

Werner Jann/Kai Wegrich

Wie bürokratisch ist Deutschland? Und warum?

Generalisten und Spezialisten im Entbürokratisierungsspiel

Zusammenfassung

Das verbreitete Stereotyp Deutschlands als übermäßig bürokratisierter Staat kann einer nüchternen empirischen Bestandsaufnahme kaum standhalten. Im internationalen Vergleich zeigt sich vielmehr ein unterschiedliches Ausmaß der „Bürokratisierung“ entlang von drei zentralen Dimensionen der häufig undifferenziert betrachteten Bürokratieproblematik. Einer intelligenten Strategie der Entbürokratisierung muss daher eine systematische Analyse der Mechanismen der Bürokratisierung in einzelnen Dimensionen der Bürokratiekritik – zu viel Staat, zu viel Regulierung, zu bürokratische Organisation – zugrunde liegen. Der Beitrag stellt einen zentralen Mechanismus für die Regulierungsproblematik als derzeit besonders intensiv diskutiertes Bürokratieproblem dar: Das relative politische Kräfteverhältnis von „Generalisten“ und „Spezialisten“ wird als entscheidend für den Erfolg von Initiativen zur Deregulierung und „besseren Regulierung“ identifiziert. Diskutiert wird der Beitrag unterschiedlicher theoretischer Perspektiven zur konzeptionellen Begründung dieser Generalisten-Spezialisten-These. Hieraus ergeben sich schließlich handlungsrelevante Hypothesen zur Wirksamkeit von verbreiteten Ansätzen der „besseren Regulierung“.

Schlagworte: Entbürokratisierung, Regulierungspolitik, Generalisten, Spezialisten, Theorien der Regulierung

Abstract

How bureaucratic is Germany? And why? Generalists and specialists in the deregulation game

The widespread stereotype of Germany as an exceedingly bureaucratic state is challenged by a sober empirical analysis. An international comparison reveals a differentiated pattern along three central dimensions of the seldom differentiated problem of bureaucratization. Any intelligent strategy for de-bureaucratization therefore should be based on a systematic analysis of the mechanisms of bureaucratization within the different dimensions of bureaucratization – too much state, too much regulation, too much bureaucratic organization. This paper focuses on such a mechanism concerning the regulatory dimension of bureaucratization: The relative political weight of ‘generalists’ and ‘specialists’ is identified as decisive for the success of deregulation/better regulation initiatives. The paper discusses the contribution of various theoretical approaches to the conceptual foundation of the ‘generalists – specialist’ claim. This leads to various hypotheses concerning the effectiveness of widely spread approaches to better regulation.

Key words: De-bureaucratization, better regulation, generalists, specialists, theories of regulation

1. Einleitung

Spätestens seit den frühen 80er Jahren darf in keiner in Deutschland getroffenen Koalitionsvereinbarung ein Abschnitt zum Bürokratieabbau, zur Verschlinkung des Staates oder zur Verwaltungsreform fehlen – ohne dass dieser Teil dann hinterher viel Aufmerksamkeit auf sich ziehen würde. Die Verhandlungen zwischen CDU und SPD im Herbst 2005 waren dabei keine Ausnahme, und dass am Ende ein Modell zur Messung von Bürokratiekosten Eingang in den Koalitionsvertrag fand, das einige Monate zuvor nur einigen wenigen Experten bekannt war, scheint einer typischen „Garbage Can“ Entscheidungssituation und der Nutzung eines „Policy Windows“ (Kingdon 1995) geschuldet zu sein. Die „richtigen“ Akteure haben das Standardkosten-Modell in den Niederlanden „entdeckt“ (mit Hilfe von „Policy Brokern“ wie der Bertelsmann-Stiftung) und als ideale Lösung in die Koalitionsverhandlungen eingebracht, die einerseits keinem weh tat – so dachte man zumindest – und andererseits das Engagement der zukünftigen Kanzlerin für dieses Thema verdeutlichte.

Heute gilt das Programm der Bundesregierung „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ als das ehrgeizigste Vorhaben einer Bundesregierung in diesem Politikfeld seit langem, was sich auch daran zeigt, dass es inzwischen erhebliche Widerstände dagegen in der Ministerialbürokratie gibt, und diese Widerstände auch koalitionspolitisch instrumentalisiert werden. M.a.W. wehren sich die vom Programm besonders betroffenen Ressorts Justiz, Finanzen, Arbeit und Umwelt mit dem Argument, das Programm würde einseitig die SPD-Ressorts belasten. Bürokratieabbau ist offenkundig aus der Ecke der „low politics“ zu einem wichtigen reformpolitischen Handlungsfeld des Bundes geworden. Im Kanzleramt wurden ein Arbeitsstab sowie ein „unabhängiges“ Expertengremium (der Nationale Normenkontrollrat) mit Eingriffskompetenzen in das Tagesgeschäft der Ministerien eingerichtet. Bürokratieabbau wurde damit – zumindest ein wenig mehr – zur Chefsache (siehe als Übersicht Jann/Jantz 2008).

Dieser Aufwertung entspricht eine zunehmende Intensität einer Bürokratiekritik, die seit Anfang/Mitte der 2000er Jahre über das Grundrauschen von Klagen über „bürokratische Hemmnisse“ hinausgeht. Forderungen nach „nachhaltigem“, „umfassendem“ oder „radikalem“ Bürokratieabbau gehören zu den reformpolitischen Lieblingsrezepturen in Leitartikeln. Und keine politische Partei kann auf eine Programmatik zum Bürokratieabbau verzichten. Diese zeitweise hyperventilierende Debatte geht mit verbreiteten Diagnosen über Deutschland als besonders stark bürokratisierter Staat einher, die offensichtlich durch eine Reihe von Studien bestätigt wird. Eine Unternehmensbefragung ergab beispielsweise, dass im Jahr 1994 58% der Antwortenden die Belastung durch staatliche Bürokratie als hoch oder sehr hoch einschätzten, zehn Jahre später gaben dies 79% an (Kaysers u.a. 2004). Solche Diagnosen zum „gefühlten“ bürokratischen Wachstum werden durch scheinbar objektive international vergleichende Rankingstudien bestätigt, in denen Deutschland nicht selten besonders schlecht, wie insbesondere in dem IW-Regulierungsindex oder dem Standortindex der Bertelsmann-Stiftung, aber zumindest im Auge der Medienberichterstattung höchstens durchschnittlich abschneidet.

Entsprechende Interpretationen Deutschlands als überbürokratisierter Staat können sich zudem auf die in der international vergleichenden, aber auch der deutschen Politik- und Bürokratieforschung verbreitete Einstufung der deutschen Verwaltungskultur als eher „traditionell“ und „bürokratisch“, als „fragmentierte Regelungskultur“ (Jann 1983), stützen. Demnach sprechen sozio-kulturelle wie strukturell-institutionelle Faktoren für

eine Tendenz zur „Bürokratisierung“, die es zwar in allen modernen Staaten gibt, aber unter diesen Bedingungen eher in „Überbürokratisierung“ (Mayntz 1980) umschlagen könnte. Zu den hier relevanten kulturellen Faktoren gehören insbesondere der Umgang mit Unsicherheit: „Vermeidung von Unsicherheit (uncertainty avoidance)“ ist eine Wertedimension, die in Deutschland im Vergleich westlicher Staaten relativ stark ausgeprägt ist – was die Tendenz zur detaillierten Regulierung und Kontrolle einerseits und die Zurückhaltung gegenüber Reformvorhaben, deren Ergebnisse unsicher sind, andererseits erklärt (Hofstede 2005, Jann 2002a, Pollitt/Bouckaert 2004).

Zu den institutionellen Faktoren gehören neben dem berühmten „Juristenmonopol“ in der Ministerialverwaltung auch Strukturmerkmale des Politik- und Verwaltungssystems. So steht die gewachsene Rechtsstaatstradition in Verbindung mit der grundsätzlichen Anfechtbarkeit von Verwaltungsentscheidungen auf dem verwaltungsgerichtlichen Klageweg. Um Verwaltungsentscheidungen „gerichtsfest“ zu machen, ist nicht nur eine differenzierte Regulierung notwendig (die oft eine Folge von Rechtsprechung ist), sondern auch eine formalisierte, nachvollziehbare und damit bürokratisierte Entscheidungspraxis der Verwaltung. Institutionelle Anreize zu detaillierter Regulierung werden schließlich auch durch die „Implementationsferne“ des Bundes als zentrale Normsetzungsinstanz innerhalb des deutschen Exekutivföderalismus gesetzt. Da der Bund nur in wenigen Bereichen über eine eigene Vollzugsverwaltung oder über Kontroll- und Eingriffsmöglichkeiten gegenüber der Vollzugsverwaltung auf Landes- und Kommunalebene verfügt, bestehen Anreize zu einer möglichst detaillierten Regulierung des Verwaltungshandelns, um einen „gesetzestreuen“ Vollzug zu gewährleisten, und damit letztlich auch die immer wieder geforderte „Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse“. Eine Veränderung dieser institutionellen Grundlagen ist innerhalb dieser Spielregeln sehr schwierig bis unmöglich, und auch der Reform der Verwaltung selbst stehen erhebliche Hindernisse gegenüber, wie die starke (verfassungs-)rechtliche Fundierung von Kernelementen des Verwaltungssystems oder die relativ starke Position der Verwaltung gegenüber der Politik – alles derart bekannte Erklärungsmuster, dass der Nachweis im Einzelnen verzichtbar erscheint.

So weit, so einfach: Dass Bürokratieabbau endlich auch auf Bundesebene zu einem relevanten Thema der reformpolitischen Agenda geworden ist, kann als überfällige Reaktion auf vielfach gezeigte „Überbürokratisierung“ Deutschlands im internationalen Vergleich gewertet werden. Die Reform wird angesichts der kulturellen und institutionellen Ausgangslage schwierig, ist deswegen aber nicht weniger notwendig. Dieses wunderbar eindeutige Bild bekommt allerdings deutliche Risse, wenn drei weitere Aspekte einbezogen werden.

(1) Weder die hyperventilierende Bürokratiekritik noch der „Hype“ um das Standardkosten-Modell sind deutsche Besonderheiten. Auch in Großbritannien gelten Klagen über „bürokratische Hindernisse“ als postmodernes Äquivalent zum Klagen über das Wetter, und in den Regalen von Universitäts- und Flughafenbuchhandlungen finden sich ähnliche Bestseller, die Beispiele absurder bürokratischer Regulierungen aufzählen und Katastrophenszenarien der Überbürokratisierung zeichnen. Der Abbau administrativer Lasten mit dem Standardkosten-Modell ist ein europaweiter „Policy-Boom“ (Wegrich 2007): Regierungen in mehr als der Hälfte der EU-Mitgliedstaaten und fast allen westeuropäischen Staaten (innerhalb und außerhalb der EU) haben die Anwendung des Standardkosten-Modells in ihre Programmatik zum Bürokratieabbau bzw. zu „better regulation“ aufgenommen. Eine Kerngruppe von etwa neun europäischen Ländern betreibt die Messung

und den Abbau administrativer Lasten in ähnlicher oder höherer Intensität als Deutschland.

(2) Ergebnisse scheinbar objektiver Rankingstudien sind ebenso problematisch wie Umfragen zur „gefühlten“ Bürokratie und werden in der öffentlichen Debatte zudem nach dem Muster einer Negativselektion wahrgenommen. Ein Vergleich unterschiedlicher Rankings zeigt (vgl. *Jann/Wegrich/Tiessen* 2007), dass Deutschland durchaus nicht immer negativ abschneidet, durchschnittlichen und unterdurchschnittlichen Rangplätzen stehen Spitzenplätze in einzelnen Rankings gegenüber. Selbst Vorbilder der Entbürokratisierungspolitik, wie die Niederlande, schneiden gelegentlich schlechter ab als Deutschland (so in der „Doing Business“ Studie 2006 und 2007). Der jeweilige Rangplatz hängt dabei entscheidend von der inhaltlichen Schwerpunktsetzung der Indexstudien ab. Insbesondere wenn die Regulierung des Arbeitsmarktes im Vordergrund steht, rangiert Deutschland auf den hintersten Plätzen. Diese Studien sind dabei mit einer Reihe methodischer Unsicherheiten verbunden (vgl. auch *van de Walle* 2006). Dazu gehört die „Komposition“ von Rankings aus ganz unterschiedlichen Teilbereichen (Indizes) zu einem Gesamtranking sowie die selektive und normative Definition in Bereichen, wo keine verlässlichen oder überhaupt keine quantitativen Daten vorliegen. Formale Einstufungen (etwa die Anzahl der für die Gründung einer GmbH notwendigen Behördenkontakte) haben manchmal wenig mit der Realität eines solchen Prozesses zu tun (vgl. *Financial Times Deutschland* 2008). In jüngster Zeit finden sich daher zunehmend öffentliche Wortmeldungen, die mit Katastrophenszenarien des überbürokratisierten Staates deutlich kontrastieren.

(3) Die politik- und verwaltungswissenschaftliche Forschung bietet eine alternative Lesart zur „bürokratischen Regelungskultur“ als Kernmerkmal der deutschen Verwaltung an. Diese ist demnach im erheblichen Maße durch Elemente einer kooperativen Verwaltung gekennzeichnet (*Benz* 1994, *Dose* 1997), die sich auf Ministerialebene bei der Formulierung von Regulierungen auf etablierte Netzwerkbeziehungen mit Interessenorganisationen stützt, um deren Interessen und Expertise frühzeitig einzubeziehen. Auch die Rechtsanwendungspraxis der Vollzugsverwaltungen ist nicht in erster Linie durch „bürokratisch-rigide“ Anwendung von Vorschriften, sondern durch pragmatische Vorschriftenreduktion im Vollzug (*Frido Wagener* 1979) gekennzeichnet. Die Implementationsforschung hat sich Ende der 70er/Anfang der 80er Jahre umfassend mit den Details dieser Verhandlungsbeziehungen und deren Einfluss auf den Erfolg politischer Programme befasst. Das Bild einer „kooperativen Verwaltung“ ist selbstverständlich zu relativieren und differenzieren, zwischen Verwaltungsebenen, Politikfeldern und Regionen – aber Gleiches gilt für die generelle Diagnose einer „bürokratischen Regelungskultur“.

Demnach scheint die sichere Erkenntnis, dass Deutschland ein besonders stark bürokratisierter Staat ist, durchaus zweifelhaft. Dabei bestehen sowohl ein Empirie- als auch ein Theoriedefizit. Das Empiriedefizit resultiert vor allem aus der Vermengung ganz unterschiedlicher Probleme und Problemwahrnehmungen in der Bürokratiekritik. Was eigentlich ein Bürokratieproblem ist und worin die besondere Problematik der Bürokratisierung in Deutschland genau besteht, wird durch „komponierte“ Rankings kaum deutlich. Stattdessen ist eine Differenzierung der unterschiedlichen Dimensionen der Bürokratiekritik und auf dieser Grundlage eine systematische Analyse der Situation in Deutschland notwendig. Konzeptionell stellt nicht nur die Vermischung unterschiedlicher Dimensionen von Bürokratie ein Problem dar. Es besteht auch ein wesentliches Defizit hinsichtlich der

sozialen und politischen Mechanismen, die „Bürokratie“ generieren. Ohne eine Reflexion dieser Mechanismen werden aber Instrumente des Bürokratieabbaus wirkungslos bleiben oder mit unerwünschten Nebenwirkungen verbunden sein (wenn man sich beispielsweise durch einen radikalen Personalabbau eine Entbürokratisierung erhofft, um festzustellen, dass Bürokratisierung in Form von langen Bearbeitungszeiten in Genehmigungsverfahren auf anderer Ebene hierdurch verstärkt wird).

Im Folgenden führen wir zunächst eine Differenzierung unterschiedlicher Dimensionen von Bürokratie(-kritik) ein und fragen, wie Deutschland im internationalen Vergleich jeweils abschneidet. Im dritten Teil gehen wir auf die Regulierungsdimension als derzeit meist diskutiertes Bürokratieproblem und die Mechanismen der Entstehung von Regulierungen ein. Zentral ist hier die Unterscheidung von „Generalisten“ und „Spezialisten“ als Antagonisten im (De-)Regulierungsspiel. Diese Gegenüberstellung stellt natürlich eine erhebliche Zuspitzung und Vereinfachung von Akteurskonstellationen innerhalb der Regierungsorganisation dar, aber sie ist gleichwohl grundlegend für die Analyse und das Design von regulierungspolitischen Instrumenten. In Abschnitt vier wenden wir diese Perspektive auf einige bekannte Instrumente des Bürokratieabbaus an.

2. Dimensionen der Bürokratiekritik

Um den Realitätsgehalt der Bürokratiekritik empirisch zu überprüfen, ist zunächst einmal die Unterscheidung der in der Debatte vermischten und in den Ranking-Studien „aggregierten“ Dimensionen der Bürokratiekritik notwendig. Auf einer ganz grundsätzlichen Ebene kann, in Anschluss an *Renate Mayntz* (Mayntz 1980, s.a. Jann 2005), zwischen drei grundlegenden Ebenen der „Bürokratisierung“ bzw. „Bürokratiekritik“ unterschieden werden, die wiederum jeweils über zwei bis drei Teildimensionen verfügen. Diese drei Ebenen oder Dimensionen sind:¹

1. Zu viel Staat
2. Zu viel Regulierung
3. Zu viel bürokratische Organisation

Die erste Dimension – Bürokratisierung als „zu viel Staat“ – bezieht sich insgesamt auf den Umfang staatlicher Aufgaben und ist oft mit der Annahme verbunden, dass staatliche Eingriffe grundsätzlich die Entfaltung der Marktkräfte einschränken.² Dabei geht es in dieser Variante der Bürokratiekritik nicht um die Form des staatlichen Eingriffs, sondern grundsätzlich um den Umfang staatlicher Aktivitäten, also des „öffentlichen Sektors“. Gemessen wird dieser zu umfangreiche öffentliche Sektor in der Regel

- zum einem am Umfang öffentlicher Ausgaben (Bürokratisierung gemessen als Finanzproblem),
- zum anderen aber auch am Umfang der im öffentlichen Sektor Beschäftigten (Bürokratisierung gemessen als Personalproblem).

Der Übergang zur zweiten Dimension – Bürokratisierung als „zu viel Regulierung“ – ist fließend, da es auch hier um ein Übermaß staatlichen Handelns geht, hier allerdings überwiegend verstanden als regulativer Eingriff in die Gesellschaft. Dabei lassen sich drei Subdimensionen unterscheiden:

- Erstens geht es um den quantitativen Umfang regulativer Aktivitäten des Staates, womit grundsätzlich die rechtliche Ausgestaltung aller staatlichen Steuerungsaktivitäten, unabhängig von den dabei zur Anwendung kommenden Instrumenten (Regulierung, finanzielle Anreize, Information, Organisation), gemeint ist. Die Kritik richtet sich dabei auf das Ausmaß der „Normproduktion“ („Normen- und Regelungsflut“, „Regelungsdichte“).
- Die zweite Subdimension, die materielle Regelungsebene, richtet sich nicht auf die Quantität der Regelungen, sondern auf die materiellen Standards, beispielsweise im Umwelt-, Arbeits- oder Verbraucherschutz. Hier geht es also um Niveau und Umfang des Kündigungsschutzes, die inhaltlichen Standards im Immissionsschutz oder Qualitätskriterien für Nahrungsmittel.
- Die dritte Subdimension zielt schließlich auf die administrative Ausgestaltung von Regulierungen, d.h. vor allem die Dokumentations- und Informationspflichten, die eine unterstützende Funktion bei der Durchsetzung materieller Standards haben. Im Mittelpunkt der Kritik steht hier die „bürokratische Ausgestaltung“ von Regulierungen, wobei angenommen wird, dass dasselbe Niveau der Zielerreichung (z.B. Einhaltung bestimmter Umweltstandards) mit geringen administrativen Lasten (Kosten) zu erreichen ist. Dies ist die Bürokratiedimension, auf die sich das Messverfahren des sogenannten Standardkosten-Modells bezieht.

Schließlich spielt in der Bürokratiekritik die Frage nach der Bürokratisierung als „zu viel bürokratische Organisation“ von Behörden und dem Verhalten von Behördenmitarbeitern eine wichtige Rolle. Auch wenn dies normalerweise nicht deutlich wird, geht es dabei nicht um eine grundlegende Ablehnung der zentralen Merkmale bürokratischer Organisationen, also Regelgebundenheit, Schriftlichkeit, klare Zuständigkeiten, klare Verantwortung durch Hierarchisierung, Professionalisierung der Verwaltungsmitarbeiter. Selbst die schärfsten Kritiker der Bürokratisierung wollen vermutlich keine Organisation, in der in dem Sinne unbürokratisch entschieden wird, dass Regeln ignoriert und Entscheidungen nicht schriftlich festgehalten werden, Verantwortungen diffus bleiben und die Mitarbeiter nach Lust und Laune, und nicht nach Ausbildung und Zuständigkeit entscheiden. Allerdings wird auch hier sehr unklar und widersprüchlich argumentiert. Man ist für „unbürokratische“ und „bürger-nahe“ Verfahren, ohne genau zu sagen, was man genau meint.

Generell geht es um die „Auswüchse der Bürokratie“, also um übertriebene Hierarchisierung, langsame und schwerfällige Bearbeitung, interne Koordinationsprobleme, mangelndes Kostenbewusstsein, Unpersönlichkeit, mangelnde Dienstleistungs- und Kundenorientierung, abstruse Verwaltungssprache, unzureichende Informationstransparenz usw. Auch hier lassen sich zwei Subdimensionen unterscheiden:

- Bürokratieprobleme innerhalb einzelner Behörden (intra-organisatorische Subdimension) umfassen die negativen Auswirkungen eigentlich erwünschter Merkmale von Bürokratie, also etwa Umständlichkeit, Entscheidungsschwäche, Formalismus, mangelhaftes Zeit- und Kostenbewusstsein etc.
- Bürokratieprobleme zwischen Behörden und Ebenen (inter-organisatorische Subdimension) bezeichnen Probleme, die auftreten, wenn verschiedene Verwaltungen beteiligt sind. So lassen sich etliche häufig angesprochene „Bürokratieprobleme“, wie insbesondere die zu lange Dauer von Prüf- und Genehmigungsverfahren und die Mehrfachbelastung durch Formulare und Berichtspflichten, als inter-organisatorische Probleme zwischen verschiedenen sektoralen Regelungen und den damit befassten

Verwaltungseinheiten identifizieren. Das Gleiche gilt für die komplexe, für den Adressaten schwer zu durchschauende Struktur von Zuständigkeiten und Ansprechpartnern, die Verzögerungen von Antragsverfahren und Bewilligungen auf Grund von internen Kommunikationsmängeln zwischen Verwaltungen oder sogar Kompetenzstreitigkeiten.

Die aktuelle Debatte um Bürokratie(-abbau) vermittelt bislang den Eindruck einer katastrophalen Bilanz für Deutschland entlang all dieser Dimensionen – aber empirisch überprüft wird dieses Stereotyp bislang kaum. Die Mischung aus „objektiven“ internationalen Rankings und medial aufbereiteten Einzelfällen ergibt, in Verbindung mit dem Wissen um die traditionelle „Regulierungskultur“ in Deutschland, das Bild eines maßlos überbürokratisierten Staates. Vergleicht man Deutschland international hinsichtlich der drei unterschiedenen Dimensionen von Bürokratisierung ergibt sich nicht nur ein differenziertes, sondern in Teilen auch gänzlich anderes Bild.³

Mit Blick auf die Dimension „zu viel Staat“ zeigt sich:

- Staatliche Ausgaben und Einnahmen (Staats- und Abgabenquote) liegen europaweit im durchschnittlichen bis unterdurchschnittlichen Bereich und seit den 90er Jahren ist keinerlei Wachstum mehr zu beobachten. In Bezug auf die Ausgabenebene liegt die deutsche Staatsquote mit 46,8 Prozent knapp unter dem Gesamtniveau in der Europäischen Union (Angaben für das Jahr 2005). Die Steuerquote liegt mit 21,9 Prozent deutlich unter dem Durchschnitt der EU-15-Staaten. Auch mit Blick auf die Sozialabgaben, traditionell das Kernproblem der Abgabenlast in Deutschland, ist der Wachstumstrend seit 1995 gebrochen. Zugleich stellt sich die Frage, ob legitime Klagen über „zu viel Staat“ überhaupt etwas mit Bürokratie zu tun haben und nicht vielmehr mit sozialstaatlicher Schwerpunktsetzung. Immerhin machen Sozialausgaben inzwischen beinahe 50 Prozent des Bundeshaushalts aus; wenn die Ausgaben für Zinsen und Verteidigung dazu kommen, bleiben für sämtliche übrigen staatlichen Ausgaben gerade noch gut 26 Prozent übrig. Politische Kontroversen über den Umfang staatlicher Aufgaben sind notwendig und legitim, aber sie sind etwas anderes als Bürokratiekritik.
- Hinsichtlich des Personalumfangs des öffentlichen Dienstes (öffentlich Beschäftigte) gibt es keine Anzeichen dafür, dass es in Deutschland einen im internationalen Vergleich „aufgeblähten öffentlichen Dienst“ gibt. Nach der Wachstumsphase bis in die 70er Jahre ist bereits in den 80er Jahren und dann vor allem seit den 90er Jahren ein anhaltender Verschlankungsprozess zu beobachten. Heute ist der öffentliche Dienst in Deutschland im internationalen Vergleich eher unterdurchschnittlich groß. Die Anzahl der öffentlichen Beschäftigten im Verhältnis zur Bevölkerung liegt mit ca. 12 Prozent derzeit unter dem Niveau von 1970. Der Umfang der auf Bundesebene im öffentlichen Dienst Beschäftigten ist heute geringer als 1989 – trotz der neuen Länder, die selbstverständlich in den Zahlen für die Bundesrepublik 1989 nicht enthalten sind. Auch wenn nicht auszuschließen ist, dass in einigen Bereichen weiteres Rationalisierungspotenzial besteht, ist auch dies sicher nicht das zentrale Bürokratieproblem. Eher stellt sich die Frage, ob das Personal im öffentlichen Dienst zukunftsfähig ausgebildet ist und ob angesichts der Fokussierung auf Personalreduzierung unter den Bedingungen des bestehenden Dienstrechts mit Humanressourcen intelligent umgegangen wird.

Bezüglich der Bürokratieproblematik „zu viel Regulierung“ zeigt sich Folgendes:

- In Deutschland werden zwar vergleichsweise viele Gesetze produziert, es ist aber völlig unklar, ob damit auch eine überdurchschnittlich hohe bürokratische Belastung einhergeht (unterschiedliche Ausgestaltung der Regulierung in unterschiedlichen Ländern). Die Anzahl der Gesetze ist als Indikator hierfür jedenfalls ungeeignet.
- Mit Blick auf die materiellen Regulierungsstandards – also beispielsweise die Schärfe von Grenzwerten im Umweltbereich oder das Schutzniveau im Arbeitsschutz – fehlt es an verlässlichen Daten und Vergleichen über das Ausmaß materieller Regulierung in unterschiedlichen Sektoren.
- Für die Teildimension administrative Regulierungsebene, die auf die mit Rechtsnormen verbundenen administrativen Lasten (Informationspflichten) sowie die Komplexität von Regulierungen zielt, lagen bis Herbst 2007 noch überhaupt keine vergleichbaren Daten vor. Die bislang vorgelegten Zwischenergebnisse der Bürokratiekostenmessung des Bundes deuten auf eine eher unterdurchschnittliche Belastung hin. Mit der Methode des so genannten Standardkosten-Modells wurden die 2000 wesentlichen Kostentreiber aller bis Ende 2006 erfassten Informationspflichten gemessen, die auf Bundes- und EU-Recht zurückgehen. Nach Angaben der Bundesregierung liegen die Kosten in Bezug auf diese „dicken Brocken“ bei etwa 27 Milliarden Euro, für alle knapp 11.000 Informationspflichten werden nicht mehr als 40 Milliarden Euro erwartet – und damit nur die Hälfte der auf Grundlage der niederländischen Erfahrungen immer wieder genannten 80 Milliarden Euro. Zwar steht eine kritische Überprüfung der Messergebnisse noch aus und der internationale Vergleich von Daten auf dieser Aggregationsebene ist ohnehin mehr als problematisch (kleinste Änderungen bei der Definition von Parametern führen zu grundlegend unterschiedlichen Messergebnissen, vgl. OECD 2007). Gleichwohl eignen sich die Messergebnisse keinesfalls für Katastrophenszenarien.

Hinsichtlich der Bürokratieproblematik im Sinne „zu viel bürokratischer Organisation und Verfahren“ ist die Datenlage noch problematischer. Während es bei den Behauptungen „zu viel Staat“ und „zu viel Regulierung“ immerhin einigermaßen vergleichbare Aggregatdaten gibt (Staatsausgaben, Personal, Zahl und Umfang von Regulierungen), geht es hier um die Verhaltensebene staatlicher Akteure und deren Ergebnisse. Vorliegende und immer wieder gern zitierte Vergleichsdaten, etwa die Dauer der Einrichtung einer GmbH in Deutschland im Vergleich zu einer Ltd. Company in angelsächsischen Ländern sind überaus problematisch, weil hier zum einen durchaus unterschiedliche Prozesse miteinander verglichen werden, mit einer sehr unterschiedlichen Rechtssicherheit für die beteiligten Akteure und Stakeholder, und zudem fraglich ist, ob vier Wochen Wartezeit, bis zur rechtlichen Absicherung einer GmbH tatsächlich als bürokratischer Exzess und Grund für mangelhafte Konkurrenzfähigkeit der deutschen Wirtschaft gelten können.

Zudem zeigen vorliegende Untersuchungen eine Verbesserung der Kunden- und Bürgerorientierung auf der intra-organisatorischen Ebene (vgl. *Bogumil* u.a. 2007), d.h. auf der Ebene der einzelnen Behörden und Ämter. Zwar besteht weiterhin Anlass zur Kritik an der Kundenfreundlichkeit und Schnelligkeit unserer Behörden, allerdings erfährt die deutsche Verwaltung seit Mitte der 90er Jahre einen erheblichen Modernisierungsschub, der sich gerade auch auf dieser Ebene positiv niederschlägt. Empirische Untersuchungen zeigen immer wieder, dass direkte Kontakte zwischen Bürgern/Unternehmen und Verwaltung in den weitaus meisten Fällen unproblematisch ablaufen. Das Stereotyp der un-

freundlichen, langsamen, inflexiblen Verwaltungsmitarbeiter ist schwer auszurotten, aber ist offenbar aber auch nicht das zentrale Bürokratieproblem (siehe *Grunow/Strümgmann* in diesem Heft).

Dagegen stellt die inter-organisatorische Teildimension, bei der es um die Koordination und Zusammenarbeit zwischen unterschiedlichen Behörden und Verwaltungszweigen in Entscheidungsprozessen (insbesondere Genehmigungs- und Bewilligungsverfahren) geht, offensichtlich die „Problemzone“ der Bürokratieproblematik in Deutschland dar. So lassen sich etliche häufig angesprochene „Bürokratieprobleme“, wie insbesondere die zu lange Dauer von Prüf- und Genehmigungsverfahren und die Mehrfachbelastung durch Formulare und Berichtspflichten, als interorganisatorische Probleme zwischen verschiedenen sektoralen Regelungen und damit befassten Verwaltungseinheiten identifizieren (vgl. *Jann* u.a. 2006). Das Gleiche gilt für die komplexe, für den Adressaten schwer zu durchschauende Struktur von Zuständigkeiten und Ansprechpartnern, die Verzögerungen von Antragsverfahren und Bewilligungen auf Grund von internen Kommunikationsmängeln zwischen Verwaltungen, unterschiedlichen funktionalen oder professionellen Sichtweisen oder sogar Kompetenzstreitigkeiten. Diese Komplexität ist vor allem eine organisatorische Folge komplexer sektoraler Regelungen und Zuständigkeiten sowie der Aufgabenverteilung innerhalb des deutschen Föderalismus. Hier liegt vermutlich ein spezifisches Bürokratieproblem Deutschlands, dessen normative Bewertung allerdings vor dem Hintergrund der Vorteile einer dezentralen Vollzugsstruktur vorgenommen werden muss.

3. Mechanismen der Bürokratisierung: Spezialisten und Generalisten als Antagonisten

3.1 Ursachen von Bürokratisierung: Eigendynamiken und Wechselwirkungen

Die „bürokratische“ Entwicklung – in Deutschland wie in einer Reihe anderer Länder Westeuropas – wies bis vor etwa 30 Jahren noch eine gleichförmige Tendenz aller (quantitativen) Dimensionen der Bürokratiekritik auf. Der expansive Keynesianische Wohlfahrtsstaat war durch gleichzeitige Aufgaben- und Ausgabenexpansion und durch Wachstum des öffentlichen Dienstes geprägt. Die Bürokratiekritik in Deutschland ist heute noch vielfach durch dieses Bild des expansiven Wohlfahrtsstaates und der damit verbundenen Annahme einer engen Koppelung zwischen unterschiedlichen Dimensionen der Bürokratisierung geprägt. Dieses Bild ist vor allem als Umkehrschluss in der Debatte präsent, etwa in Form einer Argumentationskette, die von einer Reduzierung des Staatsumfangs direkt auf ein Zurückgehen bürokratischer Lasten durch Regulierungen ausgeht. Der Blick auf Daten und Analysen zu unterschiedlichen Dimensionen der Bürokratisierung legt etwas anderes nahe: Unter den Bedingungen des schon lange nicht mehr linear expandierenden Staates erweisen sich die Interdependenzen und Interaktionseffekte zwischen unterschiedlichen Bürokratisierungsdimensionen als komplexer und differenzierter. Entwicklungen innerhalb der unterschiedlichen Dimensionen der Bürokratiekritik folgen weniger einem einheitlichen Muster, sondern sind stärker durch Eigendynamiken und komplexe Interdependenzen geprägt:

- So ist die Dynamik von Staatsausgaben durch gänzlich andere Faktoren und Mechanismen beeinflusst als die materielle und administrative Ausgestaltung von Regulierungen. Mehr sozialstaatliche Umverteilung (etwa im Bereich Renten, Arbeitsmarkt oder Gesundheit), aber auch mehr öffentliche Investitionen (etwa in Autobahnen oder Forschung) bedeuten nicht automatisch mehr Regulierung, und auch nicht notwendigerweise mehr Personal im öffentlichen Sektor. Und der Rückgang der Staatsquote führt natürlich auch nicht automatisch zu einer Reduzierung materieller Standards oder des Umfangs von Regulierungen, eher im Gegenteil.
- Bekannt ist der Mechanismus, dass die Privatisierung vormals staatlicher oder staatlich garantierter Monopole (etwa in den Bereichen Post, Telekommunikation, Bahn oder auch Energie) zwar zu einer Reduzierung der Beschäftigtenzahlen und der Staatsquote führt, aber gleichzeitig auch zu einer Zunahme von Regulierung (more markets, more rules). Die Entfaltung des „regulatory states“ oder auch des „Gewährleistungsstaates“ führt vermutlich zu einer veränderten Verwaltung, aber nicht notwendigerweise zu einer kleineren mit weniger Regulierung (Döhler 2006).
- Auch die Größe des öffentlichen Sektors ist ein Bereich, der offensichtlich relativ unabhängig von anderen Aspekten der Bürokratieproblematik ist – jedenfalls im Rahmen der Größenordnungen, mit denen wir es in Deutschland der letzten 30 Jahre zu tun haben. Das heißt im Umkehrschluss aber auch: ein Personalabbau im öffentlichen Dienst hat keine unmittelbaren Effekte für die Reduzierung administrativer Lasten von Regulierungen und auch nur begrenzte Auswirkungen auf die Staatsquote.
- Anders sind wiederum die Auswirkungen auf die organisatorische und prozedurale Bürokratisierung zu beurteilen. So kann Personalabbau durchaus zu Verzögerungen, Qualitätseinbußen und zur Bürokratisierung im Vollzug auf der Organisationsebene führen.
- Ein Zusammenhang besteht sicher zwischen der Regulierungs- und der Organisationsebene von Bürokratie. Die Bürokratieprobleme auf der intra- und inter-organisatorischen Ebene bürokratischer Organisation und Verfahren haben etwas mit der Vielfalt und Dichte unterschiedlicher sektoraler Regulierungen zu tun. Allerdings kann die unterschiedliche Ausgestaltung von Organisation und Verfahren administrative Lasten auf der Regulierungsebene sowohl verstärken (belastende Regulierungen werden durch bürokratischen Vollzug verschärft), aber auch „abfedern“ (Entbürokratisierung im Vollzug).

Demnach bestehen durchaus Wechselwirkungen zwischen unterschiedlichen Dimensionen der Bürokratisierung, aber eben nicht zwischen allen Dimensionen und auch nicht im Sinne einer deterministischen Beziehung. Die Analyse der Wechselwirkungen unterschiedlicher Dimensionen der Bürokratisierung sollte dabei auf Grundlage einer Analyse der zugrunde liegenden Mechanismen innerhalb der einzelnen Dimensionen erfolgen. Ob und wie Institutionen und Instrumente auf diese „Ursachen“ von Bürokratisierung – die grundlegenden sozialen und politischen Mechanismen der Generierung von Bürokratie – einwirken, wird bislang weder beim Design von Politikansätzen zum Bürokratieabbau noch bei der wissenschaftlichen Analyse dieser praktischen Versuche ausreichend reflektiert.

3.2 Die Spezialisten-Generalisten-These

Allerdings gibt es einen einfachen und durchaus bekannten Mechanismus, der weitgehend gleichgerichtet auf die unterschiedlichen Dimensionen der „Bürokratisierung“ wirkt, nämlich die Konkurrenz zwischen sektor-spezifischen Interessen und Befürwortern bestimmter Policies, und den eher allgemeinen, generellen Interessen und Befürwortern von weniger Staat, weniger Regulierung und weniger bürokratischer Durchstrukturierung von Verwaltungsorganisationen und Prozessen. Dieser Gegensatz zwischen „Spezialisten“ und „Generalisten“ ist bekannt aus der Debatte über Haushaltskonsolidierung und Subventionsabbau (weniger Staat), wo bekanntlich Haushalts- und Subventionskürzungen sich generell großer Beliebtheit erfreuen, allerdings erbittert bekämpft werden, wenn konkrete Besitzstände angegriffen werden (siehe die aktuellen Debatten über Entfernungspauschalen oder Milchquoten), aber auch, wenn etwa Eltern sich vehement gegen Personalabbau im Bereich der Schulen oder Kindergärten wehren. Auch im Bereich bürokratischer Organisation und Verfahren ist zu beobachten, dass Antragsteller generell unbürokratische, bürgernahe Verfahren fordern, aber selbstverständlich sämtliche Feinheiten und formalen Schranken des Verwaltungsrechts ausnutzen, um ihre eigenen Interessen zu wahren und durchzusetzen.

Im Folgenden werden wir uns auf entsprechende Mechanismen auf der Regulierungsebene als derzeit viel diskutiertes Bürokratieproblem konzentrieren, weil in diesem Bereich auf verschiedene Theorieansätze zurückgegriffen werden kann, die uns helfen, die skizzierten Mechanismen besser zu verstehen. Warum ist „Entbürokratisierung“ auf der Regulierungsebene generell populär und im Detail unpopulär? Wie lässt sich erklären, dass die generelle Unterstützung für Bürokratieabbau – ebenso wie Aufgabenabbau generell oder Subventionsabbau – verschwindet, wenn einzelne Abbau- oder Reduzierungsvorhaben auf die Tagesordnung kommen?

Die Ausgangshypothese besagt, dass einfache und beliebte „mono-kausale“ Erklärungen für Bürokratisierung und Regulierung, also etwa der Rückgriff auf die Eigeninteressen der Bürokraten (Regulierungsmaximierer im Sinne der Budgetmaximierer) oder der Politiker (kurzfristige Stimmenmaximierer und damit Regulierungsmaximierer) die Probleme des Bürokratieabbaus nicht hinreichend erklären können. Stattdessen gehen wir davon aus, dass sich bestehende Regulierungen in politischen Entscheidungsprozess durchgesetzt haben, weil Handlungsdruck auf das politisch-administrative Entscheidungssystem ausgeübt wurde. Ein entsprechender Handlungsdruck kann beispielsweise aus internationalen Verpflichtungen oder längerfristigen politischen Planungen resultieren, eine zentrale Variable sind aber Akteure mit spezifischen und substantiellen Interessen im jeweiligen Bereich (die „Spezialisten“). Entsprechende Akteure finden sich auf gesellschaftlicher Ebene, aber auch auf administrativer und politischer Ebene. Adressaten und Klienten politischer Programme entwickeln Eigeninteressen an einmal etablierten Programmen und Regulierungen, wenn sie nicht ohnehin auf ihr Betreiben hin beschloszen wurden. Die Klientelinteressen und deren organisierte Vertretung verbünden sich dabei mit Fachkoalitionen von Politikern (etwa Agrar-, Umwelt- oder Sozialpolitikern) und den damit befassten Behörden. Diese Fachkoalitionen lassen sich im Fall eines drohenden „Verlustes“ von Regulierungen, Aufgaben oder Organisationen relativ leicht zu „Anti-Terminierungskoalitionen“ mobilisieren (Geva-May 2003; Wegrich u.a. 2005). Dies sind in modernen, hoch-differenzierten Gesellschaften normale und auch legitime Prozesse der Politikkoordination und Interessenvermittlung. Aus Sicht des Bürokratieproblems ist aber

entscheidend, dass Expertise und Einflusspotenzial innerhalb dieser Policy-Netzwerke sich tendenziell auf die Realisierung spezifischer Sektorinteressen richten. Demgegenüber ist Unterstützung für generelle Anliegen wie Bürokratieabbau oder Haushaltskonsolidierung diffus, kaum organisiert und schwer zu mobilisieren. Bürokratiekritische „Generalisten“ sind den sektorspezifischen „Spezialisten“ in der Definition und Veränderung staatlicher Policies und Regulierungen daher systematisch unterlegen.

Diese zugespitzt dargestellte Akteurskonstellation von „Spezialisten“ und „Generalisten“ als Antagonisten im (De-)Regulierungsspiel ist in Tabelle 1 zusammengefasst. Theoretisch schließt sie an bekannte Ansätze der Pluralismusforschung, der politikökonomischen Regulierungsforschung, der Policy-Netzwerkperspektive und der organisationswissenschaftlichen „Core Executive“ Forschung an. Die Bezüge dieser vier Ansätze zum Thema Bürokratieabbau und der Konstellation von „Spezialisten“ und „Generalisten“ werden im Folgenden kurz aufgezeigt.

Tabelle 1: Spezialisten und Generalisten

	Spezialisten	Generalisten
Gesellschaftliche Akteure:	Vertreter spezieller	Vertreter
– Produzenten	– Interessen	– „allgemeiner Interessen“
– Konsumenten	– Sektoren	– „Beraterinteressen“ (z.B. Forschungsinstitute, Beratungsfirmen, Wissenschaft)
– Klienten,	– Regionen	
– Adressaten		
Administrative Akteure:	Fachbehörden	– Querschnittsbehörden
– Regulatoren,	– Agencies	(Regierungszentralen, Finanzministerien)
– Kontrolleure,		
– Implementeure		
Politische Akteure:	– Fachpolitiker	– Querschnittspolitiker
– Promotoren	– Fachausschüsse	– Haushaltsausschuss
– Interessenvertreter		
– politische Entrepreneure		
Unterstützung durch Interessen	– konzentriert	– diffus
– -artikulation,	– organisiert	– kaum organisiert
– -mobilisierung und	– mobilisiert	– schwer zu mobilisieren
– -vertretung	– geringe Transaktionskosten	– hohe Transaktionskosten
	– geringe Kollektivgutprobleme	– Kollektivgutproblematik
Expertise	– hoch	– breit
	– detailliert	– allgemein
	– politikfeldspezifisch	– politikfeldübergreifend

Pluralismustheorie

Das Problem, dass im pluralistischen Interessenausgleich enge, spezialisierte und kurzfristige Interessen umfassenden, generellen und längerfristigen Anliegen weit überlegen sind, ist aus der klassischen Pluralismustheorie wohl bekannt. Je spezialisierter Interessen sind, desto besser sind sie zu organisieren, und desto konfliktfähiger sind sie. Bekanntlich werden in pluralistisch strukturierten Gesellschaften längst *nicht alle* Interessen vertreten, weil nicht alle *organisierbar* sind, die organisierbaren Interessen nicht alle *konfliktfähig* sind, und schließlich die konfliktfähigen nicht alle *chancengleich* und gleich mächtig sind (als Übersicht Böhret/Jann/Kronenwett 1988, S. 175ff.). Die aktuellen Tarif-Auseinandersetzungen, etwa im Bereich der Ärzte und Lokführer, in Deutschland sind dafür ein gutes Beispiel. Zum gleichen Ergebnis kommt auch bereits *Mancur Olsen*, der in seiner einflussreichen „Logik kollektiven Handelns“ (1965) mit Hilfe des Rational-Choice-An-

satzes begründet, warum sich kollektive Interessen nur sehr ungleich, d.h. in Abhängigkeit ihres Spezialisierungs- und Allgemeinheitsgrades organisieren lassen, und warum sich organisierte Interessen allenfalls in Ausnahmefällen gegenseitig kontrollieren und beschränken. Ohne spezifische selektive Anreize wird es keine kollektiven Aktionen geben, obwohl große Gruppen von Akteuren gleichartige Interessen haben.

Schon das Ergebnis der klassischen Pluralismustheorie ist daher, dass gerade sehr begrenzte, hoch spezialisierte Interessen gute Chancen haben, ihren regulatorischen Anliegen im politischen Prozess Gehör zu verschaffen und diese auch auf Dauer zu verteidigen.

Politikökonomische Theorien der Regulierung

Einen weiteren wichtigen Ausgangspunkt stellt die *politikökonomische Sichtweise* auf Regulierung dar, insbesondere in der durch *James Q. Wilson* differenzierten Sicht der reinen Rational Choice-Perspektive der sogenannten Chicago School. Das von *Bernstein* (1955) entwickelte und später von *Stigler* (1971) geprägte *Regulatory Capture* Theorem geht – neben üblichen Rational Choice-Annahmen – davon aus, dass Regulierungen ihren Ausgangspunkt in dem Interesse von Industrien haben, Wettbewerbsdruck zu minimieren. Regulierungen dienen dazu, die etablierte Industrie durch hohe Eintrittshürden vor Konkurrenz zu schützen und Preise im Interesse der Industrie zu gestalten. Regulierungen sind für das Ziel der Profitmaximierung deshalb attraktiver als Subventionen, weil Subventionen potenziell einer größeren Anzahl von Adressaten zugute kommen könnten und daher Konkurrenz „heranzüchten“ könnten. Die regulierte Industrie kann sich auf Grundlage einer homogenen Interessenstruktur gut organisieren und Interessen effektiv gegenüber der Politik vertreten. Politiker/Regulierer werden angesichts des Widerstandspotenzials diesen Interessen eher entsprechen als diffusen und schlecht organisierten Verbraucherinteressen.

Daher dominiert in der amerikanischen Diskussion über *independent regulatory agencies* auch viel stärker die Befürchtung der Gefangennahme durch etablierte Interessen, als in der oft naiven, technokratischen europäischen Diskussion (*Shapiro* 1997).⁴ Während *Stigler* davon ausgeht, dass Regulierungen bereits im Politikformulierungsprozess durch den Einfluss der regulierten Industrie geprägt sind und diese vor neuen Wettbewerbern schützen, entwickelt *Bernstein* (1955) eine Theorie des Lebenszyklus von Regulierungen: Neue Regulierungen (bzw. Regulierungsbehörden) würden zwar anfangs im Sinne des Gemeinwohls gestaltet, im Zeitverlauf verliert sich aber das Interesse der Öffentlichkeit, politische Aufmerksamkeit geht zurück und die Behörde wird auch für hoch qualifiziertes und ehrgeiziges Personal zunehmend unattraktiv. Somit nimmt die Unterstützung für die ursprüngliche scharfe Regulierung und Kontrolle der Industrie ab – und die regulierte Industrie erhält die Chance zur Durchsetzung ihrer Interessen, beispielsweise durch die Beeinflussung der Vollzugspraxis oder die Veränderung von Normen und Standards.

Das einfache Capture-Theorem wurde in den 70er Jahren durch die Wirklichkeit der „new social regulation“ in den USA eingeholt. Regulierungen im Umwelt- und Arbeitsschutz sowie im Gesundheitsbereich widersprechen ebenso diametral kurzfristigen Profitmaximierungsinteressen der Industrie wie die Wettbewerbsregulierungen des Regulierungsstaates (in den USA wie in Europa) seit den 80er und 90er Jahren. Eine Weiterentwicklung und Differenzierung der rigiden politikökonomischen Perspektive wurde daher von *James Q. Wilson* (1980, S. 357-374) vorgenommen. *Wilson* hat anhand der Frage,

wie Kosten und Nutzen von Regulierungen verteilt sind (verstreut oder konzentriert), Bedingungen typologisiert, unter denen spezifische Interessen mehr oder weniger wahrscheinlich ihre Präferenzen durchsetzen können:

- Die effektive Interessenvertretung für Regulierungen ist dann am wahrscheinlichsten, wenn der Nutzen von Regulierungen konzentriert und die Kosten breit gestreut sind. Hier ist eine Mobilisierung für eine entsprechende Regulierung einfach, eine Gegenmobilisierung hingegen problematisch („client politics“). „Client politics“ führt dann tendenziell zu Regulierungen im Interesse von Unternehmen oder Branchen, häufig auf Kosten eines offeneren Wettbewerbs. Ein Beispiel wäre in Deutschland die Diskussionen über eine De-Regulierung der Apothekenverordnung oder etwa der Honorarordnungen für Rechtsanwälte oder Architekten, alles Vorhaben, mit denen die Bundesregierung in den letzten Jahren gescheitert ist. Auch die nur sehr vorsichtige Liberalisierung der Handwerksordnung ist dafür ein Beispiel, ebenso die verschiedenen Versuche das Baurecht zu vereinfachen, die von den Verbänden der Architekten abgelehnt und weitgehend nicht angewendet wurden.
- Sind die Kosten konzentriert und die Nutzen breit verteilt, dann kehrt sich diese Konstellation um und die Pro-Mobilisierung wird problematischer und bedarf aktiver politischer „Unternehmer“ (daher „entrepreneurial politics“), gleichzeitig wird aber auch die Mobilisierung gegen Regulierung sehr schwierig. Die typischen Kampagnen nach Skandalen wären dafür ein Beispiel, etwa im Bereich Gammelfleisch oder Kampfhunde (*Lodge/Wegrich/McElroy* 2008).
- Wenn Kosten und Nutzen von Regulierungen gleichermaßen konzentriert sind und damit sowohl Anreize für und gegen eine Regulierung bestehen, dann ist der Regulierungsprozess durch die Auseinandersetzung zwischen spezialisierten Interessengruppen geprägt („interest group politics“), hier ist die Regulierung am langwierigsten und unwahrscheinlichsten. Ein Beispiel wären etwa die langjährigen und hartnäckigen Auseinandersetzungen über die neue Chemikalienrichtlinie der EU (REACH; vgl. *Knopp* 2005).
- Sind Kosten und Nutzen gleichermaßen breit gestreut, dann spielen Interessengruppen eine eher geringe Rolle und der Regulierungsprozess ist durch politische Konstellationen, wie die öffentliche Meinung, parteipolitische Verhältnisse etc., geprägt („majoritarian politics“), das Beispiel wäre hier die aktuelle Diskussion über Gender Mainstreaming oder das Anti-Diskriminierungsgesetz.

Regulierungspolitischer Wandel, wie die Welle neuer Regulierungen im Sozial- und Umweltbereich oder die Liberalisierung und Re-Regulierung von Märkten, lässt sich mit Hilfe dieser Typologie als Folge der Verschiebung in der Verteilung von Kosten und Nutzen erfassen. So können beispielsweise Deregulierungen im Wettbewerbsrecht auf den Telekommunikationsmärkten auf einer Veränderung der Interessenstruktur der Anbieter zurückgehen (vgl. *Hood* 1994). Gleichzeitig wird auch deutlich, dass Widerstand gegen Regulierung und die Unterstützung von Deregulierung keineswegs als gegeben angesehen werden kann, sondern sehr spezifischer Voraussetzungen bedarf.

Tabelle 2 fasst die Typologie von *Wilson* zusammen und ergänzt diese um einige Implikationen für Bürokratieabbau. Deutlich wird, dass bei allen Konstellationen, in denen Spezialisten stark und umfangreiche, kostenintensive, „bürokratische“ Regulierungen zu befürchten sind (konzentrierter Nutzen und/oder verstreute Kosten), die „Generalisten“ Schwierigkeiten haben werden, externe Unterstützer und Koalitionspartner zu finden.

Während generelle Unterstützung für Bürokratieabbau etc. ständig vorhanden ist, besteht die Schwierigkeit darin, Koalitionspartner mit ähnlicher Expertise und Macht wie die Regulierungsbefürworter zu gewinnen. Generell aber gilt, dass in drei der vier möglichen Konstellationen regulierungsskeptische Generalisten gegenüber der Mehrheit der Befürworter schlechte Karten haben.

Tabelle 2: Verteilung von Kosten und Nutzen von Regulierungen

		Nutzen	
		konzentriert	verstreut
Kosten	konzentriert	<i>Interest Group Politics</i>	<i>Entrepreneurial Politics</i>
		Mobilisierung von Interessen für und gegen Regulierung wahrscheinlich <i>Beispiel:</i> Chemikalienrichtlinie	Widerstand gegen Regulierung wahrscheinlich, der aber bei Skandalen oder durch politische Unternehmer schnell überwunden werden kann <i>Beispiel:</i> Kampfhunde, Gammelfleisch
	verstreut	<i>Client Politics</i>	<i>Majoritarian Politics</i>
		hohes Maß an Unterstützung für Regulierung wahrscheinlich; Gegenmobilisierung schwierig <i>Beispiel:</i> Honorarordnung für Apotheken, Rechtsanwälte etc., aber auch Handwerksordnung und Baurecht	breite Unterstützung für Regulierung wahrscheinlich, Gegenmobilisierung schwierig <i>Beispiel:</i> Gender Mainstreaming, Anti-Diskriminierung

Quelle: nach Wilson 1980

Die Policy-Netzwerk-Perspektive

Im Unterschied zu *Stigler*, *Wilson* und anderen eher politikökonomischen Sichtweisen auf Regulierung rückt die Policy-Netzwerkperspektive dauerhafte Akteursbeziehungen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren in den Vordergrund. Die Bedeutung entsprechender Netzwerke wurde vielfach in Bezug auf Politikformulierung und Implementation gezeigt. Netzwerke wurden auch im Kontext von Policy-Evaluation und -Terminierungen als wichtiger Faktor (und Hindernis) für die Durchsetzung von Deregulierungs- und Entbürokratisierungsversuchen erkannt. Der Unterschied zu den Vorstellungen von *Wilson* und auch der „Chicago School“ besteht vor allem darin, dass in der Policy-Netzwerkperspektive die Trennung von Interessengruppen auf der einen Seite und Politik und Verwaltung auf der anderen Seite (analytisch) aufgehoben ist. Das Zusammenspiel von Behörden, Kongressausschüssen und Interessengruppen in Form von „Eisernen Dreiecken“ gilt zwar seit *Heclos* richtungsweisender Studie (1978) als lediglich eine, spezifische Policy-Netzwerkstruktur. Gleichwohl zeigen auch *Baumgartner* und *Jones* oder *Sabatier*, dass größere und komplexere Policy-Netzwerke durch gemeinsame oder komplementäre Interessen und Wertvorstellungen zentraler Akteure geprägt sind und dass dabei das Zusammenspiel von Behörden/Ministerien, Fachpolitik und Interessengruppen bis hin zu den Medien von entscheidender Bedeutung ist.

Policy-Netzwerke ermöglichen die parallele Bearbeitung einer Vielzahl hochkomplexer Themen, ohne dass ständige Aufmerksamkeit oder Intervention der politischen Leitung notwendig wäre. Durch die Vorprägung von Entscheidungsgegenständen innerhalb

von Policy-Netzwerken ist der Einfluss parlamentarischer Entscheidungsverfahren oft marginal (*Schneider* 1992). Die Veränderung von Problemdefinitionen und Weltansichten innerhalb der Netzwerke gilt daher als wichtige Voraussetzung für Politikwandel, und die Beeinflussung der Zugehörigkeit zu ihnen stellt einen wichtigen Hebel für einen entsprechenden Wandel dar. Hierfür ist wiederum politische und öffentliche Aufmerksamkeit und steuernder Eingriff von zentraler Bedeutung (*Baumgartner/Jones* 1993 und 2005).

Spätestens seit *Sabatier* (1992) und *Baumgartner/Jones* (1993) wurden Ideen und Expertise als Variablen erfasst, die eine entscheidende Rolle in der Auseinandersetzung um den Zugang zu Entscheidungsarenen auf der Subsystemebene haben bzw. das Kräfteverhältnis zwischen „Advocacy Coalitions“ innerhalb eines Subsystems beeinflussen. Damit verbunden ist ein Rationalitätsverständnis, das auf Annahmen von „bounded rationality“ basiert und die prägende Rolle von institutionellen Kontexten für die Wahrnehmung der Wirklichkeit und die Herausbildung von Präferenzen betont. Die Interpretation von Problemen und entsprechenden Lösungen spielen in politischen Auseinandersetzungen um den Zugang zu Entscheidungsarenen auf Subsystemen ebenso eine Rolle wie bei den argumentativen „Kämpfen“ zwischen unterschiedlichen „Advocacy Coalitions“ um die Interpretationshoheit in Bezug auf eine Policy („policy monopoly“ in der Diktion von *Baumgartner* und *Jones*). *Sabatier* betont dabei die Einpassung neuer Informationen in das bereits bestehende „Belief System“ – ein Prozess, der durch kumulatives Lernen und argumentative Verteidigung der „Core Beliefs“ gekennzeichnet ist und vor allem durch externe Schocks aufgebrochen werden kann.

Das Kräfteverhältnis zwischen Advocacy Coalitions wird ganz entscheidend dadurch geprägt, welcher Koalition es besser gelingt, neue Informationen (wie wissenschaftliche Erkenntnisse, beispielsweise zur Klimaproblematik) konsistent innerhalb des bestehenden Belief Systems zu verarbeiten und nach außen entsprechend zu vertreten. Dagegen betonen *Baumgartner* und *Jones* (im Anschluss an *Schattschneider* 1960) die Rolle der Mobilisierung weiterer, bislang passiver, Akteure in diesen Auseinandersetzungen. Policy-Wandel wird vor allem durch den Eintritt neuer Akteure mit anderen Interessenlagen zu einem Policy-Subsystem ausgelöst, die sich den Zugang über die strategische Ausnutzung unterschiedlicher institutioneller Zugangskanäle schaffen („venue shopping“) und das „policy monopoly“ infrage stellen. Werden Akteure innerhalb eines Subsystems nicht in entsprechende Auseinandersetzungen gezwungen und gibt es keine Versuche externer Akteure, Zugang zu entscheidungsrelevanten Arenen in diesem Policy-Subsystem zu bekommen, ist mit einer Stabilität der dominanten Policy-Ausrichtung zu rechnen.

Aus Sicht der Bürokratieproblematik ist vor allem das Verhältnis interner und externer Interessenlagen und Problemsichten und die zunehmende Spezialisierung in Netzwerken von Bedeutung. Die Entwicklung „autonomer“ Policy-Netzwerke als funktionale Reaktion auf die gestiegene Komplexität politischer Steuerung⁵ geht mit einer Maximierung oder zumindest Stärkung und Abschottung sektorspezifischer Ziele, Weltansichten und Wirklichkeitsinterpretationen einher. Dies ist nicht mit grundsätzlicher Interessenharmonie oder der Abwesenheit von Konflikten in Netzwerken gleichzusetzen, entscheidend ist vielmehr die Vernachlässigung von „externen“ Zielen und Weltansichten sowie das hohe Mobilisierungs- und Widerstandspotenzial, das aktiviert werden kann, sollten neue (De-)Regulierungen den Sektorinteressen entgegen stehen. Beispielhaft zugespitzt: sollte ein Vorschlag zur Haushaltskonsolidierung Maßnahmen zur Kürzung von Forschungsmitteln beinhalten, wird das forschungspolitische Netzwerk sehr leicht zum Widerstand zu mobilisieren sein, auch wenn Natur- und Geisteswissenschaftler ansonsten vehement um die Mittelverteilung streiten.

Anreize für die Reflexion über „administrative Lasten“ oder sonstige bürokratische Folgen der Sektorpolitik bestehen kaum, und schon gar nicht dafür, als Anwalt entsprechender Problemwahrnehmungen aufzutreten – Brandschützer oder Denkmalpfleger werden innerhalb ihrer Organisationen und Politik-Netzwerke kaum für radikale Initiativen zur Entbürokratisierung belohnt werden. Demgegenüber fehlt es regulierungsskeptischen Generalisten an einem derartig mobilisierungsfähigen Netzwerk und der entsprechenden Expertise. Zwar bestehen eine Reihe grundsätzlich regulierungsskeptischer Institutionen mit Helferinteressen – von Rechnungshöfen bis zu Wissenschaftlern und Beratern. In Einzelauseinandersetzungen über Regulierungen bleiben sie aber den Spezialisten unterlegen. Während sektorale Netzwerke in der Akkumulation von Spezialwissen und deren Mobilisierung in politischen Entscheidungsprozessen geübt sind, fehlt ein entsprechender Mechanismus der Akkumulation und Aktivierung von Expertise bei „Generalisten“.

„Core Executive“ Forschung

Der vierte konzeptionelle Baustein für die Analyse der Akteurskonstellation in Bürokratieabbauprozessen richtet sich auf die regierungsinternen Koordinationsprozesse. Aufbauend auf den klassischen Arbeiten von *Scharpf* und *Mayntz* richtet sich die „Core Executive“ Forschung auf die Frage, welche institutionellen Rahmenbedingungen und Steuerungsinstrumente die strategische Handlungsfähigkeit einer Regierung prägen. Strategische Handlungsfähigkeit wird dabei verstanden als Fähigkeit (unterschiedliche) Präferenzen zu integrieren und eine Kohärenz der kognitiven Orientierungen (Problemsichten, Weltbilder) herzustellen (*Scharpf* 2000, S. 108). Welche Chancen haben dabei allgemeine, sektorübergreifende gegenüber sektorspezifischen Interessen?

Auch hier lohnt ein Blick in die Klassiker der Politikwissenschaft. In seinem Buch „The Politics of the Budgetary Process“ beschreibt *Aaron Wildavsky* den extrem dezentralen, pluralistischen und eigentlich anarchistischen Budgetprozess des amerikanischen Kongresses. Er zeigt, dass Ausschüsse und Unterausschüsse sich nur und ausschließlich für ihre ganz speziellen Bereiche und Bewilligungen interessieren, und alle anderen Erwägungen und Akteure ganz bewusst ausblenden. Die extreme Beschränkung ist Voraussetzung, die Fülle von Informationen und Interessen überhaupt verarbeiten zu können. Gleichzeitig ist die Spezialisierung die Grundlage von Macht: „Without specialisation there is no knowledge, and without knowledge there is no power“ (*Wildavsky* 1984, S. 225). Wenn überhaupt, können Ausgaben nur allgemein, durch generelle Deckelung unter Kontrolle gehalten werden, nie durch koordinierte Policy-Initiativen: „To increase spending, no coordination is necessary, to decrease it, an enormous amount“ (ebd. S. 249). Auch wenn unser Regierungssystem sicherlich hierarchischer organisiert ist, als der amerikanische Kongress, gelten doch die gleichen Mechanismen, auch und gerade im Bereich der Regulierung.

Bekannt sind die Schwierigkeiten positiver und das Vorherrschen negativer Koordination. Verfahren der „negativen Koordination“ zwischen unterschiedlichen Ministerien (oder Teilen von Ministerien) können dabei lediglich zur effizienten Abarbeitung von Einwänden gegen Politikentwürfe dienen und unternehmen nicht den Versuch, die „lokalen“ Präferenzen und Weltsichten zu integrieren. Auf eine derartige Integration zählen Verfahren der „positiven Koordination“ – z.B. in interministeriellen Projektgruppen –, in denen es um die gemeinsame Entwicklung von Politikentwürfen geht, die aber schnell an die Grenzen der Informationsverarbeitung und Konfliktlösungsfähigkeit von Organisatio-

nen geraten. Hierarchisierung von Entscheidungsprozessen ist immer wieder möglich und kann zur Durchsetzung einzelner Entscheidungen oder auch zu Versuchen der Neustrukturierung von Netzwerken (etwa durch Veränderungen von Portfolios der Ministerien) genutzt werden. Aber Hierarchisierung ist mit dem Risiko einer Konfliktaufladung und Überlastung der Zentrale sowie der Gefahr eines „bürokratischen Abdriftens“ in der Politikkonkretisierung und -Umsetzung verbunden, wenn die einzelnen Ministerien die Entscheidungen nicht inhaltlich mittragen.

Wenn man davon ausgeht, dass Bürokratieabbau und Deregulierung in den Kompetenzbereich einzelner Ministerien eingreifen und dabei versuchen, Entscheidungen durchzusetzen, die nicht der sektorspezifischen Interpretation des Gemeinwohls – und den eigenen Interessen – entsprechen oder in dieser Interpretation zumindest keine Priorität einnehmen, dann wird deutlich, dass klassische Verfahren negativer Koordination für Bürokratieabbau keine hohen Erfolgchancen eingeräumt werden sollten. Und empirische Beispiele für ein Scheitern entsprechender Versuche lassen sich zahlreich finden (zuletzt die Sammlung von hunderten Vorschlägen zum Abbau bürokratischer Regulierungen durch die rot-grüne Regierung Anfang der 2000er Jahre, von denen nur ein minimaler Bruchteil das Verfahren der Ressortkoordination überstanden hat). Positive Koordination und Hierarchisierung von Entscheidungsprozessen sind daher mögliche Verfahren zur Durchsetzung von Maßnahmen des Bürokratieabbaus, diese sind aber durch die Grenzen der Informationsverarbeitungs- und Konfliktbewältigungskapazität auf höheren Ebenen limitiert. Die Erklärung von Verwaltungsreformvorhaben zur „Chefsache“ ist in einer Kommunalverwaltung realistisch, im Kontext von Landesregierungen schwieriger und auf Bundesebene dauerhaft unrealistisch.⁶

4. Fazit: Schlussfolgerungen für Entbürokratisierung

Bei genauerer Betrachtung muss das klassische Stereotyp Deutschlands als besonders bürokratisierter Staat revidiert oder zumindest differenziert werden. Bürokratisierung und Bürokratieabbau sind offenbar sehr breite und diffuse Konzepte. Da darunter sehr unterschiedliche Phänomene verstanden werden, von „zu viel Staat“ über „zu viel Regulierung“ bis hin zu „zu viel bürokratischer Organisation“, die sehr unterschiedlich ausgeprägt sind, gibt es auch kein einfaches und einheitliches Rezept gegen die negativen Auswüchse eigentlich gewünschter bürokratischer Strukturen. Zudem sind diese Phänomene keineswegs eindeutig miteinander verknüpft, sondern sind durch spezifische Eigen-dynamiken und komplexe Interdependenzen geprägt.

Gleichzeitig sind allgemeine Merkmale erkennbar, die Entbürokratisierungspolitik als besonders schwierig erscheinen lassen. Entbürokratisierung und Bürokratieabbau können und müssen als spezifisches Politikfeld aufgefasst werden, und zwar jenseits der jeweiligen substantiellen, politikfeldspezifischen Konflikte als erweiterte Verwaltungspolitik im Sinne einer „Meta-Politik“. Im Mittelpunkt dieser allgemeinen Regulierungs- und Verwaltungspolitik steht die klassische Suche nach politikfeldübergreifenden Grundsätzen, Methoden und Instrumenten, mit denen sich der politische Problemlösungsprozess im Hinblick auf Wahl, Ausgestaltung und Implementation von staatlichen (und nicht-staatlichen) Steuerungsmodi verbessern lässt (*Scharpf* 1973, S. 15, *Langer* 2007, S. 14). Wie jedes andere Politikfeld ist auch dieses von gegensätzlichen Interessen und unsicheren Ursache-Wirkungs-Annahmen in Bezug auf Reformziele und -instrumente gekennzeichnet (*Jann* 2002b).

Am Beispiel der Regulierungspolitik als klassisches Feld der Bürokratiekritik ist argumentiert worden, dass der Gegensatz zwischen verwaltungspolitischen „Generalisten“ als Reformpromotoren auf der einen und politikfeldspezifischen „Spezialisten“ als Experten und Vertreter von spezifischen Sektorinteressen (und des Status Quo) auf der anderen Seite kennzeichnend für diese Auseinandersetzungen ist. Entsprechende Akteure finden sich dabei nicht nur auf gesellschaftlicher Ebene, sondern auch auf administrativer und politischer Ebene. Befürworter und Gegner von neuen oder zusätzlichen Regulierungen (oder De-Regulierungen) bilden klassische *Advocacy Coalitions*, quer über die Grenzen zwischen Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft hinweg.

Die holzschnittartige Gegenüberstellung von „Spezialisten“ und „Generalisten“ als Antagonisten in der (De-) Regulierungspolitik kann sich auf traditionelle konzeptionelle Eckpfeiler der Regulierungs- und Politikforschung stützen. Sowohl die klassische Pluralismustheorie und die politikökonomische Regulierungstheorie als auch die Theorie der Politiknetzwerke und die Core-Executive Forschung lassen eine generelle Überlegenheit der Spezialisten erwarten und verdeutlichen damit, welchen erheblichen Restriktionen Versuche einer Entbürokratisierung auf Regulierungsebene unterliegen.

Dazu gehört zunächst die einfachere Mobilisierungsfähigkeit von Akteuren, die in der Tendenz eher als Advokaten für spezifische Regulierungen eintreten, während demgegenüber die Mobilisierung von allgemeinen Deregulierungsinteressen mit erheblichen Kollektivgutproblemen und dem Fehlen „natürlicher“ Koalitionspartner für Netzwerkbildung verbunden ist. Da der politische Erfolg sektorspezifischen Netzwerke auch davon abhängig sind, wie gut diese in der argumentativen Auseinandersetzung „gerüstet“ sind, zeichnen sich gut organisierte „Spezialisten“ durch ein hohes Maß an fachspezifischer Expertise aus. Generalisten sind in der konkreten Auseinandersetzung um die Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit einzelner Regulierungen den Spezialisten der fachpolitischen Koalitionen in Detailinformationen und -argumentationen regelmäßig unterlegen. Ihr Erfolg hängt daher neben der Akkumulation politikfeldübergreifenden Wissens über (Ent-) Bürokratisierung entscheidend von der nachhaltigen Unterstützung durch die zentrale Leitung ab. Bekanntlich ist hierarchische Problemlösung aber ein sehr begrenztes und prekäres Gut, dessen Bereitstellung auf Dauer nicht unterstellt werden kann.

Viele gescheiterte Bemühungen zur Entbürokratisierung lassen sich dadurch erklären, dass Generalisten der überlegenen Expertise und politischen Unterstützung straff organisierter „Eiserner Dreiecke“, aber auch nur lose gekoppelter Politiknetzwerke, keine andere Ressource entgegenhalten konnten, als die häufig schnell wieder abklingende politische Unterstützung „von oben“. Eine kurzfristige Hierarchisierung kann im Bereich von Verwaltungsstrukturereformen zu durchaus radikalen Veränderungen gegen den Widerstand von Spezialisten führen – wobei das Design dieser Reformen unter der Vernachlässigung fachlicher Kriterien in „handstreichartigen“ Entscheidungsprozessen leidet (vgl. dazu mit Blick auf die Länderebene in Deutschland *Bogumil/Ebinger 2008; Bauer u.a. 2007*). Zielen Reformen auf die nachhaltige Veränderung von Prozessen und Handlungsmustern, stößt eine Strategie der „kurzfristigen Hierarchisierung“ noch schneller an Grenzen.

Ein wichtiges Kriterium der Bewertung von Instrumenten der „besseren Regulierung“ und generell der Entbürokratisierung ist daher, ob diese die Position von „Generalisten“ in der Auseinandersetzung mit „Spezialisten“ dauerhaft stärken, oder m.a.W. wie bestimmte Reformvorschläge wiederum selbst auf den regulierungspolitischen Prozess wirken.

Auf der Grundlage der skizzierten Argumentation lassen sich dazu einige plausible Hypothesen entwickeln. So zeigt sich bezüglich einiger seit langem in der Öffentlichkeit diskutierter Instrumente für Bürokratieabbau und bessere Regulierung, dass sie die grundlegende Problematik der Überlegenheit sektorspezifischen Spezialisten und Befürworter in der Regulierungspolitik nicht tangieren:

- An erster Stelle aller Bemühungen steht immer wieder die einfache *quantitative Reduzierung der Anzahl von Vorschriften*, die auf die entsprechende Wahrnehmung der Bürokratie als „Normenflut“ reagiert. Ministerien werden aufgefordert, Vorschläge für die Abschaffung von Regulierungen vorzulegen. Besonders ehrgeizige Landesregierungen geben Reduktionsziele vor. Dies führt möglicherweise zu politisch schnell verwertbaren Erfolgsmeldungen, und auf diese Weise ist das Bundesrecht in der 15. Legislaturperiode um ca. 1.000 Gesetze und Rechtsvorschriften bereinigt worden – allerdings ohne dass dies in der Öffentlichkeit groß wahrgenommen wurde. Tatsächlich wird das Kräftegleichgewicht zwischen Spezialisten und Generalisten auf diese Weise nicht verändert, denn nur die Politikbereichs-Experten können beurteilen, welche Regelungen ggfs. verzichtbar wären. Wenn sie gezwungen werden, quantitative Ziele zu erfüllen, werden diese Ziele „irgendwie“ erbracht. Aber die rein quantitative Reduzierung der Anzahl von Rechtsvorschriften fördert vor allem einen „kreativen“ Umgang mit Vorschriften. Es werden ohnehin nicht beachtete Vorschriften zur Abschaffung vorgeschlagen oder Vorschriften zusammengefasst, um Reduzierungsziele zu erreichen. Eine solche einfache „Tonnenideologie der Regulierung“ ist einer modernen Gesellschaft nicht angemessen, setzt den Beteiligten falsche Anreize und fördert einen höchstens kurzfristig Erfolg versprechenden Entbürokratisierungs-Populismus.
- Ähnliches gilt für einen anderen Standardvorschlag in der Debatte, die allgemeine Befristung von Rechtsvorschriften (sog. *Sunset Legislation*). Auch dieses Instrument aktiviert eher das tendenziell überlegene Widerstandspotenzial der Regulierungsbefürworter und führt also vor allem zu einer schnelleren und oft verschärften Wiederholung regulierungspolitischer Auseinandersetzungen. Die Vorstellung von Befristungen als Autopilot der Entbürokratisierung ist unrealistisch (vgl. *Wegrich u.a.* 2005). Indem regulierungspolitische Konflikte öfter und schneller auf die politische Agenda kommen, werden regulierungsskeptische Generalisten nicht gestärkt, eher im Gegenteil.
- Dies gilt auch für den dritten, seit Jahren propagierten Standardvorschlag, nämlich regelmäßige und umfassende Gesetzesfolgenabschätzungen (GFAs⁷), also Analysen der direkten Nutzen und Kosten, aber auch sämtlicher indirekter, kurz-, mittel- und langfristiger Folgen von Regulierungen. Eine solche Verpflichtung steht seit Jahren in der gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien und wird seit Jahren weitgehend ignoriert. Auch hier ist der zentrale Grund darin zu sehen, dass die Forderung nach umfassenden GFAs die Regulierungsexperten eher stärkt als schwächt. GFAs sind extrem kompliziert, sehr aufwändig, im Detail letztendlich unmöglich und daher immer extrem kontrovers. Umstrittene Regulierungen (etwa im Umwelt- oder Verbraucherschutz) beruhen auf unsicheren Annahmen und Abwägungen, die nur politisch entschieden werden können. Diese politischen Prozesse können nicht durch technokratische Folgenabschätzungen ersetzt werden. GFAs erschweren und verzögern daher politische Prozesse. Da dies in der Regel nicht im Interesse der jeweiligen

Spezialisten und Regulierungsbefürworter ist, können sie im Zweifel nur hierarchisch durchgesetzt werden. Damit verbunden sind erhebliche Anforderungen an die Intervention und Kontrolle „von oben“ – die wiederum voraussetzungsvoll und unsicher sind.

Demgegenüber eröffnen die in den letzten Jahren in vielen europäischen Ländern eingeführten Schätzverfahren der mit Regulierungen verbundenen administrativen Lasten (das sog. Standardkosten-Modell, SKM) Chancen (als Übersicht *Jann/Jantz* 2008). Weniger, weil die inzwischen auch in Deutschland auf Bundes- und Länderebene eingeführten Messverfahren eine vollkommen objektive Messung der wirklichen Bürokratiekosten ermöglichen. Wird das Instrument allein entlang der objektiven Entlastungswirkung bewertet, so werden seine Grenzen deutlich – beispielsweise mit Blick auf die „Spürbarkeit“ von Entlastungsmaßnahmen, die an Messungen und die Formulierung von Reduktionszielen anschließen. Das Potenzial des Instruments liegt denn auch eher darin, dass ein solches Verfahren Generalisten und Regulierungsskeptikern eine Chance einer erheblichen argumentativen und politischen Aufrüstung gegenüber Spezialisten und Regulierungsbefürwortern bietet. Anstatt sich über den immer unsicheren und schwer zu quantifizierenden Nutzen einer Regulierung zu streiten (hier sind die Spezialisten regelmäßig überlegen), wird eine entsprechende Auseinandersetzung an den administrativen Lasten aufgehängt und somit eine Abwägung zwischen politischer Notwendigkeit der Regulierung und den damit verbundenen direkten Belastungen ermöglicht.

Das Verfahren, das verhältnismäßig einfach ist und gerade keine politikfeldspezifische Spezialisierung voraussetzt, liefert den Regulierungsskeptikern ein allgemeines, vom politikfeldspezifischem Fachwissen unabhängiges Argument, nämlich eine Abschätzung der administrativen Kosten der Regulierung, das die Spezialisten trotz fachlicher Überlegenheit nur schwer entkräften können. Das – zumindest dem eigenen Anspruch nach – „unpolitische“ Verfahren versucht keineswegs, die politische Auseinandersetzung um die Regulierungsoptionen und -mittel zu ersetzen, sondern kann zu einer schwer zu entkräftenden argumentativen Aufrüstung der Generalisten gegenüber den Spezialisten führen. Es geht also gerade nicht um Ent- oder Depolitisierung politischer Auseinandersetzungen durch überlegene „fachliche“ Argumente, sondern um eine systematische Veränderung der Interessengewichtung in den regulierungspolitischen Auseinandersetzungen. Genau hier muss Entbürokratisierungspolitik ansetzen, wenn sie in Zukunft erfolgreicher sein will, als in den vergangenen fünfzig Jahren.

Anmerkungen

- * *Renate Mayntz* nennt auch die „Eigenmacht“ der Verwaltung, d.h. die Verselbständigung der Verwaltung gegenüber der politischen Führung als Bürokratieproblem. Diese Dimension bleibt im Folgenden unberücksichtigt.
- 2 Siehe etwa „Deutschland erstickt an zu viel Staat“ im Antrag der CDU/CSU-Fraktion BT-Drs. 15/1330.
- 3 Ein umfassendes „Benchmarking“ Deutschlands im internationalen Vergleich geht allerdings weit über den Rahmen dieses Beitrages hinaus (vgl. *Jann/Wegrich/Tiessen* 2007 mit weiteren Daten und Nachweisen).
- 4 In der aktuellen Diskussion um den Regulierungsstaat wird das Argument der „Gefangennahme“ bisher nur in Bezug auf die ehemaligen Monopolisten in den privatisierten Infrastrukturbereichen für triftig gehalten (wobei hier die finanziellen Interessen des Staates als Anteilseigner als wesentliche Motivation unterstellt wird).
- 5 Diese funktionalistische Lesart findet sich sowohl in der deutschen (*Schneider* 1992; *Mayntz* 1993) als auch in der britischen Policy-Netzwerk-Debatte (*Rhodes* 2004).

- 6 *Michael Barbers* (2007) autobiographische Reflexion über die Zeit als Leiter der „Prime Minister’s Delivery Unit“ in Großbritannien zeigt – entgegen den eigenen Intentionen – die Schwierigkeiten einer dauerhaften Hierarchisierung, die selbst unter den vergleichsweise extremen Bedingungen der Zentralisierung in UK bestehen.
- 7 In der internationalen Diskussion wird der Terminus *Regulatory Impact Assessment* (RIA) verwendet, siehe *Veit* in dieser Ausgabe.

Literatur

- Barber, Michael*, 2007: *Instruction to Deliver*. Tony Blair, the Public Services and the Challenge of Achieving Targets, London: Politico’s Publishing Ltd.
- Baumgartner, Frank/Jones, Brian D.*, 1993: *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago: University of Chicago Press.
- Baumgartner, Frank/Jones, Brian D.*, 2005: *The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems*, Chicago: University Of Chicago Press.
- Bauer, Michael/Bogumil, Jörg/Knill, Christoph/Ebinger, Falk/Krapf, Sandra/Reißig, Kristin* (2007): *Modernisierung der Umweltverwaltung. Reformstrategien und Effekte in den Bundesländern*. Reihe Modernisierung des öffentlichen Sektors, Sonderband 30. Berlin: Edition Sigma.
- Benz, Arthur*, 1994: *Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen*, Baden-Baden: Nomos.
- Bernstein, Marva*, 1955: *Regulating Business by Independent Commission*, Princeton: Princeton University Press.
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk* 2008: *Verwaltungspolitik in den Bundesländern – Vom Stiefkind zum Darling der Politik*, in: *Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder* (Hrsg.), *Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich*. Wiesbaden: VS Verlag, S. 275-288.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/Anna K. Ohm* 2007: *Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell – eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung*. Berlin: Ed. Sigma.
- Böhret, Carl/Jann, Werner/Kronenwett, Eva*, 1988: *Innenpolitik und Politische Theorie*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Döhler, Marian*, 2006: *Regulative Politik und die Transformation der klassischen Verwaltung*, in: *Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank* (Hrsg.), *Politik und Verwaltung*, PVS-Sonderheft 37, S. 208-227.
- Dose, Nico*, 1997: *Die Verhandelnde Verwaltung*, Baden-Baden: Nomos.
- Financial Times Deutschland 2008: *Ein Lob der Deutschen Bürokratie. Über den deutschen Amtschimmel wird oft und gern geklagt. Aber wer als Unternehmer international tätig ist, der lernt die Qualitäten der hiesigen Bürokratie schätzen*, Ausgabe vom 10.01.2008, S. 30.
- Geva-May, Iris*, 2004: *Riding the Wave of Opportunity Windows: Termination in Public Policy*, In: *Journal of Public Administration Research and Theory* 14, S. 309-333.
- Heclo, Hugh*, 1978: *Issue networks and the executive establishment*, in: *King, A.* (Hrsg.), *The New American Political System*, Washington D.C.: American Enterprise Inc., S. 87-124.
- Hofstede, Gert Jan*, 2005: *Culture and Organizations: Software for the Mind*, McGraw-Hill Professional.
- Hood, Christopher*, 1994: *Explaining Economic Policy Reversals*, Buckingham, Philadelphia: Open University Press.
- Jann, Werner*, 1983: *Politische Programme und „Verwaltungskultur“. Bekämpfung des Drogenmissbrauchs und der Jugendarbeitslosigkeit in Schweden, Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Jann, Werner*, 2002a: *Verwaltungskultur*, in: *König, Klaus* (Hrsg.), *Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert*, Baden-Baden: Nomos.
- Jann, Werner*, 2002b: *Verwaltungsreform als Verwaltungspolitik: Verwaltungsmodernisierung und Policy-Forschung*, in: *Schröter, E.* (Hrsg.), *Empirische Policy- und Verwaltungsforschung: Lokale, nationale und internationale Perspektiven*, Festschrift für Hellmut Wollmann, Opladen: Westdeutscher Verlag.

- Jann, Werner, 2005: Bürokratieabbau: Über einige Missverständnisse der aktuellen Debatte, in: Wirtschaftsdienst, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 85. Jg., Heft 10, S. 627-631.
- Jann, Werner 2007: Warum Bürokratieabbau so schwer ist, in: Berliner Republik, S. 46-57.
- Jann, Werner/Jantz, Bastian, 2008: Bürokratiekostenmessung in Deutschland – eine erste Bewertung des Programms „Bürokratieabbau und bessere Rechtssetzung“ der Großen Koalition, in: Zeitschrift für Gesetzgebung (vorgesehen für 1/2008).
- Jann, Werner/Wegrich, Kai/Veit, Sylvia, 2005: Verfahren und Instrumente erfolgreicher (De-)Regulierung“, in: Empter, Stefan/Frick, Frank/Vehrkamp, Robert (Hrsg.), Auf dem Weg zu moderner Regulierung, Gütersloh, S. 47-77.
- Jann, Werner/Wegrich, Kai/Tiessen, Jan, 2007: „Bürokratisierung“ und Bürokratieabbau Bürokratisierung und Bürokratieabbau im internationalen Vergleich – wo steht Deutschland? Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, RAND Europe, März 2007.
- Kayser, Gunther/Clemens, Reinhard/Schorn, Michael/Wolter, Hans-Jürgen, 2004: Bürokratiekosten kleinerer und mittlerer Unternehmen. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, Bonn: Institut für Mittelstandsforschung.
- Kingdon, John W., 1995: Agenda, Alternatives, and Public Policies, 2nd Edition, New York: Harper-Collins.
- Knopp, Lothar, 2005: REACH contra „Bessere Rechtsetzung“ und Harmonisierung, in: Umwelt- und Planungsrecht 25(11+12), S. 415-418.
- Langer, Tobias, 2007: Zur Diskussion um die Messung administrativer Lasten: Die Anwendbarkeit des Standard-Kosten-Modells auf die öffentliche Verwaltung, Diplomarbeit im Studiengang Verwaltungswissenschaften, Potsdam.
- Lodge, Martin/Wegrich, Kai/McElroy, Gail, 2008: Gammelfleisch Everywhere? Public Debate, Variety of Worldviews and Regulatory Change, CARR Discussion Paper 49, London School of Economics.
- Mayntz, Renate, 1980: Gesetzgebung und Bürokratisierung. Wissenschaftliche Auswertung der Anhörung zu Ursachen einer Bürokratisierung in der öffentlichen Verwaltung, Durchgeführt im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, Köln.
- Mayntz, Renate, 1993: Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen. In: Politische Vierteljahresschrift, PVS Sonderheft 24, Policy-Analyse, S. 39-56.
- Olsen, Mancur, 1965: The Logic of Collective Action, Harvard: University Press.
- Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert, 2004: Public Management Reform. A Comparative Perspective, 2nd edition. Oxford: Oxford University Press.
- OECD 2007: Cutting red ape: Comparing administrative burdens across countries. Paris: OECD.
- Rhodes, R.W., 1997: Understanding Governance. Policy Networks, Governance Reflexivity and Accountability, Buckingham: Open University Press.
- Sabatier, Paul A., 1993: Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik. In: Politische Vierteljahresschrift, PVS Sonderheft 24, Policy-Analyse, S. 116-148.
- Scharpf, Fritz W., 1973: Verwaltungswissenschaft als Teil der Politikwissenschaft, in: ders.: Planung als politischer Prozess, Frankfurt a.M.: Suhrkamp, S. 9-32.
- Scharpf, Fritz W., 2000: Interaktionsformen. Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung, Opladen: Leske + Budrich.
- Schattschneider, Elmer E. 1960: The Semisovereign people. New York: Holt, Rinehart and Winston
- Schneider, Volker, 1992: Informelle Austauschbeziehungen in der Politikformulierung. Das Beispiel des Chemikaliengesetzes, in: Benz, Arthur/Seibel, Wolfgang (Hrsg.), Abweichendes Verhalten in der Verwaltung, Baden Baden: Nomos, S. 111-134.
- Stigler, George, 1971: The Theory of Economic Regulation, In: Bell Journal of Economics (2), S.3-21.
- van de Walle, Steven, 2006: The State of the World's bureaucracies, in: Journal of Comparative Policy Analysis 8 (4), S. 439-450.
- Wagener, Frido 1979: Der Öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart. In: Veröffentlichungen der Vereinigung der deutschen Staatsrechtler, Berlin u.a., S. 215-266.
- Wegrich, Kai, 2007: The Administrative Burden Reduction Policy Boom in Europe. Accelerated policy learning, blind copying or bureaucratic politics? Paper presented at the Annual EGPA Conference, September 2007, Madrid.

- Wegrich, Kai/Jann, Werner/Shergold, Miriam/van Stolk, Christian*, 2005: Wirksamkeit von Sunset-Legislation und Evaluationsklauseln, Gutachten im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung, RAND Europe, Dezember 2005.
- Wildavsky, Aaron*, 1984. *The Politics of the Budgetary Process*, 4th ed., Boston: Little Brown.
- Wilson, James Q.*, 1980: The Politics of Regulation, in: ders. (Hrsg.), *The Politics of Regulation*, New York: Basic Books, S. 357-374.
- World Bank (2005): *Doing Business in 2006*. Washington: World Bank.
- World Bank (2006): *Doing Business in 2007*. Washington: World Bank.

Anschriften der Autoren:

Prof. Dr. Werner Jann, Universität Potsdam, Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliche Fakultät, Lehrstuhl für Verwaltung und Organisation, August-Bebel-Str. 89, 14482 Potsdam
E-Mail: jann@uni-potsdam.de

Prof. Dr. Kai Wegrich, Hertie School of Governance, Public Management, Schlossplatz 1, 10178 Berlin
E-Mail: wegrich@hertie-school.org