



# Reformstau überwinden

*Bisher ist es nicht gelungen, Bürokratie nachhaltig abzubauen. Das hat Gründe, die kulturell und mental bedingt sind. Welche Reformansätze helfen können.*

**W**ir erleben seit Jahren das Phänomen, dass Politiker in Bund und Ländern erklären, Bürokratie abbauen zu wollen. Tatsächlich hat es bisher hierzulande kaum Fortschritte gegeben. Gleichzeitig hat es die Bundesregierung von Anfang an versäumt, auf den Regulierungsdruck der EU einzuwirken. Knapp 60 Prozent der Bürokratiebelastung der Wirtschaft gehen auf EU-Richtlinien zurück, zusammen mit EU-Verordnungen dürfte die EU für 70 bis 80 Prozent der Bürokratie für die Wirtschaft ursächlich sein. Hinzu kommt der Verwaltungsvollzug als solcher: Land und Kommunen vollziehen 80 Prozent des Bundes- und EU-Rechts. Angesichts des Rückstands in der Verwaltungsmodernisierung und -digitalisierung in Deutschland führt dies zu einer wesentlich höheren Belastung der Wirtschaft als in anderen EU-Ländern.

## **Die Ursachen der Überbürokratisierung gehen tief**

Bürokratie ist eigentlich eine Errungenschaft und ein Markenkern des Rechtsstaats. Sie bedeutet, dass der Staat seine Macht nur nach bestimmten Regeln ausüben darf, die demokratisch legitimierte Entscheidungsträger nach feststehenden Verfahrensvorschriften erlassen haben. Das Gegenteil sind der Willkürstaat und die Diktatur. Unser Staat hat bei der Bürokratie jedoch derart überzogen, dass der positive Duktus ins Negative gekippt ist. Wenn von Bürokratieabbau die Rede ist, betrifft dies also nur unnötige Bürokratie.

Ein Bündel von Ursachen ist verantwortlich für die Überbürokratisierung in Deutschland: Das Misstrauen gegenüber Unternehmen und Bürgern sowie der öffentlichen Verwaltung, der Perfektionsdrang und der Wunsch nach Einzelfallgerechtigkeit, das Sicherheitsdenken in der Verwaltung, die fehlende Praxisnähe von Politik und Verwaltung, die unzureichende Digitalisierung, die Komplexität der Regelungsbereiche, die Abwälzung staatlicher Aufgaben auf die Wirtschaft, Symbolpolitik und politische Profilierung, und zu guterletzt die fehlende politische Priorisierung, unnötige Vorschriften abzuschaffen.

Diese Ursachen – besonders das Misstrauen des Staates gegenüber Unternehmen, der Perfektionsdrang und der Wunsch nach Einzelfallgerechtigkeit – haben kulturelle und mentale Gründe. Diese lassen sich nicht ohne Weiteres überwinden.

Verwaltungsbeschäftigte gehen etwa davon aus, dass Unternehmen die Vielzahl der Vorschriften nicht mehr verarbeiten können und unterstellen, dass sie sie nicht einhalten. Das führt zu Misstrauen, das Formalismus weiter begünstigt. Aufgrund der Überregulierung und des Personalmangels ist die öffentliche Verwaltung nicht mehr in der Lage, die Einhaltung von Gesetzen zu kontrollieren. Daher wälzt sie Kontrollaufgaben in Form von Dokumentationspflichten auf die Unternehmen ab. Die regulierungsbedingte Überforderung der Verwaltung führt zur Verunsicherung. Dies ist eine wesentliche Ursache der „Gutachteritis“. Geneh-

migungsverfahren werden so unnötig verlängert, verteuert und durch überzogene Partizipationsregelungen auf eine Verfahrensregulatorik fokussiert. Es gerät aus dem Blick, worum es eigentlich geht. Mit einer Baugenehmigung für einen Betrieb entstehen etwa neue Arbeitsplätze, Wertschöpfung und Investitionen in die Zukunft des Landes.

Die Lösung kann nur in einer radikalen Umkehr bestehen. Der Staat muss sich zurücknehmen, den Personalaufbau in den Ministerien zurückführen und auch Aufgaben beenden. Dazu gehört eine drastische Reduzierung von Förderprogrammen. Subventionen gehören nicht zum Werkzeugkasten der Sozialen Marktwirtschaft, sondern die Gestaltung von Rahmenbedingungen etwa qualifizierten Bildungsangeboten, dem Ausbau der Netze oder einer wettbewerbssichernden Begrenzung der Besteuerung.

### Dr. Gisela Meister-Scheufelen

Dozentin und Autorin,  
Vorsitzende des  
Normenkontrollrats  
Baden-Württemberg a. D.



Foto: Sandra Wolf

*„Bürokratieabbau setzt Kulturwandel voraus.“*

### Bisherige Lösungsansätze greifen zu kurz

Die politische Debatte erschöpft sich in der Regel darin, die Fehlentwicklung zu analysieren und zu beklagen. Wenn mit konkreten Maßnahmen gegengesteuert werden soll, wird zu kurz gesprungen. Unnötige Bürokratie wird in Deutschland bislang flickschusterhaft und nur an den Symptomen bekämpft. Die Bürokratienteilungsgesetze I bis III wie auch der aktuelle vierte Entwurf sind anerkennenswert,



## Fokus Gesundheitsmarkt: Daten, Fakten, Tools für fundierte Entscheidungen

Marktforschung zur niedergelassenen Medizin: deutschlandweit, regional oder auf einen einzelnen Praxisstandort bezogen. Wir erheben wirtschaftliche Daten zu allen medizinischen Fachgruppen – und stellen sie als Tools oder Studie der Ärzterberatung, Arzneimittelindustrie, Medizintechnik, Politik und Verbänden zur Verfügung.



kurieren aber nicht die Ursachen. Der Patient wird nicht gesund, er fühlt sich nur ein wenig besser.

Auch mit dem im Vereinigten Königreich 2010 und in Deutschland 2015 eingeführten One-in-One-out-Prinzip, wonach die Bürokratiebelastung neuer Vorschriften durch das Streichen gleichbelastender Vorschriften ausgeglichen wird, wurden nur Teilerfolge erzielt. Der einzige systemische Lösungsansatz für Bürokratieabbau ist die gesetzliche Verankerung des Nationalen Normenkontrollrates, einem unabhängigen Beratungsgremium – aber eben auch nur beratend.

Die Soziale Marktwirtschaft besteht in einem auf Freiheit und Verantwortung sowie auf Subsidiarität und Solidarität beruhenden Gesellschaftsmodell. Eine nachhaltige Lösung der Überbürokratisierung muss sich an den Grundwerten der Sozialen Marktwirtschaft orientieren, also durch Regulierung als Ordnungsprinzip und nicht als Ausdruck von Misstrauen des Staates gegenüber Wirtschaft und Bürgern.

Regulierung ist als Leitplanke einer freiheitlichen Gesellschaft zu verstehen, ohne das Versprechen von Einzelfallgerechtigkeit, das sich mit einer zu hohen Regelungsdichte erkaufen lässt. Es gibt viele Vorschriften und Behör-

denanforderungen, die diese Grundregeln missachten. Diese gilt es zu identifizieren und bei künftigen wie auch geltendem Recht zu überwinden.

Die Sorge, wichtige klima- und sozialpolitische Ziele so nicht erreichen zu können, ist unbegründet. Im Gegenteil: Wenn die Politik ihre Steuerungskraft zurückgewinnt und die Verwaltung ihre Leistungsfähigkeit, können die großen politischen Aufgaben dieser Zeit eher gelöst werden.

### Reformempfehlungen

Mithilfe von better regulation, also einfachen, praktikablen, verständlichen, evaluierbaren und aufwendungsarmen Gesetzen, gewinnt die Politik auf Bundes- und Landesebene Vertrauen der Normadressaten zurück. Dies ist die Voraussetzung, um die Demokratie zu stabilisieren und die politische Steuerungskraft zu stärken.

Die CDU/CSU-Bundestagsfraktion hat einen bemerkenswerten Antrag (BT-Drs. 20/8856) mit Strukturvorschlägen zum Bürokratieabbau gestellt. Es geht darum, wie es gelingen kann, Bürokratie nachhaltig zu vermeiden und abzubauen, indem die Politik dies auf Regierungsseite zur Chefsache macht und auch der

Deutsche Bundestag als Gesetzgeber dies zur Regelaufgabe erklärt und institutionalisiert. Dazu sollte ein Bundestagsausschuss „Bürokratieabbau und Gesetzesevaluierung“ eingerichtet werden. Eine der Querschnittsaufgaben bestünde darin, die Entwürfe von EU-Recht auf ihre Praktikabilität und Bürokratievermeidung zu prüfen und Stellung dazu zu nehmen.

Bürokratieabbau kann nur gelingen, wenn er faktenbasiert erfolgt und mit einem konkreten quantitativen Maßstab politikfähig gemacht wird, an dem sowohl die Belastungen durch Bürokratie als auch ihre Veränderungen als empirisch nachgewiesener Bestandteil unternehmerischen Handelns erkennbar wird.

Eine solche Bürokratiekostenquote sollte vom Statistischen Bundesamt als neutraler und objektiver Stelle erhoben und veröffentlicht werden. Um den Statistikaufwand möglichst gering zu halten, sollte die Bürokratiekostenquote im Rahmen bereits etablierter freiwilliger Umfragen bei Unternehmen ermittelt werden.

Ebenso wie 2006 sollte die Bundesregierung ein konkretes Bürokratieabbauziel für die Wirtschaft von mindestens 25 Prozent beschließen. Nur mit politisch verabredeten Zielvorgaben lassen sich bei krisenhaften Fehlentwicklungen Verbesserungen erreichen. Dies gilt für die Bekämpfung des Klimawandels, die Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik und auch für die Überwindung der Überbürokratisierung. Ist die Zielvorgabe erreicht, empfiehlt es sich, die Entlastung als eine gesetzliche Selbstverpflichtung des Bundestages und der Landtage fortzuführen und in jeder Legislaturperiode mindestens ein Bürokratieentlastungsgesetz zu erlassen, das mit konkreten Zielvorgaben unterlegt ist.

Bis heute sind Anforderungen an better regulation kein Teil der Ausbildung von Juristen. Wenn Absolventen in den Ministerien Gesetzestexte entwerfen sollen, machen sie dies ohne Vorbildung. Rechtsetzungslehre sollte deshalb fester Bestandteil eines Jurastudiums werden. □



Foto: AdobeStock@artjazz