Ursachen des Bürokratismus

Dr. Gisela Meister-Scheufelen

Die Übersteigerung von Bürokratie hat in Deutschland inzwischen ein Maß erreicht, das die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit des Mittelstands gefährdet und bei Bürgerinnen und Bürgern viel Ärger auslöst, dass immer mehr ihre Stimme Protestparteien geben und damit die Demokratie gefährden.

Was soll ein Handwerksbetrieb mit fünf Mitarbeitern davon halten, wenn sich bei ihm zwei bewaffnete Zollangestellte wegen des Mindestlohngesetzes, Mitarbeiter der Gewerbeaufsicht wegen der Abfallbeseitigung und der Sachverständige der Berufsgenossenschaft wegen des kleinen Anbaus die Klinke in die Hand geben und der Betriebsprüfer seinen Besuch angekündigt hat?

Bürger ärgern sich über eine Vielzahl von Dokumenten, die sie bei Anträgen für Leistungen persönlich in Papierform vorlegen müssen, obwohl die Daten bei anderen Behörden bereits vorliegen.

Obwohl der Bund seit 2006, Sachsen seit 2016 und Baden-Württemberg seit 2018 gegen das Problem angehen, indem sie systematisch bei der Rechtsetzung die Gesetzesfolgen transparent machen und durch einen unabhängigen Normenkontrollrat unterstützt werden, werden die Ursachen für diese Überbürokratisierung noch nicht ausreichend beseitigt. Sie liegen in folgenden Phänomenen:

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. Die enormen Herausforderungen: Klimaschutz, Migration, Globalisierung, technologischer Wandel sowie die Komplexität der Themen, wie z.B. der Cyberkriminalität und des Kulturverfalls im Internet, setzen den Gesetzgeber immer stärker unter Handlungsdruck. Hinzu kommt, dass er seltene Unglücksfälle aus politischen Gründen zum Anlass nimmt, Sicherheitsanforderungen generell massiv zu verschärfen.

Die Gesetzesflut führt schließlich dazu, dass die Verwaltungen der Länder und Kommunen aufgrund Personalmangels nicht mehr in der Lage sind, den Vollzug selbst zu kontrollieren. Vielmehr werden Normadressaten mit sanktionsbelasteten Dokumentationspflichten überschüttet, die der Verwaltung die Kontrolle erleichtern sollen. Zudem werden immer mehr Vorschriften des Bundes und der EU erlassen, ohne dass ausreichend geprüft wird, ob sie in der Praxis umsetzbar sind und zu welchem Aufwand sie für die Verwaltungen vor Ort führen.

2. Perfektionismus und Misstrauen der Politik

Noch belastender als die Vielzahl der Gesetze ist für den Mittelstand deren Detaillierungsgrad. Nach dem Mindestlohngesetz muss der Arbeitgeber wöchentlich die Arbeitszeiten der Arbeitnehmer aufzeichnen und die Aufzeichnungen mindestens 2 Jahre aufbewahren. Bei Verstößen gegen die Aufzeichnungspflicht 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 gilt als deutsche Schwäche. Eine Beschränkung der Vorschriften auf Problembranchen und bürokratieärmere Verfahren der Arbeitszeiterfassung wurden verworfen.

3. Übertriebenes Sicherheitsdenken der Verwaltung

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 Sicherheitsdenken beruhen, das auch in der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft zu beobachten ist. Hinzu kommt, dass Beispiele die Runde machen, Führungskräfte würden sich bei Kritik nicht immer vor ihre Mitarbeiter stellen und Beamte würden bei Schadensfällen persönlich in Haftung genommen.

Geltz
Umwelt-Technologie
clevere Lösungen für ihre Abfälle
peter.mueller@geltz.com
Kerschensteinerstr. 6 ◆ 75417 Mühlacker
Tel. (07041) - 829910-0 ◆ Fax: (07041) - 829910-27
www.geltz.com

Ihr Entsorgungs-Profi
wir entsorgen fachgerecht:
- galv. Bäder und Spülen
- Beizen und Metallsalzlösungen
- Säuren und Laugen
- Öle, Emulsionen und Öl-Wasser-Gemische
- Benzine, Verdünnungen, Lösemittel
- Chemikalienreste und Laborchemie

4. Fehlende Praxisnähe und unzureichende Kundenorientierung

Die Lebenslagenbefragung des Statistischen Bundesamtes 2019 hat erneut gezeigt, dass die Unverständlichkeit von Gesetzen und Formularen als eines der größten Bürokratieprobleme wahrgenommen wird. 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. So könnten häufig allein Infographiken vieles verständlicher machen.
Die fehlende Kundenorientierung drückt sich auch darin aus, dass es z.B. vielfach immer noch an zentralen Ansprechpartnern in Behörden fehlt, die den Antragsteller, wenn er es, wie bei Bauverfahren, mit mehreren Ämtern zu tun hat, begleiten und unterstützen.

5. Ineffiziente Verfahren mangels Digitalisierung

Deutschland steht bei EGovernment im Ranking der 28 EU-Länder auf Platz 24 (DESI Report 2019 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 das Schrifterfordernis. Dabei geht es nicht nur um die Digitalisierung von bislang analogen Antrags- und Genehmigungsverfahren, sondern um eine digitale Transformation in der Aufbau- und Ablauforganisation der öffentlichen Verwaltung. Digitalisierung heißt für die Verwaltung, die Dienstleistungen vom Nutzer aus zu denken und zu organisieren. Dies verlangt eine weitreichende Verwaltungsmodernisierung. Diese Reform steht noch bevor, und sie betrifft vor allem die Landes- und Kommunalverwaltungen.

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 einer besseren 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 bei der Wirtschaft, den Bürgerinnen und Bürgern sowie der vollziehenden Verwaltung selbst durch die Rechtsetzungen weiter zu erforschen und vor allem mehr Transparenz über das Zusammenwirken von Rechtsvorschriften, Verwaltungsvollzug und weiteren Quellen, wie der Rechtsprechung, technischer Normen und halbstaatlichen Organisationen zu schaffen.

Dr. Gisela Meister-Scheufelen,
Gisela.Meister-Scheufelen@nkr.bwl.de,
www.normenkontrollrat-bw.de