



Ursachen übermäßiger Bürokratie

Bürokratie - oft synonym für den Begriff Verwaltung benutzt - ist per se nicht negativ, sondern notwendige Organisation eines Staatsapparates, der über Recht demokratisch legitimiert zur Sicherung des Gemeinwohls tätig wird. Bürokratie ist aber häufig negativ belegt. Gemeint ist ein Übermaß an Bürokratie, das die Wirtschaft sowie Bürgerinnen und Bürger über das Notwendige hinaus belastet und irritiert. Nur dieses Übermaß gilt es zu vermeiden.

Das [Forschungsnetzwerk Bessere Rechtsetzung und Bürokratieabbau](#) hat sich im Auftrag des Normenkontrollrats Baden-Württemberg (NKR BW) mit dem Thema „Ursachen übermäßiger Bürokratie“ beschäftigt. Als Ergebnis hat eine Gruppe von zehn Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern sowie Mitgliedern des NKR BW hierzu ein Positionspapier erarbeitet, das als Anlage beiliegt und wichtige Anregungen für die folgenden Ausführungen gegeben hat.

Im föderalen System Deutschlands sind Länder und ihre Gemeinden/Gemeindeverbände die wesentlichen Träger der Verwaltung, weil sie die Gesetze des Bundes als eigene Angelegenheit vollziehen. Auch die EU reguliert inzwischen viele Bereiche. Der überwiegende Teil übermäßiger Bürokratie resultiert daraus, dass die Regelungen der EU, die die Mitgliedstaaten in ihr Recht umsetzen oder auch unmittelbar vollziehen müssen, oft wenig praktikabel sind. Mit dem föderalen System der Bundesrepublik Deutschland sind besondere Anforderungen an Koordination und Information verbunden. Dies gelingt unzureichend. Daran gilt es, konsequent zu arbeiten.

1. Die Verwaltung braucht dringend einen Kulturwandel

Die prägende Denkweise der Verwaltung besteht im Sinne von Max Weber in dem Paradigma, dass die öffentliche Verwaltung nach rational begründeten Regeln handelt und damit alle gleichbehandelt werden. Die Rechtsanwendung ohne Ansehen der Person, d.h. historisch betrachtet die Abkehr von der Willkürherrschaft des Absolutismus, stellt einen Grundpfeiler des modernen Rechtsstaats dar. Andererseits verlangt gerade dieser Gleichbehandlungsgrundsatz, auch dem Einzelfall gerecht zu werden. Dies stellt einen Spagat dar, der bei Verwaltungsbeschäftigten Kompetenz, Flexibilität, Selbstvertrauen und Eigenverantwortung voraussetzt. Dazu gehört, dass sie im Sinne eines modernen Verständnisses von Verwaltung starres Silo- und Hierarchiedenken überwinden sowie vernetzt, nutzerzentriert, transparent und partizipativ handeln. Dazu gehören mehr Risikobereitschaft, die Akzeptanz einer Fehlerkultur und vor allem Pragmatismus. Ein solches neues Denken und Handeln steht bei der Qualifizierung der Beschäftigten im öffentlichen Dienst bisher nicht genügend im Fokus. Eine Neuausrichtung verbunden mit einem professionellen Wissensmanagement, das adressatenfreundliche und zugleich wirksame „best practice“ - Lösungen aufzeigt, fehlt bisher. Vorherrschend ist stattdessen immer noch eine einseitige Re-

gelorientierung, eine Absicherungsmentalität (Angst vor Fehlern) und dabei nicht selten eine Flucht in den Formalismus.

Dem Kulturwandel steht zum Teil Personalmangel entgegen, der dadurch überwunden werden kann, dass Personalressourcen genutzt werden, die durch die Digitalisierung der Verwaltung gewonnen werden.

Es braucht daher ein neues Verwaltungsleitbild. Dazu bedarf es umfassender Informationen und der Qualifizierung sowohl in der Ausbildung in Verwaltungshochschulen sowie den juristischen Fakultäten als auch flächendeckend regelmäßige Weiterbildungsseminare.

2. Die Kaskade der Aufgabenübertragung im Föderalismus führt zu Bürokratie, weil sie den Vollzug nicht ausreichend berücksichtigt

Für den Bund und die Europäische Union ist die Gesetzgebung das entscheidende Instrument des Handelns. Der Vollzug liegt jedoch bei Ländern und Kommunen. Im Zuge der zunehmend zentralisierten Gesetzgebung fallen diese Verantwortungsebenen bei der Regelung von immer mehr Lebens- und Unternehmenssachverhalten auseinander. Der Vollzug wird von der rechtsetzenden Ebene oft nicht ausreichend mitgedacht oder gar nicht berücksichtigt. Die rechtlichen Vorschriften sind deshalb nicht (ausreichend) praktikabel oder müssen präzisiert werden, was neue bürokratische Anforderungen schafft. Um hier Abhilfe zu schaffen, sollten ex-ante-Überprüfungen der Vollzugstauglichkeit – z.B. auch in Form von Reallaboren - und ein stärkerer Austausch zwischen rechtsetzenden und vollziehenden Ebenen bei der Erarbeitung neuer rechtlicher Regeln stattfinden.

3. Das Konnexitätsprinzip schafft nachteilige Anreize, die zu unnötiger Bürokratie führen

Die Aufgabenteilung, wonach übergeordnete Ebenen Recht setzen und Kommunen es vollziehen, ermöglicht bei der Durchsetzung von Recht größtmögliche Nähe zu den Normadressaten und damit Praxisnähe. Andererseits belastet die Vollzugszuständigkeit die finanziellen Möglichkeiten der Kommunen. Wenn die geplante Regelung Konnexität auslösen würde, neigt die Landesebene dazu, aus finanziellen Gründen auf entsprechende Verpflichtungen zu verzichten, so z.B. bei der Umsetzung notwendiger Digitalisierungsmaßnahmen der Verwaltung. Dies verlangsamt Modernisierungsprozesse. Müssen Kommunen andererseits neue Rechtsvorschriften vollziehen, ohne sich auf Konnexität berufen zu können, z.B. bei EU-Vorgaben der Lebensmittelkontrolle, bleibt ihnen als Ausweg nur, die Kosten des Vollzugs auf Private und Wirtschaftstreibende zu überwälzen.

4. Der Rückstand bei der Digitalisierung der Verwaltung führt zu unnötiger Bürokratie

Deutschland steht beim EGovernment im Ranking der 28 EU-Länder auf Platz 24 (Digital Economy and Society Index DESI Report 2019 der EU). In anderen Ländern, wie Österreich oder den nordeuropäischen Staaten, werden Verwaltungsverfahren, insbesondere auch bei der Umsetzung von EU-Vorschriften, digital und damit wesentlich effizienter durchgeführt. Während unser Alltag sowohl privat als auch im Beruf digital geprägt ist, dominiert im Umgang mit Behörden noch das Schriffterfordernis. Dabei geht es nicht nur um die Digitalisierung von bislang analogen Antrags- und Genehmigungsverfahren, sondern um eine digitale Transformation in der Aufbau- und Ablauforganisation der öffentlichen Verwaltung. Digitalisierung heißt für die Verwaltung in erster Linie, den unter 1. beschriebenen Kulturwandel zu akzeptieren und zu vollziehen. Die Rückstände bei der Digitalisierung der Verwaltung sind nicht in erster Linie ein technisches Problem.

5. Die Komplexität neuer politischer Herausforderungen erschwert die Rechtsetzung und die Rechtsanwendung

Trotz gegenläufiger Bemühungen ist übermäßige Bürokratie noch immer weit verbreitet. Durch neue, komplexe Herausforderungen, z.B. den Klimaschutz, die Cybersicherheit oder den Katastrophenschutz wird der Gesetzgeber immer stärker unter Druck gesetzt. Hinzu kommen sich wandelnde gesellschaftliche Wertvorstellungen, so besteht z.B. die Erwartung, dass Unglücksfälle – auch wenn sie sehr selten sind - zum Anlass genommen werden, Sicherheitsanforderungen massiv zu verschärfen und damit auch bei allen anderen unproblematischen Sachverhalten neue bürokratische Pflichten einzuführen.

6. Dem Bürokratieabbau fehlt die Nachhaltigkeit

Angesichts der unvermeidbaren Zunahme an Gesetzen ist es umso notwendiger, dass die Politik sowohl auf der Ebene der EU, des Bundes als auch der Länder quantitative Abbauziele beschließt. Nur mithilfe von konkreten Zielvorgaben ist es leistbar, der Zunahme an Regelungen ein spürbares Gegengewicht durch Abschaffung nicht mehr notwendiger Regelungen zu setzen.

Für Baden-Württemberg hält der NKR BW für die Laufzeit einer Legislaturperiode ein Abbauziel von 500 Mio. Euro bei den Normadressatengruppen Wirtschaft, Bürgerinnen und Bürger sowie Landes- und Kommunalverwaltung für machbar und geboten.

7. ‚Gerichtsfestes‘ Verwaltungshandeln verhindert oft praktikable Lösungen.

Die Verwaltung nimmt häufig mögliche Gerichtsurteile vorweg und versucht, möglichst ‚gerichtsfest‘ zu handeln. Eine solche Verwaltungskultur ist wenig innovativ, scheut Risiken, neigt zu Formalismus und begünstigt einen übermäßig rigiden Vollzug.

Um dies zu verhindern, sollte der Gesetzgeber das vom Normadressaten erwartete Handeln so konkret wie möglich formulieren und unklare Rechtsbegriffe vermeiden. Die Praxisorientierung der Verwaltung sollte besser durch Ermessensentscheidungen als durch unbestimmte Rechtsbegriffe oder gar erst von der Rechtsprechung konkretisierte Begriffe ausgeübt werden.

8. Verwaltungskommunikation ist häufig unverständlich

Irritierende und überflüssige Bürokratie entsteht, wenn Zuständigkeiten unklar, Formulare unverständlich und angeforderte Unterlagen nicht deutlich bezeichnet werden. Nicht alle Bürgerinnen und Bürger verstehen Formulare und Verwaltungsvorgänge problemlos. Das geht häufig zu Lasten der schwächsten Glieder der Gesellschaft, die aufgrund bürokratischer Hürden nicht von ihren Rechten und Ansprüchen Gebrauch machen. Die Sensibilisierung für dieses Sprachproblem und das Rüstzeug für eine verständliche Behördensprache sollten sowohl in der Ausbildung als auch mit Hilfe von Weiterbildungsseminaren vermittelt werden.

9. Misstrauen zwischen den Beteiligten führt zu hohem Kontrollaufwand

Übermäßiges Misstrauen zwischen dem Staat, seinen Ebenen sowie Bürgerinnen und Bürgern und Unternehmen führt zu zahlreichen Berichts- und Nachweispflichten. Diese stehen wegen hoher Bürokratiekosten nicht immer im Verhältnis zu den gewährten Leistungen oder den damit verfolgten Zielen. Um dem entgegen zu wirken, sollten Dokumentations- und Nachweispflichten systematisch überprüft und auf das absolut notwendige Maß beschränkt werden. Zugleich sollten digitale Dokumentationen und KI-gestützte aufwandschonendere Kontrollverfahren eingeführt werden. Außerdem sind Pauschalen und Bagatellgrenzen, wo immer vertretbar, vorzuziehen. Sie senken den Bürokratieaufwand.

10. Effizienzverluste durch Silo-Denken in der Verwaltung

Zentrale Säule des Bürokratieorganisationsmodells nach Max Weber ist, dass die Verwaltung im Rahmen festgelegter Kompetenzen, innerhalb einer festen Hierarchie und klarer Zuständigkeiten handelt. Diesem Paradigma stehen die referats- und ämterübergreifende sowie abteilungs- bzw. dezernatsübergrei-

fende Zusammenarbeit, die Vernetzung und insbesondere die zuständigkeits-sprengende Projektarbeit entgegen. Die starke Zersplitterung von Aufgaben kann zu langen Einarbeitungszeiten, gefühlter Rechtsunsicherheit bei den Verwaltungsbeschäftigten und zu Silodenken führen. Eine auf die eigene Zuständigkeit und eigene Kompetenzen fixierte Denkweise führt zu Mehrarbeit und Reibungsverlusten. Deshalb sind Verwaltungsformen wie z.B. das (am besten IT-gestützte) Projektmanagement, das die Kooperation in und zwischen Organisationen optimiert, weiterzuentwickeln und flächendeckend einzuführen. Die Expertengruppe des Forschungsnetzwerks regt außerdem an, Kooperationsverhalten in die Leistungsbewertungen aufzunehmen.