

Bürokratieabbau

Stellungnahme zu der öffentlichen Anhörung
des Innenausschusses des Deutschen Bundestages
am 28. Juni 2004

I. Drei Ansätze von „Bürokratieabbau“

1. Ausgangslage

„Die Klage über die Gesetzesflut ist offenbar so alt wie die zivilisierte Menschheit und wurde wahrscheinlich schon im alten Ägypten und Babylon geführt. Aber nicht nur ihr Gegenstand, auch sie selber ist problematisch. Mit ihr könnte nämlich zweierlei gemeint sein: nicht nur die Forderung nach Vereinfachung der Gesetzgebung dadurch, dass sie weiter rationalisiert wird, sondern auch die Sehnsucht nach der Einfachheit der Primitivität. ... Die Kritik an der Vermehrung und Komplizierung der Gesetze ist jedenfalls insoweit unberechtigt, als sie sich auf die unvermeidlichen Folgen gesellschaftlicher Entwicklungen bezieht. Die primitive Gesellschaft hat keine geschriebenen und verhältnismäßig wenige und einfache ungeschriebene Gesetze. Sie kann sich dies deshalb leisten, weil sie stabil ist ... Die offene und pluralistische Gesellschaft ist grundsätzlich instabil; sie kann höchstens in einem beweglichen Gleichgewicht leben. Neue Zustände bedürfen neuer Normen ...“¹.

Der moderne Rechts- und Sozialstaat braucht also Normen, und er braucht Institutionen zu ihrer Durchsetzung, also „Bürokratie“ im positiven Sinne. Negativ besetzt ist der Bürokratiebegriff² heute, wenn und soweit damit die Vorstellung verbunden ist, es gebe zu viele Normen oder sie würden in unangemessener Weise durchgesetzt. Eine andere Variante der „Bürokratie“-Kritik zielt darauf ab, die Einwirkung des Staates auf bestimmte Lebensbereiche zu reduzieren, also „Aufgaben“ des Staates abzubauen oder einzuschränken.

Zu unterscheiden ist also zwischen drei Erscheinungsformen von Bürokratieabbau:

- Abbau von Aufgaben des Staates,
- Aufhebung von Normen und
- Änderung der Methoden der Verwaltung.

¹ Peter Noll, Die Normativität als rechtsanthropologisches Grundphänomen, in: Festschrift für Karl Engisch zum 70. Geburtstag, hrsg. von Paul Bockelmann, Arthur Kaufmann und Ulrich Klug, Frankfurt/Main 1969, S. 125 ff. (136 f.). Noll hat u.a. ein vorzügliches Werk zur Gesetzgebungslehre veröffentlicht (Reinbek bei Hamburg 1973).

² Zu seiner Entstehung und zum Wandel seiner Bewertung s. u.a. Bernd Wunder, Geschichte der Bürokratie in Deutschland, Frankfurt/Main 1986, S. 7 ff.

Jeder dieser Ansätze hat seine Legitimität, aber auch seine eigenen Notwendigkeiten und Gesetzmäßigkeiten. Ihre Zusammenfassung unter dem einheitlichen Titel „Bürokratieabbau“ ist unzweckmäßig und führt zu falschen Schritten.

2. Aufgabenabbau: Aufhebung alter und Notwendigkeit neuer Normen

Aufgabenabbau und Normenabbau bedingen sich gegenseitig insofern, als für solche Tätigkeiten, auf deren Ausführung der Staat verzichtet oder die er an die Gesellschaft abgibt, die bisher geltenden staatlichen Normen entfallen (d. h. aufgehoben werden müssen). Falsch ist jedoch die Annahme, dass nach dem Abbau bzw. der „Privatisierung“ von Aufgaben gar keine Rechtsnormen mehr benötigt werden. So sind z.B. im Zuge der großen Privatisierungen der großen Bundesunternehmen Post und Bahn umfangreiche neue Regelwerke und neue Behörden erforderlich geworden, die ihrerseits einen ganz neuen Verwaltungszweig (Regulierungsbehörden) begründet haben. Diese „Reregulierung“ im Anschluss an die Deregulierung ist unvermeidlich, wie auch die Erfahrungen z. B. aus Großbritannien belegen.

3. Rechtsbereinigung

Die reine Rechtsbereinigung hat es mit ganz anderen Problemen zu tun. Der Bedarf an verbindlichen Rechtsnormen und an verwaltungsinternen Vorschriften ist teilweise unabweisbar und jedenfalls nicht allein durch die Interessen der Verwaltung selbst begründet, sondern wesentlich auch durch Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger, die von den Vertretern des Volkes in Parlament und Parteien vermittelt und oft verstärkt werden. Der Verzicht auf verbindliche Regelungen vergrößert keineswegs zwangsläufig die Freiheitsräume der Rechtsadressaten; in manchen Zusammenhängen bedarf es sogar der rechtlichen Konkretisierung und Durchformung, damit das Individuum seine (z.B. in den Grundrechten garantierten) Handlungsmöglichkeiten überhaupt wahrnehmen kann. So wäre ohne das ausdifferenzierte Gesellschaftsrecht unternehmerisches Handeln in der modernen Wirtschaft gar nicht mehr möglich. Fehlt es an notwendigen Normen, können Unsicherheit, Unzufriedenheit und sogar Ungerechtigkeit um sich greifen.

Rechtsnormen aus veralteten Gesetzen und sonstige obsolet gewordene Vorschriften lassen sich unproblematisch bereinigen. Tatsächlich geschieht dies laufend; von Zeit zu Zeit werden dazu besondere Anstrengungen etwa in Gestalt von „Rechtsbereinigungskommissionen“ unternommen. Wirtschaft und Bürger fühlen sich durch anachronistische Zöpfe oder unnötig detaillierte Vorschriften nur selten einmal belastet – zumal diese in aller Regel von den Behörden schlicht ignoriert oder zeitgerecht interpretiert werden.

4. Qualitätsverbesserung der Verwaltung

Wiederum anders zu beurteilen ist die Frage nach einer Verbesserung des Stils und der Methoden im Umgang des Staates mit den Individuen und Unternehmen. Da der Staat stets eine Vielzahl von Zielen und Interessen berücksichtigen muss, kann öffentliche Verwaltung nicht so „einfach“ strukturiert sein und so „zügig“ durchgeführt werden wie die Produktion von Waren oder das Angebot wirtschaftlicher Dienstleistungen. „Vereinfachung“ und „Beschleunigung“ von Verwaltungsvorgängen bedeutet also nicht ohne weiteres „Verbesserung“. Wenn z.B. ein Genehmigungsbescheid ohne ausreichende Prüfung ergeht, lässt er zwar eine schnelle Realisierung des Vorhabens zu – aber u.U. mit dem Risiko der Anfechtbarkeit durch negativ Betroffene.

Eine Bürokatireform in bürgerfreundlichem Sinne erfordert die Neugestaltung der administrativen Verfahrensweisen nach den jeweiligen rechtlichen und politischen Vorgaben und Handlungsbedingungen; pauschale Regeln („weniger Instanzen“, „flachere Hierarchien“, „lieber schnell statt gründlich“ o.ä.) sind für die Reorganisation der Verwaltung nur begrenzt hilfreich.

II. Prozessuale Lösungen für materielle Konflikte?

1. Art der Konflikte

In den meisten politisch relevanten Bereichen von „Bürokratieabbau“ geht es um materielle Konflikte zwischen divergierenden Interessen, z.B. zwischen unternehmerischer Entscheidungsfreiheit und Anforderungen des Umweltschutzes und der sozialen Sicherung oder dem Bedarf der Verwaltung an Informationen über Tatbestände und Daten, die für die Planung staatlicher Investitionen, Einrichtungen oder Normen erforderlich sind.

Das ist offensichtlich bei denjenigen Initiativen, die ausdrücklich den Abbau „bürokratischer Belastungen“ und „Hemmnisse“ zum Thema haben. Gefordert wird die Aufhebung von Belastungen, die sich ökonomisch auswirken. Beispiele enthält der Antrag der FDP-Fraktion Drs. 15/1006 (Ökosteuer, Haftungsbestimmungen, Mitbestimmung). Zu nennen wären auch Belastungen durch andere Steuern und Abgaben sowie durch Statistiken und durch Abrechnungs- oder Auskunftspflichten. Wird die Diskussion auf solche Konflikte konzentriert, so erscheint die Überschrift „Bürokratieabbau“ fragwürdig; sie bezeichnet vielmehr einen nebensächlichen Aspekt der Thematik. Wird die politische Auseinandersetzung konkret geführt, so hat die pauschale Regel „weniger ist besser“ eher geringes Gewicht gegenüber der Analyse und Gewichtung der Interessen, die z. B. für oder gegen die Ökosteuer oder die Bekämpfung der Schwarzarbeit durch Haftungsbestimmungen ins Feld geführt werden.

2. Quantitative und qualitative Herangehensweise

Weil es um inhaltliche Konflikte geht, ist bloß quantitative Herangehensweise an den Bürokratieabbau zum Scheitern verurteilt. Aussagen über die Zahl der geltenden Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften oder über aufgehobene Normen sind in aller Regel völlig belanglos. Abgesehen davon, dass niemand die üblichen Zahlenangaben nachprüft, ist ihre Irrelevanz offensichtlich. Es kann sein, dass ein einziges Gesetz mehr Ärger und Schaden anrichtet als hundert andere, auf die man verzichtet, und umgekehrt kann ein großes Reformpaket, das vielleicht aus einer großen Zahl von Einzelgesetzen besteht, nützlicher sein als das eine Gesetz oder die vielen Gesetze, die bei dieser Gelegenheit aufgehoben werden. Schon gar nicht aussagekräftig ist die Zahl der Einzelvorschriften: eine einzige umfassende Generalklausel mag Dutzende von Einzeltatbeständen ersetzen, aber über ihre Eignung zur Problembewältigung ist damit in keiner Weise entschieden.

Wenn in der öffentlichen Debatte über die Normenflut vorrangig auf die Zahl der Gesetze und Gesetzbücher abgestellt wird, übersehen die Kritiker regelmäßig, dass niemand all diese Normen zu kennen braucht. Jeder muss nur die Vorschriften kennen, die seinen oder ihren Berufs- und Lebensbereich betreffen – und auch dies im allgemeinen nur in den Grundlinien und für die Routinevorgänge; alles andere muss ohnehin speziell geklärt werden. Kein Unternehmer braucht das gesamte Arbeits-, Steuer- und Sozialrecht zu beherrschen. Durch

arbeitsteilige Organisation ist sichergestellt, dass auch komplizierte neue Rechtsnormen von Experten (Buchhaltung und Betriebsprüfung, Personalverwaltungen, Rechtsabteilungen, Anwälte, Steuer- und Wirtschaftsberater aller Art) zur Anwendung gebracht werden. Die materiellen Streitfragen sind stets sehr schnell isoliert und können gezielt bearbeitet werden.

3. „Prüfautomatik“ und generelle Befristung?

Weil es um materielle Konflikte und nicht um formale Fragen geht, kann auch eine „Prüfautomatik“ für neue Gesetze und Rechtsverordnungen nach dem Vorschlag der CDU/CSU-Fraktion Drs. 15/330 (neue Normen nur bei Aufhebung alter) nicht befürwortet werden. Eine solche Regel wäre noch irrationaler als die „Rasenmähermethode“ bei Einsparungen und würde die Rechtsetzung (z.B. für die allseits geforderten Reformen) zusätzlich erschweren. Ebenfalls abzulehnen ist eine Verpflichtung der Bundesregierung, jährlich eine bestimmte Zahl von Gesetzen bzw. Rechtsverordnungen auf ihre Entbehrlichkeit oder auf „überflüssige bürokratische Hemmnisse“ zu überprüfen und die Notwendigkeit für das Weitergelten der Regelung aktiv nachzuweisen. Damit würde nur der Grundstein für eine große neue Prüfungsverwaltung gelegt.

Ebenso wäre es äußerst fragwürdig, wenn die Geltungsdauer neuer Gesetze in größerem Umfang von vornherein befristet würde. Der Vorschlag der CDU/CSU-Fraktion beschränkt sich hier mit Recht auf „geeignete Fälle“. Der Gesetzgeber würde sich selbst ein schlechtes Zeugnis ausstellen, wenn er den Zweifel an der Dauerhaftigkeit seiner Entscheidungen sogleich bei Erlass der Gesetze dokumentierte. Der Zweifel an der Sinnhaftigkeit des politischen Tuns, der ohnehin durch die Rituale des politischen Wettbewerbs übermäßig gesät wird, sollte nicht noch verstärkt werden.

Nur bei umstrittenen neuen behördlichen Befugnissen z.B. im Bereich der Sicherheitspolitik ist die „sunset legislation“ angebracht, um neue Möglichkeiten zu erproben und Eingriffe in die Bürgerrechte nicht sogleich auf Dauer festzulegen.

4. Neue Prüfinstanzen?

Die Einführung neuer Prüfinstanzen wäre kontraproduktiv. Die Beurteilung, ob ein Gesetz oder eine Verordnung erforderlich ist, kann sinnvoller Weise nicht einem besonderen Ausschuss für den Abbau von Bürokratie übertragen werden. Die Querschnittsfunktion, die ein solcher Ausschuss wahrnehmen sollte, obliegt nach der Natur der Sache allen am Gesetzgebungsprozess beteiligten Instanzen, somit auch dem Deutschen Bundestag, seinen Ausschüssen und seinen Fraktionen. Die in dem Antrag der CDU/CSU-Fraktion geforderte Selbstkontrolle des Parlaments durch einen solchen Ausschuss kann nicht wirksam werden, solange die eigentlichen Träger des Rechtsetzungsprozesses die Erforderlichkeit abweichend beurteilen. Die Fragen nach „Notwendigkeit, Sachgerechtigkeit, Auswirkungen auf bürgerschaftliches Engagement, Verwaltungsaufwand“ und „Kosten, die für Bürger und Unternehmen sowie nachgelagerte öffentliche Verwaltungen entstehen“, sind vor Einbringung eines jeden Gesetzes von den Initiatoren und während der normalen Gesetzesberatung von allen jeweils Mitwirkenden zu prüfen. Unterbleibt diese Prüfung oder wird sie unzureichend durchgeführt, so ist von einem in der Endphase des Gesetzgebungsprozesses tätig werdenden Ausschuss keine Abhilfe mehr zu erwarten, weil sich die Positionen längst verfestigt haben werden.

Die *Vorabprüfung* von Gesetzentwürfen und die *Gesetzesfolgenabschätzung* sind seit langem Themen der wissenschaftlichen Diskussion und teilweise auch Gegenstände der Verwaltungsbildung³. Ihre Notwendigkeit ist unbestritten und hat ihren Niederschlag in den „Blauen Prüffragen“ des BMI von 1984⁴ und zuletzt in den Vorschriften der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO)⁵ gefunden. § 43 Abs. 1 Nr. 1 und 5 GGO schreiben ausdrücklich vor, dass in der Begründung von Gesetzentwürfen deren Zielsetzung und Notwendigkeit sowie die Gesetzesfolgen darzustellen sind; außerdem ist nach Nr. 3 zu erklären, „ob andere Lösungsmöglichkeiten bestehen und ob eine Erledigung der Aufgabe durch Private möglich ist, gegebenenfalls welche Erwägungen zu ihrer Ablehnung geführt haben“ (ausführlich dazu Anlage 7). Begriff und Verfahren der Gesetzesfolgenderstellung sind in § 44 GGO detailliert geregelt. Inwieweit sich diese Regelungen auf die Produktion des Gesetzgebers ausgewirkt haben, lässt sich kaum feststellen. Praktiker berichten, dass die Prüffragen schlicht ignoriert worden seien; zur neuen GGO ist mir keine Evaluation bekannt.

Es wäre aber wünschenswert, von den verfügbaren Instrumenten Gebrauch zu machen. Nicht pauschal bei jeder Gesetzesvorlage, sondern in geeigneten (gewichtigen) Fällen sollte frühzeitig, vor der Formulierung von Gesetzentwürfen, systematisch eruiert werden, welche Wirkungen das geplante Regelungsvorhaben voraussichtlich auslösen wird. Als Produkt der verwaltungsnahen Wissenschaft liegen dazu wichtige Zwischenergebnisse vor; ich verweise insbesondere auf die Arbeiten von Carl Böhret und seinen Mitarbeitern am Speyerer Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung⁶. – Ob es allerdings einer „stärkeren Einbindung der betroffenen Fachkreise, der Verbände und insbesondere der mittelständischen Wirtschaft“ bedarf (Frage 10), ist angesichts der üblichen und sehr erfolgreichen Lobbyarbeit der Verbände zu bezweifeln.

Die EG-Kommission hat inzwischen ebenfalls eine Folgenabschätzung für alle wichtigen Initiativen beschlossen⁷.

III. Verwaltungsvorschriften und Richterrecht

1. Sind Verwaltungsvorschriften entbehrlich?

Auch Verwaltungsvorschriften sind im Zweifel nicht sinnlos und ohne weiteres aufhebbar. Ihre Aufhebung oder ihr automatisches Außer-Kraft-treten nach gewissen Fristen würde große Teile der Verwaltung in erhebliche Unruhe versetzen, weil nämlich diese internen Vorschriften als Richtlinie gleichmäßiger und unparteiischer Gesetzesanwendung für unverzichtbar gehalten werden. Verwaltungsvorschriften stellen insbesondere für Beschäftigte des mittleren Dienstes und vergleichbarer Einstufung eine wichtige Arbeitshilfe und erleichtern ihr Alltagsgeschäft wesentlich. Nicht zufällig schaffen sich viele Behörden noch

³ Vgl. schon Carl Böhret/Werner Hugger, Test und Prüfung von Gesetzentwürfen. Anleitungen zur Vorabkontrolle und Verbesserung von Rechtsvorschriften, in: Verwaltung und Fortbildung. Schriften der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung, Sonderheft 5, Köln/Bonn 1980.

⁴ Beschluss der Bundesregierung vom 11.12.1984, abgedr. In: BMI (Hrsg.), Zweiter Bericht zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung, Bonn 1986, S. 153; s. a. Rainer Holtschneider, Normenflut und Rechtsversagen, Baden-Baden 1991, S. 195 f..

⁵ Vom 26. Juli 2000

⁶ Insbesondere Carl Böhret/Götz Konzendorf, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung. Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften, Baden-Baden 2001.

⁷ Regulatory Impact Assessment, dazu das Dokument KOM (2002) 276 endg. v. 5.6.2002.

eine weitere Ebene der internen Normierung in Form von Hausanweisungen und Erlassen unterhalb der förmlichen Verwaltungsvorschriften – ein verbreitetes Phänomen z.B. in der Finanzverwaltung oder auch in der Ausländerverwaltung.

Es ist zwar wünschenswert, den Beschäftigten der Basis mehr eigene Verantwortung zu übertragen, dies setzt aber eine Veränderung der Aus- und Fortbildung voraus, die gegenwärtig in größeren Teilen der Verwaltung noch nicht durchgeführt ist. Vermutlich würde eine Politik pauschaler Streichung von Verwaltungsvorschriften dazu führen, dass die bisher geltenden Vorschriften dieser Art künftig „unter der Hand“ weiter angewendet würden. Damit wäre nichts gewonnen, schon gar keine größere Freiheit oder Planungssicherheit der Gesetzesadressaten.

2. Die Bedeutung des Richterrechts

Wenn schließlich (in dem Antrag der Unionsfraktion) „weniger Richterrecht“ gefordert wird, so liegt dem eine Verkennung der Funktion der Rechtsprechung zugrunde. Die oft beklagte Verfestigung und Einengung der Rechtsanwendung durch die verwaltungsgerichtliche Judikatur lässt sich nicht verbieten. Sie ist nicht primär die Folge von Übereifer oder gar Anmaßung der Richter, sondern beruht auf den Gesetzen von Angebot und Nachfrage. Nachdem das Grundgesetz in Art. 19 Abs. 4 eine umfassende Rechtsschutzgarantie festgelegt hat, sind die Verwaltungsgerichte notwendigerweise in die Lage geraten, verbindliche Lösungen für immer neue Konflikte zu erarbeiten. Sie tragen eben dadurch auch zu mehr Rechts- und Planungssicherheit bei. Auch soweit in Gesetzen technische oder naturwissenschaftliche Begriffe verwendet werden, besteht Bedarf an richterlicher Interpretation und Anwendung. Kein Gericht wird versuchen, ein Naturgesetz aufzuheben, aber naturwissenschaftliche Begriffe sind im Rahmen von Rechtsnormen immer auch rechtlich zu bewerten. Die Verwaltungsgerichte pflegen auch ihre Kompetenz, die Ermessensausübung der Behörden zu überprüfen, nicht extensiv zu nutzen. Eine neue Vorschrift, die bei verwaltungsrechtlichen Abwägungs-, Prognose- oder Beurteilungsentscheidungen den Maßstab der Justitiabilität auf prinzipielle Evidenz- und Willkürkontrollen beschränkt, ist daher nicht angebracht.

IV. Gegebene Spielräume für „Bürokratieabbau“

1. Abbau von Staatsaufgaben („Bürokratie und Wirtschaft“)

Nach der Privatisierung der großen Wirtschaftsunternehmen des Staates ist der Spielraum für den Abbau größerer Tätigkeitsfelder des Staates (Frage 4) gering geworden. In Betracht kommt noch die eine oder andere Form wirtschaftlicher Betätigung der Kommunen. Andere Vorschläge wie die Privatisierung von Teilen der Sozialversicherung⁸, sind – aus verständlichen Gründen – politisch höchst umstritten und daher politisch zu entscheiden. In weniger kontroversen Angelegenheiten ist die Frage nach der Art und Weise der Aufgabendurchführung meist für alle Beteiligten wichtiger als die nach dem Träger der Aufgabe, so dass es letztlich auf die Intensität der staatlichen Vorgaben, Standardsetzung und Kontrolle ankommt.

⁸ Die Deregulierungskommission der Bayerischen Staatsregierung schlägt zur Öffnung bisher staatlich betriebener „Märkte“ für Private u.a. die Berufsgenossenschaften und das Vermessungs- sowie das Kaminkehrerwesen vor, vgl. Josef Franz Lindner, Die Deregulierungskommission der Bayerischen Staatsregierung – Mandat, Methode, Empfehlungen, in: Bayerische Verwaltungsblätter 8/2004, S. 225 ff. (232).

Die verschiedenen Initiativen zum Abbau „bürokratischer Hemmnisse und Überregulierungen“, die als „Hemmschuh für Investitionen und Innovationen“ angesehen werden, zielen auf Veränderungen des rechtlichen Rahmens für privates Wirtschaften und nicht auf die Auflösung oder Privatisierung bisher staatlich oder kommunal geführter Unternehmen (vgl. Antrag der Fraktionen SPD und Bündnis 90/Die Grünen, Drs. 15/1707). Sie gehören deshalb in den Bereich „Abbau von Regelungen“ (s. sogleich 2.).

2. Abbau von Regelungen

a) Die Frage, welche Ansatzpunkte sich „im Rahmen der Gesetzgebung“ bieten, „bürokratischen Aufwand zu vermindern oder zu verhindern“ (Frage 1), könnte ebenso wie die Frage nach den Möglichkeiten, Standards abzusenken (Frage 2), nur aufgrund einer groß angelegten Untersuchung und in einer entsprechend umfangreichen Studie beantwortet werden. Die Vermutung spricht zunächst dafür, dass die gesetzlichen Vorschriften, die einen „bürokratischen Aufwand“ auslösen, jeweils einen sachlichen Grund haben. Regelungen, die von den Betroffenen als überflüssig angesehen werden, begründen in aller Regel *Gemeinlasten*, d.h. Pflichten, die der Einzelne oder das Unternehmen im Interesse der Gemeinschaft übernehmen muss, von der er oder es seinerseits in allen möglichen Hinsichten getragen und gestützt wird. Außerdem liegt solchen Gemeinlasten vielfach auch die Einsicht zugrunde, dass die Verpflichteten geringeren Aufwand betreiben müssen, um zu dem gemeinschaftlichen Ziel beizutragen. So wäre es sinnwidrig, wenn der Staat bestimmte statistische Angaben, die in den Unternehmen ohne weiteres anfallen, durch gesonderte Umfragen erheben müsste, und die Lohnsteuerabführung durch die Arbeitgeber sichert nicht nur den rechtzeitigen Eingang der Steuern bei den Finanzämtern, sondern erspart auch den Steuerzahlern die Erstellung eigener Einkommensteuererklärungen.

Eine Lockerung der rechtlichen Einbindung, eine Vereinfachung des Verfahrens oder eine Herabsetzung bestimmter Anforderungen (Standards) ist gleichwohl in vielen Fällen möglich und wünschenswert. Wann das so ist, kann aber nur im Einzelfall und konkret für die jeweils geplante Maßnahme beurteilt werden, und es handelt sich – wie schon grundsätzlich ausgeführt – um politische Entscheidungen, und zwar um eine Vielzahl von Einzelentscheidungen zu bestimmten Fragen der Wirtschaftsaufsicht, Abgaben- und Informationspflichten, Genehmigungs- und Anzeigeverfahren, die jeweils einen spezifischen Grund haben oder hatten und deren Aufhebung nur im Wege der Einzelprüfung vorgenommen werden kann.

Sieht man das Bundesgesetzblatt laufend durch, so findet man nur selten Gesetze, deren Notwendigkeit nicht jedenfalls auf den ersten Blick einleuchtet – ob es sich um die Umsetzung von EG-Richtlinien wie beim Fleischhygienegesetz⁹, um das für die juristische Praxis besonders wichtige Kostenrechtsänderungsgesetz¹⁰, das zur Organisationsreform der Rentenversicherung notwendige Gesetz über den Zusammenschluss von Landesversicherungsanstalten¹¹ oder das Gesetz zur Aufhebung des Artikels 232 § 2 Abs. 2 des Einführungsgesetzes zum BGB¹² handelt, mit dem eine Sonderregelung für die neuen Länder aufgehoben und dadurch mehr Flexibilität für den Wohnungsmarkt erreicht wird. Auch bei einer großen Zahl der im BGBl. abgedruckten Verordnungen spricht der erste

⁹ G. v. 13.5.2004, BGBl. I S. 934.

¹⁰ G. v. 5.5.2004, BGBl. I S. 718 – übrigens mit 133 Seiten ein besonders umfangreiches Gesetz – wegen der zahlreichen Tabellen!

¹¹ G. v. 29.4.2004, BGBl. I S. 678 – mit nur zwei Paragraphen ein besonders kurzes Gesetz.

¹² G. v. 31.3.2004, BGBl. I S. 478.

Anschein für ihre Notwendigkeit. Zu erwähnen sind etwa die verschiedenen Berufsausbildungs-Verordnungen¹³.

b) Bei der Suche nach „*Rechtsbereichen*“, die „*bei der Bereinigung des Bundesrechts vorrangig zu berücksichtigen sind*“ (Frage 8), fällt zunächst auf, dass fast alle aktuell bedeutsamen Regelungskomplexe in der jüngeren Vergangenheit novelliert oder ganz neu gefasst worden sind. Dies gilt für fast das gesamte Sozialrecht und Teile des Steuerrechts, aber auch für das Bürgerliche Recht, das durch Familien- und Schuldrechtsreformen umfassend neu gestaltet worden ist, sowie das Zivilprozess- und Insolvenzrecht. Das Bedürfnis nach weiteren Änderungen ist aber damit keineswegs gestillt. Für das *Steuerrecht* wird mit guten Gründen eine wesentliche Vereinfachung gefordert; unterschiedliche Entwürfe dafür liegen seit längerem vor. Vor allem wird richtigerweise *quer* zu den Rechtsbereichen – also für unterschiedliche Materien vom Bauplanungs- und Bauordnungsrecht über den Umweltschutz bis zum Sozialrecht – die Änderung von *Verfahrens- und Organisationsvorschriften* verschiedener Art und die Vereinheitlichung bzw. Vereinfachung von *Datenschutznormen* diskutiert.

Die Bundesregierung hat soeben Verbesserungen des Vergaberechts und des Akkreditierungsrechts auf den Weg gebracht und insgesamt 29 Verfahrensregelungen bezeichnet, „mit deren Abbau Deregulierung und Entbürokratisierung in Deutschland vorangebracht werden“ sollen (Newsletter Moderner Staat v. 25.5.2004). Das neue Geräte- und Produktsicherheitsgesetz und die Aufhebung bestimmter Berichtspflichten im Immissionsschutz bilden ebenfalls Teile der „Initiative Bürokratieabbau“. Auch die jüngsten Änderungen der Handwerksordnung und der Gewerbeordnung gehören in diesen Zusammenhang. Der Bundestag hat Ende April 2004 das Europarechtsanpassungsgesetz Bau verabschiedet, das die Planungs-, Prüf- und Entscheidungsverfahren vereinfacht¹⁴.

Als Beispiele aus dem Landesrecht, die thematisch zumindest teilweise mit einer Gesetzgebungskompetenz des Bundes zusammenhängen, sind die verschiedenen Änderungen des Bauordnungsrechts und des Fachplanungsrechts zu nennen, die im letzten Jahrzehnt vorgenommen worden sind (Plangenehmigung statt Planfeststellung, Verzicht auf Baugenehmigungen bei einfachen Bauwerken, Verzicht auf behördliche Überprüfung bestimmter Genehmigungsvoraussetzungen, z.B. in Bezug auf die Statik, vereinfachte Verfahrensweisen). Nordrhein-Westfalen hat mit dem Landesgesetz zum Bürokratieabbau in der Modellregion Ostwestfalen-Lippe (v. 16.3.2004) eine Reihe von Bestimmungen in Gesetzen, Verordnungen und Erlassen außer Kraft gesetzt oder modifiziert, „um zu erproben, ob damit unternehmerisches Handeln erleichtert, Existenzgründungen gefördert und die wirtschaftliche Entwicklung in der Modellregion insgesamt voran getrieben werden kann“. Das Bürokratieabbaugesetz OWL betrifft das Landesorganisationsgesetz (Auflösung bestimmter Ämter und Errichtung neuer Behörden), das Landesplanungsgesetz (Genehmigungsfreiheit von Änderungen des Gebietsentwicklungsplanes), das Straßen- und Wegegesetz (Verfahrenserleichterungen), die Landeshaushaltsordnung (Überlassung von Vermögensgegenständen der Hochschulen an Existenzgründer oder hochschulnahe Einrichtungen), das Vermessungs- und Katastergesetz und die Liegenschaftskataster-Katasterdatenübermittlungsverordnung (verbessertes Informationsrecht der Notare und öffentlich bestellten Vermessungsingenieure) sowie das Gesetz zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung (Verzicht auf Vorverfahren in bestimmten Fällen aus dem

¹³ Bsp.: verschiedene VOen in BGBl. I Nr. 25 v. 27.5.2004.

¹⁴ Pressemitteilung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen Nr. 159/04 v. 30.4.2004.

Arbeitsschutz-, Gewerbe-, Gerätesicherheits- und Arbeitszeitgesetz). Weitere Vorschläge hat die erwähnte Bayerische Deregulierungskommission¹⁵ erarbeitet.

Die Beispiele zeigen, dass die Praxis offensichtlich nur in kleinen Schritten vorankommt. Es dürfte auch künftig unrealistisch sein, ganze große Rechtsgebiete zur „Bereinigung“ zu empfehlen.

Wenn entsprechend dem Vorschlag der nordrhein-westfälischen Regierungskommission „Zukunft des öffentlichen Dienstes – öffentlicher Dienst der Zukunft“ ein einheitliches öffentliches Dienstrecht auf der Grundlage des privatrechtlichen Arbeitsrechts geschaffen wird, entfallen ohne weiteres zahllose Vorschriften in *Beamtenengesetzen*, im Besoldungs- und Versorgungsrecht, im Tarifrecht und auch in entsprechenden Verordnungen und Verwaltungsvorschriften. Die notwendigen neuen Vorschriften können dann wesentlich knapper ausfallen; die Gesetzblätter brauchen nicht mit den unzähligen Verordnungen über die Laufbahnen, die Ausbildung und die Prüfungsgegenstände der unterschiedlichen Dienstzweige und ihrer Untergliederungen¹⁶ belastet zu werden. An die Stelle eines Teils dieser Normen müssten zwar andere Regelungen treten, die den Rechtsstatus der Beschäftigten festlegen, aber der Gesetzgeber und der Verordnungsgeber würde wesentlich seltener bemüht.

c) Leitlinien der Rechtsbereinigung

Nicht das Alter einer Rechtsnorm kann den Anlass zu ihrer Änderung bilden; das zeigt sich schon an der Tatsache, dass einige zentrale Gesetze, die aus dem 19. oder beginnenden 20. Jahrhundert stammen, nach wie vor als bewährt und brauchbar gelten; man denke etwa an die Strafprozessordnung von 1877, deren rechtsstaatliche Qualität oft gerühmt wird. Aufgehoben werden sollten alle die Normen, die den Rechtsanwendern zu wenig Möglichkeiten zur angemessenen Lösung des Einzelfalles lassen oder die Adressaten unnötig gängeln, statt auf deren eigene Bereitschaft und Fähigkeiten zu verantwortungsbewusstem Handeln zu bauen. Es gilt also diejenigen Vorschriften herauszufinden, die die Freiheit der Bürger oder die Entscheidungsmöglichkeiten der Amtsträger zu stark beschränken. Solche Normen sind aber nicht nach äußeren Merkmalen identifizierbar, sondern nur in der Praxis erfahrbar.

Dabei darf im Eifer des Gefechts aber nicht vergessen werden, dass manche Rechtsnormen deswegen relativ umständlich formuliert sind, weil anders nicht die nötige Klarheit und Bestimmtheit erreichbar ist. Die „Flucht in die Generalklauseln“ ist in vielen Fällen dadurch verbaut, dass das Rechtsstaatsgebot eine genaue Beschreibung von Eingriffsvoraussetzungen verlangt. Das Bundesverfassungsgericht betont dieses Erfordernis regelmäßig (vgl. etwa den Beschluss vom 9.3.2004 zu §§ 38-40 Außenwirtschaftsgesetz¹⁷).

d) Stil- und Formulierungsfragen

Neuere Gesetze sind häufig dadurch schwer lesbar, dass sie neben materiellen Änderungen auch (optisch häufig dominierende) formale Korrekturen enthalten, z.B. die Aktualisierung von Behördenbezeichnungen. Es sollte ein Weg gesucht werden, die regelmäßigen

¹⁵ Vgl. den Bericht von Lindner (Anm. 8).

¹⁶ Ein beliebiges Beispiel aus jüngster Zeit: 2. VO zur Änderung der PostlaufbahnVO v. 19.4.2004 (BGBl. I S. 680); VO über die Laufbahnen des kriminalpolizeilichen Vollzugsdienstes des Bundes v. 20.4.2004 (BGBl. I S. 682) – in derselben Nummer des BGBl.

¹⁷ Leitsatz in DVBl. 2004, 719.

Veränderungen der Ressortaufteilung innerhalb der Bundesregierung und die sonstigen Namensänderungen von Behörden und Ämtern in einem einzigen Gesetzesbeschluss mit eindeutiger Wirkung für alle betroffenen Gesetze umzusetzen – sofern man nicht auf die Nennung der konkreten Stelle in den Fachgesetzen ganz verzichten will (statt dessen: „die zuständige Stelle“ oder „das zuständige Ministerium“). Auch die Anpassung der Gesetzessprache unter dem Aspekt der Gleichstellung von Frauen und Männern nimmt in neuen Rechtsdokumenten viel Platz ein und bringt keine inhaltlichen Verbesserungen (Beispiel: 2. VO zur Änderung der PostlaufbahnVO¹⁸: mehrfache Einfügung der Worte „Beamtinnen und“ vor „Beamte“).

Vieles könnte einfacher geregelt werden. So wiederholen die speziellen Datenschutzvorschriften vielfach das allgemeine Datenschutzrecht. Die neue VO über die Laufbahnen des kriminalpolizeilichen Vollzugsdienstes des Bundes¹⁹ wiederholt allgemeine Regeln (Leistungsgrundsatz, Definition der „Einstellung“, Ausschreibung) und enthält Selbstverständlichkeiten („Förderung der Leistungsfähigkeit“). Vage umschriebene Ausnahmetatbestände verdunkeln die Regel (§ 6 Abs.2: grundsätzlich Ausschreibung, aber nicht „wenn Gründe der Personalplanung oder des Personaleinsatzes entgegenstehen“ – also alles wieder offen!).

3. *Verwaltungsmodernisierung*

Die Anpassung der öffentlichen Verwaltung an die sich ändernden Anforderungen der Gesellschaft ist ein ebenso altes Thema wie die Rechtsbereinigung. Es gab immer wieder große Konzepte und relativ kleine tatsächliche Fortschritte. In den letzten Jahrzehnten ist die Generallinie der Verwaltungsmodernisierung von den Entwicklungen des New Public Management (NPM) in den anglo-amerikanischen Ländern geprägt worden. Diese Programmatik und daraus abgeleitete Reformkonzepte stoßen in der Bundesrepublik auf ganz andere verfassungsmäßige und kulturelle Rahmenbedingungen und sind deshalb nur sehr begrenzt als taugliche Vorbilder akzeptiert worden; sie werden inzwischen aber auch in der internationalen Diskussion vielfach kritischer bewertet als früher²⁰. Die deutsche Variante des NPM, das „Neue Steuerungsmodell“, ist zwar von vielen Kommunen und teilweise auch von Landesverwaltungen als Grundlage von Reformmaßnahmen übernommen worden, über Ergebnisse und Wirkungen ist aber wenig Genaues bekannt. Die Erfahrungen mit Budgetierung und Kosten-Leistungs-Rechnung (als Bestandteil eines operativen Controlling) sind wohl überwiegend positiv²¹. Bei den Flächenländern ist das Bild uneinheitlich²². Von einer ausführlichen Darstellung sehe ich ab, da insofern auf den vor kurzem erschienenen Sammelband von Werner Jann u.a. verwiesen werden kann²³.

Ein großer Teil der Klagen, die von den Bürgern über die öffentliche Verwaltung vorgebracht werden, kann mit den Verfahrens- und Organisationsreformen nicht ausgeräumt werden. Geklagt wird mit Recht über unnötige und zu stark formalisierte Informationserhebung,

¹⁸ S. Anm. 16

¹⁹ S. ebenfalls Anm. 16.

²⁰ Dazu u.a. die Berichte von Demetrios Argyriades und Karl-Peter Sommermann in: International Institute of Administrative Sciences (Hrsg.), *Governance and Public Administration in the 21st Century: New Trends and New Techniques*, Brüssel 2002, S. 31 ff. und 67 ff.; s.a. Klaus-Eckart Gebauer, *Reinventing Institutions and Values*, in: *Die Öffentliche Verwaltung 2001*, S. 862 ff.; Hans Peter Bull, *Reinventing NPM: Verwaltungsmodernisierung im Rechtsstaat*, in: *Deutsches Verwaltungsblatt 2001*, S. 1818 ff.

²¹ Vgl. Jörg Bogumil/Sabine Kuhlmann, *Zehn Jahre kommunale Verwaltungsmodernisierung*, in: Werner Jann u.a., *Status-Report Verwaltungsreform*, Berlin 2004, S. 51 ff. (55 f.).

²² Christoph Reichard, *Verwaltungsmodernisierung in den Bundesländern*, in: Jann u.a. (Anm. 21), S. 87 ff. (88).

²³ S. Anm. 21.

Misstrauen gegenüber den „Kunden“ und umständliche, langwierige Bearbeitungsweise. Vorschriften werden wortgetreu, aber sinnwidrig ausgeführt; man schaut nicht auf das Ergebnis. Diese Mängel im Verhältnis von Staat und Bürgern beruhen zum Teil auf einem Mangel an Geschick, Einfühlungsvermögen und Verantwortungsbereitschaft bei den ausführenden Verwaltungsangehörigen. Dieser Mangel wiederum ist das Ergebnis einer *Ausbildung und Sozialisation*, die über lange Zeit hin zu einseitig normenorientiert angelegt war, dem Sicherheitsbedürfnis der Menschen entgegenkam und zu wenig ihr Selbstbewusstsein und ihre Eigenständigkeit gestärkt hat. Dazu kommen traditionell ein weit verbreitetes Kontrollbedürfnis (in der Verwaltung wie im Volk) und im Kern eine Kultur des *Misstrauens*, die verhindern, dass die rechtlichen Normen in angemessener Weise angewendet werden²⁴. Bürgerfreundliche, ergebnisorientierte Verwaltung fordert mehr gegenseitiges *Vertrauen* innerhalb der Verwaltung wie im Verhältnis zu den Bürgern. In der Ausbildung künftiger Verwaltungsmitarbeiter sollte hierauf besonderer Wert gelegt werden.

V. Warum sind Deregulierung und Modernisierung so mühsam?

Ein Ziel dieser Stellungnahme ist es, die Schwierigkeiten des Bürokratieabbaus in seinen verschiedenen Dimensionen aufzuzeigen, damit nicht illusionäre Erwartungen gehegt werden und die sichere Enttäuschung über das Fehlschlagen zu groß ausfällt. Daher seien abschließend einige Grunderfahrungen zusammengefasst. Ich kann mich dabei anlehnen an die Darstellung der „zwölf Gründe, warum die Deregulierung nicht vorankommt“, die ein hochrangiger Landesbeamter jüngst publiziert hat²⁵. Er nennt als allgemeine Gründe die Komplexität der Lebensverhältnisse, den Drang nach Einzelfallgerechtigkeit, die mangelnde Befolgung an sich selbstverständlicher Gebote (kein Handy am Steuer!) durch die Individuen und die Gewöhnung an die Regulierung aller Lebensbereiche (die z.B. zum Widerstand gegen Baurechtsvereinfachungen führt!). Noch beachtenswerter erscheinen mir allerdings die Gründe in der Sphäre der Rechtsetzer in Politik und Verwaltung, nämlich mangelnde Bereitschaft zur Prioritätensetzung und Mängel des Gesetzgebungsverfahrens (Zeitdruck, Interessenteneinflüsse, parteipolitische Kontroversen). Schließlich sind die objektiven Grenzen der Machbarkeit zu bedenken: höheres Recht, insbesondere Verfassungs- und EU-Recht versperren manche gewünschten Lösungen. Das Bundesverfassungsgericht lässt sich nicht „deregulieren“, und die EU-Regelungen müssen an der Quelle, in Brüssel beeinflusst werden.

Mit den besprochenen Mitteln sind diese Schwierigkeiten nicht zu überwinden. Vielmehr müssen die Ziele selbst modifiziert oder zumindest realistischer formuliert werden. Vor allem ist es dringend geboten, die Anstrengungen zur qualitativen Verbesserung der Rechtsordnung und der Verwaltungsmethoden *gezielter und sektorenspezifisch* anzulegen, statt sie als pauschale Querschnittsaufgabe im politisch Unverbindlichen zu belassen und damit zur Wirkungslosigkeit zu verurteilen. Als fachlich spezifiziertes und qualifiziertes, auf Politikfelder bezogenes Vorhaben ist Bürokratieabbau vielleicht weniger populär, aber gewiss erfolgreicher.

VI. Hinweis

Die Abteilung Gesetzgebung des 65. Deutschen Juristentages, der im September 2004 in Bonn stattfindet, wird u.a. erörtern, „ob in Anlehnung an ausländische Vorbilder eine

²⁴ Dazu Hans Peter Bull, Der tägliche Ärger mit der Verwaltung, in: *Verwaltung und Management* 5 (1999), S. 324 ff.

²⁵ Reinhard Wulforth (Ministerialrat in der Landesregierung Mecklenburg-Vorpommern), in: *Zeitschrift für Rechtspolitik* 2004, S. 82-85.

institutionelle Beratung des Gesetzgebers Sprachdisziplin, Systematik und Verfassungsmäßigkeit der Gesetze wirkungsvoll verbessern kann, ob eine Gesetzesbegründung zur Klarheit der Gesetzesaussage beiträgt, ob eine Folgenabschätzung die gesetzespolitische Debatte versachlichen, das Kostenbewusstsein stärken und die Teilrechtsordnungen langfristig aufeinander abstimmen kann und ob eine Wirkungskontrolle Autorität und Gestaltungsmacht des Gesetzgebers zu verbessern vermag²⁶.

Hamburg, den 10. Juni 2004

²⁶ DVBl. Report 2004 Heft 11 v. 1.6.2004, S. A 206.