

## Bürokratieabbau

- Stellungnahme für die Anhörung im Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages am 21. 2. 2024 -

Univ. Prof. Dr. Hermann Hill, Speyer

Angesichts unzähliger Versuche, Bürokratie abzubauen und ständiger Anlässe zu Neuregelungen reicht die Beschäftigung mit fachlichen Detailregelungen nicht aus. Vielmehr sind strukturelle Ansätze erforderlich. Ein ganzheitlicher Blick im Sinne einer funktionalen Wirkungseinheit des Staates zeigt Ansatzpunkte für Verbesserungen. Der Beitrag kann nicht auf alle Einzelpunkte der Drucksachen eingehen, sondern konzentriert sich auf grundsätzliche Überlegungen, Schwerpunkte und ein neues Zielbild. Auch diese können teilweise nur thesenartig dargestellt werden.

### I) Grundsätzliche Überlegungen

Regulierung und Kontrolle sind im Hinblick auf die Verantwortung des Staates für das Gemeinwohl und die Grundrechte erforderlich. Es geht allerdings um die Art der Einflussnahme und das rechte Maß. Auch wenn eine neue europaweite Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung zum Ergebnis kommt, dass Verwaltungsqualität mehr als Regulierungsdichte über Wachstumspotentiale von Unternehmen entscheidet, sind generell die Ursachen für übermäßige Bürokratie sowohl in der Gesetzgebung, der Verwaltung als auch durch Gerichte und Rechnungshöfe im Rahmen der Kontrolltätigkeit zu suchen. Verschiedentlich beklagen auch betroffene Wirtschaftsverbände bürokratische Belastungen ihrer Mitglieder und fordern gleichzeitig an anderer Stelle zusätzliche Regulierungen zur Wahrung oder zum Schutz ihrer Interessen.

Grundsätzlich gilt: Der Vollzug und die Verständlichkeit entscheiden über die Wirksamkeit des Gesetzes. Dies ist daher schon beim Erlass der Gesetze zu bedenken. Theoretische Modelle, Konzepte und gute Absichten reichen allein nicht aus. Experimente und Reallabore zeigen, ob die beabsichtigte Regelung praxistauglich und vollzugsfähig ist. „Proof of Concepts“ und Praxischecks sowie Beteiligung der Nutzenden bei der Entwicklung erhöhen die Eignung für die Lebenswirklichkeit und die Chancen auf Befolgung. Ein „Agile Policymaking“ liefert den Praxistest in Echtzeit.

Ordnung und Sicherheit sind wesentliche Funktionen des Rechts. In einer Welt, die von ständigen Veränderungen, Krisen und Katastrophen geprägt ist, gibt es

jedoch keine vollständige Sicherheit. Ordnungen werden ständig überholt oder in Frage gestellt. Perfektionsstreben ist dabei dysfunktional und führt zur Überforderung des Staates. Das Streben nach Bestimmtheit und abschließender Regelung erhöht die Komplexität und führt ab einem gewissen Grad zum Gegenteil, nämlich Unverständlichkeit und mangelnde Befolgung. Funktionsfähige Lösungen (Viabilität) und Möglichkeiten zu Resilienz und Anpassung sind für den Wandel erforderlich. Agiles Vorgehen kann helfen, eine Fehlerkultur als Lernkultur zu entwickeln.

Es gibt nicht das Entweder-Oder oder „One size fits all“. Standardisierung und Typisierung können zu Effizienz und Klarheit beitragen, doch erlauben Digitalisierung und Datennutzung auch eine neue Form von Einzelfallgerechtigkeit, ohne den Aufwand zu erhöhen. Die Abhängigkeit von soziotechnischen Systemen erzeugt eine neue Form von Bürokratie. Daher sind der menschenzentrierte Ansatz und die persönliche Verantwortung der Handelnden sowie Transparenz und Rechenschaftspflicht zu stärken.

Schnelles Recht ist gutes Recht. Dazu müssen Prüfungen und Beteiligungen vereinfacht und konzentriert werden. Experimente und vorläufige Lösungen, aus denen man lernen kann, sind zu ermöglichen. Rechtsverstöße oder Schadensfälle können Anlass für Regelungen sein, sollten aber nicht zu Überreaktionen führen, sondern müssen auch andere Fallgestaltungen und Entwicklungen betrachten und gesunden Menschenverstand berücksichtigen.

## II) Schwerpunkte

### 1) Gesetzgebung

Ansätze, Regulierung quantitativ zu beschränken sowie auch die Leitlinie „one in, one out“ helfen nicht grundsätzlich weiter, da sie keine Priorisierung erlauben. Insofern ist „De-Regulierung“ nicht zielführend, vielmehr geht es darum, anders zu regulieren („Smart Regulation“) und Regulierung als Bestandteil der Politikgestaltung sowie als „Enabler“ für gesellschaftliche Transformationsprozesse auszugestalten.

Strikte Gebote sind zwar auf den ersten Blick die einfachere Lösung, aber nicht immer optimal. Ein Weg vom Gebot zum Angebot, das flexible und nachgiebige Rechtsvorschriften enthält und den Erfolg in den Vordergrund stellt, wäre vorzuziehen. Wirtschaftlichkeit und Wirkung sollten die Maßstäbe sein. Dabei sollten generalklauselartig Ziele und Indikatoren vorgegeben werden, anhand derer man Erfolge feststellen kann. Der Weg dahin sollte den Adressaten

überlassen bleiben. Auch für die Verwaltung selbst gilt in der Regel ein sog. Verfahrensermessen, warum nicht auch für die Adressaten? Dazu könnte das Gesetz Regelbeispiele enthalten, die durch „Austauschmittel“ (wie im Polizeirecht) ersetzt werden können. Auch der Gedanke „comply or explain“ aus der Corporate Governance geht in diese Richtung.

Eine Detailkontrolle kann durch eine Systemkontrolle (Bsp: „Öko-Audit“) ersetzt werden, bei der im Regelfall nur noch kontrolliert wird, ob das System eingehalten wird („Regulierte Selbstregulierung“). Für die Feststellung des Ergebnisses bei Abweichung kann auch der Grundsatz „Heilung durch Zweckerreichung“ gelten. Mit Gesamtbilanzen kann das „Erfolgsniveau“ festgestellt werden. Dabei sollten auch Annäherungen, die wesentliche Ergebnisse bringen, ausreichen, wenn nach dem „Pareto-Prinzip“ weitere Anstrengungen unwirtschaftlich sind. Entscheidend ist, dass die gewählte Lösung funktionsfähig („viabel“) ist. Mit sog. Bagatellklauseln, Wertgrenzen, Unternehmensgrößen/Beschäftigtenzahlen, etc. kann das Wirtschaftlichkeitsprinzip weiter umgesetzt werden.

Auch Verbote führen nicht immer zum Erfolg. Vorzuziehen wären etwa sog. marktwirtschaftliche Instrumente, die den Adressaten einen Spielraum bei der Erfüllung einräumen, um so die Erfolgswahrscheinlichkeit zu erhöhen. Beispiele sind Zertifikate im Wirtschafts- und Umweltrecht oder auch gesellschaftliche Märkte, bei denen die Marktprinzipien durch Kooperationen oder Tauschbörsen verwirklicht werden können. Staatliche Zuschüsse können eine Kompensation für außergewöhnliche Belastungen darstellen, ihre Wirkung ist aber als Einmalzahlung schnell verbraucht und kann schon aus Haushaltsgründen nicht unendlich wiederholt werden. Nachhaltiger erscheint es, durch Hilfe zur Selbsthilfe die Eigeninitiative zu stärken sowie freiwillige und ehrenamtliche Tätigkeit zu belohnen, so beispielsweise durch Bonuspunkte für staatliche Leistungen.

Ebenso wie die Vorgabe von Detailregelungen durch neue Sachverhalte schnell überholt sein kann, zeigen feste Begriffe und Definitionen eine begrenzte Wirkung. Dazu kommt häufig eine unterschiedliche Begriffsverwendung in verschiedenen Gesetzen. Eine Alternative wäre ein sog. bewegliches System mit verschiedenen Abwägungsbelangen, die je nach Situation verhältnismäßig eingesetzt werden. Dabei können, wie in neueren Beschleunigungsgesetzen, auch ein Abwägungsvorrang („überragendes öffentliches Interesse“), Abwägungsdirektiven oder Abwägungsrelationen („Je desto“, wie im Polizeirecht) gesetzlich vorgegeben werden.

Aus Sicht der Adressaten sind mangelnde Erkennbarkeit und Verständlichkeit des Gesetzesinhalts sowie des Zusammenwirkens verschiedener Gesetze ein häufiges Ärgernis. Hier könnte, auch mit den Mitteln der Digitalisierung, eine bessere Datenpolitik von Nutzen sein. Nutzerkonten lassen unter Beachtung der Vorgaben des Datenschutzes eine lebenslagenorientierte Sammlung und Aufbereitung zu. Plattformen erhöhen die Übersicht. Generell können Visualisierung und Ablaufdiagramme schon bei der Gesetzesformulierung, aber auch beim Gesetzesmarketing eine wichtige Hilfe darstellen.

Eine datenbasierte und digitaltaugliche Gesetzgebung (und Verwaltung) kann zum Inhalt haben, Daten nur einmal zu erheben („once only“), sie, etwa in anderen Verfahren, wiederzuwenden oder auch dynamische Rechtspositionen zu bilden. Mit sog. Microdirectives können sogar personalisierte Anwendungen und erläuternde individuelle Kommunikation ermöglicht werden. Die entpersonalisierte Auswertung von Daten aus vergangenen Verfahren mit Hilfe von Künstlicher Intelligenz kann neue Erkenntnisse zu Unklarheiten und Verständnisschwierigkeiten, aber auch zu Lücken oder gehäuften Problemen bei einzelnen Fallgestaltungen liefern.

Der Gesetzgeber kann grundsätzlich auch Umfang und Dichte der Kontrolle regeln, denn auch die Rechtsprechung ist an das Gesetz gebunden. So finden sich etwa in den neueren Beschleunigungsgesetzen interessante Regelungen zum sog. Vertragserhalt im Vergaberecht in Anlehnung an den sog. Planerhalt im Baurecht, bei denen der Rechtsprechung aufgegeben wird, alternative Sanktionen (anstelle der Unwirksamkeit) festzusetzen. Auch hier ist das Oberziel die Wirkung, etwa aus Gründen der Daseinsvorsorge oder der Sicherheit, das im Rahmen des Sanktionsspielraums des Gesetzgebers Vorrang vor der Einhaltung von Einzelvorschriften erhält.

Die neueren Regelungsmuster sollten in einer „School of Legislation“, bei der die Teilnahme an den Kursen für alle Legisten Pflicht wäre, vermittelt und geübt werden, um, herausgefordert durch den Wandel, dazu beizutragen, dass Regulierung nicht als Belastung empfunden und Innovationen nicht durch übersteigerte Regelungsansätze behindert werden. Alternative wäre eine Agentur für Gesetzgebung, die diese Erfahrungen bündelt und gemeinsam mit den Legisten neue Wege entwickelt. Auf jeden Fall brauchen wir eine Steigerung der „regulatory literacy“.

## 2) Verwaltung

Das Gesetz ist Ermächtigung, Auftrag und Grenze des Verwaltungshandelns. Doch Gesetz ist nicht gleich Gesetz. Konditionalprogramme und Finalprogramme, gebundene Entscheidungen und Handlungsermessen sowie Vollzugsermessen, Analogien zur Lückenfüllung und teleologische Weiterentwicklungen des Gesetzes bieten rechtliche Spielräume. Aber auch tatsächliche Handlungsspielräume in finanzieller, organisatorischer und personeller Hinsicht sowie der Kontakt mit den Adressaten im Einzelfall zeigen Ansatzpunkte für die Kunst des Verwaltungshandelns und „unbürokratische Lösungen“.

Entbürokratisierend angesichts von Ressortprinzip und Einzelzuständigkeiten wirken im Bereich der Organisation sog. einheitliche Anlaufstellen, wie sie etwa Bürgerämter oder One stop Agencies im Bereich der Wirtschaftsförderung darstellen. Dem entsprechen im digitalen Zeitalter etwa Portale, Apps für ganzheitliche Lebenslagen oder zunehmend auch die Cloud.

Viele Ansatzpunkte zum Bürokratieabbau finden sich in den Abläufen (äußeres Verfahren) sowie bei der Entscheidungsfindung (inneres Verfahren). Dazu gehören etwa der digitale Zugang zur Verwaltung sowie digitale Prozesse, die Zusammenfassung von Verfahrensstufen oder Genehmigungskonferenzen, vorzeitige Zulassungen, die Bündelung von Pflichten und Kontrollen sowie Konzentrations- und Tatbestandswirkung bei Genehmigungen oder Erleichterungen bei Ersatzbauten oder Wiederholungsanträgen. Hilfreich wäre es, wenn in einem Land erteilte Genehmigungen bei Landesgrenzen überschreitenden Aktivitäten auch in anderen Ländern gelten würden, was etwa durch eine Anpassung der Landesgesetze erreicht werden kann.

Neben dem Rechtsverhältnis zum Adressaten zeigen sich aber bereits im innerstaatlichen oder innerbehördlichen Verfahren Möglichkeiten zur Vereinfachung und Beschleunigung. Ein besonderer Bereich stellt der Bürokratieabbau gegenüber Kommunen, etwa durch Standardbefreiungsgesetze, dar, aber auch im Bereich der Fachbehörden gibt es Möglichkeiten zur Fortentwicklung, etwa bei Verwaltungsvorschriften oder der Aufsicht.

Innerbehördlich geht es darum, die Organisation auch für neue Aufgaben zu befähigen. Die Überwindung von Zuständigkeiten und Schnittstellen im Sinne einer ganzheitlichen Aufgabenerledigung, die gemeinsame Ausrichtung am Auftrag der Behörde oder die Umgestaltung der Prozesse mit sog. Process Ownern oder „inneren Kunden“ sind nur einige Beispiele. Insgesamt können agile Methoden die Wirksamkeit des Verwaltungshandelns erhöhen, kann

künstliche Intelligenz wertvolle Erleichterungen und Beschleunigung gerade bei regelmäßig wiederkehrenden Vorgängen oder Massenverfahren bewirken.

Von großer Bedeutung ist die Verknüpfung von Organisations- und Personalentwicklung durch neue Methoden der Führung und Zusammenarbeit, durch mobile Arbeit oder durch Entwicklung und Schulung sog. dynamic capabilities und Future Skills. Hilfreich wäre eine experimentelle Anwendung neuer Organisationskonzepte sowie eine innovative Weiterentwicklung der sog. hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums.

Im Verhältnis zu den Adressaten ist eine Entwicklung vom Antrag zur Automatik zu empfehlen, das heißt bei bestimmten Lebenslagen könnten Leistungen automatisch erfolgen oder pro-aktiv gewährt werden. Darüber hinaus könnten Verwaltungen, datenschutzrechtliche Einwilligungen vorausgesetzt, stärker ein customer relationship management praktizieren und aus der Kenntnis ähnlicher Verfahren auf bestehende Ansprüche in bestimmten Lebenslagen hinweisen oder weitergehend Optionen für die Grundrechtsgestaltung aufzeigen.

Im Verhältnis zu Wirtschaftsunternehmen wäre ebenfalls eine verbesserte Zusammenarbeit möglich, etwa auf Seiten der Verwaltung durch Kundencenter für Wirtschaftsbereiche oder Open Practice Plattformen, in denen häufige Sachverhalte, geltende Rechtsregelungen oder regelmäßig praktizierte Vollzugsmuster verständlich dargestellt werden, um die Planungssicherheit gerade für kleine und mittlere Unternehmen, ohne dass dazu ein hohes Maß an juristischem Sachverstand oder eine Kenntnis der Behördenabläufe nötig sind, zu verbessern. Auf Seiten der Unternehmen könnten ein einheitlicher Ansprechpartner für allfällige Behördenanfragen eingerichtet sowie eine vorausschauende Compliance-Prüfung und eigene Vollzugskontrollsysteme eingerichtet werden.

### III) Neues Zielbild: Vom Bürokratieabbau zum Partner Staat

Regulierung und Bürokratie werden häufig als Synonyme für Eingriffe und Belastungen verstanden. Doch können sie auch eine positive Wirkung oder sogar Wettbewerbsvorteile entfalten, wie etwa für Unternehmen beim Datenschutz oder beim Klimawandel. Es sollte sich allerdings um angemessene Auflagen handeln, die Innovationen nicht behindern, sondern ermöglichen. Diese können Rahmen- und Zielvorgaben sowie elastische Schutz- und Sicherheitskonzepte darstellen. In diese Richtung gehen etwa auch abgestufte,

risikoorientierte Regelungen bei der Entwicklung und dem Einsatz von künstlicher Intelligenz.

Wir brauchen einen Imagewandel vom Staat als Verhinderer oder Verzögerer zum Staat als Partner. Zurecht fordert daher etwa das Institut für Mittelstandsforschung eine andere Rechtskultur: Weg vom Überwachungs- und Kontrollansatz des Obrigkeitsstaates und hin zu einem stärker vertrauensbasierten Ansatz. Die Polizei hat dies vorgemacht: Vom kontrollierenden und strafenden Image hin zum Verständnis der Polizei als „Dein Freund und Helfer“. Ebenso wie Sicherheit kann daher auch Regulierung als Daseinsvorsorge verstanden werden.

Allerdings braucht es dazu sowohl auf Seiten des Staates als auch der betroffenen Bürger und Unternehmen ein neues Denken von Regulierung als „Enabling Power“. Einige Beispiele mögen dies verdeutlichen:

- Verwaltung könnte im Bürgerservice nicht nur ein „Design for Experience“ praktizieren, sondern ein „Design for Options“, indem sie Optionen für weiteres Handeln in bestimmten Lebenslagen aufzeigt und damit die grundrechtliche Entfaltungsfreiheit der Menschen stärkt.
- Bei Innovationen und Experimenten könnte die Verwaltung stärker durch gemeinsames Scoping, Risiko- und Chancenabwägung sowie „dynamische Zusicherungen“ für einzelne Abschnitte des Entwicklungsprozesses („Sprints“) „mit ins Boot gehen“ und mit ihrer Erfahrung aus ähnlichen Genehmigungsprozessen zum Partner werden.
- Im Bereich der Wirtschaftsverwaltung könnte die Verwaltung, wie das Institut für Mittelstandsforschung zurecht vorschlägt, nach ausländischen Vorbildern stärker „Regulierung als Service“ verstehen und damit dazu beitragen, die Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit zu stärken.

Weitergehend führen etwa Ansätze der Co-Regulierung dazu, schon bei der Gesetzesentstehung die Betroffenen einzubeziehen und ihre Angebote zur Selbstverpflichtung und Mitwirkung stärker zu nutzen. Bürokratie ist nicht alternativlos!

Das neue Zielbild muss nicht zwangsläufig zur Personalvermehrung im öffentlichen Dienst führen, auch wenn die üblichen Reaktionsmuster bei neuen Aufgaben sowie anderen Schwerpunkten oder Herangehensweisen in diese Richtung gehen. Schon im bestehenden System gibt es viele

Handlungsmöglichkeiten, die mit den vorhandenen Kräften genutzt werden können.

Die in diesem Zusammenhang oft genannte Aufgabenkritik wurde allerdings in der Vergangenheit häufig erfolglos durchgeführt, weil sie von einem negativen Ansatz ausging, Dabei wurde in der Regel gefragt: Auf was (bzw. auf wen?) können wir verzichten? Das liefert verständlicherweise keine Motivation zum Mitmachen. Stattdessen ist positiv zu fragen: Wie müssen wir uns in Zukunft organisatorisch und personell aufzustellen, um die neuen Herausforderungen zu bewältigen?

Neben der Aufgabenkritik lassen sich im Sinne eines „Feed Forward“ weitere Ansatzpunkte einer besseren staatlichen Aufgabenerfüllung ausmachen:

- So kann etwa der Rückgang des Personals durch den demografischen Wandel durch stärkeren Einsatz von Künstlicher Intelligenz aufgefangen werden. Bei regelmäßig wiederkehrenden Tätigkeiten oder Massenverfahren, in denen es vor allem um die Auswertung von Daten und korrekte Berechnungen geht, wie etwa bei vielen staatlichen Leistungen, kann KI wertvolle Vorarbeit bis hin zu Entscheidungsvorschlägen leisten. In vereinfachten Verfahren kann sogar eine Entscheidung durch KI vom Antragsteller akzeptiert werden, wenn es ihm um eine schnelle Entscheidung geht und er mit der Entscheidung im Großen und Ganzen einverstanden ist (siehe sog. KI-Rüge in Schleswig-Holstein).
- Die Einbeziehung von Adressaten staatlicher Tätigkeit kann über Mitwirkung und Co-Production hinaus auch in Richtung einer verantwortungsbewussten Eigenerklärung gehen. Ebenso wie im Steuerrecht die sog. Glaubhaftmachung und Eigenbelege behördliche Verfahren bis zu einem gewissen Grad entlasten können, wäre auch in anderen Bereichen ein eigenverantwortliches Handeln der Adressaten statt eines Verbots mit Erlaubnisvorbehalt denkbar. Dieses kann ggf. durch bestimmte Berufsgruppen mit anerkannter Ausbildung, wie etwa Steuerberater, Architekten, Sachverständige oder Sozialarbeiter und Wohlfahrtsverbände unterstützt werden. Wenn deren Kosten ebenso wie bei Handwerkerrechnungen steuerlich absetzbar sind, könnte dies im Ergebnis möglicherweise für den Staat gesamtwirtschaftlich günstiger sein als eine langwierige Prüf- und Kontrollbürokratie.

- Ein Pendant zum negativen Ansatz des Abbaus von Bürokratie stellen in positiver Hinsicht Innovationen dar. Sie können durch Vergleiche und Experimente, Vergabeverfahren und Wettbewerbe gefunden werden. Sie zielen ebenso wie Evaluationen, Retrospektiven und Reviews auf einen lernenden Staat, der angesichts volatiler und dynamischer Entwicklungen nicht alles im Vorhinein wissen kann, und stellen ein wirksames Mittel dar, um eine „smartere Regulierung“ voranzubringen.

#### Literatur zur Vertiefung:

Hill, H., Gesetzgebung neu denken, Zeitschrift für Gesetzgebung 2022, 125

Hill, H., Die Governance von Missionen, Zeitschrift für Gesetzgebung 2023, 288

Hill, H., Das Weißbuch des Verwaltungsmanagements, Die Öffentliche Verwaltung 2023, 837

Hill, H., Agentur für Gesetzgebung, Zeitschrift für Rechtspolitik 2023, 158

Hill, H., Bürokratieabbau - Vom perfekten zum viablen Recht, Zeitschrift für Rechtspolitik 2023, 221

Hill, H., Vom festen zum fließenden Recht, Zeitschrift für Rechtspolitik, erscheint  
in Heft 2/2024

Hill, H., Reallabore rechtlich absichern, Zeitschrift innovative verwaltung 11/2022, 10

Hill, H., Verwaltungsservice innovativ weiterentwickeln, Zeitschrift innovative verwaltung 11(2023, 10

Hill, H., Ist Bürokratie alternativlos? Zeitschrift innovative verwaltung 12/2023,10

Hill, H., Verwaltungen durch Organisation befähigen, Zeitschrift innovative Verwaltung 1-2/2024, 10

Hill, H., Die handlungsbereite und lösungsorientierte Verwaltung, Zeitschrift Deutsches Verwaltungsblatt 2024, 155

