

Eberhard Bohne

Kriterien und institutionelle Voraussetzungen des Bürokratieabbaus



FÖV

22

Discussion Papers

Eberhard Bohne

Kriterien und institutionelle Voraussetzungen des Bürokratieabbaus



FÖV

22

Discussion Papers

Eberhard Bohne

Kriterien und institutionelle Voraussetzungen
des Bürokratieabbaus

FÖV 22
Discussion Papers

Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung
bei der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

2005

Der Beitrag erscheint in:
Eberhard Bohne (Hrsg.), Bürokratieabbau zwischen
Verwaltungsreform und Refomsymbolik, Duncker & Humblot, Berlin 2006

Nicht im Buchhandel erhältlich

Schutzgebühr: € 5,-

Bezug: Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung
bei der Deutschen Hochschule für
Verwaltungswissenschaften Speyer
Postfach 14 09
67324 Speyer

<http://www.foev-speyer.de>

Universitätsprofessor Dr. jur. Eberhard Bohne, M.A.

Ordentliches Mitglied des
Forschungsinstituts für öffentliche Verwaltung

Inhaber des Lehrstuhls für Verwaltungswissenschaft, Politik
und Recht im Bereich von Umwelt und Energie
an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

Inhaltsverzeichnis

I. Problemstellung	1
II. Kriterien des Bürokratieabbaus	4
1. Merkmale von Bürokratisierung und Bürokratieabbau	4
2. Quantitative und qualitative Merkmale des Bürokratieabbaus	7
III. Institutionelle Voraussetzungen des Bürokratieabbaus	7
1. Gesetzliche Aufgabenverankerung	8
2. Organisatorische Institutionalisierung in der Bundesregierung	10
3. Organisatorische Institutionalisierung im Parlament	11

Kriterien und institutionelle Voraussetzungen des Bürokratieabbaus

I. Problemstellung

Der Begriff „Bürokratieabbau“ gehört wie die Begriffe Entbürokratisierung, Deregulierung, Verwaltungsmodernisierung oder Verwaltungsreform zu den politischen Schlagwörtern, die derzeit eine überschäumende Konjunktur erleben. Überregulierung und Bürokratisierung der öffentlichen Verwaltung werden gemeinhin zu den Hauptursachen für die wirtschaftliche Flaute, die hohe Arbeitslosigkeit und generell für den Reformstau in Deutschland gerechnet. Auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene laufen unter den genannten Schlagwörtern eine Fülle von Aktivitäten.¹ Die Deregulierungsdiskussion der 1990er Jahre ist inzwischen in eine allgemeine Diskussion über „Wege zu besserer Gesetzgebung“ (*Blum*²) eingemündet.³ Die deutsche Reformbewegung hat wichtige Anstöße und Unterstützung durch ähnlich gerichtete Aktivitäten der Europäischen Kommission erhalten. In einem Weißbuch zum Europäischen Regieren von 2001⁴ und in zahlreichen anschließenden Mitteilungen⁵ zu einer „besseren Gesetzgebung“ hat die Kom-

-
- 1 Siehe den Überblick von *Hermann Hill*, Bürokratieabbau und Verwaltungsmodernisierung, DÖV 2004, 721-729, 722 f.; ferner: *Hans Peter Bull*, Vom Auf- und Abbau der Bürokratie, FÖV-Vortragsreihe, Nr. 1, Speyer, 2005.
 - 2 So der gleichlautende Titel des Gutachtens für den 65. Deutschen Juristentag von *Peter Blum*, Wege zur besseren Gesetzgebung – sachverständige Beratung, Begründung, Folgeabschätzung und Wirkungskontrolle, Verhandlungen des 65. Deutschen Juristentages in Bonn, 2004.
 - 3 Dazu: *Hans-Peter Schneider*, Meliora Legalia, ZG 2003, 105-121; *Helmut Schulze-Fielitz*, Wege, Umwege oder Holzwege zur besseren Gesetzgebung, JZ 2004, 862-871.
 - 4 Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Europäisches Regieren – ein Weißbuch, KOM (2001) 428.
 - 5 Siehe u.a.: Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Europäisches Regieren: Bessere Rechtsetzung, Mitteilung der Kommission vom 05.06.2002, KOM (2002) 275 endg.; dies., Aktionsplan „Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds“, Mitteilung der Kommission vom 05.06.2002, KOM (2002) 278 endg.

mission Vorschläge zur Deregulierung und zu bürgernahen Entscheidungsprozessen auf EU-Ebene unterbreitet. Angesichts des großen Einflusses des EU-Rechts auf nationale Rechte ist die europäische Entwicklung auch für die deutschen Anstrengungen zur Entbürokratisierung von großer Bedeutung.

Allerdings werden die Begriffe Bürokratieabbau, Entbürokratisierung und Deregulierung häufig inflationär für alle rechtlichen oder administrativen Erleichterungen oder Vereinfachungen verwendet, sodass ihnen jede begriffliche Kontur fehlt. Wer schon längere Zeit in der öffentlichen Verwaltung beruflich tätig ist, hat zahlreiche der heute gängigen Vorschläge zur Vereinfachung und Effektivierung von Verwaltungs- und Rechtsetzungsverfahren schon früher in ähnlicher Weise gehört.

Mitte der 1970er Jahre begann ich meinen beruflichen Werdegang als Referent in der interministeriellen Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform beim Bundesminister des Innern. Die Projektgruppe war im Zuge der Reformwelle Ende 1968 zunächst unter dem Vorsitz des Leiters des Planungsstabes des Bundeskanzleramts eingerichtet und später einem Abteilungsleiter aus dem Bundesinnenministerium unterstellt worden. In der Projektgruppe waren alle großen Bundesministerien auf Referatsleiter- oder Unterabteilungsleiter-Ebene vertreten. Das damalige Wissen zur Verwaltungsreform war dort institutionalisiert und wurde in enger Zusammenarbeit mit der Wissenschaft fortentwickelt. Damals waren Planungsorganisation, Planungsverfahren und rationale Entscheidungsmethoden wie die Nutzen-Kosten-Analyse, Kosten-Wirksamkeits-Analyse und die Nutz-Wert-Analyse die „Renner“ in der Reformdiskussion. Eine konzeptionelle Schwester dieser Methoden ist die Gesetzesfolgenabschätzung. Sie steht heute als Instrument für einfachere und wirksamere Gesetze hoch im Kurs. Welche Lehren die Gesetzesfolgenabschätzung aus den nicht immer erfolgreichen rationalen Entscheidungsmethoden ziehen sollte, ist eine Frage, die mehr Beachtung als bisher verdiente.

Die Projektgruppe wurde Ende 1975 aufgelöst, nachdem die Reformwelle der späten 1960er und frühen 1970er Jahre verlaufen war. Ich glaube, das war rückblickend ein Fehler. Als Daueraufgabe der öffentlichen Verwaltung bedarf die Verwaltungsreform einer ressortübergreifenden Institutionalisierung. Ich habe gelegentlich den Eindruck, dass jede neue Generation von Verwaltungsbeamten und Wissenschaftlern, die sich mit der öffentlichen Verwaltung beschäftigen, „das Rad von neuem erfindet“.

Diese Erfahrung machte ich vor allem in den 1990er Jahren, als ich in zahlreichen Deregulierungs- und Beschleunigungsgremien des Bundes für das Bundesumweltministerium mitwirkte – angefangen in der interministeriellen Arbeitsgruppe unter dem damaligen Justizstaatssekretär *Kinkel* zur Vereinfachung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, fortgesetzt mit den *Schlichter-* und *Ludewig-*Kommissionen, der interministeriellen und parlamentarischen Arbeitsgruppe unter Wirtschaftsstaatssekretär *von Würzen* und der Kommission „Schlanker Staat“.

Mit den genannten Gremien wollte die damalige Bundesregierung Verwaltungsvereinfachungen und Deregulierungen vor allem im Umwelt- und Planungsrecht erzwingen. Die Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland war das ausschlaggebende Motiv der Deregulierungsbemühungen. Da man alle früheren Erfahrungen mit der Gestaltung von Reformprozessen sowie die Empirie von Planungs- und Verwaltungsverfahren weitgehend ignorierte, waren diese Deregulierungsbemühungen – von Einzelfällen abgesehen⁶ – meines Erachtens wenig erfolgreich. Einige Maßnahmen führten sogar zur Verletzung von EU-Umweltrecht.

Dieser kurze Blick in die Vergangenheit soll nicht zu einer Haltung des gelangweilten „Déjà-vu“ gegenüber den laufenden Aktivitäten zum Bürokratieabbau verleiten. Vielmehr lenkt er den Blick auf drei Grundvoraussetzungen von Verwaltungsreformen, die erfüllt sein müssen, wenn Maßnahmen des Bürokratieabbaus sich nicht in Reformsymbolik erschöpfen sollen:

- Verwaltungsreformen wie Bürokratieabbau, Entbürokratisierung und Deregulierung sind als Daueraufgabe der öffentlichen Verwaltung zu begreifen, deren Wahrnehmung nicht von politischen Konjunkturzyklen abhängen darf.
- Erfolgreiche Reformprozesse bedürfen einer dauerhaften Institutionalisierung, die die Berücksichtigung vorhandener Erfahrungen

6 Eine Ausnahme mag das nach Auffassung der Bundesregierung erfolgreiche Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz von 1991 darstellen. Vgl. den Erfahrungsbericht der Bundesregierung zum Verkehrswegebeschleunigungsgesetz vom 30.12.2003, BT-Drs. 15/2311, der allerdings nicht begründet, weshalb die Verwirklichung der Infrastrukturmaßnahmen in Ostdeutschland unter dem alten Recht länger gedauert hätte.

und des jeweiligen Standes professioneller und wissenschaftlicher Erkenntnisse gewährleistet.

- Zur Vermeidung von Reformsymbolik darf man nicht jeder „Reformsau“ nachlaufen, die durch das Dorf getrieben wird und das Brandzeichen „Bürokratieabbau“ trägt.

Angesichts des inflationären Gebrauchs der Begriffe Bürokratisierung, Entbürokratisierung und Deregulierung ist im konkreten Fall oft unklar, ob bestimmte Regelungen, Verwaltungsstrukturen und Verwaltungsverfahren „bürokratisch“ sind und worin die „entbürokratisierende“ Wirkung von Reformmaßnahmen besteht.

Daher sollen einige Gesichtspunkte zur Identifizierung von Bürokratisierung und Entbürokratisierung aufgezeigt werden.

II. Kriterien des Bürokratieabbaus

1. Merkmale von Bürokratisierung und Bürokratieabbau

Alle fordern den Abbau von Bürokratie. Allerdings sind mir keine allgemein anerkannten, objektiven und operationalen Kriterien bekannt, mit deren Hilfe sich abbauwürdige Bürokratieformen im konkreten Fall identifizieren ließen. Es gibt nur relativ abstrakte Bürokratiekriterien wie Überregelung, Kompliziertheit, Schwerfälligkeit, Intransparenz, Innovationsfeindlichkeit, Unpersönlichkeit, Unverständlichkeit und Ähnliches. Ausgangspunkt dieser und anderer Bürokratiekriterien ist in der Regel das Bürokratiemodell *Max Webers*. Dieses wird – entgegen seiner ursprünglichen analytischen Funktion als ein idealtypisches Konstrukt von Verwaltung – karikaturhaft verzerrt und mit negativer Bedeutung belegt. Dieses Vorgehen ist untauglich für sinnvolle Reformmaßnahmen. Insgesamt herrscht der Eindruck vor, dass die Identifizierung von abbauwürdiger Bürokratie der Interpretationsmaxime des amerikanischen Supreme Court zum Begriff der Obszönität folgt: Wenn man sie sieht, erkennt man sie.

Welches sind die Gründe für die Schwierigkeiten bei der Identifizierung abbauwürdiger Bürokratieformen? Es gibt meines Erachtens zwei wesentliche Gründe.

Der eine Grund folgt aus der Tatsache, dass – jedenfalls in Deutschland – konkrete Regulierungen, Verwaltungsstrukturen und Verwaltungsverfahren aus der Sicht einzelner interessierter privater

oder staatlicher Akteure jeweils vernünftig erscheinen. Ich bin in meinem Berufsleben keinen Regulierungen, Verwaltungsstrukturen und Verwaltungsverfahren begegnet, die evident und unter allen Gesichtspunkten schlicht unsinnig oder überflüssig waren. Mit dieser Feststellung schließe ich nicht aus, dass der eine oder andere solche Fälle kennt. Ich glaube aber, dass es sich hierbei um seltene Extremfälle handelt. Dies bestätigt auch ein Blick auf die Projektliste der Bundesregierung zum Bürokratieabbau. Ich bin überzeugt, dass sich Fachexperten des jeweiligen Sachgebiets über die Erforderlichkeit jedes einzelnen Projekts streiten könnten.

Trotz dieser objektiven Erkenntnisschwierigkeiten bei der Identifizierung abbauwürdiger Bürokratieformen besteht jedoch das weit verbreitete „Gefühl“, dass die staatliche Bürokratisierung die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung in Deutschland beeinträchtigt. Ich halte dieses Gefühl nicht für eine Modeerscheinung, sondern für zutreffend. Es spiegelt den zweiten Hauptgrund für die Schwierigkeiten bei der Identifizierung abbauwürdiger Bürokratieformen wider. In der Regel wird nicht jede einzelne Regulierung oder Verwaltungsmaßnahme als „bürokratisch“ empfunden, sondern die Summe aller Regulierungen und Verwaltungsmaßnahmen, denen der Bürger ausgesetzt ist. Es ist die Gesamtheit gewerbe-, bau-, umwelt-, arbeits-, sozial- und steuerrechtlicher Vorschriften, die sich lähmend auf die wirtschaftliche Tätigkeit der Unternehmen auswirkt.

Die Interessenbedingtheit von Bürokratiebeurteilungen und die nur als Summenwirkung erlebten nachteiligen Folgen von Bürokratie sind die Hauptgründe dafür, dass die Einstufung einzelner Regulierungen, Verwaltungsstrukturen und Verwaltungsverfahren als „bürokratisch“ durch hohe Subjektivität geprägt ist. Man spricht daher häufig auch von „gefühlter“ Bürokratie.⁷ Dieser Umstand legt es nahe, nicht nach objektiv-abstrakten Kriterien für abbauwürdige Bürokratieformen zu suchen. Statt dessen sollte man konsequent die Sicht der *Adressaten* von Regulierungen und Verwaltungsmaßnahmen einnehmen und Kriterien entwickeln, mit deren Hilfe Maßnahmen als „Bürokratieabbau“ oder „Entbürokratisierung“ eingestuft werden können. Diese Kriterien sind in der Abbildung unter (1) aufgeführt.

7 Siehe: Hill (Fn. 1).

Merkmale des Bürokratieabbaus	
1. Bürokratieabbau	umfasst rechtliche sowie aufbau- und ablauforganisatorische Maßnahmen, die <ol style="list-style-type: none"> a) aus der Sicht privater Akteure <ul style="list-style-type: none"> • individuelle Handlungsspielräume erweitern oder • individuelle Kosten vermindern oder • individuellen Zeitaufwand einsparen oder b) aus der Sicht staatlicher Akteure <ul style="list-style-type: none"> • Verwaltungs- und Personalkosten vermindern oder • Zeit einsparen
2. Quantitative Merkmale des Bürokratieabbaus	sind Reduzierungen der Anzahl von <ul style="list-style-type: none"> • staatlichen Regulierungen (Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Erlassen) • verwaltungserheblichen privaten Normen • behördlichen Verfahren • behördlichen Entscheidungen
3. Qualitative Merkmale des Bürokratieabbaus	sind inhaltliche Änderungen von <ul style="list-style-type: none"> • staatlichen Regulierungen oder • verwaltungserheblichen privaten Normen, die die unter 1a und b genannten Wirkungen haben.

Aus der Adressatensicht sind Maßnahmen des Bürokratieabbaus nicht notwendig mit Kosteneinsparungen oder Verwaltungsvereinfachungen verbunden. So kann die Bestimmung eines Projektmanagers in umweltrechtlichen Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren individuelle Handlungsspielräume erweitern sowie individuelle Kosten und Zeit einsparen. Für die Verwaltung kann dieses Vorgehen jedoch personal- und kostenaufwändig sein.

Ferner ist zwischen der *Identifizierung* und der *Rechtfertigung* von Maßnahmen des Bürokratieabbaus zu unterscheiden – vor allem bei Adressaten mit gegensätzlichen Interessen. So stellt sich die Einschränkung oder Beseitigung von Drittwidersprüchen gegen Vorhabenzulassungen sicherlich als eine Entbürokratisierungsmaßnahme aus der Sicht des Investors dar. Der betroffene Nachbar wird diese Maßnahme aber eher als Eingriff in Grundrechte empfinden. Daraus folgt, dass Entbürokratisierungsmaßnahmen nicht per se rechtlich oder politisch gerechtfertigt sind, sondern der Abwägung aller betroffenen öffentlichen und privaten Belange bedürfen.

Bei Regulierungen, Verwaltungsstrukturen und Verwaltungsverfahren, die sich nur an staatliche Akteure richten, sind Maßnahmen des Bürokratieabbaus ebenfalls möglich. Sie liegen vor, wenn Verwaltungs- und Personalkosten gesenkt werden oder Zeit eingespart wird. Auch in diesem Fall sind die Entbürokratisierungswirkungen und andere öffentliche Belange abzuwägen.

2. *Quantitative und qualitative Merkmale des Bürokratieabbaus*

Die aufgezeigten allgemeinen Merkmale zur Bestimmung von Bürokratieabbaumaßnahmen können in qualitativer und quantitativer Hinsicht weiter konkretisiert werden. *Quantitative* Merkmale sind in der Abbildung unter (2) aufgeführt.

Qualitative Merkmale des Bürokratieabbaus betreffen inhaltliche Änderungen staatlicher Regulierungen und verwaltungserheblicher privater Normen. Hier spielt die Frage eine besondere Rolle, unter welchen Bedingungen staatliche oder private Normen vorzugswürdig sind. Diese Frage ist z. B. bei der Reform des Vergaberechts oder der Neuordnung der Netzaufsicht im Energierecht von Bedeutung.

Die Ersetzung privater Normen durch staatliche Normen ist nur dann geeignet, individuelle Handlungsspielräume zu erweitern, individuelle Kosten zu senken oder Zeit einzusparen, wenn der regulierende Staat über die gleichen Informationen verfügt wie private Gremien. Das heißt, bei Informationsasymmetrien zu Lasten des Staates sowie diametral entgegen gesetzten Interessen privater und staatlicher Akteure ist die entbürokratisierende Wirkung staatlicher Regulierungen fragwürdig. Ein treffendes Beispiel hierfür ist das monströse Energiewirtschaftsgesetz von 2005⁸, das den auf privaten Regelungen beruhenden verhandelten Netzzugang über das EG-rechtlich erforderliche Maß hinaus durch umfangreiche staatliche Regelungen ersetzt hat.⁹

III. Institutionelle Voraussetzungen des Bürokratieabbaus

Zur Entwicklung von Maßnahmen des Bürokratieabbaus ist es üblich, die Fachabteilungen zur Vorlage von Entbürokratisierungsvorschlägen aufzufordern. Dieses Vorgehen stößt auf die Schwierigkeit, dass Fachabteilungen in der Regel die von ihnen verwalteten Vorschriften für vernünftig halten. Hinzu kommt, dass meist enge Handlungsbeziehungen zwischen der Verwaltung und betroffenen gesellschaftlichen Gruppen bestehen. Etwas überspitzt lässt sich sagen, dass Ministerialverwaltung und Verbände sich gegenseitig stabilisierende fachspezi-

8 BGBl. I, 1970.

9 Dazu: *Eberhard Bohne*, Im Regulierungswahn, IR 2005, 170-175.

fische Handlungssysteme darstellen. Hieraus ergibt sich die These, dass die Aufgabe des Bürokratieabbaus einer besonderen Institutionalisierung außerhalb der auf wechselseitige Stabilisierung angelegten Handlungssysteme von Ministerial- und Verbandsbürokratie bedarf.¹⁰ Ohne wirksame Institutionalisierung sind Entbürokratisierungs- und Deregulierungsbemühungen auf Dauer vergeblich und besitzen bestenfalls Symbolwert.

Hierfür sollte man die Erfahrungen mit der eingangs erwähnten Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform¹¹ heranziehen. Denn sie stellt auf Bundesebene den bisher einzigen Versuch einer ressortübergreifenden Institutionalisierung der Aufgabe Verwaltungsreform dar. Die abschließenden Überlegungen beschränken sich folglich auf die Bundesebene.

1. Gesetzliche Aufgabenverankerung

Bürokratieabbau und Deregulierung sind Teilaufgaben der Verwaltungsreform. Deregulierung überlappt sich teilweise mit Aufgaben der Parlamentsreform, da die Gesetzesentscheidungen vom Parlament getroffen werden. Bürokratieabbau und Deregulierung sind Reformaufgaben, die auf die Reduzierung staatlicher Aktivitäten gerichtet sind. Sie erschöpfen sich jedoch nicht in der schlichten Beseitigung von Organisations- und Verfahrensstrukturen sowie in der Aufhebung von Rechtsvorschriften. Vielmehr zielen sie ab auf die Verbesserung von Effektivität und Effizienz der Rechtsetzung sowie der internen und externen Aufbau- und Ablauforganisation der Verwaltung. Dies kann im Einzelfall durchaus zur Einrichtung neuer effektiverer und effizienterer Strukturen, Verfahren und Rechtsvorschriften führen. Daher lassen sich Bürokratieabbau und Deregulierung nicht sinnvoll aus den Gesamtaufgaben der Verwaltungs- und Rechtsetzungsreform herauslösen und institutionell verselbständigen. Es geht also um die Institutionali-

10 Dazu: *Blum* (Fn. 2), S. 131 ff.; *Schulze-Fielitz* (Fn. 3), S. 870.

11 Siehe: *Manfred Lepper*, Das Ende eines Experiments: Zur Auflösung der Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform, *Die Verwaltung* 9 (1976), S. 478-499; *Edda Müller*, Konzeptionen und Umsetzungsstrategien der Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform zur Verbesserung der internen Ministerialorganisation, in: *Studien zur Reform von Regierung und Verwaltung*, Schriftenreihe des Vereins für Verwaltungsreform und Verwaltungsforschung Nr. 10, Teil I, Bonn 1978, S. 49-78.

sierung der Gesamtaufgaben Verwaltungs- und Rechtsetzungsreform, wobei Bürokratieabbau und Deregulierung derzeit die Schwerpunkte bilden.

Wichtiges Instrument der Rechtsetzungsreform ist die (institutionalisierte) Gesetzesfolgenabschätzung. Sie ist besonders geeignet, Deregulierungspotenziale aufzuzeigen, indem sie sich vor allem auf die Beurteilung des Regulierungsbedarfs bei neuen und bestehenden Vorschriften konzentriert. Hierzu gehören auch Richtlinien- und Verordnungsvorschläge der Europäischen Kommission, da das EG-Recht eine wesentliche Ursache für die anhaltende Regelungsflut ist. Die Ergebnisse der Gesetzesfolgenabschätzung würden die Verhandlungsposition der Bundesregierung auf EU-Ebene verbessern.

Hervorzuheben ist, dass die Reformaufgaben lediglich beratende und gutachterliche Aktivitäten für die Bundesregierung, die Bundesministerien und das Parlament, aber keine verbindlichen Entscheidungen umfassen. Dies ist eine Folge des Ressortprinzips nach Art. 65 GG.

Die Erfahrungen mit der Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform lehren, dass diese Beratungsaufgaben gesetzlich verankert sein müssen. Die Aufgaben der Projektgruppe beruhten damals lediglich auf Kabinettsbeschlüssen. Daher verloren die Reformaufgaben an politischer Beachtung und praktischem Durchsetzungsvermögen, sobald sich das politische Tagesinteresse anderen Aufgaben zuwandte.¹² Sind die Aufgaben der Verwaltungsreform und der Deregulierung dagegen gesetzlich verankert, müssen sie beachtet und wahrgenommen werden, auch wenn die Politik andere Schwerpunkte verfolgt. Dabei ist es erforderlich, dass die gesetzliche Institutionalisierung der Aufgaben sowohl in der Bundesregierung als auch im Parlament erfolgt. Dies ist evident für die Deregulierung, weil die Bundesregierung die Gesetze vorbereitet und das Parlament sie beschließt. Die Verwaltungsreformaufgaben, insbesondere des Bürokratieabbaus, müssen aber auch im Parlament institutionalisiert werden, denn dieses entscheidet über die Errichtung wichtiger Bundesoberbehörden ebenfalls durch Gesetz. Beispielsweise hätte das Parlament möglicherweise auf die Einrichtung der neuen Bundesnetzagentur verzichtet und die Regelungsaufgaben für den Strom- und Gasmarkt dem Bundeskartellamt oder einem beliebigen Unternehmen übertragen, wenn

12 Siehe: *Lepper* (Fn. 11).

es mehr Kenntnisse über die begrenzte Wirksamkeit sektoraler Regu-
lierungsbehörden, insbesondere über das Problem der „captive agen-
cy“ besessen hätte.¹³

2. Organisatorische Institutionalisierung in der Bundesregierung

In organisatorischer Hinsicht wird diskutiert, die Aufgaben der Verwal-
tungsreform¹⁴ und der Gesetzesfolgenabschätzung¹⁵ jedem Ministerium
für den eigenen Geschäftsbereich, dem Bundesinnenministerium
und/oder Bundesjustizministerium, dem Bundesrechnungshof oder
dem Bundeskanzleramt zu übertragen. Jede dieser Möglichkeiten ist
unzweckmäßig.

Die ressorteigene Wahrnehmung von Verwaltungsreformmaßnah-
men, insbesondere des Bürokratieabbaus und der Gesetzesfolgenab-
schätzung entspricht der gegenwärtigen Rechtslage¹⁶, ist aber wenig
erfolgreich.

Die Übertragung dieser Zuständigkeiten auf das Bundesinnenmi-
nisterium und/oder Bundesjustizministerium führt in der Praxis nur zu
Konflikten und läuft im Ergebnis leer, weil die anderen Bundesressorts
den Machtzuwachs von Bundesinnenministerium und Bundesjustiz-
ministerium nicht akzeptieren. Unter diesen Konflikten hat die Arbeit
der Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform gelitten.

Die Aufgabenwahrnehmung beim Bundesrechnungshof scheidet
aus, da konkrete Verwaltungsreform-, Bürokratieabbau- und Deregu-
lierungsmaßnahmen in die politischen Ziele der Bundesregierung ein-
gepasst werden müssen. Hierfür ist eine unabhängige und neutrale
Behörde wie der Bundesrechnungshof nicht geeignet.

Das Bundeskanzleramt kommt als Aufgabenträger nicht in Be-
tracht, weil es angesichts seiner wichtigeren politischen Führungs-
und Koordinierungsaufgaben in der Bundesregierung den Fragen der

13 Vgl. *Bohne* (Fn. 9), S. 170 f.

14 Dazu: *Müller* (Fn. 11), S. 73.

15 Dazu: *Carl Böhret/Götz Konzendorf*, Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung
(GFA), 2001, S. 322 f.

16 Für die Gesetzesfolgenabschätzung ausdrücklich in § 43 Abs. 1 Nr. 5 GGO
vorgeschrieben.

Verwaltungsreform und Deregulierung nicht die erforderliche, detailbezogene Aufmerksamkeit widmen kann.

Daher sollte ein Vorschlag in modifizierter Form aufgegriffen werden, der zur Einrichtung einer möglichen Nachfolgeorganisation für die Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform gemacht wurde.¹⁷

Es wird eine Kommission für Verwaltungsreform und Gesetzesfolgenabschätzung gebildet, die unmittelbar dem Bundeskabinett unterstellt und von einem Staatssekretär oder Ministerialdirektor im Rahmen der allgemeinen Direktionsbefugnis des Bundeskanzlers geleitet wird. Zur Wahrnehmung seiner ressortübergreifenden Leitungs- und Koordinierungsfunktionen besitzt das Bundeskabinett verfassungsrechtlich eine begrenzte Organisationsgewalt, die ihm die Einrichtung von Beratungsgremien dieser Art gestattet.¹⁸

Zu den Aufgaben der Kommission gehört u. a. die Erarbeitung von Konzepten für Bürokratieabbau und Deregulierung, die Durchführung oder Veranlassung von Gesetzesfolgenabschätzung sowie die entsprechende Beratung des Bundeskabinetts und einzelner Bundesressorts. Mitglieder der Kommission sind – was sich bei der Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform bewährt hat – Vertreter von Bundesressorts auf der Grundlage des Rotationsprinzips, gegebenenfalls auch externe Experten. Darüber hinaus verfügt die Kommission über einen eigenen Mitarbeiterstab.

3. Organisatorische Institutionalisierung im Parlament

Verschiedentlich wird vorgeschlagen¹⁹, im Deutschen Bundestag einen Ausschuss für Bürokratieabbau einzurichten. Ein solcher Ausschuss wird allenfalls symbolische Bedeutung besitzen. Denn Bürokratieabbaumaßnahmen können ohne Kenntnis der jeweiligen Sachmaterie und ohne Einbettung in politische Sachziele nicht sinnvoll getroffen

17 Siehe: Müller (Fn. 11), S. 74.

18 So: Josef Kölbl, Ist Artikel 65 GG (Ressortprinzip im Rahmen von Kanzler Richtlinien und Kabinettsentscheidungen) überholt?, DÖV 1973, S. 1-15, 11.

19 Siehe z. B. den Antrag der CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag vom 01.07.2003 „Freiheit wagen – Bürokratie abbauen“, BT-Drs. 15/1330, S. 4.

werden. Die jeweils fachlich federführenden Ausschüsse werden sich in ihr Aufgabengebiet nicht hineinreden lassen. Ein Querschnittsausschuss zum Bürokratieabbau dürfte daher in der Praxis „als fünftes Rad am Wagen“ weitgehend leer laufen.

Als konzeptioneller Ausgangspunkt für die Institutionalisierung von Verwaltungsreform, Bürokratieabbau und Gesetzesfolgenabschätzung im Deutschen Bundestag bietet sich jedoch § 56 a GO BT an. Nach dieser Vorschrift obliegt es dem Ausschuss für Forschung, Technologie und Technikfolgenabschätzung, Technikfolgenanalysen zu veranlassen und für den Deutschen Bundestag aufzubereiten und auszuwerten. Entsprechend diesem Regelungsvorbild sollten die Veranlassung, Aufbereitung und Auswertung von Konzepten und Studien zur Verwaltungsreform und zum Bürokratieabbau dem Innenausschuss sowie zur Gesetzesfolgenabschätzung und Deregulierung dem Rechtsausschuss übertragen werden. Darüber hinaus empfiehlt es sich, zur Stärkung der Aufgabenwahrnehmung in beiden Ausschüssen jeweils ständige Unterausschüsse für diese Aufgaben einzurichten. Um die Sachnähe und politische Anbindung der Konzepte und Vorschläge der Unterausschüsse zu gewährleisten, sollten im konkreten Fall jeweils Mitglieder der hauptbetroffenen Fachausschüsse in den Unterausschüssen mitwirken.

Schließlich würde es sich empfehlen, die Aufgaben der Gesetzesfolgenabschätzung und Deregulierung auch im Bundesrat, und zwar im Rechtsausschuss, zu institutionalisieren. Dagegen kommt eine Institutionalisierung von Aufgaben der Verwaltungsreform und des Bürokratieabbaus auf Bundesebene für den Bundesrat nicht in Betracht. Denn diese Aufgaben sind keine Länderangelegenheit, sondern ausschließlich Sache des Bundes.

Die Verwirklichung der vorstehenden Institutionalisierungsvorschläge würde vermutlich zu einer begrenzten Aufgabenzentralisierung und damit Machtveränderung in der Bundesregierung und im Parlament führen, allerdings ohne deren Grundstrukturen und Funktionsweise in Frage zu stellen. Sollen Bürokratieabbau und Deregulierung mehr als bloße Reformsymbolik darstellen, wird man um solche oder ähnliche Institutionalisierungsmaßnahmen nicht herum kommen.