

31 ritten der
stischen Studiengesellschaft
Regensburg e.V. Heft 30

Gerrit Manssen

Verwaltungsrecht als Standortnachteil?

Möglichkeiten und Grenzen
des Bürokratieabbaus

31
PC
2900
J95
-30

C. H. Beck München

Verwaltungsrecht als Standortnachteil?

Möglichkeiten und Grenzen
des Bürokratieabbaus

Von

Dr. Gerrit Manssen

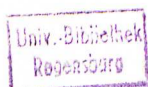
o. Professor an der Universität Regensburg



Verlag C.H. Beck München 2006

311 PC 2900 795-30

Vortrag
gehalten vor der Juristischen Studiengesellschaft Regensburg
am 15. November 2005



Verlag C.H.Beck im Internet:
beck.de

ISBN 3 406 54715 X

© 2006 Verlag C. H. Beck oHG
Wilhelmstraße 9, 80801 München
Druck und Bindung: Nomos Verlagsgesellschaft
In den Lissen 12, 76547 Sinzheim

Satz: Blay Satz GmbH, Dachau

Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier
(hergestellt aus chlorfrei gebleichtem Zellstoff)

Inhaltsverzeichnis

I. Einleitung	7
II. Problemaufriss: Die gefühlte Bürokratie	11
1. Ein paar Zahlenspiele	11
2. Bewertung	13
a) Unternehmensgründungen	13
b) Bürokratiekosten	15
III. Maßnahmen zum Bürokratieabbau	17
1. Der Bereich der Verwaltung selbst	17
a) Weniger Bürokratie durch weniger Bürokraten	17
b) Finanzielle Anreizsysteme	20
c) Schlanke Entscheidungsstrukturen	22
d) Fristen und Fiktionen	23
2. Bürokratieabbau im Bereich Gesetzgebung	26
a) Bürokratiekosten-TÜV	26
b) Befristung von Gesetzen	29
c) Reduzierung von Komplexität	34
3. Bürokratisierung durch Rechtsprechung	37
IV. Fazit	42

I. Einleitung

Ist Verwaltungsrecht ein Standortnachteil? Dieses Fazit könnte man ziehen, betrachtet man die Programme und Aussagen von Politikern und politischen Parteien aus der letzten Zeit gerade im Bundestagswahlkampf 2005. Zwar wird terminologisch nicht unmittelbar die „Verwaltung“ oder das „Verwaltungsrecht“ unter Beschuss genommen und stattdessen von „Bürokratie“ gesprochen. Hinter dem Begriff Bürokratie¹ verbergen sich aber Verwaltungsbehörden, die Verwaltungsrecht anwenden. Und auf die Bürokratie wird fleißig eingedroschen. CDU und CSU verfolgten im Wahlkampf zur Bundestagswahl 2005 das Motto „Freiheit wagen – Bürokratie abbauen“.² Die FDP forderte einen „Bürokratieabbau auf allen Ebenen“.³ Ohnehin vergeht kaum eine Woche, in der nicht irgendein Politik- oder Nachrichtenmagazin über den deutschen Bürokratiedschungel Klage erhebt. Die Wirtschaft fordert ebenfalls seit langem weniger Gesetze, weniger Genehmigungs-pflichten, schnellere Genehmigungsentscheidungen und nicht zu vergessen: zügigen Verwaltungsrechtsschutz.⁴

Bürokratieabbau ist kein neues Thema.⁵ Um ein paar Namen zu nennen: Es gab schon Schlichter-, Waffenschmidt-, Scholz-, Mandelkern- und Fuchs-Kommissionen. Auch in der Geschichte der bayerischen Verwaltung seit dem 2. Weltkrieg existierten quasi

¹ Der Begriff wird auf *de Gournay* zurückgeführt, vgl. *Kroker/Lichtblau/Röhl*, Abbau von Bürokratie in Deutschland – Mehr als die Abschaffung von Einzelvorschriften –, Gutachten für den Gemeinschaftsausschuss der Deutschen Gewerblichen Wirtschaft, August 2003, S. 15 (abrufbar unter: http://iwkoeln.de/data/pdf/content/abbau_buerokratie_gutachten.pdf).

² Vgl. BT-Drs. 15/1330, S. 1 ff.

³ Vgl. etwa NJW-aktuell Heft 34/2005, S. X.

⁴ Vgl. *Kroker/Lichtblau/Röhl* (o. Fn. 1) durchgehend.

⁵ Eine Aufzählung der diversen Kommissionen bei *Kroker/Lichtblau/Röhl* (o. Fn. 1), S. 137 ff. Gelegentlich wird der Begriff des Bürokratieabbaus gemieden und stattdessen von „Aufgabenkritik“ gesprochen, siehe *Schuppert*, Verwaltungswissenschaft, 2000, S. 980 f. Zur Vision des „schlanken Staates“ siehe auch *König/Füchtner*, „Schlanker Staat – eine Agenda der Verwaltungsmodernisierung im Bund“, 2000.

ständig Kommissionen zum Staatsabbau, zum Verwaltungsabbau, zur Verwaltungsmodernisierung oder Deregulierung.⁶ In jüngerer Zeit gewinnt das Thema aber anscheinend eine zusätzliche Dynamik.⁷ Was bisher geschah, war möglicherweise nur beredete Tatenlosigkeit. Jetzt werden konkrete Maßnahmen ergriffen. Baden-Württemberg hat einen Landesbeauftragten für Bürokratieabbau, Deregulierung und Aufgabenabbau (Ombudsmann) eingesetzt.⁸ Brandenburg plant ein Bürokratieabbaugesetz für den Herbst 2005, in Sachsen hat das Justizministerium im Februar 2003 einen „Paragraphen-Pranger“ eingerichtet, bei dem sich Bürger über Rechtsvorschriften beschweren können.⁹ Schleswig-Holstein hat seit dem Regierungswechsel einen eigenen Staatssekretär für Verwaltungsmodernisierung und Entbürokratisierung.¹⁰ Mecklenburg-Vorpommern hat eine Normprüfstelle beim Justizministerium geschaffen.¹¹ Die CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag verlangt in einem Entschließungsentwurf aus dem Jahr 2003, beim Erlass von neuen Rechtsverordnungen den Ministerien die Prüfpflicht aufzuerlegen, ob nicht zwei bestehende Rechtsverordnungen außer Kraft treten können.¹² Auch das Ausland kennt das Ziel des Bürokratieabbaus. Die Schweizer mit ihrem Talent zu besonders plastischer Ausdrucksweise sprechen von der Notwendigkeit der „Bürokratiebefreiung“.¹³ Und der gerade geschlossene Koalitionsvertrag widmet dem Thema Entbürokratisierung zwei Seiten.¹⁴ Die neue Bundesregierung plant einen „small-company-act“ zur Entlastung von Unternehmen von wachstumshemmender

⁶ Vgl. die Übersicht bei *Helmrich*, Entbürokratisierung – Dokumentation und Analyse, 1989, S. 43 ff. Dort auch Nachweise zu entsprechenden Aktivitäten in anderen Bundesländern. Speziell zu Bayern siehe auch den Beitrag von *Schermutzki*, in: *Helmrich* (a. a. O.), S. 320 ff. Zum Bürokratieabbau in Berlin siehe *Pasutti/Mayr*, LKV 2005, 247 ff., zu Rheinland-Pfalz *Stadelmaier/Konzendorf*, DÖV 2004, 729 ff.

⁷ Eine Übersicht zu neueren Aktivitäten findet sich auch bei *Hill*, DÖV 1994, 721 (723).

⁸ Vgl. Wikipedia-Stichwort „Bürokratieabbau“, <http://wikipedia.org> (23.8.2005).

⁹ A. a. O. Vgl. <http://www.justiz.sachsen.de/paragraphen-pranger/3530.htm> (18.10.2005).

¹⁰ A. a. O.

¹¹ *Christiansen/Voß*, LKV 2004, 529 (530).

¹² Dies wird als 1:2 Regel bezeichnet, siehe BT-Drs. 15/1330, S. 2.

¹³ Alle Nachweise in Wikipedia, a. a. O.

¹⁴ Abrufbar unter <http://www.educsu.de>.

Überregulierung. Beim Bundeskanzleramt wird zudem ein Normkontrollrat eingesetzt.¹⁵

Speerspitze der Bewegung und erster Anwärter auf einen möglicherweise im schweizerischen Sinne neu zu schaffenden Wilhelm-Tell-Preis für Bürokratiebefreiung ist aber der Freistaat Bayern. Zwar ist Bayern nach Auffassung der politischen Spitze nicht nur das Land mit den klügsten Wählern, sondern verfügt auch über die besten Lehrer, mutigsten Polizisten und die kompetenteste und engagierteste Verwaltung überhaupt.¹⁶ Trotzdem steht das Thema Verwaltungsreform im Freistaat nach den Vorschlägen der sogenannten Hentzler-Kommission auf der politischen Prioritätenliste seit der Landtagswahl 2003 mit an vorderster Stelle. Abschaffung von Behörden und Gerichten, Zusammenlegungen, Abbau von Hierarchien, Beschleunigung von Genehmigungsverfahren.¹⁷ Es gibt nichts, was man in der angeblich besten Verwaltung der Welt nicht noch besser machen könnte. Manchmal kann man nicht so, wie man möchte, weil Europa und Berlin der bayerischen Entbürokratisierungsoffensive im Wege stehen.¹⁸ Aber trotzdem lautet das Ziel: Bayern soll das Land mit den wenigsten Vorschriften werden.¹⁹

Bei genauerer Betrachtung wird unter dem Stichwort Bürokratieabbau allerdings eine Reihe von sehr heterogenen Problemfel-

¹⁵ Zu Überlegungen der bis 2005 amtierenden Bundesregierung zum Bürokratieabbau siehe *Vogt*, Wirtschaftsdienst 2005, 619 ff.

¹⁶ Siehe dazu etwa die Regierungserklärung des Leiters der Bayerischen Staatskanzlei *Erwin Huber* vom 4. März 2003, abrufbar unter http://www.bayern.de/Presse-Info/Regierungserklaerungen/050304_Verw21_StM_Huber.html (24.08.2005).

¹⁷ Vgl. vor allem das Zweite Gesetz zur Modernisierung der Verwaltung – 2. Verwaltungsmodernisierungsgesetz (2. VerwModG) v. 20.07.2005, BayLFDrs. 15/3860, S. 1 ff.

¹⁸ Vgl. Bayerische Staatskanzlei, Pressemitteilung Nr. 82 vom 24.02.2005: „Sinner“ bei Barroso/EU-Kommissionspräsident begrüßt bayerische Initiative zum Bürokratieabbau in Europa. Bereits vorher erschienen: Pressemitteilung Nr. 302 vom 04.08.2004, wo der bayerische Staatsminister *Sinner* folgendermaßen zitiert wird: „Wir zeigen Brüssel, wo der bürokratische Hemmschuh drückt“.

¹⁹ So Staatsminister *Erwin Huber*, a. a. O. Derzeit reklamiert auch Sachsen insoweit eine Spitzenstellung. Im Land gäbe es insgesamt 801 Gesetze und Rechtsverordnungen, Stand Juli 2004, ohne Zustimmungsgesetze zum Staatsvertrag und sonstige Abkommen und damit weniger Rechtsnormen als in den meisten anderen Bundesländern. Siehe <http://www.justiz.sachsen.de/paragraphen-pranger/3530.htm> (18.10.2005).

dern diskutiert.²⁰ Dies reicht von Verwaltungsabbau im engeren und eigentlichen Sinn über die Deregulierung des Arbeitsmarktes bis hin zum Steuer- und Sozialversicherungsrecht. Die folgenden Ausführungen können und sollen nicht alle diese Bereiche ansprechen. Sie werden sich auf einige ausgewählte genuin verwaltungsrechtliche Dimensionen des Problems beschränken, ohne den Anspruch zu erheben, das Thema auch nur annähernd vollständig auszuschöpfen. Insbesondere sollen anhand ausgewählter Aspekte mögliche Antworten auf folgende Fragen gesucht werden:

- Woran merkt man ein „Zuviel“ an Bürokratie, wie äußert sie sich? (dazu II.)
- Welches sind geeignete Mittel für einen Bürokratieabbau? (dazu III.), und zwar
 - im Bereich der Verwaltung (dazu III.1.)
 - im Bereich der Gesetzgebung (dazu III. 2.)
 - im Bereich der Justiz (dazu III. 3.)

²⁰ Vgl. auch *Bull*, Die Verwaltung 2005, 285 (286); *Jann*, Wirtschaftsdienst 2005, 627 ff.

II. Problemaufriss: Die gefühlte Bürokratie

1. Ein paar Zahlenspiele

Das Wesen der bürokratischen Herrschaftsform ist insbesondere von *Max Weber* eindrücklich beschrieben worden.²¹ *Weber* hat darauf hingewiesen, dass Bürokratie rationalen Charakter habe: Regel, Zweck, Mittel, „sachliche“ Unpersönlichkeit beherrschten ihr Gebaren.²² Ihre Entstehung und Ausbreitung habe daher überall insofern „revolutionär“ gewirkt, wie dies der Vormarsch des Rationalismus überhaupt auf allen Gebieten zu tun pflege. Bürokratie vernichte insofern Strukturformen der Herrschaft, welche einen rationalen Charakter nicht hätten. Insofern ist eine bürokratische Herrschaftsform aus rechtsstaatlich juristischer Sicht etwas Positives: Berechenbar, gesetzesgebunden, unparteilich. Wenn man das Gute und Richtige übertreibt, kann man es allerdings auch ins Negative wenden.²³ Das war schon zu *Max Webers* Zeiten so. Der amerikanische Schriftsteller *Ernest Hemingway* berichtete 1922 in einer Reportage für den *Toronto Daily Star* seine Erfahrungen mit der deutschen Bürokratie. 2 Tage habe er versucht, im schwarzwäldischen Triberg einen Angelschein zu bekommen, vergeblich. Der Bürgermeister warf ihn hinaus.²⁴ So ist Bürokratie heute ein in mehrerer Hinsicht negativ besetzter Begriff,²⁵ um nicht zu sagen ein Schmähbegriff.²⁶ Er steht für langsam, unflexibel, uneffizient.²⁷

Neben dieser Abneigung gegen die „gefühlte“²⁸ oder erlebte Bürokratie werden aber auch objektive Gründe für die Notwen-

²¹ Vgl. vor allem *Max Weber*, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Grundriss der verstehenden Soziologie, 5. Auflage 1976, etwa S. 126 ff.

²² Vgl. auch *Hill*, DÖV 2004, 721 (721).

²³ *Hill*, DÖV 2004, 721 (721) spricht von „pathologischen Erscheinungsformen“.

²⁴ Vgl. *Käppner*, SZ v. 02.05.2005, S. 4.

²⁵ So auch *Pasutti/Mayr*, LKV 2005, 247 (247).

²⁶ Siehe *von Mises*, *Bureaucracy*, 1946, S. 1.

²⁷ Vgl. auch *Pasutti/Mayr*, LKV 2005, 247 (247).

²⁸ Siehe *Hill*, DÖV 2004, 721 (721).

digkeit eines Bürokratieabbaus angeführt. An erster Stelle steht der Hinweis auf das Problem der Arbeitslosigkeit. Bürokratie sei – so die verbreitete Meinung – ein Investitionshindernis oder anders ausgedrückt: ein Standortnachteil.²⁹ Angeblich ist es in Deutschland zu aufwändig und zu kompliziert, ein Unternehmen zu gründen. Nach einer Untersuchung der Weltbank soll es in Deutschland durchschnittlich 45 Tage dauern, ein Unternehmen zu gründen. Im Vergleich dazu wird Dänemark angeführt, dort seien nur 4 Tage anzusetzen.³⁰ Nach neueren Pressemeldungen soll sich die Situation in Deutschland etwas verbessert haben. Im Grundsatz bestehen jedoch nach weitgehend einhelliger Auffassung zu viele bürokratische Hemmnisse für die Schaffung von Arbeitsplätzen.³¹ So soll es 5.000 Gesetze geben, die deutsche Unternehmen zu beachten hätten.³² Insgesamt gäbe es auf Bundesebene (Stand Mitte 2002) 2.197 Gesetze, 46.799 Einzelvorschriften sowie 3.131 Rechtsverordnungen mit 39.197 Einzelvorschriften.³³

Immer wieder genannt als Ausdruck überbordender Bürokratie werden auch die sog. Bürokratiekosten.³⁴ Damit sind nicht die Kosten gemeint, die der zu tragen hat, der Verwaltungsbehörden einrichtet und bezahlen muss, also der Staat und mittelbar der Steuerzahler. Unter Bürokratiekosten werden vielmehr diejenigen Kosten verstanden, die durch die Bürokratie bei dem Unternehmen entstehen.³⁵ Auch insoweit gibt es jede Menge Zahlenmaterial, mit der die interessierte Öffentlichkeit beeindruckt wird und

²⁹ Vgl. *Kroker/Lichtblau/Röhl* (o. Fn. 1), S. 4.

³⁰ Siehe <http://www.doingbusiness.org/ExploreEconomies>

³¹ Vgl. *Kroker/Lichtblau/Röhl* (o. Fn. 1), S. 6, wonach auf Grund einer ifo-Telefonumfrage davon ausgegangen werden könne, dass eine Entlastung von Bürokratie positive Wachstums- und Beschäftigungseffekte erwarten lasse.

³² Vgl. Meldung der SZ v. 27.09.2005, S. 6.

³³ Vgl. BT-Drs. 15/1330, S. 1.

³⁴ Hierzu und zum folgenden siehe *Institut für Mittelstandsforschung Bonn*, Bürokratiekosten kleiner und mittlerer Unternehmen, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, Juni 2004. Vgl. weiterhin *Kroker/Lichtblau/Röhl* (o. Fn. 1), S. 7 ff.; *Kroker*, Wirtschaftsdienst 2005, 622 (623). Siehe auch *Hamer*, Bürokratieüberwälzung auf die Wirtschaft, 1979. Der Koalitionsvertrag vom 11.11.2005 sieht vor, in Zukunft die Bürokratiekosten nach einem Standard-Kostenmodell messen zu wollen. Zu Erfahrungen dazu aus den Niederlanden siehe *Kroker*, Wirtschaftsdienst 2005, 622 (624).

³⁵ Daneben gibt es noch volkswirtschaftliche Folgekosten, siehe *Kroker/Lichtblau/Röhl* (o. Fn. 1), S. 10.

aus der sich exorbitante Steigerungsraten für die Bürokratiekosten ermitteln lassen, die eigentlich dazu führen müssten, dass sämtliche Unternehmen in Deutschland in den nächsten fünf Jahren in den Konkurs gehen. Der finanzielle Aufwand als Folge bürokratischer Belastungen betrage bei Kleinunternehmen mit 1 bis 9 Beschäftigten 4.361 Euro pro Beschäftigtem.³⁶ Gegenüber 1994 sei dies eine Steigerung von 24,8 %. Bei Unternehmen mit 10 bis 19 Beschäftigten seien zur Erfüllung bürokratischer Pflichten 2.727 Euro je Beschäftigtem anzusetzen, innerhalb von 8 Jahren sei eine Steigerung von 75 % festzustellen.³⁷ Dazu kommt das Institut für Mittelstandsforschung in Bonn zu einer Gesamtkostenbelastung der Unternehmen durch Bürokratie in Höhe von 46 Milliarden Euro (Steuer und Abgaben 20 Milliarden Euro, Sozialrecht 13,5 Milliarden, Statistik 5,4 Milliarden, Arbeitsrecht 5,2 Milliarden, Umweltrecht 2 Milliarden Euro Bürokratiekosten).³⁸

2. Bewertung

a) Unternehmensgründungen

Die genannten Zahlen sind im Einzelnen schlecht zu überprüfen. Das gilt zunächst für die angeblich so umständlichen Unternehmensgründungen. Rein verwaltungsrechtlich reicht für die Eröffnung eines Gewerbes eine Anmeldung nach § 14 GewO. Das wird kaum 45 Tage in Anspruch nehmen. Im Übrigen hat auch das gerne zum Vergleich herangezogene Dänemark Verwaltungsbehörden. Das vor allem von der EU durch 80.000 Seiten Gesetzgebung³⁹ mitbestimmte Umwelt-, Arbeitsschutz-, Subventions- und

³⁶ Andere Zahlen bei *Kroker/Lichtblau/Röhl* (o. Fn. 1), S. 10: Kleinbetriebe 3.500 Euro pro Jahr und Mitarbeiter, Großbetriebe 156 Euro.

³⁷ Die besondere Belastung insbesondere des Mittelstandes wird seit längerem beklagt, siehe *Hamer*, in: *Helmrich* (o. Fn. 6), S. 354 (356). Vgl. auch *Kroker/Lichtblau/Röhl* (o. Fn. 1), S. 5, wonach sich insbesondere kleinere Unternehmen über bürokratische Hürden beschweren. Ebenso *Böbret/Konzendorf*, *Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung* (GFA), *Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften*, 2001, S. 211.

³⁸ Zitiert nach *Bull*, *Die Verwaltung* 2005, Seite 285 (290) mit Fußnote 18. Weiteres – allerdings etwas älteres – Zahlenmaterial bei *Hamer* (o. Fn. 34), S. 25 f. Vgl. auch *Böbret/Konzendorf* (o. Fn. 37), S. 210 f.

³⁹ Siehe Meldung der SZ v. 27.09.2005, S. 6.

sonstige Wirtschaftsverwaltungsrecht gilt auch dort.⁴⁰ Dass die weniger ideologisch eingeschränkten und dadurch in vielem pragmatischen und innovativen Skandinavier uns manches voraus haben, ist nicht zu bestreiten. Aber dass unsere Verwaltung 11 Mal so langsam sein soll, ist nicht vorstellbar. Möglicherweise hat die Weltbank die Gründung von Poelserbuden in Dänemark mit der Errichtung einer Wurstfabrik in Deutschland verglichen. Oder die Ursachen für die überlange Verfahrensdauer liegen in anderen Bereichen (Registerrecht, Kapitalbeschaffung).

Aber es gibt weitere Rankings, auf denen Deutschland alles andere als eine Spitzenstellung hat. Auf einem Regulierungsindex der OECD steht Deutschland auf einer Skala zwischen 0 (keine Regulierung) und 6 (strenge Regulierung) bei 2,7 im hinteren Bereich (Platz 15 von 20). Tröstlich ist aber ein Blick auf die Tabellennachbarn. Deutschland liegt zwischen der Schweiz und Japan: Keine schlechte Gesellschaft. Und ob es erstrebenswert ist, einen „Spitzenplatz“ zu erreichen, indem man auf jegliche Regulierung verzichtet, kann man ebenfalls bestreiten. In Deutschland gibt es im Übrigen durchaus erstaunliche Erfolge bei der Ansiedlung von Unternehmen oder der Verwirklichung von wirtschaftsrelevanten Infrastrukturvorhaben, die nicht den Schluss nahe legen, die deutsche Verwaltung sei grundsätzlich unfähig. Erinnert sei etwa an die Ansiedlung von BMW in Regensburg und später in Leipzig oder den Bau der Allianz-Arena, der in 4 Jahren trotz eines notwendigen Bürgerentscheides verwirklicht wurde. Dies hatte konkret allerdings den Grund, dass es kaum Widerstand gegen das Projekt gab und die Stadt München, die Straßenbaulastträger und der Freistaat Bayern unter dem Zeitdruck der Fußballweltmeisterschaft 2006 kräftig an einem Strang gezogen haben. Ernst nehmen muss man die Ermahnungen der Weltbank und der OECD gleichwohl, da sie – Richtigkeit hin oder her – natürlich negative Wirkungen für das Ansehen des Standortes Deutschlands bei potentiellen Investoren haben. Anstrengungen im Hinblick auf eine gewisse Reduzierung der Regulierungsintensität sind deshalb durchaus angebracht.

⁴⁰ Die Selbsteinschätzung der Dänen geht dahin, dass die Verwaltung alle Lebensbereiche mit einer umfassenden und feinmaschigen Regelung überzieht, siehe insoweit den Internetauftritt des dänischen Außenministeriums, <http://www.um.dk/Publikationer/UM/Deutsch/Daenemark/enzyklopaedie/kap1/1-11.asp>.

b) Bürokratiekosten

Die Bürokratiekosten bei den Unternehmen zerfallen im Grundsatz in zwei Bereiche: Die sog. Indienstnahme Privater zur Abführung von Steuern und Sozialversicherungsabgaben für die Arbeitnehmer und die Statistikpflichten. Den Aufwand für ersteres kann man nur dadurch abmildern, dass man das Steuer- und Sozialversicherungsrecht entrümpelt. Den Arbeitgebern die Pflicht zur Abführung von öffentlichen Abgaben ganz abzunehmen, wird soweit ersichtlich nicht ernsthaft erwogen. Sie ist im Übrigen auch rechtlich nicht gefordert. Die Vereinbarkeit solcher Pflichten mit dem Grundrecht der Berufsfreiheit ist jedenfalls von Seiten der Rechtsprechung noch nicht ernsthaft in Frage gestellt worden.⁴¹

Bei den Statistikpflichten⁴² ist es schon schwierig, überhaupt einen Überblick zu gewinnen, nach welchen Gesetzen wer was an wen melden muss.⁴³ Die einzelne Statistik ist wohl nie das Problem, sondern die Häufung von Statistikpflichten. Darüber, wie viele Statistikpflichten es eigentlich gibt, gibt es wohl keine exakten Zahlen. Es scheint aber ein „gefühltes“ Übermaß zu geben. Ein Bericht des Bund-Länder-Ausschusses Statistik an die Wirtschaftsministerkonferenz der Länder zu weiteren Möglichkeiten des Bürokratieabbaus im Bereich der Wirtschaftsstatistik vom März 2004 spricht davon, dass man auf Grund einer Koalitionsvereinbarung vom Jahr 1994 230 Bundesstatistiken überprüft habe. Insgesamt dürfte es geschätzt also an die tausend verschiedene Statistikpflichten geben. Andererseits: Ein Staat, der von sich selbst verlangt, fürsorglich, vorsorgend, planend und sozial Fehlentwicklungen gegenzusteuern, braucht Informationen und Daten. Nur auf belastbarer Datengrundlage ist ein sinnvoller Einsatz von öffentlichen Mitteln möglich. Wenn der Staat für Ausbildungsplätze sorgen soll, muss er wissen, wie viele Ausbildungsplätze es gibt. Wenn sogenannte Minijobs reguläre Arbeitsplätze nicht verdrängen sollen, müssen für die politischen Entscheidun-

⁴¹ Vgl. *Manssen*, in: von Mangoldt/Klein/Starck, 5. Auflage 2005, Art. 12 Rdnr. 200. Anders hingegen *G. Kirchhof*, Die Erfüllungspflichten des Arbeitgebers im Lohnsteuerverfahren, 2005, der versucht, eine grundrechtswidrige Überforderung des Arbeitgebers nachzuweisen.

⁴² Ausführlicher dazu *Kroker/Lichtblau/Röhl* (o. Fn. 1), S. 80 ff.

⁴³ Die meisten Statistikpflichten dürften auf EU- und Bundesrecht zurückzuführen sein, siehe *Christiansen/Voß*, LKV 2004, 529 (533).

gen die entsprechenden tatsächlichen Grundlagen ermittelt werden. Auf Grund der statistischen Meldungen der Unternehmen wird eine volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (VGR) durchgeführt. Damit ermittelt man das Bruttonationaleinkommen als Eigenmittelbemessungsgrundlage der Europäischen Union.⁴⁴ Deutschland kann auch nur dann behaupten, Exportweltmeister zu sein, wenn man entsprechende Ausfuhrstatistiken erhebt.

So zeigt sich bereits an dieser Stelle, was sich als roter Faden durch die gesamte Diskussion ziehen wird: Staatliche Aktivitäten führen zu Bürokratie. Will man Bürokratie abbauen, wird dies vor allem dann erreicht, wenn man staatliche Aktivitäten beschränkt.⁴⁵ Nun soll an dieser Stelle keine umfassende Staatsaufgabenkritik erfolgen. Die Politik wird auf Grund einer entsprechenden gesellschaftlichen Erwartungshaltung ihre Politikfelder definieren. Es soll bei der weiteren Diskussion im Wesentlichen darum gehen, nach Wegen zu suchen, ein Übermaß an Bürokratie abzubauen, also das, was zur Erfüllung der staatlichen Ziele, die erreicht werden sollen, nicht erforderlich ist oder möglicherweise die Erreichung staatlicher Ziele sogar hemmt. Hierauf sollen sich die weiteren Erwägungen konzentrieren.

⁴⁴ Bericht des Bund-Länder-Ausschusses Statistik an die Wirtschaftsministerkonferenz der Länder zu weiteren Möglichkeiten des Bürokratieabbaus im Bereich der Wirtschaftsstatistik vom März 2004, Seite 2, abrufbar über <http://www.bmwa.bund.de>.

⁴⁵ Zu den Ursachen der Bürokratisierung vgl. auch *Zimmermann*, DÖV 2003, 940 (940).

III. Maßnahmen zum Bürokratieabbau

1. Der Bereich der Verwaltung selbst

a) Weniger Bürokratie durch weniger Bürokraten

Die Forderung nach Bürokratieabbau hat deshalb besondere Popularität, weil man für das Zuviel an Bürokratie beliebig jemanden anders haftbar machen kann: Berlin oder Brüssel, den Bund oder die Länder, die Regierung oder die Opposition,⁴⁶ die Beamten oder die Lobbyisten.⁴⁷ Man kann von anderen fordern, was man selber nicht einzulösen bereit ist. Bei der Diskussion um Bürokratieabbau muss man deshalb zwar an einer Stelle anfangen, ohne die sonstigen „Verdächtigen“ zu vernachlässigen.

Zunächst zur Verwaltung selbst, also zum Verwaltungsverfahren, Verwaltungsaufbau und Verwaltungsorganisation. „Zuviel“ Verwaltung gibt es vor allem dadurch, dass es zu viele Verwaltende gibt. Wenn ein international tätiger Automobilkonzern wie BMW in der Verwaltung zu viel Personal hat oder über keine ordentliche Verwaltungsorganisation verfügt, werden die Produkte zu teuer werden und sich am Markt nicht mehr absetzen lassen. So wird ein Wirtschaftsunternehmen im eigenen Interesse immer darauf achten, die „Verwaltungskosten“ gering zu halten.⁴⁸ Die Zuweisung von Sach- und Personalmittel an richtige Verwaltungsbehörden erfolgt hingegen über die Haushalte von Bund und Ländern. Ein Korrektiv über den Preis des Produktes gibt es vielfach nicht. Teilweise kann es das nicht geben, weil man die Leistungen der öffentlichen Verwaltung nicht pekuniär messen kann. Manchmal ist es aber auch gar nicht gewünscht, eine monetäre Bewertung vorzunehmen. So wäre es für die Mittelverteilung an die Universitäten interessant zu wissen, wie viel Euro eigentlich die Ausbil-

⁴⁶ Vgl. den Kommentar von *Käppner*, SZ v. 02.05.2005, S. 4.

⁴⁷ *Ellwein*, in: Helmrich, Entbürokratisierung, Dokumentation und Analyse, 1989, S. 307 (307).

⁴⁸ Siehe auch *Kroker/Lichtblau/Röhl* (o. Fn. 1), S. 17: Die „Organisation“ Unternehmen unterliegt der Marktkontrolle.

dung eines Studenten an einer kleineren Universität wie Regensburg im Vergleich mit den älteren und größeren Universitäten in München, Erlangen, Nürnberg und Würzburg kostet. Eine solche Rechnung stellt man vorsichtshalber nicht an, weil zu vermuten ist, dass die Ergebnisse ganz und gar unerwünscht (weil sehr günstig für Regensburg) sein würden. Sind aber ökonomische Steuerungsfaktoren nicht einsetzbar oder nicht gewollt, bleibt nur das Mittel, das derzeit eingesetzt wird: Die Verwaltung wird unter Sparzwang gesetzt, in der Hoffnung, dass durch geeignete Mikrosteuerung vor Ort die vermuteten finanziellen Reserven freigelegt werden, ohne die hinreichende Aufgabenerfüllung zu gefährden.⁴⁹

Ein weiterer Vorwurf, der der Verwaltung gemacht wird, ist der, dass die Dinge komplizierter und umständlicher gemacht werden, als man sie machen müsste.⁵⁰ Auch die Ursachen dafür sind leicht erkennbar. Amtsträger in der Verwaltung sind Sachwalter von bestimmten öffentlichen Interessen. Setzt man Funktionäre ein, werden sie funktionieren. Aus der Universität kennen wir dies zu genüge. Universitäre Frauenbeauftragte werden Berufungen in die Länge ziehen, wenn ihnen die Ergebnisse von Berufungskommissionen nicht gefallen. Der Senatsbeauftragte muss bei Berufungsverfahren nachweisen, dass er auch tatsächlich mit Interesse an den Beratungen teilgenommen hat. Der Personalrat verkompliziert die Einstellungspraxis bei jeder Sekretärin. Ein Behindertenbeauftragter verzögert Einstellungsentscheidungen dann, wenn sich ein Behinderter beworben hat und nicht genommen werden soll. Im kommunalen Bereich werden Denkmalschützer Neubauten verhindern, wenn ihre Vorstellungen über die Bedeutung eines Denkmals keine hinreichende Berücksichtigung finden. Wer wie die Stadt Regensburg einen sowohl kommunalrechtlich als auch baurechtlich zweifelhaften Stadtgestaltungsbeirat einsetzt,⁵¹ muss sich über die Verzögerung von Baugenehmigungsverfahren nicht

⁴⁹ Laut Meldung der SZ vom 03.05.2005, S. 37, hat der Freistaat Bayern 300.000 Bedienstete im öffentlichen Dienst, davon seien 200.000 als Lehrer, Polizisten oder für sonstige „direkte Dienstleistungen“ unentbehrlich. Von den restlichen 100.000 will der Freistaat in den nächsten Jahren 15.000 abbauen.

⁵⁰ Vgl. *Bull.*, Die Verwaltung 2005, 285 (287): Der Vorwurf laute: „Es wird falsch verwaltet“.

⁵¹ Vgl. dazu *Zorger*, Der Stadtgestaltungsbeirat der Stadt Regensburg, Diss. Regensburg 2005, im Erscheinen.

wundern. Der Regensburger Beirat hat regelmäßig Verbesserungswünsche bzw. -vorschläge bei den ihm vorgelegten Entwürfen.⁵² Wenn die eingesetzten Experten immer gut finden würden, was ihnen die Bauherren vorlegen, bräuchte man sie nicht.

Weniger Bürokratie erreicht man also nur mit weniger Bürokraten.⁵³ Dies widerstrebt natürlich einem eigentlich als heilig angesehenen Grundsatz für die Ausstattung von Verwaltungsbehörden: Die Ausstattung folgt den Aufgaben.⁵⁴ Aber wenn es nicht gelingt, die Aufgaben zu beschränken – und das gelingt ja offensichtlich nicht in ausreichendem Maße⁵⁵ – dann muss man umgekehrt verfahren. Man geht aus von den Ressourcen, die man einsetzen möchte. Und wenn man weniger Output will, dann beschränkt man den Input. Dies ist so einfach wie im Ergebnis effektiv.

Leider zeigt sich der Freistaat Bayern nicht in der Lage, diese relativ simple Erkenntnis auch umzusetzen. Zwar will das neue Bayerische Hochschulgesetz die Leistungs- und Handlungsfähigkeit sowie die nationale und internationale Wettbewerbsfähigkeit der Hochschulen nachträglich stärken.⁵⁶ Mit der Einführung eines so genannten Hochschulrates, dem die gewählten Mitglieder des Senates und acht Persönlichkeiten aus Wissenschaft, Kultur, Wirtschaft und beruflicher Praxis als nichthochschulangehörige Mitglieder angehören sollen (Art. 18 BayHSchG-E), wird aber eher das Gegenteil erreicht. Die acht „Externen“ werden sich – und genau das ist ja ihre Aufgabe – in die Entscheidungsfindung in der Hochschule einmischen. Sie machen dies auf Grund eines anderen beruflichen Hintergrundes. Damit werden Reibungen mit der bisherigen Entscheidungsfindung in der akademischen Selbstverwaltung entstehen, die befruchtend sein können, verfahrensmäßig

⁵² Näheres hierzu *Zorger*, a. a. O.

⁵³ Vgl. auch *Hamer*, in: Helmrich (o. Fn. 6), S. 354 (355) zur Wiederlegung des sog. Parkinson'schen Gesetzes durch die EU-Bürokratie.

⁵⁴ Vgl. dazu allgemein den Titel des Beitrages von *Wahl*, „Die Aufgabenabhängigkeit von Verwaltung und Verwaltungsrecht“, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Schuppert, Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts, Grundfragen, 1993, S. 177 ff.

⁵⁵ Immerhin wurde im Zuge der Liberalisierung der Telefonmärkte das bisher dafür zuständige Ministerium aufgelöst, allerdings ohne dass es zu einem größeren Stellenabbau gekommen wäre, vgl. *König/Füchtner* (o. Fn. 5), S. 155.

⁵⁶ Vgl. Begründung zum Entwurf eines bayerischen Hochschulgesetzes (BayHSchG), S. 101.

aber mit Sicherheit zu einer Verlangsamung von Entscheidungen führen werden. Will man weniger Bürokratie, müssen weniger Leute entscheiden, nicht mehr. Ob die als mögliche Kompensation in Betracht kommenden schlanken Entscheidungsstrukturen, die der Entwurf ebenfalls vorsieht, diesen Nachteil ausgleichen, bleibt abzuwarten. Der Ausdruck „schlanker Staat“ stammt ja aus der Übersetzung und Umdeutung des Anglizismus „Lean Production“ oder „Lean Management“.⁵⁷ Dies wiederum stammt aus der Analyse der Produktionsmethoden japanischer Autohersteller und beinhaltet vor allem auch den möglichst weitgehenden Verzicht auf nichtwertschöpfende Mitarbeiter.⁵⁸ Aufgeblähte Hochschulräte sind für eine Universität nicht wertschöpfend. Wenn Toyota eine Universität wäre, würde das so nicht organisiert, bei BMW sicher auch nicht.

b) Finanzielle Anreizsysteme

Der Wunsch nach „unbürokratischen Entscheidungen“ ist die Sehnsucht nach zügigen und verlässlichen Entscheidungen. Zügig kann nur entscheiden, wer entscheiden will und entscheiden kann.

Zunächst zum Entscheidenwollen. In der Wirtschaft belohnt man Erfolg finanziell, vielleicht manchmal zu üppig, aber im Grundsatz erfolgreich. Der Staat hat mittlerweile vieles privatisiert, was sich außerhalb des öffentlichen Dienstes wirtschaftlicher erledigen lässt. So haben die Krankenhäuser viel Outsourcing betrieben oder sind in private Trägerschaft übergegangen. Dass private Trägerschaft zu kostengünstigerer Aufgabenerledigung führt, ist damit nachhaltig bewiesen. Im übrig gebliebenen Öffentlichen Dienst ist hingegen vom Grundsatz Leistung gegen Geld immer noch wenig zu spüren. Das deutsche Staatshaftungsrecht hat durch die Übertragung der ursprünglichen Beamtenhaftung des § 839 BGB auf den Staat (Art. 34 Satz 1 GG) die notwendigen Weichen dafür gestellt, dass man als deutscher Amtswalter weitgehend ohne Furcht vor finanziellen Nachteilen handeln kann. Der Regress gegenüber dem Beamten ist vom Beamtenrecht weitreichend beschränkt. Gleichwohl lässt sich im Öffentlichen Dienst immer

⁵⁷ Vgl. hierzu *König/Füchtner*, a. a. O., S. 326.

⁵⁸ *König/Füchtner*, a. a. O., S. 326.

noch von einer asymmetrischen Profit-Loss-Position sprechen.⁵⁹ Vor allem ist der öffentliche Dienst darum bemüht, Fehler zu vermeiden. Hinzu kommen die „Budgetmaximierer“, deren gesellschaftliche Anerkennung und auch Einkommen etwa von der Zahl der Mitarbeiter abhängt.⁶⁰ Nur vereinzelt gibt es sinnvolle positive wirtschaftliche Handlungsanreize. Der Gerichtsvollzieher oder Vollstreckungsbeamte, der sein persönliches Einkommen dadurch heben kann, dass er erfolgreich vollstreckt, wird in seinem „Jagdeifer“ zweifellos angestachelt.⁶¹ Eine Übertragung auf andere Ebenen ist vielfach jedenfalls denkbar. Wenn jemand bei der Universität einen Raum für eine Fortbildungsveranstaltung mieten möchte, kommt es vor, dass er drei Wochen vor der Veranstaltung noch nicht weiß, ob ihm welcher Raum zur Verfügung gestellt wird, weil die entsprechenden Amtsträger in der Sommerfrische sind. Mit Umsatzbeteiligung würde so etwas weniger vorkommen.

Zwar bemüht sich der Gesetzgeber im Beamtenrecht seit langem und auch aktuell wieder, die Leistungsanreize in finanzieller Hinsicht zu erhöhen.⁶² Die bisherigen und auch zukünftigen Verfahren erscheinen jedoch immer noch sehr funktionsbezogen und ohne die nötige Feinsteuerung.⁶³ Wenn man Leistung fördern will, muss man Leistung bezahlen. Wenn die Erledigungsstatistiken die Leistung eines Staatsanwaltes oder Finanzbeamten messen, dann kann man auch einen Teil des Gehaltes entsprechend von Erledigungszahlen bemessen. Ähnlich bei der Besoldung von Professoren an der Hochschule. Die alten Höregelder führten sicherlich zu Verwerfungen unter den Kollegen, weil diejenigen bevorzugt wurden, die meist auf Grund von Anciennität die sogenannten großen Veranstaltungen machen durften. Möglicherweise war dieses schlechte alte System aber immer noch besser als das heutige, wo der privilegiert wird, der Veranstaltungen so macht, dass sie für ihn den geringsten Aufwand bedeuten.

⁵⁹ Dazu *Kroker/Lichtblau/Röhl* (o. Fn. 1), S. 20.

⁶⁰ Vgl. *Kroker/Lichtblau/Röhl* (o. Fn. 1), S. 21.

⁶¹ Vgl. die Bayerische VO zur Abgeltung der Bürokosten der Gerichtsvollzieher (Gerichtsvollzieherentschädigungsverordnung – GVEntschV) vom 15.10.1998, GVBl. 1998, 893, zuletzt geändert am 21.10.2004, GVBl. 2004, 418.

⁶² Vgl. den Entwurf über das Gesetz über die Bezahlungsstrukturen bei Bund und Ländern (Bezahlungsstrukturgesetz – BezStruktG), abrufbar über <http://www.bmi.bund.de>.

⁶³ Ähnlich *Kroker/Lichtblau/Röhl* (o. Fn. 1), S. 20.

c) *Schlanke Entscheidungsstrukturen*

Finanzielle Anreizsysteme haben aber gerade im öffentlichen Dienst ihre Grenzen. Einen Polizeivollzugsbeamten kann man schon nicht mehr danach beurteilen, ob er viele oder wenige Strafmandate für Verkehrssünder verteilt, einen Professor nicht leistungsgerecht danach besolden, ob er möglichst viele Kandidaten im Examen durchfallen oder bestehen lässt. Der beste Beamte des Bauordnungsamtes ist nicht der, der die meisten Beseitigungsanordnungen erlässt.

Für denjenigen Amtsträger, dessen beruflicher Eifer nicht an reinen Erledigungszahlen oder monetären Ergebnissen zu messen ist, ist ein anderer Aspekt wichtiger: Das Entscheidenkönnen. Immer noch drängt sich bei Betrachtung der deutschen Verwaltung der Eindruck auf, dass zu viele gut ausgebildete, gut bezahlte und sachkundige Amtsträger zu viele Leute fragen müssen, bevor sie a oder b sagen dürfen. Auch hier bietet die Universität einiges an Anschauungsbeispielen, etwa bei Ausschreibungen, Berufungsverfahren, Satzungen und Haushaltsvollzug. Im Bereich der staatlichen Verwaltung muss die Frage gestattet sein, ob ein dreistufiger Verwaltungsaufbau Landratsamt/Regierung/Ministerium wie in der Postkutschenzeit eigentlich noch zeitgemäß ist. Warum wird der Staatsbedienstete im Landratsamt von der Regierung kontrolliert, die ihrerseits wiederum vor allem dazu da ist, das zu tun, was das zuständige Ministerium erwartet und natürlich entsprechend kontrolliert wird? Braucht man – vereinfacht gesagt – für einen Entscheider zwei verwaltungsinterne Kontrollinstanzen? Oder würde vielleicht einer reichen, ohne dass der Freistaat in seinen Grundfesten erschüttert wird? Ebenso ist es sinnvoll und richtig, den Abstimmungsbedarf innerhalb der Verwaltung zu verringern und jedenfalls der Behördenleitung Entscheidungsfreiheit einzuräumen. Man sollte deshalb auf Sonderbehörden nach Möglichkeit verzichten.⁶⁴ Wie jeder Amtsträger muss auch jede Behörde angesichts von staatlichen Sparzwängen ihre Existenzberechtigung stetig neu beweisen. Und dies geschieht nicht durch Nichtstun. Es

⁶⁴ Positiv zu sehen ist deshalb die Neuorganisation der Gewerbeaufsicht im Sinne der Angliederung der Gewerbeaufsichtsämter als fachliche Einheiten an die Regierungen in Bayern zum 01.01.2005, vgl. VO über die Zuständigkeit und Organisation der Gewerbeaufsichtsämter vom 21.12.2004, GVBl. 2004, S. 547.

ist deshalb richtig, existierende Sonderbehörden bei der Mittelstufe der Verwaltung und damit auch hierarchisch einzugliedern.

Teilweise lohnen sich auch Anleihen in der Wirtschaft. Will BMW erfolgreich Autos verkaufen, bietet man den Kunden Lösungen aus einer Hand. Verlangt der Kunde eine Standheizung, baut man ihm die Standheizung ein und verweist ihn nicht darauf, er könne sich auch an den Bosch-Dienst wenden. So ist in verschiedenen Behörden die Idee erfolgreich praktiziert worden, etwaige Antragsteller nicht mehr von Pontius zu Pilatus zu verweisen, bis sie alle erforderlichen Genehmigungen erreicht oder erstritten haben, sondern ihnen einen Ansprechpartner zuzuweisen, der sich um die Genehmigung des entsprechenden Projektes kümmert (sog. One-Stop-Agency).⁶⁵ Auch die geplante EU-Dienstleistung verfolgt ein ähnliches Konzept⁶⁶. Mit einer solchen Form von „Projektmanagern“ oder verwaltungswissenschaftlich gesprochen einer Trennung von „Front-“ und „Back-Office“⁶⁷ lässt sich vermutlich viel Zeitverlust und Frust bei Antragstellern vermeiden. Aber wie gesagt: Hier sind wichtige Weichenstellungen in der Praxis erfolgt. Es ist keinesfalls alles schlecht und kritisierenswert, was derzeit mit dem Stichwort „deutsche Bürokratie“ verbunden wird.

d) Fristen und Fiktionen

Nichts ist hinderlicher für Investitionen, als zu langsame Entscheidungsverfahren. Besonders beglückt sind Antragsteller vor allem dann, wenn ihre Anträge zunächst liegen gelassen werden, weder positiv noch negativ verbeschieden werden, sondern irgendwann ihnen die Mitteilung zukommt, der Antrag könne nicht bearbeitet werden, weil er unvollständig sei. Die Idee der FDP, der Verwaltung in Zukunft generell Fristen zu setzen, ist deshalb zu

⁶⁵ Vgl. *Kroker/Lichtblau/Röhl* (o. Fn. 1), S. 150. Siehe auch *Christiansen/Voß*, LKV 2004, 529 (531). Zu Erfahrungen bei der Neuorganisation des Bauordnungsamtes der Stadt Regensburg siehe Meldung der MZ v. 01.09.2005. Siehe auch *Lentfer/Stellemann/Guger*, Handbuch zu wirtschaftsförderlichen Verwaltungs- und Genehmigungsverfahren, 2005, dort S. 64 zum Bauordnungsamt der Stadt Regensburg. Siehe weiterhin *Dietz*, DÖV 2005, 772 ff.

⁶⁶ Vgl. *Schliesky*, DVBl. 2005, 887 (890).

⁶⁷ Vgl. *Dietz*, DÖV 2005, 772 (776).

unterstützen.⁶⁸ 2 Wochen für die Prüfung der Vollständigkeit des Antrags,⁶⁹ maximal 3 Monate für die Entscheidung in der Sache. Auch Genehmigungsfiktionen können helfen.⁷⁰ Statt sie überall im Recht zu verstreuen,⁷¹ ließe sich an eine allgemeine verwaltungs-verfahrensrechtliche Regel für normale antragsgebundene Verwaltungsverfahren (also nicht förmliche Verfahren, Planfeststellungs-verfahren) denken, die die Gesetzgeber im Einzelfall außer Kraft setzen können.

Interessanterweise gibt es durchaus Bereiche, in denen der Gesetzgeber solche Ideen umgesetzt hat. Ein Beispiel sind Entscheidungsgremien im Bereich des Krankenversicherungsrechts. Dort entscheiden z. B. ehrenamtlich besetzte Schiedsstellen, wenn sich die Krankenhäuser mit den sog. Kostenträgern nicht über Budget und Pflegesätze geeinigt haben (§ 18 a KHG).⁷² Der Entscheidungszeitraum beträgt 6 Wochen (§ 19 Abs. 2 BPflV), und zwar ab Antragstellung. Ähnliche Regelungen finden sich im Verhältnis von Krankenkassen und kassenärztlichen bzw. kassenzahnärztlichen Vereinigungen. Die Schiedsämter in der vertragsärztlichen bzw. vertragszahnärztlichen Versorgung entscheiden innerhalb von 3 Monaten (§ 89 Abs. 1a SGB V).⁷³ Im Übrigen sind auch zwei weitere Grundsätze für bessere Bürokratie bei diesen Gremien beherzigt worden: Weil die unparteiischen Mitglieder dieser Gremien für die Entscheidungen eine Entschädigung in der Regel pro Verfahren bekommen, haben sie ein Interesse an der Entscheidung und nicht an der Vertagung. Und zum zweiten: Die Schiedsstellen und Schiedsämter haben einen erheblichen Entscheidungsfreiraum.

Eine Übertragung auf den Bereich der staatlichen Verwaltung ist allerdings bisher nicht geglückt. Haben etwa die Schiedsstellen nach § 18 a KHG entschieden, funktioniert die deutsche Bürokratie nach ihren Regeln und Gesetzmäßigkeiten. So benötigen Ent-

⁶⁸ Siehe auch *Kroker/Lichtblau/Röhl* (o. Fn. 1), S. 107; *Christiansen/Voß*, LKV 2004, 529 (531).

⁶⁹ Problematisch erscheinen hingegen Vollständigkeitsfiktionen, siehe *Christiansen/Voß*, LKV 2004, 529 (531).

⁷⁰ Dazu auch *Christiansen/Voß*, LKV 2004, 529 (531).

⁷¹ Ausführliche Nachweise bei *Jachmann*, Die Fiktion im öffentlichen Recht, 1998.

⁷² Ausführlicher *Manssen*, ZfSH/SGB 1997, 81 ff.

⁷³ Vgl. *Manssen*, ZfSH/SGB 2004, 78 ff.

scheidungen der Schiedsstelle nach § 18 a KHG die Genehmigung der zuständigen Landesbehörde (§ 20 Abs. 1 BPflV, § 14 KHEntgG). Hierfür gibt es nur in Ausnahmefällen eine Genehmigungsfrist. So hat der Gesetzgeber nach § 14 Abs. 1 Satz 3 KHEntgG für die Genehmigung des besonders aufwendig zu ermittelnden und enorm streitbefangenen landesweiten Basisfallwertes eine Genehmigungsfrist von 4 Wochen nach Eingang des Antrages bestimmt (§ 14 Abs. 1 Satz 3 KHEntgG). Bei individuellen Krankenhausbudgets gibt es eine solche Frist allerdings nicht. Bei schwierigen Entscheidungen kann es Monate oder mehr als ein Jahr dauern, bis die zuständigen Behörden eine Genehmigung oder Nichtgenehmigung aussprechen. Dies kann dazu führen, dass ein Krankenhaus über Jahre hinweg keine zeitnahen Budgets vereinbaren kann, das Budget des Folgejahres baut in aller Regel auf der Vereinbarung des Vorjahres auf. Insoweit wäre eine allgemeine Fristenregelung auch für die staatliche Genehmigungsentscheidung nützlich. Können ehrenamtliche Gremien wie die Schiedsstellen die umfangreiche und oft schwierige Sachentscheidung innerhalb weniger Wochen treffen, braucht eine Entscheidung einer staatlichen Genehmigungsbehörde, die eine reine Rechtmäßigkeitskontrolle darstellt, kaum länger.

In diesen Zusammenhang gehört auch die Forderung aus dem FDP-Wahlprogramm, Genehmigungs- durch Anzeigepflichten zu ersetzen.⁷⁴ Diese Idee mag als allgemeiner Appell ganz nützlich sein. Letztlich wird aber wenig Neues damit zum Ausdruck gebracht. Dass Genehmigungspflichten bürokratische Belastungen mit sich bringen, ist dem Gesetzgeber immer bewusst gewesen. Die Überlegung, ob Genehmigungs- durch Anzeigepflichten ersetzt werden können, wird daher in manchen Bereichen schon lange angestellt.⁷⁵ Dies zeigt etwa die Geschichte des § 10 BBauG/BauGB über den Erlass von Bebauungsplänen. Ursprünglich Genehmigungspflicht, dann Anzeigepflicht,⁷⁶ mittlerweile Genehmigungsfreiheit. Im Bauordnungsrecht gibt es seit den neunziger Jahren eine umfangreiche Bewegung hin zur Genehmigungsfrei-

⁷⁴ Siehe aus ökonomischer Sicht hierzu auch *Schmidtchen/Schmidt-Trenz* (Hrsg.), Vom Hoheitsstaat zum Konsensualstaat, 1999.

⁷⁵ Zum Umweltrecht vgl. etwa *H.-J. Koch*, NVwZ 1996, 215 ff.

⁷⁶ Vgl. etwa *Jobst-Wagner*, Anzeige und Anzeigeverfahren in der Verwaltungsrechtsordnung unter besonderer Berücksichtigung des Anzeigeverfahrens im Bauplanungsrecht, 1996.

stellung von Wohngebäuden, die den Vorschriften des Bebauungsplanes entsprechend errichtet werden sollen.⁷⁷ Nicht vergessen werden darf auch, dass Weihnachtsbaumkulturen in Sachsen nicht mehr genehmigungspflichtig sein sollen.⁷⁸ Und Ernest Hemingway erhielt auf seiner schon berichteten Schwarzwaldreise vom Bürgermeister von Nußbach die Antwort, er solle doch einfach hinausgehen und fischen.⁷⁹ Zweifellos: Man sollte es sich immer wieder überlegen, ob eine Vereinfachung im Sinne einer Aufhebung von Genehmigungserfordernissen möglich ist. Große Schritte im Hinblick auf eine Entbürokratisierung sind davon aber nicht zu erwarten, solange nicht der jeweilige Regelungsstandard in der Sache gesenkt werden soll. Die Aufhebung von Genehmigungserfordernissen ist letztlich nur bei weniger wichtigen Vorhaben wie z. B. Wohngebäuden, die entsprechend der Vorschriften von Bebauungsplänen gebaut werden, vertretbar. Und auch dort ist der Beschleunigungseffekt überschaubar.⁸⁰

2. Bürokratieabbau im Bereich Gesetzgebung

a) Bürokratiekosten-TÜV

Maßgebliche Grundlage für Verwaltungshandeln ist das Gesetz. Überflüssiger Bürokratie muss deshalb auch im Bereich der Gesetzgebung selbst entgegengewirkt werden. Ein neueres Instrument für „bessere Bürokratie“ durch bessere Gesetzgebung ist die Bürokratiefolgenabschätzung. Der Gesetzgeber soll sich – so die politische Vorstellung – selbst verpflichten, neben Kosten und Alternativen auch die bürokratischen Folgen zu bedenken.⁸¹ Im

⁷⁷ Vgl. Krohn, Die Genehmigungserleichterungen für „Wohngebäude“ im Bauordnungsrecht unter besonderer Berücksichtigung der Regelungen des § 64 LBauO MV, Diss. Greifswald 1997; Manssen, NVwZ 1996, 144 ff.

⁷⁸ Vgl. oben Fn. 19.

⁷⁹ Vgl. Käppner (o. Fn. 46).

⁸⁰ Kritisch insoweit vor allem Krohn, o. Fn. 77. Nach Mitteilung der Bayerischen Ingenieurkammer-Bau sind seit Inkrafttreten der Bauordnungsnovelle 1994 rund 101.000 Wohngebäude (entspricht 33 % der Wohngebäude) im Genehmigungsfreistellungsverfahren errichtet worden. Bebauungsplankonforme Wohnvorhaben verursachten jedoch auch vorher schon keine übermäßig langen Genehmigungsverfahren.

⁸¹ Die FDP legt insoweit den Schwerpunkt auf die Kosten für Unternehmen und Verbraucher.

FDP-Programm wird dies auch als „Bürokratiekosten-TÜV“ bezeichnet⁸², die Literatur spricht von „Bürokratiekostenanalyse“.⁸³ An dieser Stelle soll zunächst ein naheliegender Einwand erörtert werden. Gegen einen Bürokratiekosten-TÜV mag angeführt werden, damit bekämpfe man Bürokratie durch Bürokratie. Dieser Einwand ist zunächst berechtigt. Allerdings findet auch niemand etwas dabei, bei der Gesundheitsprophylaxe einen Mediziner zu fragen, der später auch damit beschäftigt wäre, entstandene Krankheiten zu heilen. Der Umstand alleine, dass man Bürokratie einsetzt, um Bürokratie zu verhindern, ist deshalb nicht zu kritisieren.

Die Abschätzung von Bürokratiekosten gehört in den allgemeinen Kontext der Gesetzesfolgenabschätzung.⁸⁴ Die ersten wissenschaftlichen Versuche dazu stammen aus den 70er Jahren des 20. Jahrhunderts.⁸⁵ Sie waren nicht völlig erfolglos. Die Methode hat mittlerweile Einzug in die Gesetzgebungspraxis gehalten. Die gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) vom 26. Juli 2000 schreibt in § 43 Abs. 1 Nr. 1 und 5 ausdrücklich vor, dass die Begründung von Gesetzesentwürfen deren Zielsetzung und Notwendigkeit sowie die Gesetzesfolgen darzustellen hat.⁸⁶ Solche Selbstverpflichtungen der Politik scheitern aber oft an der Realität der Gesetzgebung.⁸⁷ Für Gesetze braucht man Mehrheiten, Mehrheiten entstehen durch Kompromisse. Kompromisse wiederum werden politisch oft durch eine Konfliktverschiebung von der Gesetzgebung auf die Verwaltung erreicht. Selbst der politisch weitgehend einfarbige Freistaat Bayern liefert hierfür Anschauungsmaterial. Die Abschaffung der Schulbuch-

⁸² <http://www.wirmachenseinfacher.de> (Stand: 12.08.2005), siehe auch den Vorschlag der CDU/CSU-Fraktion, BT-Drs. 15/1330, S. 4, im Bundestag einen Ausschuss für Bürokratieabbau zu bilden.

⁸³ *Böbret/Konzendorf* (o. Fn. 37), S. 206 ff.

⁸⁴ Siehe dazu *Böbret*, Gesetzesfolgenabschätzung (GFA), Einordnung, Absichten, Methodik: ein Überblick mit Beispielen, 1997. Vgl. weiterhin *Böbret/Konzendorf* (o. Fn. 37); *Köck*, *VerwArchiv* 93 (2002), S. 1 ff. Zu Vorbildern in den USA und anderen Ländern siehe *Kroker/Lichtblau/Röbl* (o. Fn. 1), S. 124 ff.

⁸⁵ Vgl. *Böbret*, a. a. O., S. 5.

⁸⁶ Siehe auch *Bull*, *Die Verwaltung* 2005, 285 (307) und *Köck*, *VerwArchiv* 93 (2002), 1 (11 ff.) m. w. Nachw. Vgl. weiterhin *Redeker*, *ZRP* 2004, 160 (161), der den Ertrag dieser Regelungen als gering einschätzt.

⁸⁷ Zutreffend *Redeker*, *ZRP* 2004, 160 (161).

freiheit wäre unbürokratisch gewesen. Jeder kauft seinen Kindern die Schulbücher selber, gegebenenfalls mit Hilfe des Sozialamtes. Der politische Protest führt zu einer abgemilderten, halbherzigen und nun bürokratischen Lösung. Für jedes Kind zahlen die Eltern 40 Euro. Wer drei Kinder hat, zahlt für das dritte Kind allerdings nicht, egal ob er nach A 7 oder C 4 besoldet wird (Art. 21 Abs. 4 BaySchFinG). (Ähnlich soll Pressemeldungen zufolge auch bei den einzuführenden Studiengebühren an bayerischen Hochschulen verfahren werden). Und wer Arbeitslosengeld-II-Empfänger ist, zahlt auch nicht. Das alles muss natürlich kontrolliert und bearbeitet werden und hat 55.000 Arbeitsstunden beansprucht.⁸⁸

Auch das Krankenhausfinanzierungsrecht bietet für diese Konfliktverschiebung auf nachgeordnete Stellen mit einhergehender Bürokratisierung interessantes Anschauungsmaterial. So erfolgt die Finanzierung von Krankenhausleistungen auf Grund des Krankenhausentgeltgesetzes mittlerweile nicht mehr durch sogenannte tagesgleiche Pflegesätze, sondern auf Grund von Relativgewichten und einem Landesbasisfallwert.⁸⁹ Im Ergebnis möchte man damit dazu kommen, dass die gleiche Operation jedenfalls landesweit in jedem Krankenhaus gleich viel kostet. Entscheidend dafür, wie hoch die Vergütung der Krankenhäuser im Lande ist, ist dann letztlich der Landesbasisfallwert. Dieser Landesbasisfallwert könnte, soweit denn der politische Mut dafür vorhanden wäre, durch Bundesverordnung festgelegt werden. Hiervor schreckt der Bund jedoch zurück. Stattdessen werden die bereits zitierten Schiedsstellen nach § 18 a KHG auf Landesebene eingeschaltet und müssen die Höhe der landesindividuellen Basisfallwerte festlegen (§ 13 KHEntgG). Nur für den Fall, dass das nicht funktioniert, hat der Bund auf Grund einer Rechtsverordnung vorläufige „technische“ Landesbasisfallwerte festgelegt (vgl. § 10 Abs. 8 KHEntgG). Wohlwollend kann man sagen, dass die Selbstverwaltung auf Landesebene einen Spielraum für eine den Besonderheiten des Landes angepasste Lösung erhält. Der eigentliche Grund dürfte aber wohl darin liegen, dass eben die Verantwortung weitergereicht wird. Der dadurch entstehende bürokratische Aufwand ist immens, bei den Krankenhäusern bzw. den Krankenhausgesellschaften, den

⁸⁸ Meldung der SZ v. 16.11.2005, S. 50.

⁸⁹ Ausführlich zum neuen Entgeltsystem siehe *Tuschen/Trefz*, Krankenhausentgeltgesetz, 2004, S. 103 ff.

Landesverbänden der Krankenkassen und den ehrenamtlichen Schiedsstellen.

Interessante Beispiele für ein Problemverlagern auf die Gesetzgebung mangels eigenen Regelungsmutes liefert auch das Verkehrsrecht. So hat es die insoweit wohl interessierte Lobby bisher geschafft, dass es kein Überholverbot für LKW auf Bundesautobahnen gibt. Obwohl in Deutschland nach einhelliger Meinung viel zu viele Verkehrszeichen aufgestellt werden, wird auf eine Regelung in der Straßenverkehrsordnung für ein Überholverbot vor allem auf Autobahnen verzichtet. Zwar darf ein LKW nur überholen, wenn er mit wesentlich höherer Geschwindigkeit als der zu Überholende fährt (§ 5 Abs. 2 Satz 2 StVO), was bei kaum einem Überholvorgang der Fall ist; zudem verstößt der überholende LKW in 99 % aller Fälle gegen die Höchstgeschwindigkeit von 80 km/h (§ 18 Abs. 5 Nr. 1 StVO). Stattdessen wird durch das Aufstellen von Verkehrszeichen das verboten, was ohnehin verboten ist. Viel Bürokratie kann man sich deshalb dadurch sparen, dass man abstrakt das regelt, was geregelt werden kann.

b) Befristung von Gesetzen

Eine neue Idee zur Bekämpfung der Normenflut besteht darin Gesetze (und Verwaltungsvorschriften) immer oder jedenfalls im Grundsatz mit einem Verfallsdatum zu versehen („sunset clause“).⁹⁰ *Karl Böhret* listete den Erlass von Rechtsvorschriften auf Zeit in einer Untersuchung von 1997 als Möglichkeit zur Optimierung der Gesetzesproduktion noch in der „Brutalo“-Spalte auf. Damit waren solche Vorschläge gemeint, die besonders scharf und maximalistisch formuliert sind.⁹¹ Mittlerweile kann es allerdings in Ländern wie Bayern, Thüringen⁹² und Mecklenburg-Vorpommern⁹³ wohl nicht mehr brutal genug zugehen. So findet sich im Entwurf eines bayerischen Hochschulgesetzes die Bestimmung, dass das Gesetz, dessen Inkrafttreten noch nicht feststeht, am 30. September 2017 außer Kraft tritt (Art. 107 Abs. 1 Satz 3 BayHSchG-E). In der Gesetzesbegründung findet sich dazu

⁹⁰ Vgl. *Kroker/Lichtblau/Röhl* (o. Fn. 1), S. 194. Siehe auch den Antrag der CDU/CSU-Fraktion, BT-Drs. 15/1330, S. 2.

⁹¹ Vgl. *Böhret* (o. Fn. 84), S. 6 und 7.

⁹² Dazu *Zimmermann*, DÖV 2003, 940 ff.

⁹³ Siehe *Christiansen/Voß*, LKV 2004, 529 (530).

die Erklärung, dass auf Grund Nr. 2.3.8 der Organisationsrichtlinien eine Vorschrift zu befristen sei, wenn sie nur für einen vorübergehenden Zweck erforderlich ist oder wenn sie auch für eine bestimmte Zeit erlassen werden kann und nicht gewichtige Gründe für den unbefristeten Erlass sprechen.⁹⁴ Die Staatsregierung verfolge das Ziel, Gesetze grundsätzlich zu befristen; an das Vorliegen gewichtiger Gründe für den unbefristeten Erlass seien deshalb hohe Anforderungen zu stellen.

Zunächst kann man diese Forderung in einen Gesamtkontext einordnen. Bayern verfolgt das Ziel, das Land mit den wenigsten Vorschriften zu werden.⁹⁵ Dieses Ziel ist an sich schon unsinnig.⁹⁶ Die Freiheitlichkeit einer Staats- und Gesellschaftsordnung bestimmt sich nicht nach der Zahl von Gesetzen. Man kann mit wenigen Vorschriften eine sehr unfreiheitliche Gesellschaft bekommen. Zudem besteht das Grundanliegen der beklagten Regelungswut durchaus nicht grundsätzlich darin, die Freiheit des Bürgers zu beschränken. Das Bundesverfassungsgericht hat mit der sog. Wesentlichkeitstheorie⁹⁷, dem „Abschied“ vom besonderen Gewaltverhältnis⁹⁸ oder der Idee eines Grundrechtsschutzes durch Verfahren den Gesetzgeber gefordert. Es ging und geht darum, Freiheitsräume durch Gesetzgebung abzusichern.⁹⁹ Schafft man deshalb Vorschriften ab, so kann der Effekt freiheitsfördernd oder freiheitsbeschränkend sein. Freiheitsfördernd dann, wenn sich die Freiheitsräume durch Abschaffung von Eingriffsmöglichkeiten erweitern, potentiell freiheitsbeschränkend dann, wenn stattdessen über eine nur an Generalklauseln gebundene Verwaltung demokratisch nicht legitimierte Freiheitsbeschränkungen

⁹⁴ Bekanntmachung der Bayerischen Staatsregierung vom 06. November 2001 Nr. B III 2-155-9-33.

⁹⁵ Vgl. Rede des Staatskanzleiministers *Erwin Huber*, o. Fn. 16. Vgl. auch Meldung der SZ v. 03.05.2005, S. 37, 70.000 Seiten Verwaltungsvorschriften sollen bis zum Ende der Legislaturperiode auf 50.000 Seiten reduziert werden.

⁹⁶ Gleiches gilt natürlich für Äußerungen aus anderen Bundesländern, etwa aus Sachsen (o. Fn. 19).

⁹⁷ Vgl. BVerfGE 34, 165 (192 f.); 41, 251 (259 f.); 45, 400 (417 f.); 47, 46 (78 f.).

⁹⁸ Vgl. BVerfGE 33, 1 ff.

⁹⁹ Dementsprechend ist es auch nicht verwunderlich, wenn der Umfang des Bundesgesetzblattes kontinuierlich zunimmt, von jährlich gut 1.000 Seiten auf mittlerweile mehr als 4.000 Seiten, siehe *Kroker/Lichtblau/Röbl* (o. Fn. 1), S. 8 f.

vorgenommen werden.¹⁰⁰ Das Abstellen auf die Zahl von Vorschriften ist deshalb völlig sinnlose Erbsenzählerei.

Der Grundansatz für eine grundsätzliche Befristungsidee ist deshalb schon falsch. Schaut man sich nun die Aussagen der Organisationsrichtlinien im Einzelnen an, so ist es allerdings richtig, dass man ein Gesetz befristen muss, wenn es nur für einen vorübergehenden Zweck erforderlich ist. Dies ist altbekannt. Sogenannte Maßnahmegesetze sind verfassungsrechtlich akzeptiert¹⁰¹ und wurden von der Gesetzgebung immer wieder verwendet.¹⁰² Ein zweiter Grund für eine Befristung soll aber darin bestehen, dass ein Gesetz auch für eine bestimmte Zeit erlassen werden kann und nicht gewichtige Gründe für den unbefristeten Erlass sprechen. In Zukunft soll also begründet werden, warum ein Gesetz unbefristet erlassen werden soll. Da der demokratische Gesetzgeber immer das Recht hat, ein von ihm erlassenes Gesetz auch wieder aufzuheben oder zu ändern, besteht grundsätzlich überhaupt kein Anlass, Gesetze zu befristen. Der angelsächsische Grundsatz „parliament can not bind its successors“ gilt für normale Gesetzgebung auch in Deutschland. Es ist auch historisch eine amüsante Vorstellung, wenn man früher schon auf die Idee gekommen wäre, das am 01.01.1900 nach jahrzehntelanger Beratung erlassene Bürgerliche Gesetzbuch vorsorglich zum 31.12.1910 wieder außer Kraft treten zu lassen.¹⁰³ Zudem zeigen bisherige Erfahrungen mit Befristungsregelungen, dass sie oft dazu führen, dass kurz vor Ablauf ggf. wiederkehrend die Befristung verlängert wird.¹⁰⁴

Die grundsätzliche Befristung von Gesetzen ist deshalb nicht nur die Umkehrung eines eigentlich sinnvollen Regel-/Ausnahmeverhältnisses, sondern vor allem ein Eingeständnis eigener Stümperhaftigkeit.¹⁰⁵ Das, was man als deutscher Landtag beschließt, ist

¹⁰⁰ Siehe auch die Überlegungen zum Maß der Gesetzesbindung der Verwaltung bei *Berkemann*, in: König/Schnapauff (Hrsg.), *Die deutsche Verwaltung unter 50 Jahren Grundgesetz, Europa-Bund-Länder-Kommunen 2000*, S. 140 (141).

¹⁰¹ Siehe BVerfGE 4, 7 (18 f.); 10, 89 (108).

¹⁰² Verstärkt treten Maßnahmegesetze in letzter Zeit im Sozialrecht auf, siehe etwa das Gesetz zur Stabilisierung der Krankenhausaussgaben 1996 oder das Gesetz zur Stärkung der Solidarität in der gesetzlichen Krankenversicherung 1999.

¹⁰³ Vgl. *Zimmermann*, DÖV 2003, 940 (943).

¹⁰⁴ Vgl. *Schuppert*, ZG 18 (2003), Sonderheft „Gute Gesetzgebung“, S. 65 ff.

¹⁰⁵ Die Erkenntnis, dass sich der Gesetzgeber nicht genügend Zeit zum Erlass von Gesetzen nehme, hatte schon Otto von Bismarck 1898, vgl. *Böhret/Konzendorf* (o. Fn. 37), S. 1.

es wohl nicht wert, zunächst einmal einen unbefristeten Geltungsanspruch zu erheben. Der tiefere Grund für die Befristung von Gesetzen ist deshalb vor allem darin zu vermuten, dass die maßgeblichen Verfasser der Organisationsrichtlinie ihrerseits vermuten, Gesetze würden im Laufe der Zeit in Vergessenheit geraten, eine Art Paragraphengestrüpp bliebe zurück, in dem der investitionswillige und zur Schaffung von Arbeitsplätzen bereite Unternehmer sich dann nicht mehr auskennt und seinen Betrieb lieber in Tschechien ausbaut. Dass Gesetze als Investitionshemmnisse angesehen werden, die keiner mehr kennt, ist zwar in sich schon unlogisch.¹⁰⁶ Aber sei's drum. Übertragen auf den Bereich des Hochschulgesetzes hieße das dann, dass man die Gefahr sieht, dass die Existenz von Hochschulen möglicherweise im Laufe der Zeit vergessen wird. Falls dies eintritt, braucht man auch keine Hochschulgesetze mehr und das Gesetz kann zum Jahr 2017 außer Kraft treten.

Die Idee der generellen Befristung von Gesetzen dürfte schließlich noch auf einen weiteren Grund zurückzuführen sein, nämlich die chronische Erfolglosigkeit sogenannter Deregulierungskommissionen oder -initiativen bei der Suche nach Normen, die aufgehoben werden könnten.¹⁰⁷ Schaut man sich deren Ergebnisse an, so ähneln sie Bergen, die reißen und Mäuse gebären. Ihre Vorschläge umfassen entweder Normbereinigungen oder Petitesse.¹⁰⁸ So feiert etwa das Justizministerium Sachsen folgende Erfolge des sogenannten Paragraphenprangers:¹⁰⁹

- Verringerung und Vereinheitlichung des Abstandsflächenrechts
- Aufhebung der Verordnung des Kultusministeriums über die Herausgabe von Schülerzeitungen
- Aufhebung der Verwaltungsvorschrift zur Ausstattung von Kindertagesstätten
- Reduzierung des Erlasses über Schulschwimmzentren, statt 2 Seiten jetzt nur noch eine halbe Seite

¹⁰⁶ Vgl. auch *Ellwein* (o. Fn. 47), S. 308, der darauf hinweist, dass die Verwaltung kompetent genug ist, überflüssige Vorschriften mit Nichtachtung zu strafen.

¹⁰⁷ Vgl. auch *Meffert*, SZ v. 09.06.2005, S. 2. Positiv hingegen die Einschätzung von *Pasutti/Mayr*, LKV 2005, 247 (248): Berlin habe bereits viel erreicht.

¹⁰⁸ So auch *Ellwein* (o. Fn. 47), S. 308. Anders *Pasutti/Mayr*, LKV 2005, 247 (248 f.).

¹⁰⁹ Vgl. o. Fn. 19.

In Planung sind u. a.:

- Zulassung des Betriebs von automatisierten Waschanlagen an Sonn- und Feiertagen, soweit die Feiertagsruhe nicht gestört wird
- Erlaubnis des Betriebs von Videotheken an Sonn- und Feiertagen ab 13 Uhr
- Wegfall des Genehmigungserfordernisses für Weihnachtsbaumkulturen
- Ersatz des Genehmigungsverfahrens für Wildgehege durch ein Anzeigeverfahren mit Genehmigungsfiktion
- Erleichterte Zulassung privater Bestattungsplätze sowie die Erlaubnis des Verstreuens der Totenasche.

Auch Kleinigkeiten können wichtig sein. Ein großer Wurf zur Verbesserung der Standortbedingungen sieht aber anders aus.

Auch auf der Bundesebene sind die Seiten des Wirtschaftsministeriums zwar mittlerweile mit Informationen zum Bürokratieabbau gut gefüllt.¹¹⁰ Die Reform der Handwerksordnung¹¹¹ war aber was den Aspekt der Entbürokratisierung betrifft eher ein Reförmchen. Die Novellierung der Arbeitsstättenverordnung¹¹² dient im Wesentlichen der Umsetzung einer europäischen Richtlinie und holt damit bisherige Umsetzungsdefizite nach. Das im Jahr 2005 in Kraft getretene Gesetz zur Umsetzung von Vorschlägen zu Bürokratieabbau und Deregulierung aus den Regionen¹¹³ enthält ein Sammelsurium von Kleinigkeiten, beginnend bei Änderungen des Gerichtsverfassungsgesetzes über die Schaffung eines gemeinsamen Amtsgerichts auch für Handelssachen (Art. 1) über Änderungen des Gaststättengesetzes (Art. 8), die die Erlaubnisfreiheit des Ausschanks alkoholfreier Getränke im Zusammenhang mit anderweitigen gewerblichen oder freiberuflichen Dienstleistungen ermöglichen bis hin zu Erprobungsklauseln für die Gewerbeordnung, nach der die Landesregierungen ermächtigt werden, durch Rechtsverordnung Ausnahmen von Berufsausübungsregelungen

¹¹⁰ <http://lexikon.bmwa.bund.de/Navigation/Wirtschaft/mittelstandspolitik,did=60984.html> (19.10.2005).

¹¹¹ Vgl. Gesetze zur Änderung der Handwerksordnung und zur Förderung von Kleinunternehmen vom 14. Dezember 2003, BGBl. I S. 2933. Siehe dazu Müller, NVwZ 2004, 403 ff.; Schwannecke/Heck, GewArchiv 2004, 129 ff.

¹¹² Vgl. Verordnung vom 12. August 2004, BGBl. I S. 2179.

¹¹³ Gesetz vom 21.06.2005, BGBl. I S. 1666.

nach der Gewerbeordnung zuzulassen (Art. 9). Gerade die Gewerbeordnung ist aber vom Grundsatz der Gewerbefreiheit bestimmt (§ 1 GewO). Übermäßig einschränkende Berufsausübungsregelungen sind dort gar nicht zu finden.

Die chronische Erfolglosigkeit von Deregulierungskommissionen bezüglich des Abbaus der Normenflut zeigt aber doch letztlich nur, dass es keine Konzepte gibt, mit denen man die bisherigen Bestimmungen sinnvoll ersetzen könnte. Daran ändert man mit einer Befristung gar nichts. Wenn im Jahr 2016 keine grundsätzlich neuen Ideen für die Struktur der bayerischen Hochschulen bestehen, wird man die Geltungsdauer des Gesetzes verlängern, soweit man es nicht vorher schon mehrfach novelliert hat, was zu erwarten ist. Normen aufheben kann man nur dann, wenn man auf Regulierung verzichten will. Nicht regulieren kann man nur in Feldern, wo die Politik ihren politischen Gestaltungsanspruch zurücknimmt.¹¹⁴ Und genau daran fehlt es. Niemand macht Wahlkampf mit dem, was er nicht machen will. Die Idee einer Zurückdrängung staatlicher Verantwortung zu Gunsten der gesellschaftlichen Sphäre hat ausweislich der Wahlergebnisse bis 18. September 2005 nicht ansatzweise eine Mehrheit, abgesehen davon, dass es auch sachlich nicht sinnvoll wäre, staatlicherseits keinen Umweltschutz, keinen Jugendschutz oder keinen Denkmalschutz mehr zu betreiben. Anders ausgedrückt: Es gibt keine Bereitschaft zum „Politikverzicht“.¹¹⁵ Wenn man aber keine Felder definieren kann, in denen man nicht regulieren will, kann man auch keine Vorschriften reduzieren, eine schon am Anfang genannte, eigentlich simple, aber für die Endbürokratisierungsdiskussion immer wieder grundlegende Einsicht.

c) Reduzierung von Komplexität

Möglicherweise muss man aber auch als Wissenschaftler so fair sein, die politische Forderung nach weniger „Paragraphen“ in entsprechender Anwendung von § 88 VwGO auch sinngerecht auslegen. Möglicherweise ist nicht nur die Zahl der Paragraphen gemeint und auch nicht der Verzicht auf ganze Politikbereiche,

¹¹⁴ Vgl. auch Schuppert, ZG 18 (2003), Sonderheft „Gute Gesetzgebung“, S. 5 ff., der darauf hinweist, dass es viele objektive Gründe für den „Normhunger“ einer modernen Industriegesellschaft gibt.

¹¹⁵ Zum Begriff „Politikverzicht“ siehe Ellwein (o. Fn. 47), S. 314.

sondern die Komplexität des Verwaltungsrechts insgesamt. Diese Klage wiederum wäre berechtigt.¹¹⁶ Das deutsche Verwaltungsrecht ist insgesamt aus verschiedenen Gründen zu komplex. Zweifel bestehen aber, ob sich daran viel ändern lässt.

An einem Industriestandort wie der Bundesrepublik Deutschland gibt es ein vielfältiges Interessengeflecht. Dies lässt sich nicht mit einem „einfachen Recht“ in den Griff bekommen. Komplexe Zusammenhänge erfordern komplexe Regelungen.

Wer lange den Weg in die Komplexität gegangen ist, muss ihn langsam zurückgehen und kann nicht schlagartig die Richtung ändern. Der Gesetzgeber schafft durch Gesetze Vertrauenspositionen. Die gesellschaftliche Sphäre disponiert, Umdispositionen brauchen Zeit und Übergangsfristen.

Und schließlich entspricht es weder der Mentalität der deutschen Politik noch der deutschen Juristenwelt, Dinge einfach zu machen. Wer sich profilieren will, differenziert. Er verlangt, beschließt oder erfindet Sonderregeln. Hierbei sind sich Politik und Wissenschaft bemerkenswert einig. Ein einfaches Verwaltungsrecht schafft man so wenig wie ein einfaches Steuerrecht, weil man das komplizierte Recht gerechter findet. Die Juristerei leistet im Übrigen ihren Beitrag dazu. So glänzt kaum eine juristische wissenschaftliche Veröffentlichung damit, die Komplexität der Zusammenhänge zu reduzieren. Die meisten Überlegungen gehen dahin, die vorhandenen Regelungen noch weiter aufzufächern. Dicke Bücher beeindrucken die Kollegen besonders, schmale Bändchen sind verdächtig.

Ein Komplikator von ständig wachsender Bedeutung ist das Europäische Richtlinienrecht.¹¹⁷ Zwar hat man auch auf europäischer Ebene mittlerweile erkannt, dass die eine oder andere Über-treibung hinsichtlich von Anzahl und Umfang von Richtlinien und der daraus folgenden nationalen Pflicht zur gesetzgeberischen

¹¹⁶ Siehe rechtsvergleichend *Riedel*, VVDStRL 58, S. 181, wonach es „Optimierungsgebote“ weder in England noch in Frankreich gäbe.

¹¹⁷ Zum Einfluss des Europarechts allgemein siehe *Classen*, in: *Manssen* (Hrsg.), *Rechtswissenschaft im Aufbruch*, 1996, S. 121 ff. Teilweise bemüht sich die EU selbst allerdings auch um Deregulierung, z. B. durch den Entwurf über die Dienstleistungsrichtlinie, siehe *Reim*, NJW 2005, 1553 ff. Zur Normenflut aus Brüssel und zum nötigen Umdenken siehe *Vogt*, *Wirtschaftsdienst* 2005, 619 (621).

Umsetzung stattgefunden hat.¹¹⁸ So mag es gelingen, den von manchem als unheilvoll empfundenen Cocktail aus italienischer Regelungsphantasie, französischer Regelungslust und deutscher Regelungsgründlichkeit¹¹⁹ etwas zu entschärfen.¹²⁰ Andererseits: Man wird in wesentlichen Politikbereichen der Gemeinschaft auch in Zukunft nicht ohne Richtlinienrecht in erheblichem Umfang auskommen. Dieses Richtlinienrecht wiederum ist nicht unbedingt kompatibel mit dem deutschen Verwaltungsrecht. Sehr gut deutlich wird dies im Telekommunikationsrecht. Grundsätzlich muss man der Europäischen Union dafür danken, dass die Abschaffung der Deutschen Bundespost dazu geführt hat, dass wir nicht mehr mit mittelmäßiger analoger Technik zu überhöhten Preisen telefonieren müssen, um damit die Briefzustellung im Bayerischen Wald zu subventionieren, wie das noch in den achtziger Jahren der Fall war. Das durch das Telekommunikationsgesetz 2004 umgesetzte Richtlinienpaket¹²¹ führt aber zu einer massiven Verkomplizierung des Regulierungsrechts. So sind die §§ 9 ff. TKG die Installation eines vollkommen neuen wirtschaftsverwaltungsrechtlichen Systems.¹²² Nicht nur der Gesetzgeber bestimmt, in welchem Bereich mit welchen Mitteln reguliert wird. Dies macht in Zukunft die Verwaltung selber. Die Regulierungsbehörde (neuerdings: Bundesnetzagentur) legt fest, auf welchen sachlich und räumlich relevanten Märkten eine Regulierung in Betracht kommt (sogenannte Marktdefinition, § 10 TKG).¹²³ Sie prüft dann, ob auf dem entsprechenden Markt wirksamer Wettbewerb besteht (Marktanalyse, § 11 TKG).¹²⁴ Die Behörde entscheidet dann selbst, ob auf Grund der von ihr durchgeführten Marktanalyse Regulierungsverfügungen ergehen (§ 13 Abs. 1 Satz 1 TKG).¹²⁵ Sehnsüchtig denkt man an Zeiten zurück, in denen wirtschaftsverwaltungs-

¹¹⁸ Einen guten Eindruck vom Umfang richtlinienumsetzender Gesetzgebung vermittelt *Schuppert*, ZG 18 (2003), Sonderheft „Gute Gesetzgebung“, 1 (72 f.).

¹¹⁹ Vgl. *Hamer*, in: *Helmrich* (o. Fn. 6), S. 354 (355).

¹²⁰ Vgl. die Meldung der *SZ* vom 27.09.2005, S. 6, wonach die EU-Kommission 68 „Gesetzesentwürfe“ zurückziehen will.

¹²¹ Siehe *Scherer*, K & R 2002, 273 ff., 329 ff., 385 ff.

¹²² Übersicht bei *Koenig/Loetz/Neumann*, Telekommunikationsrecht, 2004, S. 109 ff.; *Ruthig/Storr*, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2005, S. 213 ff.

¹²³ Vgl. *Koenig/Loetz/Neumann* (o. Fn. 122), S. 113 ff.

¹²⁴ Siehe *König/Loetz/Neumann* (o. Fn. 122), S. 118 ff.

¹²⁵ *Koenig/Loetz/Neumann* (o. Fn. 122), S. 124 ff.

rechtliche Normen nach dem schlichten System Tatbestand und Rechtsfolge aufgebaut waren. Sinnvolle Alternativen gibt es hierzu allerdings soweit ersichtlich keine. Das alte Regulierungssystem funktionierte nicht hinreichend. Die komplexen Vorgänge der Überführung bisheriger Monopolunternehmen in marktwirtschaftliche Strukturen lassen sich nicht mit der Dogmatik der Polizeiverfügung des 19. Jahrhunderts bewältigen.

3. Bürokratisierung durch Rechtsprechung

Die Überlegung, ob auch die Gerichte an der beklagten Bürokratisierung „schuld“ sind, mag auf den ersten Blick verwundern. Sie sind weder für die Normsetzung noch für die Erteilung notwendiger Genehmigungen zuständig. Ihnen kann es auch nicht unmittelbar angelastet werden, wenn Verwaltungsentscheidungen zu lange dauern, weil der Verwaltungsablauf unter die Verwaltungsorganisation nicht effizient organisiert ist. Positiv lässt sich sogar hervorheben, dass das deutsche Rechtsschutzsystem international als positiver Standortfaktor gilt.¹²⁶ Für Unternehmen besteht Investitionssicherheit. Es gibt keine willkürlichen Enteignungen. Die deutsche Justiz arbeitet auf einem im internationalen Vergleich auf allen Ebenen hohen rechtsstaatlichen Niveau bei der Durchsetzung zivilrechtlicher Forderungen ebenso wie im Bereich der Strafjustiz.

Trotzdem wird man vor allem die Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht völlig aus der Liste der Schuldigen an überbordender Bürokratie herausnehmen können. Dies haben schon die vorangegangenen Überlegungen zur übertriebenen Komplexität der deutschen Verwaltungsrechtsordnung gezeigt.

Beginnen wir insofern mit dem Bundesverfassungsgericht. Die von ihm erfundene Wesentlichkeitstheorie ist ein wesentlicher Faktor für die Normenflut. Hierauf wurde bereits hingewiesen. Auch das Bundesverfassungsgericht gehört im Übrigen zu den Problemverschiebern auf die Verwaltung. Eines von mehreren Beispielen ist die jüngere Entscheidung zur akustischen Überwa-

¹²⁶ Ein aktuelles Ranking führt Deutschland international auf den 4. Platz, 8,68 auf Skala von 0 – 10, siehe SZ Nr. 17 v. 22./23. Januar 2005, S. 23.

chung von Wohnräumen.¹²⁷ Darin werden ungeschriebene Eingriffsgrenzen im Sinne von Erhebungs-, Aufzeichnungs-, Verwertungsverboten aus der Menschenwürde und dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht abgeleitet.¹²⁸ Statt sich klar für oder gegen die Verfassungsmäßigkeit der Regelung zu entscheiden, werden der Polizei hinderliche und unpraktikable Restriktionen auferlegt.

Die Bereitschaft des Gerichts, im Wege der Urteilsverfassungsbeschwerde die Rechtsanwendung verfassungsrechtlich zu überprüfen, führt zur bereits beschriebenen extremen Aufladung auch des Verwaltungsrechts mit verfassungsrechtlichen Vorgaben. Zwar kommt es durch das Erfordernis der Rechtswegerschöpfung (§ 90 Abs. 2 BVerfGG) im Regelfall nur zur Überprüfung von Gerichtsurteilen. Dies wirkt jedoch mittelbar auf die Verwaltung zurück. Was die Gerichte prüfen, muss die Verwaltung machen. Und das Gericht wird nach allen Erfahrungen immer wieder etwas finden, was gegründet auf verfassungsrechtliche Vorgaben bedacht, beachtet, geregelt, differenziert oder verfahrensrechtlich abgesichert werden muss. Hinzu kommt die zeitliche Ungewissheit. Das Gericht ist weder inhaltlich noch zeitlich berechenbar. Solange nicht das Bundesverfassungsgericht die Annahme einer Verfassungsbeschwerde abgelehnt hat, besteht keine Sicherheit, dass nicht die eigentlich rechtskräftige Entscheidung der Fachgerichtsbarkeit doch noch wegen Verletzung spezifischen Verfassungsrechts aufgehoben wird. Das Bundesverfassungsgericht leistet damit sicher einen Beitrag zur Einzelfallgerechtigkeit, nicht aber zur Rechts- und damit auch Investitionssicherheit.

Einen noch größeren Anteil zur Bürokratisierung leisten allerdings die Verwaltungsgerichte. Für investitionsbereite Unternehmen ist es nicht nur wichtig, dass notwendige verwaltungsbehördliche Zulassungen zügig erfolgen. Genauso bedeutsam ist es, dass solche Entscheidungen bei einer gerichtlichen Überprüfung entweder zügig bestätigt oder korrigiert bzw. aufgehoben werden. Die Probleme beginnen insofern schon bei der Forderung nach einer zügigen Entscheidung.¹²⁹ Vor allem die Verwaltungsgerichte

¹²⁷ BVerfGE 109, 279 ff.

¹²⁸ Zu den Einzelheiten siehe BVerfGE 109, 279 (319 ff.).

¹²⁹ Zum verfassungsrechtlichen Anspruch auf ein zügiges Verfahren siehe BVerfG, NJW 2004, 1587 f. und 3320 f.

entscheiden immer noch insgesamt zu langsam.¹³⁰ Dies soll nicht im Sinne der Verantwortlichkeit des einzelnen Richters verstanden werden. Es handelt sich um Systemfehler. Der gesetzgeberische Druck auf den Kläger, zügig Tatsachen und Beweismittel vorzutragen, ist nicht hoch genug. Die Möglichkeit der Übertragung von Entscheidungen auf den Einzelrichter erfolgt möglicherweise immer noch zu zaghaft. Möglicherweise täten auch der Dritten Gewalt gesetzliche Entscheidungsfristen gut. Vor allem hat die Rechtsprechung in manchen Bereichen selbst zu einer enormen Verkomplizierung des materiellen Verwaltungsrechts beigetragen, nicht die Gerichte unterer Instanz, wohl aber die Obergerichte. Genannt seien ein paar wenige Stichworte: Das vom Bundesverwaltungsgericht erfundene Rücksichtnahmegebot im Baurecht¹³¹ ist eine Einladung an potentielle Kläger, es mit der Anfechtung von Baugenehmigungen doch jedenfalls zu versuchen, wenn man sich individuell und qualifiziert beschwert fühlt. Die planungsrechtliche Figur der sogenannten Planrechtfertigung¹³² hat immerhin so viel Schrecken verbreitet, dass der Gesetzgeber sich genötigt sah, durch formelle Gesetzgebung die Planrechtfertigung von Infrastrukturvorhaben gesetzlich zu bestimmen.¹³³ Der Höhepunkt von allem sind sicherlich immer noch die Vorschriften des Bauplanungsrechts über die Unbeachtlichkeit von Fehlern beim Erlass von Flächennutzungsplänen und Satzungen nach dem BauGB (§§ 214, 215 BauGB).¹³⁴ Mit etwas mehr *judicial self re-*

¹³⁰ Die Koalitionsvereinbarung vom 11.11.2005 (o. Fn. 14) sieht dementsprechend vor, die Ein-Instanzlichkeit beim Bundesverwaltungsgericht für Bundesvorrangprojekte einzuführen. Derzeit dürfte die Verfahrensdauer bei Hauptsacheverfahren (ohne Asyl) in erster Instanz bei immer noch über einem Jahr liegen, siehe für Sachsen http://www.justiz.sachsen.de/smj/pdf/3_1-20.pdf (13.11.2005). Bundesweit: 15,3 Monate erstinstanzlich bei den Verwaltungsgerichten, 20,3 Monate bei den OVGs, Rechtsmittel beim OVG 8,6 Monate. Quelle: Stellungnahme der BRAK zur Großen Justizreform, vgl. www.brak.de.

¹³¹ Vgl. BVerwGE 52, 122 (126); 67, 339 (344); ausführlicher *Manssen*, in: Becker/Heckmann/Kempfen/Manssen, Öffentliches Recht in Bayern, 3. Aufl. 2005, Rdnr. 479 ff.

¹³² Vgl. dazu etwa BVerwGE 48, 56 (60), 56, 110 (118). Ausführlich *Manssen*, in: Ziekow (Hrsg.), Flughafenplanung, Planfeststellungsverfahren, Anforderungen an die Planungsentscheidung, 2002, S. 307 ff.

¹³³ Vgl. § 1 Abs. 2 Fernstraßenausbaugesetz und auch dazu *Manssen* (o. Fn. 132), S. 309.

¹³⁴ Allgemein dazu *Manssen* (o. Fn. 132), Rdnr. 245 ff.

straint bei der Überprüfung von Plänen hätten sich solche Normungetüme möglicherweise vermeiden lassen.

So hat es die Rechtsprechung sogar geschafft, den Gesetzgeber insoweit zu verunsichern, dass er selber nicht mehr sicher ist, ob seine Unbeachtlichkeitsvorschriften von der ja eigentlich gesetzgebundenen Rechtsprechung so angewendet werden, wie sie gemeint waren. Darum macht man mittlerweile bei kritischen Punkten vorsichtshalber zwei Unbeachtlichkeitsanordnungen. So erklärt § 214 Abs. 1 Nr. 1 BauGB in der Fassung des EAG-Bau 2004 Mängel im Abwägungsvorgang als Verfahrensfehler für unbeachtlich, wenn der Mangel nicht offensichtlich und auf das Ergebnis des Verfahrens nicht von Einfluss gewesen ist. Weil man aber nie weiß, wie die Verwaltungsgerichte eine solche Bestimmung auslegen, wird in § 214 Abs. 3 Satz 2 BauGB noch einmal gesagt, dass Mängel im Abwägungsvorgang unter den genannten Voraussetzungen unbeachtlich sind.¹³⁵

Ein Kardinalproblem ist und bleibt schließlich die Ermessensprüfung.¹³⁶ Verwaltungsentscheidungen dauern eben auch deshalb so lange, weil Verwaltungsbehörden ständig die Gefahr befürchten müssen, man habe relevante Gesichtspunkte übersehen. Die Vorschrift von § 114 Satz 2 VwGO, wonach Ermessenserwägungen auch noch während des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens nachgeschoben werden können, bringt eine Erleichterung, wirkt aber ihrerseits wieder verfahrensverlängernd. Hier sind weitere gesetzgeberische Schritte nötig. Zwar sollte man unbedingt an der grundsätzlichen gerichtlichen Überprüfung auch von Ermessensentscheidungen festhalten. Es ist eine beruhigende Absicherung von subjektiven Rechtspositionen, wenn man weiß, dass verwaltungsgerichtliche Kontrolle sich nicht nur darauf beschränkt, ob formale Verfahrensschritte eingehalten worden sind. Die objektive Gesetzesbindung der Verwaltung nach Art. 20 Abs. 3 GG schützt den Bürger in keiner Weise davor, dass er nicht durch Verwaltungsbehörden massiv in seinen Rechten verletzt wird. Die Ermessenskontrolle durch die Gerichte kann ohne rechtsstaatliche Kollateralschäden aber zu einer Ergebniskontrolle werden. Der-

¹³⁵ Vgl. *Manssen* (o. Fn. 132), Rdnr. 263.

¹³⁶ Vgl. auch den Antrag der CDU/CSU-Fraktion aus der 15. Wahlperiode, BT-Drs. 15/1330, S. 3, behördliche Beurteilungsspielräume durch eine Regelung in der Verwaltungsgerichtsordnung generell zu erweitern.

zeit droht hingegen hinsichtlich der Prüfung von Verwaltungsentscheidungen durch die Verwaltungsgerichte doppeltes Ungemach: Der Einfluss des europäischen Richtlinienrechts auf das Verwaltungsrecht geht dahingehend, die Verfahrenskomponente zu betonen,¹³⁷ die im deutschen System allen Beteuerungen zum Grundrechtsschutz durch Verfahren zum Trotz weitgehend zurückgefahren worden ist (vgl. nur §§ 45 und 46 VwVfG).¹³⁸ Ein besonderes Augenmerk auf das Verfahren kann man dann legen, wenn man hinsichtlich der Sachentscheidung der Verwaltungsbehörde den Vorgriff lässt, wie dies dem Verständnis anderer Rechtsordnungen entspricht.¹³⁹ Verfahrenskontrolle nach europäischem Vorbild mit entsprechender rechtlicher Sanktionierung (die der deutsche Gesetzgeber z. Z. noch möglichst vermeidet),¹⁴⁰ plus klassische deutsche Ermessenskontrolle in der Sache sind jedenfalls keine Faktoren, mit denen eine wünschenswerte Verkürzung der verwaltungsgerichtlichen Überprüfung von Verwaltungsgerichtsentscheidungen erreicht werden könnte.

¹³⁷ Vgl. auch *Classen* (o. Fn. 117), S. 127.

¹³⁸ Zur Rolle der Verwaltungsgerichte bei der Behebung von Verfahrensmängeln siehe *Reinel*, BayVBl. 2004, 454 ff.

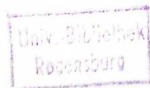
¹³⁹ Vgl. zum französischen Recht *Classen*, Die Europäisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit, 1996, S. 141 ff., wo man sehr viel strikter als im deutschen Recht zwischen *légalité* (Rechtmäßigkeit) und *opportunité* (Zweckmäßigkeit) unterscheidet. Siehe auch *Riedel*, VVDStRL 58, 187 ff.; *Ruffert*, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem, Methoden der Verwaltungsrechtswissenschaft, 2004, S. 165 (178 ff.). Zur Einschränkung der Ermessensprüfung im italienischen Recht *Fraenkel-Häberle*, DÖV 2005, 808 ff.

¹⁴⁰ Siehe *Steinwede*, Planerhaltung im Städtebaurecht durch Gesetze und richterliche Rechtsfortbildung, 2003, S. 87 f.

IV. Fazit

Zum Schluss der Überlegungen lässt sich folgendes Fazit ziehen:

1. Ein Bürokratieabbau in größerem Umfang ist derzeit weder zu erwarten noch wünschenswert. Er würde eine Zurücknahme des politischen Gestaltungswillens in wesentlichen Politikfeldern, also einen Politikverzicht voraussetzen.
2. Verwaltungsrecht ist kein Standortnachteil, sondern ein notwendiges Umsetzungsinstrument auf zentralen Politikfeldern. Die Bürokratiekritik trifft oft die falschen Adressaten und lenkt von den wahren Ursachen von „Bürokratisierung“ ab.
3. Einmal entstandene Bürokratie muss aber im Hinblick auf ihre Erforderlichkeit ständig hinterfragt werden. Es fehlt an hinreichenden Anreizfaktoren, durch die sich Bürokratie selbst reduziert.
4. Schuld an der als übermäßig empfundenen Bürokratie ist nicht nur die Verwaltung selber. Wesentliche Einflussfaktoren sind die Gesetzgebung und auch die Rechtsprechung, die zu einer Problemabwälzung auf die zweite Gewalt und zu einer übermäßigen Komplizierung von Regelungen neigen.
5. Einige neomodische Erscheinungen zum Abbau von Bürokratie und Gesetzgebungsflut wie die grundsätzliche Befristung von Gesetzen sind im Ergebnis nicht hilfreich. Die Reformen, die zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren und damit zur Förderung von Investitionen wünschenswert wären wie Fristbestimmungen und Fiktionsregelungen sind nicht in ausreichendem Maße in Sicht. Etwas überspitzt ließe sich formulieren: Die Reformen, die wir bekommen, brauchen wir nicht, und die, die wir bräuchten, kriegen wir nicht.





Zur Person

Prof. Dr. Gerrit Manssen wurde am 12. September 1959 in Leer/Ostfriesland geboren. Nach dem Abitur (1978) und einer Ausbildung zum Bankkaufmann (1978 bis 1980) studierte er Rechtswissenschaften in Regensburg und Genf. Während seiner Tätigkeit als wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht der Universität Regensburg (Professor Dr. Udo Steiner) promovierte er 1990 zum Dr. jur. und habilitierte sich 1993 für die Fächer Staats- und Verwaltungsrecht sowie Sozialrecht. 1994 übernahm er einen Lehrstuhl für Öffentliches Recht an der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald. Von 1996 bis 1997 war er Richter im zweiten Hauptamt am Oberverwaltungsgericht Greifswald. Seit 1997 ist er Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insbesondere Verwaltungsrecht an der Juristischen Fakultät der Universität Regensburg. Er bekleidet seit 1996 verschiedene Ämter in der Selbstverwaltung im Gesundheitswesen (u. a. Vorsitzender des Landesschiedsamtes Mecklenburg-Vorpommern von 1996 bis 2000, Vorsitzender der Schiedsstelle für Krankenhauspflegesätze in Berlin, Brandenburg und Thüringen).

Wichtige Veröffentlichungen:

„Stadtgestaltung durch örtliche Bauvorschriften“ (1990), „Privatrechtsgestaltung durch Hoheitsakt – Verfassungsrechtliche und verwaltungsrechtliche Grundfragen“ (1994), „Grundrechtsdogmatik“ (1995), „Einführung in das Kommunalrecht Mecklenburg-Vorpommern“ (1995), „Staatsrecht II/Grundrechte, 4. Auflage“ (2005), „Allgemeines Verwaltungsrecht“ (2005), „Telekommunikations- und Multimediarecht“ (Loseblattkommentar, seit 1999).

ISBN 3-406-54715-X



Verlag C.H.Beck im Internet: **beck.de**

9 783406 547157 € 19,80