STANDPUNKT

# Bürokratismus – Ursachen und Lösungsvorschläge

**Das Übersteigern von Bürokratie hat in Deutschland inzwischen ein Maß erreicht, das die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit des Mittelstands gefährdet und zur Politikverdrossenheit beiträgt, die zunehmend ihren Kanal in Protestparteien findet. Für einen kleineren Handwerksbetrieb etwa sind die zahlreichen Dokumentations- und Informationspflichten gegenüber Behörden kaum noch zu überblicken. Hinzu kommen strenge Auflagen von Gewerbeaufsicht und Berufsgenossenschaft. Obendrein klingelt auch noch (bewaffnet) der Zoll, um die Einhaltung des Mindestlohngesetzes zu überprüfen. Gerade in Krisenzeiten ist es aber wichtig, insbesondere kleine Unternehmen von Bürokratie zu entlasten.**

© Sandra Wolf Fotografie

**Dr. Gisela Meister-Scheufelen**
Vorsitzende des Normenkontrollrats Baden-Württemberg

Bürger und vor allem die Wirtschaft ärgern sich über eine Vielzahl von Dokumenten, die sie bei Anträgen für Leistungen oder Genehmigungen persönlich in Papierform vorlegen müssen. Oft sind sogar Daten anzugeben, die längst bei anderen Behörden vorliegen. Vor allem kleinere Betriebe, bei denen häufig der Inhaber selbst für die Erfüllung bürokratischer Pflichten zuständig ist, klagen über eine kaum mehr zu überblickende Masse an Informations- und Dokumentationsanforderungen gegenüber öffentlichen Stellen. Für Handwerksbetriebe wird das Geschäft immer unattraktiver: Bei ohnehin zunehmendem Fachkräftemangel tut die Bürokratie ein Übriges. Obwohl der Bund seit 2006, Sachsen seit 2016 und Baden-Württemberg seit 2018 systematisch bei der Rechtsetzung die Gesetzesfolgen transparent machen und dabei durch unabhängige Normenkontrollräte unterstützt werden, werden die Ursachen für die Überbürokratisierung im Land noch nicht ausreichend beseitigt. Sie lassen sich durch die folgenden Phänomene erklären, denen in vielen Fällen aber durch entsprechende Maßnahmen zur Bürokratieentlastung begegnet werden könnte:

### 1. Die Gesetzesflut der Politik

Während die Bundesländer immer mehr Gesetzgebungskompetenzen verlieren, sind die Europäische Union und der Bund umso aktiver. Das Gesetz ist das entscheidende Instrument der Politik, Probleme zu lösen und auf erfolgreiches politisches Handeln verweisen zu können, zumal weder der Bund und erst recht nicht die EU über eigene Vollzugsverwaltungen verfügen. Vorschriften des Bundes und der EU werden erlassen, ohne dass ausreichend geprüft wird, ob sie in der Praxis umsetzbar sind und zu welchem Aufwand sie für die Verwaltungen vor Ort führen. Für die Normadressaten wird es zunehmend schwieriger, einen Überblick über ihre Rechte und Pflichten zu behalten.

Enorme Herausforderungen wie Klimaschutz, Migration, Globalisierung, technologischer Wandel sowie die Komplexität der Themen, wie zum Beispiel der Cyberkriminalität und des Kulturverfalls im Internet, setzen den Gesetzgeber immer stärker unter Handlungsdruck. Hinzu kommt, dass er mitunter seltene Unglücksfälle aus politischen Gründen zum Anlass nimmt, Sicherheitsanforderungen für alle massiv zu verschärfen.

**Vorschlag zur Bürokratieentlastung:**
Um zumindest einen Überblick über die Gesetzesflut zu gewährleisten, könnten zielgruppengerechte zentrale Internet-



© 2021 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

plattformen die Betroffenen übersichtlich und verständlich über ihre bürokratischen Pflichten informieren, die Gesetzesgrundlagen erläutern und gleichzeitig Merkblätter und Checklisten zu einzelnen Themenbereichen zur Verfügung stellen. Die Betroffenen würden dadurch zeitlich entlastet, da sich die Einarbeitungszeit in gesetzliche Anforderungen und Verordnungen reduziert. Eine wirkungsvolle Entlastung würde allerdings nur durch eine Zielvorgabe für die Senkung von Bürokratiekosten erreicht.

### 2. Perfektionismus und übertriebenes Sicherheitsdenken der Verwaltung

Die Gesetzesflut führt dazu, dass die Verwaltungen der Länder und Kommunen die Normadressaten mit sanktionsbelasteten Dokumentationspflichten überschütten, die der Verwaltung die Kontrolle erleichtern sollen.

Nach dem Mindestlohngesetz muss der Arbeitgeber wöchentlich die Arbeitszeiten der geringfügig beschäftigten Arbeitnehmer aufzeichnen und die Aufzeichnungen mindestens zwei Jahre aufbewahren; bei Verstößen drohen Bußgelder bis zu 30.000 Euro. Gleichzeitig wurde das Personal beim Zoll, der für die Überwachung zuständigen (Bundes-)Behörde, massiv aufgestockt. Die wöchentliche Dokumentationspflicht und die Bußgeldandrohung sollen sicherstellen, dass das Gesetz auch wirklich eingehalten wird. Der darin zum Ausdruck kommende Perfektionismus als typisch deutsche Eigenschaft kann die Vorschriften teilweise noch komplizierter machen, als sie eigentlich sind.

## Bürokratieabbau im Bäckerhandwerk: Einsparungen in Millionenhöhe möglich

Im Jahr 2020 hat der Normenkontrollrat Baden-Württemberg eine Studie zur Bürokratiebelastung im Bäckerhandwerk durchgeführt und Entlastungsvorschläge formuliert. Dabei wurde er von der KPMG AG Wirtschaftsprüfungsgesellschaft beraten.

Neben gesamtwirtschaftlichen Aspekten untersucht der Normenkontrollrat auch branchenspezifische Belastungen. Die Einführung der Belegausgabepflicht („Bonpflicht“) und die begleitenden Diskussionen waren der Anlass für diese Untersuchung.

**Die Ergebnisse der Studie zeigen:**

**12,5 Stunden pro Woche:** So viel Zeit muss gemäß einer repräsentativen Onlinebefragung in Baden-Württemberg ein Bäckereibetrieb pro Woche in die Erfüllung bürokratischer Pflichten investieren. Dabei sind es gerade bei den kleineren Betrieben die Inhaberinnen und Inhaber selbst, die diese Aufgaben neben ihrer eigentlichen Tätigkeit in der Backstube erfüllen müssen.

**Der Gesamtüberblick fehlt:** Vor allem die Vielzahl bürokratischer Pflichten belastet die Betriebsinhaberinnen und -inhaber. Oftmals haben sie zu wenig Verständnis von ihren Rechten und Pflichten und kennen die gesetzlichen Grundlagen bestimmter bürokratischer Anforderungen nicht.

**Belegausgabepflicht kostet das Bäckerhandwerk über 9 Millionen Euro pro Jahr:** Der Bondruck und die Übergabe an den Kunden nehmen zwar nur wenig Zeit in Anspruch. Aufgrund der Häufigkeit des Vorgangs in Verbindung mit den Sachkosten für das benötigte Bonpapier entstehen aber Bürokratiekosten von rund 9,4 Millionen Euro pro Jahr für die Bäckereien in Baden-Württemberg. Hinzu kommen zum Teil gestiegene Müllgebühren, da das von den Kunden in den allermeisten Fällen zurückgelassene Bonpapier als Restmüll entsorgt werden muss, der in Bäckereibetrieben zuvor nur in geringen Mengen anfiel.

**Bis zu 70 Millionen Euro Entlastung möglich:** Mit entsprechenden Maßnahmen zur Bürokratieentlastung könnte das Bäckerhandwerk in Baden-Württemberg in den nächsten fünf Jahren um rund 70 Millionen Euro entlastet werden. Hierzu zählen Maßnahmen, die schriftliche Dokumentationspflichten auf das Notwendige reduzieren, kleine Betriebe möglicherweise ganz von bestimmten Dokumentationspflichten befreien, verstärkt auf den Einsatz digitaler Systeme setzen und durch bessere Fristsetzung den Arbeitsaufwand reduzieren.

**Normadressaten besser informieren:** Mit einer zentralen Informationsplattform könnten Bäckereibetriebe übersichtlich und verständlich über ihre bürokratischen Pflichten informiert werden und gleichzeitig Zugang zu den wichtigsten Merkblättern und Checklisten erhalten. Eine solche digitale Plattform könnte aufgrund verringerter Rückfragen auch die Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter entlasten und zudem branchenübergreifend eingesetzt werden.

**Bessere Kommunikation durch verständliche Behördenschreiben und -formulare:** Die befragten Betriebsinhaberinnen und -inhaber halten Formulare, Behördenschreiben und Hinweisblätter für zu kompliziert. Durch einfache Sprache und verständliche Formulierungen könnten Missverständnisse, häufige Nachfragen bei Behörden, die Übererfüllung bürokratischer Pflichten oder aber die Nichterfüllung mit entsprechenden Bußgeldern vermieden werden.

Die Studie ist auf der Website des Normenkontrollrats Baden-Württemberg unter www.normenkontrollrat-bw.de zum kostenlosen Download verfügbar.

© 2021 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.

Bei Verwaltungsentscheidungen sind immer stärker ein überspitzter Formalismus und eine Reduzierung von Ermessensentscheidungen zu Lasten des Normadressaten zu beobachten. Verwaltungsbeschäftigte gehen „auf Nummer sicher", um unter allen Umständen Fehler zu vermeiden. Dies mag auf einem grundsätzlichen Sicherheitsdenken beruhen, das auch in der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft zu beobachten ist. Hinzu kommt, dass unter Mitarbeitern der öffentlichen Verwaltung Beispiele die Runde machen, Führungskräfte würden sich bei Kritik nicht immer vor ihre Mitarbeiter stellen und Beamte würden bei Schadensfällen persönlich in Haftung genommen.

Vorschlag zur Bürokratieentlastung:
Behörden sollten auf ein unnötig formalistisches Vorgehen verzichten. Wo möglich, können schriftliche Dokumentationen, die einem Kontrollnachweis dienen, durch andere, für den Zweck der Regelung viel besser geeignete Systeme ersetzt werden. Ein Beispiel hierfür ist die Umsetzung von Vorschriften der EU zur Lebensmittelhygiene. So schreibt etwa die EU in der entsprechenden Verordnung keine konkreten Dokumentationspflichten vor, sondern fordert die Implementierung von Systemen der Eigenkontrolle in den betroffenen Betrieben. Lebensmittelkontrolleure verlangen als Nachweis der Eigenkontrolle aber regelmäßig schriftliche Dokumentationen (zum Beispiel die tägliche Dokumentation der Kühltemperatur als Nachweis zur Einhaltung der Kühlkette). Eine Eigenkontrolle ließe sich jedoch wesentlich effektiver durch elektronische Warnmechanismen bei Abweichungen von der vorgeschriebenen Kühltemperatur umsetzen.

Eine Beschränkung von Vorschriften auf Problembranchen könnte zusätzlich zur Bürokratieentlastung beitragen.

## 3. Fehlende Praxisnähe und unzureichende Kundenorientierung

Die Lebenslagenbefragung 2019 des Statistischen Bundesamtes hat erneut gezeigt, dass die Unverständlichkeit von Gesetzen und Formularen von Bürgern und Unternehmen als eines der größten Bürokratieprobleme wahrgenommen wird. In Behördenschreiben ist oft die zentrale Botschaft nicht eindeutig zu erkennen, was zu Missverständnissen oder Rückfragen bei den zuständigen Ämtern führt. Auch wenn man dem Gesetzgeber und der Verwaltung zugutehalten muss, dass juristisch einwandfreie rechtssichere Formulierungen nur schwerlich der Umgangssprache zugänglich sind und nicht selten die Rechtsprechung selbst juristischer Kompliziertheit Vorschub leistet, könnten Vorschriften und behördliche Texte wesentlich verständlicher formuliert werden.

Die fehlende Kundenorientierung drückt sich auch darin aus, dass es zum Beispiel vielfach immer noch an zentralen Ansprechpartnern in Behörden fehlt, die die Antragsteller – wenn diese es, wie bei Bauverfahren, mit mehreren Ämtern zu tun haben – begleiten und unterstützen.

Vorschlag zur Bürokratieentlastung:
Allein Infografiken könnten vieles verständlicher machen. In Behördenschreiben sollte die zentrale Botschaft am Anfang stehen sowie direkt und so kurz wie möglich formuliert sein, idealerweise ohne Rechtsgrundlagen zu zitieren. Der Empfänger eines Schreibens sollte auf den ersten Blick erkennen können, ob bzw. zu welcher Handlung er aufgefordert wird. In verpflichtenden Seminaren sollten Verwaltungsbeschäftigte daher in der Verständlichkeit der Rechts- und Behördensprache geschult werden. Rechtstexte könnten mit begleitenden Informationen in einfacher und verständlicher Sprache erläutert werden. Bei Formularen sollte es Ausfüllanleitungen geben, eine telefonisch direkt erreichbare Ansprechperson sollte für Rückfragen benannt sein. All dies spart nicht nur Einarbeitungszeit für Betroffene, sondern reduziert auch den Aufwand für Verwaltungsbeschäftigte, da mit weniger Missverständnissen und Rückfragen zu rechnen ist.

## 4. Ineffiziente Verfahren mangels Digitalisierung

Im Bereich E-Government steht Deutschland im Ranking der EU-Länder auf Platz 21 (DESI Report 2020 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 die klassische Schriftform.

Vorschlag zur Bürokratieentlastung:
Digitalisierung heißt für die Verwaltung, die Dienstleistungen vom Nutzer aus zu denken und zu organisieren. Dies verlangt eine weitreichende Verwaltungsmodernisierung. Dabei geht es nicht nur um die Digitalisierung bislang analoger Antrags- und Genehmigungsverfahren, sondern auch um eine digitale Transformation in der Aufbau- und Ablauforganisation der öffentlichen Verwaltung. Auch das Once-Only-Prinzip, wonach dieselben Angaben nur noch einmal an eine öffentliche Stelle übermittelt werden müssen, zählt zu einer nutzerorientierten und digitalisierten Verwaltung.

## Regierungsprogramme für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung

Im Bund und in mehreren Bundesländern beraten Normenkontrollräte, Clearingstellen und unabhängige Beauftragte die Regierung bei ihren Maßnahmen zum Bürokratieabbau und für eine bessere Rechtsetzung. Aktuell wurden auf Bundesebene mit dem Bürokratieentlastungsgesetz III und in Baden-Württemberg mit dem Arbeitsprogramm für Bürokratieabbau 2019/2020 wirksame Maßnahmen zur Senkung von Bürokratiekosten getroffen. Dies sind wichtige Entscheidungen, die aber allein noch nicht zu einem nachhaltigen Bürokratieabbau führen. Außerdem bleibt das Problem, dass insbesondere die Kostentreiber beim Vollzug von Bundes- und EU-Recht auf den unteren föderalen Ebenen noch nicht ausreichend identifiziert sind. Wichtig wäre es, die Ursachen der Belastungen durch die Rechtsetzungen bei der Wirtschaft, den Bürgerinnen und Bürgern sowie der vollziehenden Verwaltung selbst weiter zu erforschen. Vor allem sollte mehr Transparenz über das Zusammenwirken von Rechtsvorschriften, Verwaltungsvollzug und weiteren Quellen, wie der Rechtsprechung, technischen Normen und halbstaatlichen Organisationen, erzeugt werden.



© 2021 Institut für den öffentlichen Sektor e.V. Alle Rechte vorbehalten.