

## „Ohne Druck von außen können wir Bürokratie nicht abbauen“

Unpünktliche Züge, schleppende Digitalisierung und lahme Ämter: Die Bundesrepublik scheint sich derzeit selbst in die Knie zu zwingen. Deutschlands führende Verwaltungswissenschaftlerin Sabine Kuhlmann sprach mit Nordkurier-Reporter Carsten Korfmacher über mögliche Auswege aus der deutschen Bürokratie-Misere.

**Das Thema Bürokratieabbau wird seit Jahrzehnten intensiv diskutiert, trotzdem hat man das Gefühl, dass es immer schlimmer wird. Welchen Schaden richtet eine ausufernde Bürokratie an?**

Die Schäden entstehen auf mehreren Ebenen. Zum einen erleben wir hautnah, dass wichtige Investitionen in die Infrastruktur getätigt werden müssen. All dies wird durch bürokratische Belastungen und Überregulierung behindert. Dadurch entsteht nicht nur ein monetärer Schaden, weil sich Planungs- und Genehmigungsverfahren endlos hinziehen oder Investoren abgeschreckt werden. Es werden auch dringende politische Handlungen verlangsamt oder gar unmöglich gemacht.

Darüber hinaus entsteht ein gesellschaftlicher Schaden. Wenn bei den Bürgern der Eindruck entsteht, dass die Verwaltung nicht mehr handlungsfähig ist, schwindet das Vertrauen in die staatlichen Institutionen und damit in die Demokratie und den Rechtsstaat. Eine ausufernde Bürokratie ist somit kein abstraktes, sondern ein sehr praktisches politisches Problem.

**Woran genau hapert es?**

Oft ist der Regulierungsaufwand sehr hoch. Nehmen wir mal so etwas wie ein Infrastrukturverfahren, zum Beispiel den Windradausbau. Da sind verschiedenste Verwaltungsebenen involviert, in den Kommunen, den Ländern und im Bund. Außerdem gibt es viele Beteiligte, die eigene Interessen vertreten: Gemeinden, Unternehmen, Umweltverbände, ortsansässige Bürger und so weiter. Die genießen alle einen Rechtsschutz und haben somit ein Mitspracherecht. Das ist auf der einen Seite gut, auf der anderen verzögert es aber diese Verfahren.

**Man kann also Bürokratie nicht abbauen, ohne gleichzeitig auch Rechte abzubauen?**

Man muss einen Mittelweg finden. Zum Beispiel könnte man einen Zeitpunkt festlegen, ab dem keine rechtlichen Einwände gegen Infrastrukturprojekte mehr möglich sind. Und man müsste solche Projekte auch über digitale Plattformen abwickeln, nicht auf Papier, wie es derzeit gemacht wird. Außerdem sollten verstärkt Projektmanager eingesetzt werden, die den Verfahrensverlauf steuern. Mit politischem Willen könnte viel getan werden, ohne Bürgerrechte einzuschränken.

**Sie glauben also, dass der politische Wille fehlt?**

Ich glaube, dass das grundlegende Problem ist, dass Entbürokratisierung ein Querschnittsthema ist. Es ist keinem klassischen Ressort oder Politikfeld zugeordnet, sondern läuft übergreifend, so ähnlich wie Fragen der Digitalisierung. Und solche Themen haben es in der Regierung schwer, weil sich keiner so richtig zuständig fühlt. Es gibt keine Institution oder Organisation, deren einzige Aufgabe es ist, sich um Reformen zu kümmern und Druck auf die Politik auszuüben. In der Wissenschaft nennen wir ein solches Themenfeld „institutionell schwach“. Der Nationale Normenkontrollrat ist hier ein wichtiger Hebel, um das Thema institutionell „aufzurüsten“.

**Das fehlende Gefühl von Zuständigkeit steht in einem dramatischen Widerspruch zum Empfinden in der Bevölkerung: Viele Bürger haben das Gefühl, dass sich das Land vollständig selbst blockiert, während die Krisen der Welt über uns hineinbrechen.**

Dieses Empfinden ist teilweise richtig. Denn die weiterführende Erklärung für den schleppenden Bürokratieabbau ist, dass Regulierung tief in der deutschen Verwaltungskultur verankert ist. Das kann man nicht einfach wegrationalisieren. Die handelnden Akteure haben oft einen juristischen Hintergrund und ticken entsprechend. Da geht es in erster Linie um rechtliche Sicherheit, nicht um Schnelligkeit, Effizienz, Problemorientierung oder Bürgernähe. Es braucht also in der Verwaltung nicht nur eine gesündere Mischung an Berufshintergründen, sondern die Mitarbeiter müssten auch viel breiter ausgebildet werden.

**Ist die Verwaltung denn überhaupt reformwillig? Durch die Digitali-**

**sierung könnten schließlich viele Angestellte überflüssig werden.**

Es gibt in der Tat gewisse Beharrungskräfte in der Verwaltung. Das hat aber weniger damit zu tun, dass sich Mitarbeiter durch Reformen überflüssig machen würden, sondern dass Reformen zusätzlich zur normalen Arbeit umgesetzt werden müssen. Die Gesetze ändern sich ständig, alles wird komplizierter und der Personalkörper schrumpft. Durch diese Arbeitsverdichtung schwindet einfach die Bereitschaft, etwas zu verändern. Ohne Druck von außen können wir Bürokratie nicht abbauen.

**Wir sprechen hier von Steuergeldern, die eingespart würden, wenn die Verwaltungen effektiver funktionieren.**

Das ist richtig, in der Verwaltungsmodernisierung schlummert ein enormes Einsparpotenzial. Wenn man funktionierende digitale Verfahren hätte, wenn man Doppelstrukturen abbauen könnte, dann könnte viel eingespart werden. Aber all dies wird nur halbherzig angegangen, so dass tendenziell sogar ein Mehraufwand entsteht, weil die Arbeit nun sowohl analog als auch digital erledigt wird. In einer idealen Welt wäre die Digitalisierung fantastisch, aber in der Realität bleiben wir auf halbem Weg stecken. Es gibt so viele schlaue Vorschläge, aber vieles wird einfach nicht umgesetzt.

**Hat die Bürokratie mittlerweile ein Eigenleben entwickelt, eine eigene innere Logik, die man von außen kaum aufbrechen kann?**

Diese These hat schon der Soziologe Max Weber vertreten, nämlich dass die Bürokratie eigendynamisch wuchert, bis sie von außen kaum mehr kontrolliert werden



FOTO: © RDNZL - STOCK.ADOBE.COM

kann. Da ist was dran. Umso wichtiger ist es, dass Druck von außen kommt. Das ist schließlich auch aus politischer Sicht nicht trivial. Denn wenn die Politik die Verwaltung nicht mehr steuern kann, weil diese ein Eigenleben führt, dann ist politische Kontrolle nicht mehr möglich.

Hinzu kommt ein weiteres Problem: Die Behörden müssen teils bestimmte Regeln ignorieren oder sich in rechtlichen Grauzonen bewegen, um überhaupt noch Entscheidungen treffen zu können und zu funktionieren. Es gibt so viele Regeln und Gesetze, die teils auch noch widersprüchlich sind, dass viele Verwaltungen gezwungen sind, sich in die „pragmatische Illegalität“ zu begeben: Sie sind nur noch entscheidungsfähig, wenn sie bestimmte Regeln nicht anwenden.

**Haben wir auf nationaler Ebene überhaupt noch Kontrolle über die Bürokratie? Schließlich entstehen viele Gesetzesvorhaben auf EU-Ebene.**

Gemessen am Erfüllungsaufwand, den Gesetze und Verordnungen für Wirtschaft, Bürger und Verwaltung mit sich bringen, kommen mehr als 50 Prozent dieser Folgekosten aus dem EU-Recht. Direkte Kontrolle haben wir also nur noch über weniger als die Hälfte. Das heißt aber

nicht, dass wir nicht wenigstens versuchen sollten, Bürokratie in nationalem Recht abzubauen. Und zweitens fällt EU-Recht auch nicht vom Himmel. Es ist die Aufgabe deutscher Europapolitiker, in den jeweiligen EU-Arbeitsgruppen frühzeitig Einfluss zu nehmen. Das wird meines Erachtens viel zu wenig getan. Es müsste ein viel entschiedeneres Auftreten von deutscher Seite gegen Überregulierung auf EU-Ebene geben. Denn auch dadurch verlieren Bürger das Vertrauen in staatliche Institutionen.

**Wie kommt man nun raus aus der Misere? Könnte man zum Beispiel eine Art Bürokratiepause einlegen? Oder Sonderwirtschaftszonen ausweisen, in denen mal zwei Jahre lang nicht reguliert wird?**

Andere Länder haben das tatsächlich getan. In Schweden gab es zum Beispiel das Experiment der freien Kommunen. Dort wurden einige Gemeinden von bestimmten staatlichen Regulierungen freigestellt. Und in der Tat war das ein Erfolg, man hat festgestellt, dass es gar nicht notwendig war, die Kommunen so eng zu regulieren. Ich finde diese Idee sehr gut. Allerdings ist das für Deutschland schon ein fast zu radikaler Ansatz. Dafür müsste man eine Risikobereitschaft mitbringen, die es in unserer Verwaltungskultur schlicht nicht gibt.

**Gibt es noch andere Ideen?**

Ich finde auch die Idee von zeitlich begrenzten Gesetzen gut. Das ist nicht neu, konnte sich in Deutschland aber nie durchsetzen. Ein Gesetz wird erlassen und zum Beispiel auf zwei Jahre begrenzt. Dann wird geprüft, ob sich das Gesetz bewährt hat. Und wenn es nicht aktiv verlängert wird, dann tritt es automatisch nach Fristende außer Kraft. In Deutschland tun wir uns mit experimentellen Regelungen zwar immer schwer. Aber wir sind jetzt an einem Punkt, an dem es so nicht weitergeht. Wir brauchen jetzt Fortschritte beim Bürokratieabbau.

**Kontakt zum Autor**  
c.korfmacher@nordkurier.de



Die gebürtige Torgauerin Sabine Kuhlmann gilt als eine der einflussreichsten deutschen Verwaltungswissenschaftlerinnen.

FOTO: PHOTOTHEK/T. TRUTSCHEL

### Zur Person

**Sabine Kuhlmann** (53) ist Professorin an der Universität Potsdam und hat dort den Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation inne. Kuhlmann ist seit 2011 Mitglied und seit 2017 stellvertretende Vorsitzende des „Nationalen Normenkontrollrats“. Der NKR ist ein zehnköpfiges, unabhängiges Beratergremium der Bundesregierung, dessen Verantwortung es ist, neue Gesetze und Verordnungen auf ihren Aufwand und ihre Kosten zu prüfen.