen, Hochglanzbroschüren und Verkaufsseminaren verkündet haben, ist unverkennbar, dass die deutsche Verwaltung in den letzten zehn Jahren einem erheblichen Modernisierungsschub ausgesetzt war. Insgesamt sind die Effekte als positiv zu bewerten. Sie haben zu einer stärkeren Dienstleistungs-, Qualitäts-, Leistungs- und Kostenorientierung und damit zum Ab-

<sup>2</sup> Siehe als kritische Übersicht Werner Jann, Kai Wegrich, Sylvia Veit: Verfahren und Instrumente erfolgreicher (De-)Regulierungspolitik, in: Stefan Empter, Frank Frick, Robert Vehrkamp (Hrsg.): Auf dem Weg zu moderner Regulierung. Eine kritische Bestandsaufnahme, Gütersloh 2005.

<sup>3</sup> Siehe hierzu ausführlich Werner Jann et al.: Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren, Berlin 2004.

bau „bürokratischer Verwaltung“ beigetragen. Die Entwicklung ist in den Kommunen am weitesten fortgeschritten, Länder und Bund hinken, auch aufgrund ihrer größeren Bürgerferne nach. Von ganz entscheidender Bedeutung sind dabei bereits heute die neuen IuK-Technologien, deren Einsatz unter dem Begriff E-Government zusammengefasst wird.

Fazit: Verwaltungsmodernisierung leistet bereits einen Beitrag zum Bürokratieabbau und birgt weiteres Potenzial, z.B. durch Reform der Personalstrukturen, modernisierte Verwaltungsprozesse, Flexibilität der Haushaltsführung und Möglichkeiten des E-Government. Dieser Prozess muss fortgesetzt werden. Nichts wäre verheerender, als wenn die öffentliche Verwaltung sich jetzt, nach einigen Jahren durchaus steifen Reformwindes, wieder zurücklehnt und angesichts der Diskussion über „Bürokratieabbau“ darauf verweisen würde, alle Probleme lägen halt an den vielen überflüssigen Regeln.

#### **Inter-organisatorische Verwaltungsebene**

Während demnach auf der intra-organisatorischen Ebene die deutsche Verwaltung einem weiterhin fortschreitenden Wandel ausgesetzt ist, bleibt die inter-organisatorische Ebene das Kernproblem einer komplexen, interdependenten und für den Adressaten nicht immer durchschaubaren Verantwortungsstruktur.

Empirische Untersuchungen zeigen immer wieder, dass die direkten Kontakte zwischen Bürgern/Unternehmen und Verwaltung weitgehend unproblematisch ablaufen. Das Stereotyp der unfreundlichen, langsamen, inflexiblen Verwaltungsmitarbeiter bestätigt sich in aller Regel nicht. Probleme treten hingegen auf, wenn verschiedene Verwaltungen beteiligt sind. Das entscheidende Verfahrensproblem liegt daher auf der inter-organisatorischen Verwaltungsebene.

Regulierungsprobleme liegen vor allem auf der Ebene der Vielfalt der sektoralen Regelungen und zuständigen Akteure und deren mangelhafter Zusammenarbeit. So lassen sich etliche häufig angesprochene „Bürokratieprobleme“ wie insbesondere die zu lange Dauer von Prüf- und Genehmigungsverfahren und die Mehrfachbelastung durch Formulare und Berichtspflichten als inter-organisatorische Probleme zwischen verschiedenen Verwaltungseinheiten identifizieren. Das Gleiche gilt für die komplexe, für den Adressaten schwer zu durchschauende Struktur von Ansprechpartnern, die Verzögerungen von Antragsverfahren und Bewilligungen auf Grund von internen Kommunikationsmängeln zwischen Verwaltungen oder sogar Kompetenzstreitigkeiten.

Man muss davon ausgehen, dass diese vielfältigen Zuständigkeiten in der Regel funktional begründet und oft politisch gewollt sind, gleichzeitig ist zu befürchten, dass die Mehrzahl der jeweiligen sektoralen

Einzelregelungen nicht allgemein als „unnützlich“ oder „überflüssig“ angesehen wird, diese also nicht ohne weiteres auf der Ebene der politischen Regulierungsebene zu beseitigen sind. In diesen Fällen kann Verwaltungsmodernisierung weiterhelfen, insbesondere durch Maßnahmen, die auf eine Verbesserung der Kommunikation und Koordination abzielen (nicht zuletzt durch Maßnahmen des E-Government, z.B. durch einheitliche EDV-Standards, Datenerhebungen und Datenbanken, Benutzeroberflächen etc.) oder durch die Zusammenlegung von Behörden und Zuständigkeiten, z.B. die Etablierung von One-Stop-Strukturen und/oder Sammelgenehmigungsverfahren.

Fazit: Ein erheblicher Teil der in der Öffentlichkeit diskutierten Bürokratieprobleme beruht auf den sektoralen Aufgaben, Zuständigkeiten und Interessen öffentlicher Organisationen und vor allem auf deren inter-organisatorischen Koordinations- und Kommunikationsproblemen. Dabei sind die intersektoralen Kommunikations- und Zuständigkeitsprobleme vermutlich noch widerspenstiger als die inter-föderalen. Es wäre fatal, wenn man diesen entscheidenden Faktor, die Prozessorganisation und Kommunikation von öffentlichen Organisationen und deren kontinuierliche Verbesserung, bei aller notwendigen Deregulierung, wieder verdrängen würde, weil man das alleinige Heil im Zustandekommen von Normen und Regeln und deren Abbau suchen würde.

---

Tobias Ernst, Thorsten Hellmann, Jens U. Prager

## **Strategisches Controlling als Ausweg aus der Bürokratiefalle**

---

**D**ie deutsche Verwaltungs- und Regulierungskultur hat zu einer unangemessen hohen Regulierungsdichte und zu einer unnötig komplizierten Regulierungstechnik geführt, zumeist kurz als „Überbürokratisierung“ bezeichnet. Auch nach Einschätzung von OECD, Weltbank, EU und anderen ist die

Wirtschaftsdienst 2005 • 10

631

Bürokratiebelastung in vielen Bereichen der deutschen Wirtschaft hoch, die Regulierungsqualität jedoch nur mäßig. Für kleine und mittlere Unternehmen werden bis zu 4300 Euro an jährlichen Bürokratiekosten pro Mitarbeiter errechnet<sup>1</sup>. Staatliche Regulierung und Bürokratie werden von der Hälfte der deutschen Unternehmen als wesentliches Hindernis für unternehmerischen Erfolg benannt<sup>2</sup>. Vor diesem Hintergrund sind die bisherigen Bemühungen zum Bürokratieabbau lediglich als „Herumdoktern an den Symptomen“ zu bezeichnen. Was fehlt, ist ein strategisches Controlling fundamentaler Regulierungsprozesse.

Initiativen und Projekte, die eine Steigerung der Effizienz und Effektivität staatlichen Handelns erreichen wollen, bewegen sich heute in einem nahezu unüberschaubaren Dickicht von politischen Zwängen, sachlichen Zielkonflikten und begrifflichen Unklarheiten. Eindeutig scheint nur eines: Es besteht dringender Handlungsbedarf.

### **Wachsende Bedeutung von Regulierungsqualität**

Der gegenwärtige Zustand der Überbürokratisierung kann nicht dem Gesetzgeber allein angelastet werden. Vielmehr ist er auch Ausdruck und Konsequenz eines weit verbreiteten Bedürfnisses der Bevölkerung nach staatlich organisierter Ruhe und Sicherheit, nach einer sauberen Umwelt und anderen wichtigen öffentlichen Gütern, verbunden mit der Vorstellung, dass all dies bei unvermindertem bzw. ständig wachsendem Wohlstand und Vollbeschäftigung

erreicht werden kann. Tatsächlich sind diese Ziele jedoch nicht immer kompatibel zueinander, was sich z.B. im Fall von Gewerbeansiedlungen zeigt, die oft auf große Widerstände der Wohnbevölkerung stoßen.

Zudem konnte sich in der Tradition ausgeprägter Verwaltungshierarchien auf Verwaltungsebene ein sehr spezialisiertes Fachwissen herausbilden, dessen Existenz und Anwendung zu einer ebenso stark segmentierten wie detaillierten Rechtsgestaltung führt. Hinzu kommt, dass die Konsensorientierung des Regulierungsprozesses es den organisierten Interessengruppen ermöglicht, die Entscheidungsprozesse auf verschiedenen Stufen zu blockieren.

Bürokratische Hürden, gebildet durch die hohe Komplexität und langwierige Bearbeitungsdauer behördlicher Verwaltungs- und Genehmigungsverfahren, werden insbesondere für junge Unternehmen häufig zu einer Existenzbedrohung. Zahlreiche Auflagen und zersplitterte bzw. parallele Zuständigkeiten führen zu fehlender Planungssicherheit sowie großen zeitlichen und finanziellen Belastungen. Diese werden dann auch regelmäßig öffentlichkeitswirksam beklagt; dennoch scheint der Öffentlichkeit und der Politik bislang kaum bewusst, dass die Qualität der Regulierung im internationalen Wettbewerb ein Standortfaktor ist, der gezielt eingesetzt werden kann.

Dynamik und Wettbewerbsfähigkeit eines Wirtschaftssystems werden entscheidend durch den Staat als Regelsetzer und Regelwächter beeinflusst. Ein Verständnis, wonach sich Wettbewerbsdynamik in zentralen Märkten nur durch effektive und effiziente Regulierung des Staates einstellt, findet sich in der deutschen Diskussion bislang nur

vereinzelt. Hier nutzt Deutschland die Erfahrungen anderer Länder zu wenig.

### **Aktivierender Staat versus Gewährleistungsstaat**

Da die Verteilungsspielräume des Staates sich kontinuierlich verkleinern und eine Trendumkehr nicht absehbar ist, rückt die Frage in den Vordergrund, wie der Staat mit geringerem Mitteleinsatz die gesteckten Ziele ebenso gut oder besser erreichen kann. In Zeiten hoher Verschuldung wird es somit primär darum gehen, die Qualität der Staatstätigkeit zu erhöhen. Auch der Lissabon-Prozess der EU – mit dem Ziel, Europa bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten Wirtschaftsraum weltweit zu entwickeln – ist von diesem Paradigma geprägt.

Dabei zeichnet sich in der Staatsdebatte bereits seit Ende der 90er Jahre ein Paradigmenwechsel ab, der die traditionelle Rolle des Staates in Frage stellt: Dem alle Risiken der Marktwirtschaft absichernden Staat werden Konzepte des aktivierenden Staates bzw. des Gewährleistungsstaates entgegengestellt, die auf eine neue Balance von Bürger- und Staatsverantwortung abzielen.

Im Konzept des aktivierenden Staates sind Engagement und Einsatz der Bürger bei der Überwindung sozialer Probleme Voraussetzung für Leistungen des Wohlfahrtsstaates. Der „betroffene“ Bürger wirkt quasi als „Koproduzent“ an der Erstellung der Wohlfahrtsleistung mit und reduziert so zugleich die als bürokratisch empfundene Eingriffstiefe staatlicher Regulierung. Ziel ist es, den Wohlfahrtsstaat handlungsfähig und bezahlbar zu halten und die Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft zu steigern.

<sup>1</sup> Vgl. Institut für Mittelstandsforschung: Bürokratiekosten kleiner und mittlerer Unternehmen, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft, Bonn 2004.

<sup>2</sup> Vgl. R. Kroker, K. Lichtblau, K.-H. Röhl: Abbau von Bürokratie in Deutschland, IW-Analysen Nr. 3, Köln 2004.

Das Konzept des Gewährleistungsstaates bezieht sich primär auf die Art der Erfüllung politisch gewollter oder rechtlich notwendiger öffentlicher Aufgaben. Der Staat gewährleistet die Aufgabenerfüllung – allerdings nicht unbedingt durch Eigenproduktion. Vielmehr werden öffentliche und private Leistungsangebote bei der Aufgabenerfüllung grundsätzlich als gleichberechtigt angesehen – entscheidend ist allein, in welcher Form und durch welche institutionellen Arrangements die öffentlich gesetzten Standards am effizientesten erfüllt werden können. Steuerung und Überwachung der Leistungserstellung wird als Staatsaufgabe dementsprechend wichtiger.

### **Klare Begriffsbildung fehlt**

Leider ist weder klar, wie hohe Regulierungsqualität inhaltlich aussieht, noch, wie sie erreicht oder gemessen werden kann. Darin spiegelt sich auch eine babylonische Sprachverwirrung der politischen Verwaltungsreformer wider, die mit den Begriffen „Entbürokratisierung“, „Bürokratieabbau“, „Verwaltungsoptimierung“, „good governance“ und „Deregulierung“ scheinbar frei jonglieren.

Unabhängig von den konkreten Begriffen geht es darum zu erkennen, dass man zwischen der Evaluation und Optimierung bestehender Normen und Prozesse einerseits sowie der idealen Reaktion auf neue Regulierungsbedarfe andererseits unterscheiden muss. Hinzu kommt, dass sowohl die Ex-post- als auch die Ex-ante-Analyse immer eine formale (prozessorientierte) und eine materielle (Rechtsgüter abwägende) Dimension beinhaltet. Allerdings bestehen zwischen allen genannten Feldern dieser Matrix Wechselwirkungen. So wundert es wenig, dass die gängigen Formulierungen nur sehr

unscharfe Anwendungsbereiche haben.

Ebenso unscharf sind die wissenschaftlichen Aussagen zu den Qualitäten der verschiedenen Deregulierungs- und Regulierungsinstrumente. Beispielsweise gibt es keine belastbaren Untersuchungen zur Wirksamkeit so genannter „sunset clauses“, also der Befristung von Gesetzen ohne konkrete Notwendigkeit. Ähnliches gilt für Gesetzesbereinigungsverfahren oder die verschiedenen Ansätze zur Gesetzesfolgenabschätzung. Nirgends in Deutschland ist es bislang gelungen, die Gesetzesfolgenabschätzung über einen längeren Zeitraum zu institutionalisieren und zu „leben“. Die Angemessenheit der Kosten-Nutzen-Relation solcher Verfahren ist deshalb häufig völlig unklar. Vor diesem Hintergrund besteht weiterhin Erprobungs- und Forschungsbedarf. Angesichts knapper Ressourcen (materiell wie zeitlich) müssen möglichst schnell solche Maßnahmen – und abgestimmte Maßnahmenpakete – identifiziert respektive gestaltet werden, die effizient, effektiv und planbar zu einer nachhaltigen Erhöhung der Regulierungsqualität führen.

### **Hinderungsgründe für das Entstehen einer modernen Regulierungskultur**

Das Fehlen klarer Ziele und bewährter Methoden schlägt sich auf der praktischen Ebene in einer Vielzahl von Einzelproblemen nieder, die unterschiedlich angegangen und nur selten bewältigt werden.

Von überragender Bedeutung im Zusammenwirken von Politik, Verwaltung und Bürgern ist das Vorhandensein eines praktikablen Leitbildes. Um alle genannten Zielgruppen entsprechend zu integrieren, muss es einerseits allgemein und klar genug sein, um die grobe

Richtung deutlich zu machen, und andererseits hinreichend konkret, auf dass es auch eine handlungsleitende Funktion gewinnen kann. Die Entwicklung eines guten – denn praktikablen – Leitbildes wird meist vernachlässigt. Es ist zwar richtig, dass ein Koalitionsvertrag hier maßgeblichen Einfluss nehmen darf und muss, doch der Koalitionsvertrag alleine reicht bei weitem nicht aus. Die Verwaltung muss in die Lage versetzt werden, aus dem Leitbild konkrete Steuerungskennzahlen abzuleiten; die Politik muss das Leitbild nutzen können, um dem Bürger die strategische Komponente ihrer Bemühungen deutlich zu machen. Und der Bürger muss ein Leitbild vorfinden, das verständlich und transparent genug ist, um daran zumindest das politische Handeln und Reden unmittelbar vergleichen und bewerten zu können.

Hinzu kommt die steuernde Wirkung eines Leitbildes unterhalb der eigentlichen Steuerungsmaßnahmen: Will man einen nachhaltigen Kulturwandel erreichen, so braucht es auch die Zuversicht, dass der Wandel zu vielfältigen Verbesserungen führt.

### **Unzureichende Institutionalisierung**

Typischerweise wird auch der Frage nach einer angemessenen Institutionalisierung der Optimierungsbemühungen nicht ausreichend Beachtung geschenkt. Man startet mit Projekten, die Folgeprojekte nach sich ziehen und entsprechend ihres Projektcharakters auch nur mit zeitlich befristeten Ressourcen ausgestattet werden. Hier manifestieren sich gleich mehrere Probleme: Erstens haben Projektkräfte in der Regel ein Interesse an einer Verlängerung der Projektlaufzeit und damit des eigenen Beschäftigungsverhältnisses. Schnelle Lösungen scheinen daher



unwahrscheinlich. Zweitens fehlt Projektmitarbeitern oftmals die für einen nachhaltigen Projekterfolg unerlässliche Autorität im Haus. Drittens wird durch die Schaffung einer „externen“ Stelle die Fachabteilung von ihrer Verantwortung, einen spezifischen eigenen Beitrag zu leisten, scheinbar entbunden. Viertens wird eine projektorientierte Initiative niemals über ausreichende Ressourcen verfügen, um das Problem in seiner ganzen Breite und Tiefe anzugehen. Und schließlich zeigt der projektorientierte Ansatz das Fehlen eines ganzheitlichen Konzeptes auf, das bei den Fachabteilungen ansetzen, den Regulierungsprozess an sich optimieren und so über eine bloße Nachsorge hinausgehen würde.

Dabei kann es durchaus sinnvoll sein, in der oben beschriebenen Art und Weise zu beginnen. Es sollte aber möglichst früh klar werden, dass ein kleines Projektteam allenfalls als Impulsgeber oder Katalysator fungieren kann, nicht aber als das eigentlich ausführende Organ. Re-Regulierung der Regulierung wird schnell zu zusätzlicher Bürokratie, die zwar vielleicht noch immer nutzbringend ist, in dieser Form ihre Potenziale aber keineswegs ausschöpft. Wenn möglich, muss auch die Entstehung neuer Bürokratie verhindert werden. Erst beide Säulen gemeinsam können ein ganzheitliches Konzept tragen. Daran muss sich jede Institutionalisierungsoption messen lassen. Entscheidend ist deshalb, dass die Fachabteilungen die richtigen Anreize und Mittel bekommen: Hilfe zur Selbsthilfe.

Leider stellt sich die Frage der optimalen Institutionalisierung oftmals gar nicht erst, da derjenige, der diese Frage formulieren müsste, selbst Treiber ist – und sich die Federführung kaum aus der eigenen Hand nehmen lassen wird.

### **Strategische Gesamtsteuerung fehlt**

Vor dem Hintergrund der bereits skizzierten Sprachverwirrung tendieren viele Initiativen zu einem Vorgehen nach dem Motto: „Viel hilft viel.“ Ein rationales Entscheidungsfindungsverfahren auf der Grundlage validierter Bewertungen der verschiedenen Optionen findet nicht statt. Ein effizienter und effektiver Einsatz der knappen Ressourcen ist so nicht gewährleistet. Vielfach erliegt man der Versuchung, eine „nachsorgende Endkontrolle“ zu betreiben, denn eine solche lässt sich am besten öffentlichkeitswirksam kommunizieren. Am Erfolg versprechendsten ist aber, sich auf die strategische Gesamtsteuerung und die Optimierung der fundamentalen Regulierungsprozesse zu konzentrieren. Dafür bedarf es der sukzessiven Erfahrungsgewinnung und -auswertung. Eine seriöse Projektsteuerung plant zu diesem Zweck auch dann die notwendigen Ressourcen ein, wenn damit das Ziel kurzfristiger (und oftmals kurzfristiger) Erfolge zurückgestellt wird.

### **Mangelnde Erfolgskontrolle**

Die meisten Bürokratieabbau- und Deregulierungsinitiativen unterliegen einer output-orientierten Steuerung: Wie viele Gesetze und Verordnungen wurden aufgehoben? Die eigentlichen Wirkungen, die den Bürger und die Wirtschaft erreichen (sollen), die so genannten „outcomes“, werden nicht berücksichtigt. Es wird sogar behauptet, dass diese Effekte nicht oder nur sehr schwer messbar seien. Das widerspricht allerdings eklatant den Erfahrungen in anderen europäischen Ländern. Zugegeben, Regulierungsqualität im umfassend verstandenen Sinne wird sich niemals auf einer einfachen Skala abbilden lassen und es wird auch immer Unsicherheiten geben, die

durch politische Entscheidungen zu überbrücken sind. Viele wichtige „outcomes“ lassen sich aber sehr wohl objektiv messen. Das beste Beispiel ist die konkrete Bürokratiebelastung, wie sie sich für den Bürger oder die Wirtschaft aus einer staatlichen Maßnahme ergibt – oder eben nicht. Regulierungsqualität lässt sich hier in verständlichen Einheiten (z.B. in Minuten oder Euro) ausdrücken, die der einzelne Akteur für die Erfüllung bürokratischer Vorgaben aufwenden muss.

### **Mit strategischem Controlling aus der Bürokratiefalle**

Die genannten Probleme als einzelne Phänomene zu betrachten und mit Insellösungen anzugehen, wird mittel- und langfristig nicht zu den gewünschten Ergebnissen führen. Nachhaltige Veränderungen sind nur mittels eines ganzheitlichen Blickes und ebensolcher Lösungsansätze zu erreichen.

Vielen gut gemeinten und auch durchaus ehrgeizigen Bürokratieabbau- und Deregulierungsinitiativen fehlt es an einem systemischen und strategischen Gesamtkonzept. Insofern kommt es weniger darauf an, abstrakt Instrumente zu vergleichen und zu bewerten. Vielmehr geht es darum, ein Entscheidungsfindungsverfahren respektive einen Regelkreis aufzubauen, in dem unter wechselnden Rahmenbedingungen effiziente und effektive Strategien entwickelt und entsprechende Maßnahmenpakete geschnürt werden.

Bei der Entwicklung eines solchen Gesamtkonzeptes müssen verschiedene Systemfragen beantwortet werden:

- Wie lassen sich sinnvolle Einzelfallentscheidungen treffen?
- Durch welche Rückkopplungsmechanismen kann Erfolgskontrolle institutionalisiert werden?

- Wie wird aus einer einzelfallbezogenen Erfolgskontrolle ein nachhaltiger und steuerungswirksamer Lernprozess?
- Wie verbinde ich Bürokratieabbau, Deregulierung, (Re-)Regulierung und die Vermeidung unnötiger neuer Belastungen?
- Wie stelle ich die Leitbildorientierung aller Einzelmaßnahmen sicher?

### Leitbildentwicklung

Allen genannten Fragen ist gemeinsam, dass sie um die Steuerung des Gesamtprozesses kreisen. Voraussetzung jeder sinnvollen (und effizienten) Steuerung sind aber klare Ziele. Die Entwicklung eines verständlichen, aussagekräftigen, handhabbaren und möglichst widerspruchsfreien Leitbildes ist deshalb die erste und wichtigste Aufgabe. Um nicht von vornherein einen kritischen Erfolgsfaktor zu vernachlässigen, sollten an dieser Stelle auch rein politische Zielvorstellungen angemessen berücksichtigt werden.

Für eine solche Leitbildentwicklung könnte man beispielsweise vom Begriff der „Regulierungsqualität“ ausgehen. Hohe Regulierungsqualität bedeutet, dass die notwendigen oder politisch gewollten staatlichen Ziele bei minimaler Belastung der betroffenen Bürger und Unternehmen erreicht werden. Der Staat regelt so wenig wie möglich, aber so viel wie nötig. Bei den Aufgaben, die der Staat wahrnimmt, strebt er höchste Professionalität an. Staatshandeln nach diesem Primat ist

- notwendig,
- effizient und effektiv,
- messbar,
- transparent und verständlich,
- wettbewerbsaktivierend sowie
- nicht diskriminierend.

Politische Vorgaben könnten hier aufsetzen, müssten sich dann allerdings auch an diesem Anspruch messen lassen.

### Einsatz von Steuerungs- und Controllinginstrumenten

Da auch ein klares und griffiges Leitbild typischerweise nicht hinreichend konkret sein kann, um auf der Arbeitsebene als unmittelbarer Vergleichsmaßstab zu dienen, ist es notwendig, ein Gegenstromverfahren zu institutionalisieren, in dem die Kerngedanken des Leitbildes nach unten und die konkreten Fragen und Ergebnisse der Alltagsarbeit nach oben vermittelt werden. Hier können kennzahlenbasierte Steuerungs- oder Qualitätsmanagement-Instrumente wertvolle Dienste leisten, beispielsweise in der Form einer Balanced- oder Public-Value-Scorecard.

Solche Controllinginstrumente bleiben aber zahnlose Tiger, wenn sie nicht mit entsprechenden Einflussmöglichkeiten unterfüttert werden. Die beste Möglichkeit, abstrakte Kennzahlen auch für den Gebrauch im (politischen) Alltag verwendbar zu machen, bietet die mit flexiblen Globalbudgets verbundene Zielsteuerung.

### Erfolgskontrolle und Evaluation

Die effektive Nutzung eines Kennzahlensystems setzt aber voraus, dass die steuerungsrelevanten Informationen (zeitnah) vorliegen. Eine Erfolgskontrolle durch Rückkopplung ist zwingend notwendig, will man nicht nur auf Zufallstreffer hoffen, sondern vielmehr Bürokratieabbau, Deregulierung und Regulierung soweit wie möglich dem (politischen) Zeitgeist entziehen und objektivieren respektive rationalisieren. Hinsichtlich der konkreten Entscheidung über den Einsatz bestimmter Instrumente gilt deshalb der Grundsatz, dass – bei gleicher Outcome-Effektivität

– solche Maßnahmen vorzugswürdig sind, die möglichst frühzeitig im Prozess steuerungsrelevante Daten ausgeben. Zudem ist durch unabhängige, objektive Messverfahren sicherzustellen, dass unnötige Bürokratiebelastungen (wenigstens langfristig) minimiert werden.

In den Niederlanden werden schon seit einiger Zeit innovative Entscheidungsfindungsverfahren erfolgreich eingesetzt und ambitionierte Ziele verfolgt, z.B. die Reduzierung der Bürokratiekosten der Unternehmen um 25% innerhalb von fünf Jahren. Die Halbzeitbilanz des federführenden Finanzministers Zalm ist beeindruckend, denn das Abbauziel wird vermutlich schon nach drei Jahren erreicht sein.

Um in Deutschland derartige Ziele realistisch formulieren zu dürfen, müssten die niederländischen, dänischen, schweizerischen oder schwedischen Ansätze zur Messung, Bewertung und Prognose von Regulierungsdichte und Bürokratiebelastung auf deutsche Verhältnisse übertragen und hier flächendeckend angewendet werden. Dabei ist zwischen solchen Verfahren zu differenzieren, die „vor Ort“ die tatsächlichen Auswirkungen staatlicher Maßnahmen messen, und solchen, die primär gesetzesanalytisch die Eingriffsintensität von Gesetzen und Verordnungen untersuchen und vergleichen. Auch in diesem Falle bedarf es eines systematischen Verfahrens der Entscheidungsfindung, um den zur Beantwortung der jeweiligen Fragestellung am besten geeigneten Ansatz identifizieren zu können.

Wann Bürokratiekosten „unnötig“ sind, lässt sich primär über Vergleiche herausfinden. Handelt es sich um stark europarechtlich geprägte Gebiete, so sollte man die jeweilige Umsetzung der Vorgaben in anderen EU-Mitgliedstaaten als

Maßstab heranziehen. Stehen landesrechtliche Vorschriften im Fokus, kann man die Belastungen in anderen Bundesländern betrachten. Für originäres Bundesrecht böte es sich an, in ausgewählten Regionen abweichende Regelungen zu testen und zu evaluieren. Dies hätte zum einen den Vorteil, dass man geltende rechtliche Regelungen begrenzt aussetzen könnte, ohne einen allzu aufreibenden und langwierigen politischen Prozess durchlaufen zu müssen. Zum anderen könnten auf diese Weise wertvolle Erfahrungen gesammelt werden, die im Erfolgsfall eine spätere Übertragung auf das ganze Bundesgebiet wesentlich erleichtern dürften.

Durch den vermehrten Einsatz objektiver Belastungsmessverfahren wären schnell die typischen und wesentlichen Bürokratiekostentreiber identifiziert. Das trüge dazu bei, geplante Rechtsvorschriften schon in der Entwurfsphase kritischer betrachten und nach möglichen Alternativen hinterfragen zu können, mit denen die legitimen Ziele des Staates möglicherweise effektiver und/oder effizienter erreicht werden könnten.

#### **Schaffung und Bewahrung von Handlungsfähigkeit und Handlungswillen**

Klare Ziele und aktuelle, steuerungsrelevante Informationen allein reichen für eine effektive Steuerung aber nicht aus. Vielmehr muss hierzu die verantwortliche Institution über die entsprechenden Stellhebel verfügen, um die als notwendig zur Leitbilderreichung erkannten Maßnahmen in Gang setzen zu können. Hinzu kommt die fast noch wichtigere Fähigkeit, einmal initiierte Maßnahmen – im Sinne eines Regelkreises – nachzusteuern. Hier ist es deshalb entscheidend, die besagte Institution mit zielge-

nauen Anreizen und Befugnissen auszustatten.

Steuerung als Lernprozess (wie oben skizziert) funktioniert aber nur dann richtig und ist auch nur dann wirklich wertvoll, wenn sie eine rationale Ableitung vom Leitbild zu den konkreten Einzelfallentscheidungen bietet. Da es aber nur sehr bedingt wissenschaftlich oder empirisch belastbare Daten zur Wirksamkeit der verschiedenen Instrumente gibt, ist auch das Auswahlverfahren nur begrenzt objektivierbar. Vorzugswürdig sind – wie bereits dargelegt – solche Ansätze, die dem Gesamtziel der Steuerung in besonderem Maße dienen. Daneben sollten im Zweifel die Maßnahmen mit der besten bisher vorliegenden Evaluierung ausgewählt werden – soweit sich aus diesen Daten eine besondere Wirksamkeitserwartung für den konkreten Fall ergibt.

#### **Evaluation der Evaluation**

Die Erfolgskontrolle durch die Messverfahren ist ein zentraler Teil des Regelkreises. Aber auch der Regelkreis selbst (inklusive seiner Evaluierungsmodule) bedarf der Evaluierung. Idealerweise lernt man so im Laufe der Zeit nicht nur mehr und mehr über die Wirksamkeit verschiedener Instrumente, sondern auch darüber, wie wirksam der eingesetzte Regelkreis ist. Hier ist eventuell auf Dritte zurückzugreifen, beispielsweise professionelle Qualitätsmanagement-Auditoren.

Die föderale Struktur Deutschlands bietet zudem die große Chance, ein effizientes „policy learning“ zu institutionalisieren. Auch auf dieser Abstraktionsebene sollten sich die Entscheidungsträger der Staatskanzleien regelmäßig treffen und systematisch austauschen.

#### **Fazit und Ausblick**

Allgemeiner Leitgedanke bei der Entwicklung und Umsetzung von Strategien moderner Regulierung sollte sein, dass die öffentliche Hand sich auf ihre Kernaufgaben konzentrieren und diese mit hoher Qualität erfüllen will. Sie entlastet sich damit von einer Überfülle an Aufgaben, die das politische Gesamtsystem immer weiter in die Knie zwingen und so die staatliche Handlungsfähigkeit gefährden. Denn die Eigenausführung kann für den Staat immer nur Ultima ratio sein. Vorzuziehen sind Mechanismen der Marktregulierung, Ko-Regulierung und Selbstregulierung, die sowohl den Schutz und die Bereitstellung öffentlicher Güter garantieren als auch die Schaffung oder Aufrechterhaltung von Wettbewerb anstreben. So wäre gute Ordnungspolitik – im Sinne einer wettbewerbsfördernden Leitplankensetzung – der klügste Wegweiser für moderne Regulierung – und letztlich der beste Bürokratieabbau.

Dabei ist Bürokratieabbau ein notwendiger, aber keineswegs hinreichender Schritt auf dem Weg zu moderner Regulierung: Die Reduzierung unnötiger formaler Belastungen sollte vielmehr eine Selbstverständlichkeit sein. Er muss ergänzt werden um eine nachhaltige Deregulierung, die den Bürgern ein Höchstmaß an Handlungsfreiheit zurückgibt. Ferner bedarf es der intelligenten Bewältigung neuer Regulierungsnotwendigkeiten, so dass die legitimen staatlichen Ziele mit einer minimalen Belastung (formal wie materiell) der Bürger und Unternehmen erreicht werden. Schließlich muss all dieses zu einem praktikablen – und jeweils individualisierten – Gesamtpaket geschnürt werden. Ein strategisches Regulierungscontrolling ist dabei unverzichtbar.