

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 177

Bürokratieabbau zwischen Verwaltungsreform und Reformsymbolik

**Beiträge zum Forum „Bürokratieabbau:
Verwaltungsreform oder Reformsymbolik?“
vom 7. bis 8. Oktober 2004 an der Deutschen
Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer**

Herausgegeben von

Eberhard Bohne



Duncker & Humblot · Berlin

Bürokratieabbau zwischen Verwaltungsreform und Reformsymbolik

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 177

Bürokratieabbau zwischen Verwaltungsreform und Reformsymbolik

Beiträge zum Forum „Bürokratieabbau:
Verwaltungsreform oder Reformsymbolik?“
vom 7. bis 8. Oktober 2004 an der Deutschen
Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

Herausgegeben von

Eberhard Bohne



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2006 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Color-Druck Dorfi GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0561-6271

ISBN 3-428-11862-6

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Alle Welt fordert den Abbau von Bürokratie. Hiervon wird eine Belebung der Wirtschaft und die Sanierung der Staatshaushalte erwartet. Man sollte meinen, dass weitgehende Einigkeit darüber herrscht, welche organisatorischen und rechtlichen Maßnahmen getroffen werden müssen, um überflüssige Verwaltungsstrukturen und Rechtsvorschriften zu beseitigen. Das Gegenteil ist der Fall. Weil hinter fast jeder Verwaltungsstruktur und Rechtsvorschrift spezielle Interessen stehen, die vom Status quo profitieren, wird die öffentliche Diskussion durch eine Art doppelte Moral geprägt: Bürokratieabbau und Deregulierung – ja, aber bitte nicht in meinem Interessenbereich, sondern anderswo.

Vor diesem Hintergrund wurde auf einem Forum am 7. und 8. Oktober 2004 an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer die Frage diskutiert: Bürokratieabbau – Verwaltungsreform oder Reformsymbolik?

An Beispielen aus Bund und Ländern wurde erörtert, welche Formen von Bürokratie abbauwürdig sind und inwieweit die getroffenen oder eingeleiteten Maßnahmen Bürger und Verwaltung entlasten. Auf besonderes Interesse stießen die Fragen nach der Deregulierungsfunktion der Gesetzesfolgenabschätzung, der Rolle der EU beim Bürokratieabbau und den Möglichkeiten, die Aufgabe „Bürokratieabbau“ im Parlament zu institutionalisieren.

Ich danke meinen Mitarbeiterinnen Assessorin Carolin Tegeler und Karin Schmid für die Redaktion dieses Tagungsbandes. Die Herstellung der Druckfassung lag in den bewährten Händen von Karin Schmid.

Speyer, im September 2005

Eberhard Bohne

Inhaltsverzeichnis

Kriterien und institutionelle Voraussetzungen des Bürokratieabbaus	
Von <i>Eberhard Bohne</i>	9
Initiative Bürokratieabbau der Bundesregierung: Stand und Entwicklung	
Von <i>Beate Lohmann</i>	21
Probleme bei der Anwendung des Vergaberechts aus der Sicht einer Beschaffungsbehörde	
Von <i>Roderich Egeler</i>	33
Probleme bei der Anwendung des Vergaberechts aus Sicht eines Projektträgers	
Von <i>Gotthold Balensiefen</i>	43
Verschlinkung des Vergaberechts	
Von <i>Fridhelm Marx</i>	51
Die Beleihung privater Unternehmen mit öffentlichen Aufgaben als Bürokratie-Vermeidungsstrategie? – Erfahrungen der Deutschen Akkreditierungs- und Zulassungsgesellschaft für Umweltgutachter mbH (DAU)	
Von <i>Markus Racke</i>	59
Entbürokratisierung durch Rechtskodifikation – Zur Vereinfachung und Vereinheitlichung des deutschen Akkreditierungswesens	
Von <i>Norbert Barz</i> und <i>Ingo Ruthemeier</i>	77
Aufgabenabbau, Verwaltungsvereinfachung und Bürokratieabbau auf Landesebene	
Von <i>Walter Christl</i>	87
Die Gesetzesfolgenabschätzung (GFA) als Instrument zur Vermeidung und Verminderung von Rechtsvorschriften?	
Von <i>Götz Konzendorf</i>	103

Bessere Rechtsetzung bei der Europäischen Union – Stand der Umsetzung und
Ausblick zu Initiativen der Europäischen Kommission zur Rechtsvereinfachung
und Gesetzesfolgenabschätzung

Von *Dominik Böllhoff* 123

Podiumsdiskussion:

„Möglichkeiten und Zweckmäßigkeit der Institutionalisierung von Deregulierungsauf-
gaben im Deutschen Bundestag und im Bundesrat“

Mit *Georg-Berndt Oschatz, Andrea Voßhoff* und *Ernst Ulrich von Weizsäcker*

Moderation: *Eberhard Bohne* 135

Sachverzeichnis 169

Verzeichnis der Autoren und Podiumsdiskussionsteilnehmer 173

Kriterien und institutionelle Voraussetzungen des Bürokratieabbaus

Von Eberhard Bohne

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 Ge-

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 beseren 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; *Helmuth 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.

setzung“ hat die Kommission Vorschläge zur Deregulierung und zu bürger-nahen 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 Arbeits-

gruppe 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 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 Gesichtspunkte zur Identifizierung von Bürokratisierung und Entbürokratisierung aufgezeigt werden, die man zur Beurteilung der in den Beiträgen dargelegten Aktivitäten heranziehen kann.

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.