

„Bürokratisierung“ und Bürokratieabbau im internationalen Vergleich – wo steht Deutschland?

Werner Jann

Kai Wegrich

Jan Tiessen

Staatsmodernisierung

**„Bürokratisierung“ und Bürokratieabbau
im internationalen Vergleich –
wo steht Deutschland?**

**Werner Jann
Kai Wegrich
Jan Tiessen**

**Studie im Auftrag der
Friedrich-Ebert-Stiftung**

This product is part of the RAND Corporation restricted draft series. Restricted drafts present preliminary RAND research findings. Restricted drafts have not been formally reviewed, edited, or cleared for public release. Views or conclusions expressed in the drafts are tentative. A draft should not be cited or quoted without permission of the author(s). RAND's publications do not necessarily reflect the opinions of its research clients and sponsors. **RAND®** is a registered trademark.



Herausgegeben von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Dr. Irina Mohr, Forum Berlin

Redaktionelle Bearbeitung: Dr. Angela Borgwardt

Copyright 2007 by Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin
Hiroshimastr. 17, 10785 Berlin

Umschlaggestaltung: Pellens Kommunikationsdesign, Bonn
Satz und Druck: Wagemann Medien GmbH

ISBN: 978-3-89892-643-0

Inhalt

Abbildungsverzeichnis.....	4
Tabellenverzeichnis.....	5
Zusammenfassung.....	7
1 Einleitung: Deutschland als überbürokratisierter Staat?	11
2 Die Rolle internationaler Vergleichsstudien und Rankings	14
2.1 Wie schneidet Deutschland in internationalen Rankings ab?.....	14
2.2 Wahrnehmungs- und Methodenprobleme	16
3 Drei Dimensionen der „Bürokratisierung“: Deutschland im internationalen Vergleich	21
3.1 Drei Dimensionen der Bürokratiekritik.....	21
3.2 Zu viel Staat	25
3.3 Zu viel Regulierung.....	35
3.4 Bürokratische Organisation und Verfahren	45
3.5 Zwischenfazit	50
4 Wirksame Instrumente für bessere Regulierung	52
4.1 Eigendynamiken und Ursachen für Bürokratisierung.....	52
4.2 Bessere Regulierung: Internationale und nationale Erfahrungen.....	54
Anhang.....	60
Tabellen und Abbildungen	60
Literaturverzeichnis	67

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Dimensionen der Bürokratiekritik	22
Abbildung 2:	Entwicklung der Beschäftigung im öffentlichen Dienst absolute Zahlen, indiziert, 1970 = 100	33
Abbildung 3:	Anteil der Beschäftigten im öffentlichen Dienst an der Gesamtbeschäftigung (Erwerbstätige)	34
Abbildung 4:	Entwicklung der Beschäftigung im öffentlichen Dienst als Anteil an den Erwerbstätigen, indiziert, 1970 = 100	34
Abbildung 5:	Anzahl gültiger DIN-Normen	38
Abbildung A.1:	Wachstumsraten der Beschäftigung im öffentlichen Dienst (absolute Zahlen)	64
Abbildung A.2:	Beschäftigte des öffentlichen Dienstes in ausgewählten Aufgabenbereichen 2004 in % der Gesamtbeschäftigten	64

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Übersicht ausgewählter Ranking-Studien und Indizes.....	15
Tabelle 2:	Gesamtausgaben des Staates in % des BIP (“Staatsquote”).....	26
Tabelle 3:	Steuereinnahmen des Staates in % des BIP (“Steuerquote”)	27
Tabelle 4:	Sozialbeiträge in % des BIP (“Sozialabgabenquote”).....	28
Tabelle 5:	Steuern und Sozialabgaben in % des BIP (“Steuer- und Abgabenquote”)	28
Tabelle 6:	Gesetzgebungstätigkeit im Vereinigten Königreich, in Schweden und Deutschland	35
Tabelle A.1:	Anteil der Beschäftigten im öffentlichen Dienst in % der Erwerbspersonen im internationalen Vergleich.....	60
Tabelle A.2:	Beschäftigte im öffentlichen Dienst pro 100 Einwohner	60
Tabelle A.3:	Anteil der Beschäftigten im öffentlichen Dienst an allen Erwerbspersonen (%)	61
Tabelle A.4:	Anteil der Beschäftigten im öffentlichen Dienst an allen Erwerbstätigen (%).....	61
Tabelle A.5:	Beschäftigte im öffentlichen Dienst in 1.000.....	62
Tabelle A.6:	Personal (Planstellen) ausgewählter Bundesministerien.....	62
Tabelle A.7:	Beschäftigte (Vollzeitäquivalente) des öffentlichen Dienstes am 30.06.2004 nach Aufgabenbereichen und Beschäftigungsbereichen	63
Tabelle A.8:	Gesetzgebungstätigkeit in Deutschland und Frankreich	65
Tabelle A.9:	Gesetzgebungstätigkeit im Vereinigten Königreich und in Schweden ...	65
Tabelle A.10:	Bestand und Entwicklung von DIN-Normen	66

Zusammenfassung

Deutschland gilt als besonders stark „bürokratisierter“ Staat. Diese verbreitete Selbst- und Fremdwahrnehmung stützt sich unter anderem auf eine Reihe internationaler Vergleichsstudien (z.B. OECD, Weltbank), die offenbar das subjektive Gefühl einer übermäßigen „Bürokratisierung“ Deutschlands durch objektive wissenschaftliche Untersuchungen und Daten untermauern. Die Ergebnisse dieser Studien werden allerdings oft nur sehr selektiv und häufig unkritisch wahrgenommen – und sie werden vor allem dann wahrgenommen, wenn sie verbreitete Stereotypen über Deutschland als überbürokratisierten Staat bestätigen. Zugleich gelten ganz unterschiedliche Phänomene und Probleme als „Bürokratieprobleme“. Dementsprechend gibt es auch eine Vielfalt von Vorschlägen zum Bürokratieabbau, deren Zielorientierung und Wirksamkeit angesichts der unklaren Problemdefinition von „Bürokratisierung“ jedoch häufig sehr fraglich sind.

Die vorliegende explorative Studie stellt diesen verbreiteten Stereotypen eine erste vergleichende Bestandsaufnahme zur „Bürokratisierung“ Deutschlands gegenüber. Ziel ist es, zu einer realistischeren Einschätzung über Kernprobleme der „Bürokratisierung“ in Deutschland zu kommen und damit auch eine gesichere Grundlage für die Debatte über wirksame Instrumente und Verfahren zu liefern. Entlang einer Typologie unterschiedlicher Ebenen der Bürokratisierung bzw. des Bürokratieabbaus wird versucht, eine Positionierung Deutschlands im internationalen Vergleich vorzunehmen. Ist die Position Deutschlands wirklich in allen Dimensionen der Bürokratieproblematik so kritisch, wie allgemein angenommen wird? Liegen überhaupt ausreichend Daten und gesicherte empirische Studien vor, um das Ausmaß der Bürokratisierung vergleichend einschätzen zu können? Und wie sind die derzeit diskutierten Reformmaßnahmen im Lichte internationaler Erfahrungen zu beurteilen? Selbstverständlich kann diese kurze Studie nicht sämtliche Aspekte des komplexen

Phänomens „Bürokratisierung“ erschöpfend dokumentieren und vergleichen, zumal Beschreibung, Ausprägung und Erklärung in der wissenschaftlichen Diskussion überaus umstritten sind. Es geht vielmehr darum, „arrogante Generalisierungen“ zu vermeiden und in Zukunft hoffentlich etwas entspanntere und aufgeklärtere Diskussionen zu ermöglichen.

Insgesamt kommt die Studie zu folgenden Ergebnissen:

- Die aktuelle Diskussion ist sehr stark durch Befunde "gefühlter Bürokratie" bestimmt, die kaum mit objektiven Daten unterlegt werden kann.
- Die Aussagen international vergleichender Ranking- und Indexstudien sind weniger eindeutig und auch weniger einheitlich als die öffentliche Diskussion vermittelt. Deutschland schneidet durchaus nicht immer negativ ab, sondern gelegentlich durchschnittlich, gelegentlich unterdurchschnittlich und gelegentlich auch hervorragend. Der jeweilige Rangplatz hängt dabei stark von den inhaltlichen Schwerpunkten der Rankingstudien ab.
- International vergleichende Ranking- und Indexstudien sind teilweise mit vielfältigen methodischen Problemen verbunden. Dazu gehören insbesondere die Vermengung ganz unterschiedlicher Problembereiche („Indizes“) zu einem undifferenzierten Ranking sowie die selektive und normative Definition von Indizes in Bereichen, wo keine verlässlichen oder überhaupt keine quantitativen Daten zur Verfügung stehen.
- Die im internationalen Vergleich regelmäßig hervorgehobenen Vorteile einer rechtsstaatlichen Regulierung und professionellen Bürokratie (Verlässlichkeit, Fairness, Berechenbarkeit, Überprüfbarkeit) werden in der öffentlichen Debatte ignoriert.
- Unterscheidet man zwischen drei Dimensionen der Bürokratiekritik (zu viel Staat, zu viel Regulierung, bürokratische Organisation) und vergleicht Deutschland unter diesen drei Aspekten international, ergibt sich nicht nur ein differenzierteres, sondern in Teilen auch gänzlich anderes Bild:
- Mit Blick auf die Dimension "zu viel Staat" ist eine übermäßige Bürokratisierung kaum festzustellen:
 - 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. Der Umfang staatlicher Ausgaben ist zudem vor allem ein Ergebnis wohlfahrtsstaatlicher Umverteilung und nicht Ausdruck staatlicher Bürokratie.

- 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 liegt der Anteil des öffentlichen Dienstes in Deutschland im internationalen Vergleich im Durchschnitt.
- Bezüglich der Bürokratieproblematik „zu viel Regulierung“ zeigt sich,
 - dass in Deutschland zwar vergleichsweise viele Gesetze produziert werden, es aber völlig unklar ist, ob damit auch eine überdurchschnittlich hohe bürokratische Belastung einhergeht (unterschiedliche Ausgestaltung der Regulierung in verschiedenen Ländern). Die Anzahl der Gesetze ist als alleiniger Indikator jedenfalls ungeeignet, um das tatsächliche Ausmaß an Bürokratisierung zu bestimmen.
 - Mit Blick auf materielle Regulierungsstandards – wie beispielsweise auf die Schärfe von Grenzwerten im Umweltbereich oder das Arbeitsschutzniveau – 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) zielt, liegen für Deutschland bislang überhaupt noch keine international vergleichbaren Daten vor.
- Hinsichtlich der Bürokratieproblematik im Sinne „bürokratischer Organisation und Verfahren“
 - zeigen vorliegende Untersuchungen eine Verbesserung der Kunden- und Bürgerorientierung auf der intra-organisatorischen Ebene, d.h. auf der Ebene der einzelnen Behörden und Ämter.
 - 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 Bürokratie in Deutschland dar.

- **Bezüglich einiger seit langem in der Öffentlichkeit diskutierten Instrumente für Bürokratieabbau und bessere Regulierung zeigt sich:**
 - Eine rein quantitative Reduzierung der Anzahl von Rechtsvorschriften fördert vor allem einen „kreativen“ Umgang mit Vorschriften. Häufig werden dann ohnehin nicht beachtete Vorschriften zur Abschaffung vorgeschlagen oder Vorschriften zusammengefasst, um Reduzierungsziele zu erreichen. Eine einfache „Tonnenideologie der Regulierung“ ist einer modernen Gesellschaft nicht angemessen, setzt den Beteiligten falsche Anreize und fördert einen höchstens kurzfristig erfolgversprechenden Entbürokratisierungs-Populismus.
 - Eine allgemeine Befristung von Rechtsvorschriften (sog. Sunset Legislation) aktiviert eher das 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.
 - Regelmäßige umfassende Gesetzesfolgenabschätzungen, also Analysen der direkten Nutzen und Kosten, aber auch sämtlicher indirekter, kurz-, mittel- und langfristiger Folgen von Regulierungen, sind extrem kompliziert, sehr aufwändig, im Detail 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.
 - Demgegenüber eröffnen die in den letzten Jahren in vielen europäischen Ländern – seit Neuestem auch in Deutschland – eingeführten Schätzverfahren der mit Regulierungen verbundenen administrativen Lasten (Standardkosten-Modell) durchaus Chancen des Bürokratieabbaus. Die Chancen dieses Modells bestehen allerdings weniger in einer objektiven Messung der wirklichen Bürokratiekosten, sondern vielmehr darin, Generalisten und Regulierungskeptikern mehr argumentative und politische Möglichkeiten zu geben, um sich gegenüber Spezialisten und Regulierungsbefürwortern durchzusetzen. 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 anhand der administrativen Lasten diskutiert und somit eine Abwägung zwischen politischer Notwendigkeit der Regulierung und den damit verbundenen direkten Belastungen ermöglicht.

1. Einleitung: Deutschland als überbürokratisierter Staat?

Die Debatte um Überregulierung und Bürokratisierung ist **alles andere als neu**. Auch die dabei diskutierten Maßnahmen zur „Bekämpfung bürokratischer Regelungswut“ sind keine Erfindungen des 21. Jahrhunderts. Vielmehr gehören Klagen über bürokratische Hemmnisse und Überregulierung seit Jahren, wenn nicht Jahrzehnten, zum guten Ton – und das nicht nur in Deutschland. Beispielsweise gelten auch im Vereinigten Königreich entsprechende Beschwerden über zu viel Bürokratie als post-modernes Äquivalent der Klagen über schlechtes Wetter (Jones 2004).

Die aktuelle Debatte zeichnet sich aber durch ihre **besondere Intensität** aus. Im Vergleich zu entsprechenden Diskussionen in den späten 70er/frühen 80er sowie in den 90er Jahren ist kein Nachlassen zu erkennen, eher werden die Klagen lauter und heftiger. In kaum einem Leitartikel fehlen Forderungen nach „nachhaltigem“, „umfassendem“ oder „radikalem“ Bürokratieabbau als zentrale Säule einer Wachstumsprogramm, und auch für Politiker und Parteien ist es ratsam, vehement für Bürokratieabbau einzutreten, wenn sie bei Wahlen Stimmenverluste vermeiden möchten. Diese zunehmend hyperventilierende Debatte korrespondiert mit einem ähnlich expandierenden Aktivitätsniveau politischer Vorhaben und praktischer Versuche zum Bürokratieabbau. Auf allen staatlichen Ebenen gibt es seit Jahren eine beinahe unüberschaubare Anzahl von Initiativen zum „Bürokratieabbau“, zur „Entbürokratisierung“ und „Deregulierung“. Selbst der Bund, auf diesem Feld traditionell weniger aktiv als Länder und Kommunen (vgl. Jann 2004), hat seine Bemühungen zum Bürokratieabbau in den letzten Jahren erheblich intensiviert.

Trotz dieses gesteigerten politischen Aktivitätsniveaus gilt Deutschland nach wie vor als besonders stark „bürokratisierter“ Staat. Und offenbar scheint die Belastung insbesondere von Unternehmen durch bürokratische Regelungen auch weiterhin anzusteigen. Dies legen zumindest Ergebnisse der Befragung von Unternehmen nahe: So antworteten 1994

58% der befragten Unternehmen, die Belastung durch staatliche Bürokratie sei hoch oder sehr hoch, zehn Jahre später gaben dies 79% an (Kayser u.a. 2004). Aber welche „objektiven“ Daten stützen dieses „gefühlte“ **bürokratische Wachstum** von über 20 Prozentpunkten innerhalb von zehn Jahren?

Neben solchen Befragungen sprechen offensichtlich auch eine Reihe **international vergleichender Studien und Rankings** für das Bild eines besonders stark regulierten und bürokratisierten Staates. International vergleichende Studien der OECD, Indizes der Weltbank oder des Davos-Forums werden häufig herangezogen, um das Ausmaß von Bürokratie und Überregulierung in Deutschland zu verdeutlichen. Damit scheint eindeutig belegt zu sein, dass Deutschland zu den am stärksten bürokratisierten Ländern der Welt gehört.¹ Entsprechendes gilt für die Instrumente des Bürokratieabbaus, auch hier gilt Deutschland allenfalls als ein halbherziger Nachzügler.

Waren die bisherigen Ansätze einer Entbürokratisierungs- und Deregulierungspolitik also lediglich symbolisches Scheinhandeln? Oder blieben die früheren Ansätze in den 70er und 80er Jahren und die verschiedenen Entbürokratisierungsinitiativen der Regierungen Kohl (vgl. Jann/Wewer 1998) und Schröder (vgl. Jann 2004) erfolglos, weil die falschen Instrumente angewandt wurden? Und wie viel versprechend erscheinen neue Instrumente des Bürokratieabbaus, wie insbesondere das so genannte „Standardkosten-Modell“, dem sich der Bund und einige Länder verschrieben haben?

Neben dem „gefühlten“ Anstieg der Bürokratisierung besteht ein prägendes Merkmal der aktuellen Debatte in der Vermengung ganz unterschiedlicher Probleme unter dem Bürokratiebegriff. Mit dem Schlagwort „Bürokratie“ werden so **verschiedene Phänomene** kritisiert wie die aufgeblähte Bürokratie, die berühmten unnützen und überflüssigen Gesetze und Vorschriften, aber auch bürokratische Sprache, unverständliche bis absurde Vorschriften und Bescheide, unfreundliches Verhalten von Mitarbeitern der Verwaltung, Unpersönlichkeit, Rigidität, Dogmatismus, undurchschaubare Prozesse und Zuständigkeiten usw. Diese Kritikpunkte enthalten nicht nur eine Reihe von Stereotypen, deren Realitätsgehalt kaum einmal empirisch überprüft wird, sondern sie setzen auch auf ganz unterschiedlichen Ebenen an. Schon gar nicht sind all diese Phänomene auf eine einzige Ursache zurückzuführen und daher auch nicht auf eine einfache Art und Weise zu bekämpfen.

¹ Exemplarisch für viele andere: *“Germany has one of the most bureaucratic administrations in the world”* (Dieckmann 2006: 5).

Eine alte Erkenntnis besagt aber, dass falsche Diagnosen nur ausnahmsweise zu richtigen Therapien führen. Aus unzutreffenden empirischen und theoretischen Annahmen zu Umfang und Ursachen von Problemen folgen in aller Regel unzureichende praktische Vorschläge. Bevor über die richtigen Instrumente des Bürokratieabbaus diskutiert wird, sollte daher gefragt werden, **wie realitätsnah** verbreitete Stereotypen des „überbürokratisierten“ Staates in Deutschland sind. Zeichnen beispielsweise die international vergleichenden Studien, Indizes und Rankings tatsächlich so ein eindeutiges – und überzeugendes – Bild eines überregulierten und bürokratisierten Staates? In welchen Dimensionen des Bürokratieproblems schneidet Deutschland im internationalen Vergleich wirklich schlecht ab? Lassen sich womöglich auch Bereiche identifizieren, die als weniger problematisch gelten können?

Wir plädieren in diesem Gutachten für eine **differenzierte Betrachtung** des „Bürokratieproblems“ – nicht um dem bekannten wissenschaftlichen Drang zu begrifflicher und methodischer Differenzierung zu entsprechen, sondern um weit verbreitete Stereotypen zu hinterfragen und eine Grundlage dafür zu schaffen, die Aufmerksamkeit auf die wirklich zentralen Aspekte des bislang amorphen „Bürokratieproblems“ zu lenken. Dann könnte auch die Debatte um Politikansätze und Instrumente des Bürokratieabbaus zielgerichteter geführt werden.

Eine differenzierte Betrachtung bedeutet hierbei, dass jeweils einzelne Aspekte des vielfältigen Phänomens „Bürokratisierung“ getrennt betrachtet werden – zunächst einmal unabhängig davon, inwieweit diese einzelnen Aspekte in der Realität, direkt oder indirekt, miteinander verbunden sind (beispielsweise, indem sie sich gegenseitig verstärken, bedingen oder abschwächen). Hierzu nimmt das Gutachten eine erste – und notwendigerweise unvollständige – international vergleichende Bestandsaufnahme zur „Bürokratisierung“ Deutschlands vor. Das meist unhinterfragte Stereotyp einer „Überbürokratisierung“ soll – soweit vorhanden – mit Empirie zu den unterschiedlichen Ebenen der Bürokratiekritik konfrontiert werden. Hierzu greifen wir auf vorhandene Daten (vgl. dazu auch den Tabellenanhang) und Studien zurück und vergleichen Deutschland insbesondere mit anderen westeuropäischen Ländern. Bevor wir in Kapitel 3 diesen Vergleich vornehmen und vor diesem Hintergrund in Kapitel 4 auf aktuell diskutierte Instrumente des Bürokratieabbaus eingehen, beschäftigen wir uns im folgenden Abschnitt aber zunächst mit vorhandenen international vergleichenden Rankings und Index-Studien, die angeblich ein so problematisches Bild Deutschlands als überbürokratisierter Staat zeichnen.

2. Die Rolle internationaler Vergleichsstudien und Rangings

2.1 Wie schneidet Deutschland in internationalen Rankings ab?

Nicht erst seit der PISA-Studie und der durch das schlechte Abschneiden deutscher Schüler im internationalen Leistungsvergleich ausgelösten schulpolitischen Reformdiskussion kann deutschen Debatten eine gewisse **Obsession für internationale Rankings** und Vergleiche unterstellt werden. Gerade im Bereich der Verwaltungsmodernisierung war ein internationaler „Beauty Contest“ – der Carl-Bertelsmann Preis des Jahres 1993 (Demokratie & Effizienz in der Kommunalverwaltung) – ein entscheidender Impuls dafür, dass Verwaltungsmodernisierung nach dem Vorbild des so genannten „New Public Management“ ganz oben auf die politische und administrative Agenda gesetzt wurde und in der deutschen Variante des „Neuen Steuerungsmodells“ die Verwaltungspolitik der 90er Jahre entscheidend prägte. Ähnlich wie bei der PISA-Studie war es das schlechte Abschneiden der deutschen Vertreter bei diesem Wettbewerb, das die Popularität und Durchsetzung von Reformen (zumindest auf der Verlautbarungsebene) unterstützte.

Heute gehört der Verweis auf Ergebnisse internationaler Vergleiche und Rankings zu den festen Bestandteilen der **Medienberichterstattung und Lobbyarbeit** im Kontext von Bürokratieabbau. Besonders häufig wird dabei die „Doing Business“-Studie der Weltbank zitiert, die heute 175 Länder in Bezug auf das regulative Umfeld für Wirtschaft und Unternehmen untersucht. Andere bekannte Studien und Rankings von internationalen Organisationen sind der Governance-Index der Weltbank, der „Global Competitiveness Report“ des World Economic Forums oder die Indizes des „Fraser Instituts“. Erhebliche Aufmerksamkeit erhalten auch die internationalen Rankings deutscher Herkunft, insbesondere des IW-Instituts und der Bertelsmann-Stiftung.

Wie die Übersicht in der Tabelle 1 zeigt, schneidet Deutschland (insgesamt und im Vergleich zu Ländern wie Schweden, Frankreich und Großbritannien) bei den verschiedenen Rankings **stark unterschiedlich** ab. Die Spannweite reicht dabei von einem Spitzenplatz

(Platz 3 im „Business Competitiveness Index“) bis zur „roten Laterne“ (21. Platz im „Standortranking“ der Bertelsmann-Stiftung). Diese Spannweite ergibt sich offensichtlich aus den inhaltlichen Schwerpunkten der Rankings. Besonders schlecht schneidet Deutschland bei Rankings und Index-Studien ab, in denen die Regulierung des Arbeitsmarktes im Zentrum steht. Deutlich besser sind die Ergebnisse, wenn die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft insgesamt erfasst wird.

Tabelle 1: Übersicht ausgewählter Ranking-Studien und Indizes

Studie/Index	Beschreibung	Rangplatz				
		D	F	S	UK	n =
World Bank:						
Doing Business in 2007	Auf Expertenbefragungen beruhender Index, der relevante Regulierungen für ein kleines Unternehmen aus folgenden Bereichen misst: u.a. Gründungen, Genehmigungen, Einstellung und Kündigung von Arbeitnehmer, Schutz von Eigentum, Steuersystem, internationaler Handel etc.	21	35	13	6	175
Good Governance Indicators²						
Government Effectiveness Indicator	Dieser Indikator konzentriert sich auf die Fähigkeit von Regierung und Bürokratie Policies zu formulieren und durchzusetzen, er bewertet, u.a. Kompetenz, Effizienz, Stabilität und Organisation von Regierung und Verwaltung.	25	20	12	13	209
Regulatory Quality Indicator	Dieser Indikator misst vor allem die Auswirkungen von Regulierung auf wirtschaftliche Aktivitäten.	24	45	17	11	209
IW – Regulierungsindex 2006						
IW-Regulierungsindex	Regulierungsindex entwickelt aus 5 Teilindizes: <ul style="list-style-type: none"> ■ Arbeitsmarkt ■ Produktmarkt ■ Kapitalmarkt ■ Bildung und Innovation ■ Good Governance 	22	18	10	3	28
World Economic Forum The Global Competitiveness Report						
Growth Competitiveness Index	Makroökonomisch orientierter Index, der das Wachstumspotenzial der Volkswirtschaften abbilden soll. Aspekte der Regulierung und der Staatstätigkeit fließen in den „public institutions index“ ein, der vor allem auf umfragebasierten Daten beruht.	15	30	3	13	117

2 Die Weltbank verzichtet auf eine Aggregation ihrer „Good Governance“-Indikatoren zu einem einzelnen Index, auch ein Länderranking wird nicht vorgenommen. Die unten für zwei einschlägige Indikatoren angegebenen Rangplätze sind von uns auf der Grundlage der vergebenen Punkte selbst ausgezählt worden. Die Indikatoren basieren zum größten Teil auf Umfragedaten, beziehen aber auch andere Indizes ein (e.g. Doing Business).

Studie/Index	Beschreibung	Rangplatz				
		D	F	S	UK	n =
The Business Competitiveness Index	Mikroökonomischer Index, der vor allem die kurzfristige ökonomische Leistung misst, er beruht ebenfalls weitgehend auf Umfragedaten.	3	11	12	6	116
Bertelsmann, Internationales Standortranking Standortcheck 1/2006						
Erfolgsindex	Makroökonomischer Index mit Indikatoren zu Arbeitsmarkt und Wachstum.	21	19	11	6	21
Aktivitätsindex	Makroökonomischer Index mit Daten zu Arbeitsmarkt, Konjunktur, Staatsquote, Wirtschaft und Tarifparteien.	16	20	13	11	21
Fraser Institute						
Economic Freedom of the World Index	Index makroökonomischer Indikatoren aus 5 Bereichen: Größe des Staates, Recht und Rechtswesen, Zugang zu Krediten, Freiheit des internationalen Handels, Regulierung unternehmerischer Tätigkeit, sowie des Geld- und des Arbeitsmarktes	17	24	24	6	130
Heritage Foundation						
Index of Economic Freedom (2006)	Messung staatlicher Interventionen (u.a. durch Steuern und Regulierung) in verschiedene Märkten.	19	44	20	5	164

fett = beste Platzierung der Vergleichsländer

kursiv = schlechteste Platzierung der Vergleichsländer

D= Deutschland; F= Frankreich, S= Schweden, UK = Vereinigtes Königreich

n= Anzahl der in die Studie einbezogenen Länder

QUELLEN: World Bank (2006); Kaufmann/Kraay/Mastruzzi (2005); Enste/Hardege (2006); Lopez-Claros/Porter/Schwab (2005); Bertelsmann Stiftung (2006); Gwartney/Lawson/Easterly (2006); Miles u.a. (2006)

2.2 Wahrnehmungs- und Methodenprobleme

Derartige Differenzierungen entlang thematischer Schwerpunkte werden allerdings in der öffentlichen Wahrnehmung und medialen Verarbeitung von Ranking-Studien ebenso wenig berücksichtigt wie deren Aussagekraft oder methodischen Grundlagen reflektiert werden. Die **selektive Wahrnehmung der Ergebnisse von Rankings** kann am Beispiel der seit 2003 jährlich aufgelegten „Doing Business“-Studie der Weltbank diskutiert werden (World Bank 2003–2006). Die Studie gilt auch in der Wissenschaft als eine der umfassendsten und methodisch besonders ausgefeilten Rankingstudien. Bemerkenswert ist aber vor allem die Art, wie die Studie in Deutschland im Zusammenhang mit Bürokratiekritik rezipiert wird. Das folgende Zitat aus der Wochenzeitung Die Zeit steht dabei für eine noch relativ ausgewogene journalistische Diskussion der „Doing Business“-Studie: „Seit Jahren registriert die Weltbank, mit welchen Hindernissen ein Unternehmensgrün-

der in den einzelnen Ländern zu rechnen hat. Mit neun verschiedenen Behörden muss sich ein Gründer in Deutschland herumschlagen, 24 Tage verstreichen im Schnitt, bis eines der Verfahren abgeschlossen ist. Das ist im internationalen Vergleich nicht katastrophal. Aber in Finnland sind lediglich drei Behörden eingebunden, in Irland vier, in den USA fünf. In ihrer jüngsten Rangliste, *Where is doing business easy?*‘ stuft die Weltbank Deutschland lediglich als Nummer 19 ein, deutlich hinter acht anderen EU-Ländern.³

Beispielhaft ist dieses Zitat vor allem deshalb, weil Ergebnisse einer international anerkannten und als methodisch ausgereift geltenden Studie sehr **selektiv dargestellt** werden. Sofern Deutschland in derartigen Studien schlecht abschneidet, stößt die journalistische Neugier schnell an Grenzen. Einige Beispiele: Die neun notwendigen Kontakte mit Behörden im Zuge der Existenzgründung – hier schneidet Deutschland besonders schlecht ab (Rankingplatz 66 in der 2007er Studie) – erweisen sich in der Praxis als weniger kompliziert als man erwarten würde: Im Zuge der Anmeldung eines Gewerbes werden eine Reihe von Behörden nämlich automatisch informiert (Finanzamt, Industrie- und Handelskammer bzw. Handwerkskammer, Gewerbeaufsichtsamt, Amtsgericht, zuständige Statistikbehörde des Landes). Auch der im Zeit-Artikel angesprochene 19. Platz (21. in der Studie „Doing Business 2007“) als Gesamtbewertung unternehmensfreundlicher Rahmenbedingungen⁴ wird in den Medien immer wieder als problematisch hervorgehoben. Eher selten wird jedoch erwähnt, dass Deutschland seinen Rangplatz in der 2006er Version gegenüber dem Vorjahr erheblich verbessert hat⁵ und bezüglich der Reformaktivitäten sogar auf Platz 5 rangiert.

Uns geht es nicht darum, das Abschneiden Deutschlands bei derartigen Rankings zu beschönigen. Ebenso wenig sollen internationale Vergleichsstudien, Rankings und Indizes grundsätzlich als problematisch dargestellt werden. Kritisiert wird aber die selektive und unkritische Bezugnahme auf die zahlreichen Studien und Rankings, die vor allem bestehende Stereotypen bedient. So häufig die Studie der Weltbank zitiert wird, so selten werden die methodischen **Grundlagen des Rankings**, die herangezogenen Indikatoren etc., detailliert betrachtet. So finden sich in der Studie z.B. Hinweise darauf, dass ein besserer Rangplatz nicht immer gleichbedeutend mit besserer Regulierung ist, da es insbesonde-

3 http://www.zeit.de/2006/02/B_9frokrateieabbau_D?page=all

4 Der 19. Rangplatz für das Jahr 2005 wurde im Jahr 2006 rückwirkend auf 21 korrigiert. Diese Korrektur basiert auf methodischen Anpassungen und aktualisierten Daten.

5 Ein direkter Vergleich der Rangplätze ist aber irreführend, da für 2006 erstmals drei neue Teil-Indizes eingeführt wurden. Im Vergleich der Studien *Doing Business 2006* und *2007* hat Deutschland seinen Rangplatz nicht verändert.

re Trade-offs zwischen den unterschiedlichen Dimensionen geben kann (beispielsweise kann Fairness und Sicherheit von Gerichtsverfahren auf Kosten der Verfahrensdauer gehen) (World Bank 2006: 92), aber dieser Befund wird regelmäßig unterschlagen.

Derartige Relativierungen der Rankings spielen in der öffentlichen Wahrnehmung daher erwartungsgemäß keine Rolle, im Vordergrund stehen die Rangplätze, nicht deren Zustandekommen. Dass diese Ergebnisse ganz entscheidend mit der **Auswahl der Indikatoren und deren Aggregation** zusammenhängen, wird hingegen kaum kommuniziert. In der Weltbank-Studie „Doing Business“ finden sich zehn Untersuchungsdimensionen⁶, wobei Deutschland im Bereich der Regulierung des Arbeitsmarktes mit Abstand am schlechtesten abschneidet (129. Platz in der aktuellen Ausgabe). Dies wurde selbst für die Bild-Zeitung zum Anlass, in der ihr eigenen Art über die Ergebnisse der Studie zu berichten.⁷ Auch in den Rankings des Instituts der Deutschen Wirtschaft und der Bertelsmann-Stiftung kommt der Regulierung des Arbeitsmarktes ein erhebliches Gewicht bei der Indexbildung zu. Zugespitzt könnte man sagen: Die spezifische Regulierung des Arbeitsmarktes führt dazu, dass Stereotypen eines durchgehend überbürokratisierten Staates bedient werden (können). Selbstverständlich ist der Arbeitsmarkt ein zentrales Element des Wirtschaftssystems, allerdings ist die Wirkung von Deregulierungsmaßnahmen durchaus unsicher und umstritten (vgl. z.B. Hassel 2006). Es handelt sich hier um ein zentrales Thema der notwendigerweise kontroversen politischen Auseinandersetzung um die Regulierung des Arbeitsmarktes, aber kaum um ein Bürokratieproblem.

Grundsätzlich führt die Vielfalt der einbezogenen Dimensionen und Teilindizes mit jeweiligen Indikatoren zu einer erheblichen Komplexität von „großen“ Ranking- und Index-Studien. Die damit verbundenen **Schwierigkeiten der Interpretation** werden beispielsweise beim IW-Regulierungsindex deutlich. Anhand dieses Indexes soll die Regulierungsintensität der untersuchten Länder in vier Politikfeldern/Märkten (Produkt- und Dienstleistungsmarkt, Kapitalmarkt, Bildung und Innovation, Arbeitsmarkt) verglichen werden. Ein weiterer Teilindex wird für den institutionellen Rahmen insgesamt („Good Governance“) entwickelt. Ziel ist es, mit Bezug auf Deutschland Fakten und Daten zu liefern, „welche Regulierungen auf welchen Märkten vordringlich abgebaut werden sollten“

6 (1) *Starting a Business*, (2) *Dealing with Licenses*, (3) *Employing Workers*, (4) *Registering Property*, (5) *Getting Credit*, (6) *Protecting Investors*, (7) *Paying Taxes*, (8) *Trading Across Borders*, (9) *Enforcing Contracts*, (10) *Closing a Business*.

7 *„Welt-Bank Studie beweist: Deutschlands Arbeitsmarkt starrer als in China. Warum sind wir so sozialistisch Herr Mün-te-fe-ling?“*, www.bild.de, 19. September 2006.

(Enste/Hardege 2006: 7). Deutschland schneidet bei diesem Ranking schlecht ab und belegt den 22. von 28 Plätzen. Dieses dramatisch klingende Ergebnis wird vom Auftraggeber der Studie (die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft) auch entsprechend vermarktet,⁸ relativiert sich aber deutlich, wenn man die angewandte Methodik näher betrachtet. Was misst die Studie des IW? Der „IW-Regulierungsindex“ basiert auf einem Set von 120 Indikatoren, deren Ausprägungen in Punktwerte übersetzt und dann aggregiert werden. Einige Indikatoren sind dabei quantitativ (z.B. Prozentanteil der Einlagen, die sich in staatlichen Banken befinden), andere sind qualitativer Natur und werden in Ordinalskalen übersetzt (z.B. Umfang betrieblicher Mitbestimmung). Der Logik dieses Regulierungsindex folgend muss dabei für jeden Indikator vorab festgelegt werden, **was „wenig“ bzw. „gute“ Regulierung ist und was „viel“ bzw. „schlechte“ Regulierung ist**. Allerdings fehlt es hierfür an eindeutigen, wissenschaftlich abgesicherten empirischen und theoretischen Aussagen, die entsprechende Zuordnungen zweifelsfrei ermöglichen. Ob z.B. betriebliche Mitbestimmung Wirtschaftswachstum ermöglicht oder verhindert, ist auch wissenschaftlich durchaus umstritten (vgl. z.B. Höppner 2004).

Deutlich wird diese „Messproblematik“ auch in dem Bereich „Bildung und Innovation“ (Ernste/Hardege 2006: 39). Die Qualität der Regulierung im (Schul-)Bildungsbereich wird anhand der Variationen von lediglich zwei Aspekten bewertet, nämlich der leistungsbezogenen Bezahlung von Lehrern und der Autonomie der einzelnen Schulen in der Verwaltung und im Ressourceneinsatz. Hohe Autonomie und leistungsbezogene Bezahlung werden mit einem niedrigen Punktwert belohnt (geringe/gute Regulierung). Im Hochschulsektor beschränkt sich die Bewertung auf die Finanzierung: Je höher der staatliche Anteil an der Finanzierung des tertiären Bereichs, desto höher ist der Punktwert: So wird die Anwendung von Studiengebühren mit null Punkten, ein gebührenfreies Studium mit zwei Punkten bewertet. Erhebliche Zweifel sind nicht nur darüber angebracht, dass diese Indikatoren die Regulierungsintensität in diesem Bereich hinreichend abbilden. Vor allem ist angesichts kontroverser wissenschaftlicher Diskussionen über den **komplexen Wirkungszusammenhang zwischen Organisations- und Steuerungsformen und der „Leistungsfähigkeit“** im Bildungssektor die Eindeutigkeit dieser Zuordnung zu hinterfragen. Welche Organisationsform unter welchen Rahmenbedingungen zu den besten Bildungsergebnissen führt, ist nach wie vor eine offene empirische Frage (und die mit der für eine simple Indizierung notwendigen Eindeutigkeit wohl auch niemals beantwortet

⁸ *„Weniger Regulierung bei Bildung und Arbeit schafft 4,2 Millionen Arbeitsplätze bis 2016 – zum Nulltarif“*, *„INSM und ‚impulse‘ präsentieren Studie zu Deregulierung“*, Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft/Impulse, Pressemitteilung 10/06, 18. April 2006.

werden kann). Darüber hinaus dürften die ausgewählten Indikatoren weder die alleinigen noch die ausschlaggebenden Faktoren für die jeweilige Performanz der Systeme sein, wie sie beispielsweise in der PISA-Studie gemessen wird.⁹

Zugespißt formuliert kann der IW-Regulierungsindex keine „objektive“ Messung von Regulierung vornehmen. Gemessen werden die Abweichungen einzelner Indikatoren von einem **theoretisch wie empirisch umstrittenen Idealmodell**, die dann zu einem Index aggregiert werden. Es handelt sich also weniger um eine „objektive“ Bestandsaufnahme des Regulierungsniveaus, als vielmehr um eine inhaltliche Bewertung von Regulierung auf der Grundlage vorab definierter Maßstäbe.

Dass unterschiedliche Ranking-Studien in den gleichen Feldern zu **unterschiedlichen Ergebnissen** kommen, unterstreicht diese Problematik. Während im IW-Regulierungsindex der Zugang zu Risikokapital ein wesentliches „Regulierungsproblem“ in Deutschland ist, schneidet in der Weltbank-Studie „Doing Business“ Deutschland mit Blick auf die Frage des Zugangs zu Krediten hervorragend ab (3. Rangplatz). Sicher werden hier nicht jeweils die hundertprozentig gleichen Dinge betrachtet – aber genau darin wird das Problem von Index- und Ranking-Studien deutlich, die eine Reihe unterschiedlicher Dimensionen einbeziehen und aggregieren. Jedenfalls können diese Studien nur sehr begrenzt eine fundierte Analyse über die spezifische Bürokratieproblematik in Deutschland bieten; am ehesten gelingt dies noch der Weltbank-Studie. Statt einer Vermischung und Kombination (oder Aggregation) unterschiedlicher Dimensionen scheint aus unserer Sicht vor allem zunächst begriffliche und darauf aufbauend empirische Differenzierung nötig, um die Bürokratiendebatte zu versachlichen und gleichzeitig informierter zu führen – und auch, um die „Bürokratieproblematik“ von ganz anderen politischen Konflikten zu trennen bzw. die Zusammenhänge zu substanziellen politischen Auseinandersetzungen zumindest offen zu legen. Hierzu wird im folgenden Abschnitt eine Unterscheidung von drei wesentlichen Dimensionen der Bürokratisierung eingeführt und jeweils gefragt, wie Deutschland im internationalen Vergleich abschneidet.

9 Nur angemerkt sei, dass auch die Ergebnisse der PISA-Studie „sozial konstruiert“ sind, d.h. die Testergebnisse natürlich keiner naturwissenschaftlich „reinen“ Messung des Leistungsniveaus der Schüler nahe kommen.

3. Drei Dimensionen der „Bürokratisierung“: Deutschland im internationalen Vergleich

3.1 Drei Dimensionen der Bürokratiekritik

Die unkritische Bezugnahme auf komplexe internationale Rankings verstärkt ein anderes – und ebenso problematisches – Merkmal der aktuellen Bürokratiendebatte: Die Vermengung ganz unterschiedlicher Probleme bzw. Problemwahrnehmungen. 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 2005a), 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:¹⁰

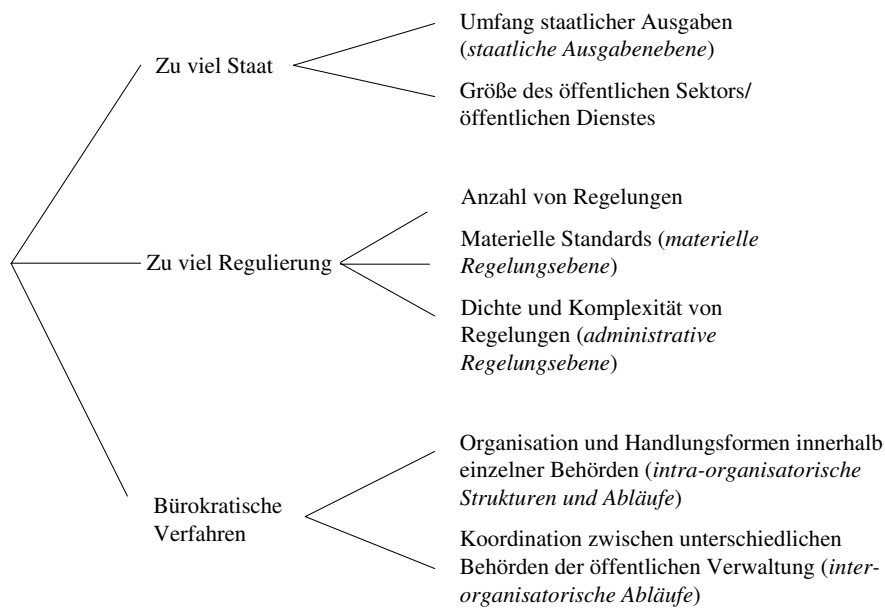
1. Zu viel Staat
2. Zu viel Regulierung
3. Bürokratische Organisation

Abbildung 1 zeigt diese drei Ebenen mit ihren Subdimensionen im Überblick.

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.¹¹ Dabei geht es in dieser Variante der Bürokratiekritik nicht um die Form des staatlichen Eingriffs, sondern

¹⁰ 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.

¹¹ Siehe etwa „Deutschland erstickt an zu viel Staat“ im Antrag „Freiheit Wagen – Bürokratie abbauen“ der CDU/CSU-Fraktion BT-Drs. 15/1330, 01.07.2003, S. 1.



QUELLE: Eigene Darstellung

Abbildung 1: Dimensionen der Bürokratiekritik

grundsätzlicher um den Umfang staatlicher Aktivitäten, also des „öffentlichen Sektors“. Gemessen wird dieser – als zu umfangreich bewertete – öffentliche Sektor in der Regel

- zum einem am Umfang **öffentlicher Ausgaben** (Bürokratie als Haushaltsproblem),
- zum anderen aber auch am Umfang der **im öffentlichen Sektor Beschäftigten** (Bürokratie 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, ganz schlicht, 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 das Niveau 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 *Informationspflichten* (also etwa welche Daten wie oft nachgewiesen werden müssen), die eine unterstützende Funktion bei der Durchsetzung materieller Standards haben.¹² 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.

Schließlich spielt in der Bürokratiekritik noch eine ganz andere Dimension eine zentrale Rolle, nämlich die Frage nach der **Bürokratisierung als „bürokratische Organisation“** von Behörden und dem Verhalten von Behördenmitarbeitern. Dabei geht es 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: Schriftlichkeit, Unpersönlichkeit, hierarchische Kontrolle, eindeutige Zuständigkeiten, Regelbindung usw. sind zunächst durchaus zivilisatorische Errungenschaften (man stelle sich eine unbürokratische Behörde vor, in der ohne schriftliche Bescheide, aufgrund persönlicher Vorlieben des Personals, ohne Kontrolle der Vorgesetzten und eindeutige Zuständigkeiten und auch ohne rechtliche Bindung entschieden wird). Bürokratiekritik wendet sich in aller Regel nicht gegen das Vorhandensein dieser Merkmale, sondern gegen die damit verbundenen negativen Auswirkungen (Umständlichkeit, Entscheidungsschwäche, Formalismus, mangelhaftes Zeit- und Kostenbewusstsein etc.).
- Bürokratieprobleme **zwischen Behörden und staatlichen Ebenen** (inter-organisatorische Subdimension) bezeichnen Probleme, die auftreten, wenn verschiedene Verwaltungen beteiligt sind. So lassen sich etliche häufig angesprochene „Bürokra-

¹² *Informationspflichten bestehen aufgrund von Gesetzen, Rechtsverordnungen, Satzungen oder Verwaltungsvorschriften und beinhalten die Verpflichtung, Daten oder sonstige Informationen gegenüber Dritten zu beschaffen, verfügbar zu halten oder zu übermitteln. Es geht also um alle Fälle, in denen Wirtschaft, Bürger oder Verwaltung durch den Staat verpflichtet sind, z.B. Anträge oder Formulare auszufüllen oder auch Nachweise und Dokumentationen zu führen.*

tieprobleme“, 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. Diese Ausgangssituation macht eine **zielgerichtete Entbürokratisierungspolitik** zu einem beinahe aussichtslosen Unterfangen – denn wie bescheiden müssen die Effekte einzelner Maßnahmen zwangsläufig ausfallen, wenn das Bürokratieproblem so umfassend und so vielschichtig ist? Unter den politischen Promotoren des Bürokratieabbaus galt daher bislang das Motto: Alles, was helfen könnte, sollte man versuchen, und zwar gleichzeitig, denn „viel hilft viel“. Das Resultat dieser Bemühungen ist eine kaum überschaubare Menge an Vorschlägen und Initiativen, deren Wirkung und Wirksamkeit unklar bleibt, solange es kein einigermaßen einheitliches Verständnis über das Problem, die Ziele und die dafür jeweils geeigneten Maßnahmen des Bürokratieabbaus gibt.

In den folgenden Abschnitten führen wir eine erste und keineswegs erschöpfende Bestandsaufnahme vorhandener Daten zu diesen Dimensionen der Bürokratiekritik durch. Hierzu nehmen auch wir die – in der Bürokratiekritik beliebte – Perspektive des internationalen Vergleichs ein und führen ein „Benchmarking“ Deutschlands in den unterschiedlichen Dimensionen der Bürokratieproblematik durch. Dabei stellen wir jeweils drei Fragen:

- Wo stehen wir im internationalen Vergleich?
- Wie haben wir uns in den letzten 20 bis 30 Jahren entwickelt?
- Welche Maßnahmen wurden durchgeführt (was wurde getan)?

Bei der Beantwortung dieser Fragen greifen wir auf ein **breites Set von Daten** zurück. Dabei handelt es sich zunächst um eine Reihe bekannter öffentlicher Statistiken (z.B. Staatsquote, Personal im öffentlichen Dienst). Darüber hinaus haben wir ergänzend einige Primärdaten selbst erhoben, beispielsweise durch die Auswertung von Haushaltsplänen. Schließlich beziehen wir auch vorhandene empirische Studien ein, darunter Vergleichsstudien und Rankings. Wie sich zeigen wird, liegen allerdings für einige der hier unterschiedenen Dimensionen der Bürokratiekritik keine verlässlichen Daten oder wissenschaftlichen Studien mit eindeutigen Ergebnissen vor.

Die Brennweite unserer Vergleichsperspektive variiert dabei themenspezifisch und auch in Abhängigkeit der Datenlage. Wichtige Referenzpunkte sind aber der Durchschnitt der EU-15 (z.T. auch EU-25) oder der OECD-Länder und eine Auswahl klassischer europäischer Staaten (wie das Vereinigte Königreich, Frankreich und Schweden), die immer wieder mit Deutschland verglichen werden. Diese, oder auch die USA, repräsentieren dabei unterschiedliche Staats- und Verwaltungstraditionen, mit denen wiederum häufig ein bestimmtes Bild über das Ausmaß der „Bürokratisierung“ verbunden wird.

3.2 Zu viel Staat

Umfang staatlicher Ausgaben und Einnahmen

Die Kritik an dem Umfang der Staatstätigkeit richtet sich zuerst auf das grundsätzliche Verhältnis von staatlichen zu privatwirtschaftlichen Aktivitäten und entzündet sich daher an Indikatoren wie der Staats- und Steuerquote.

Im internationalen Vergleich zeigt sich allerdings, dass weder die Staatsquote noch die Steuerquote in Deutschland besonders hoch sind – zumindest nicht im Vergleich kontinentaleuropäischer Länder. Die *Staatsquote* (Gesamtausgaben des Staates im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt) liegt nach Angaben von Eurostat mit derzeit (2005) 46,8% knapp unter dem EU-Durchschnitt (EU-15: 47,6%; EU-25: 47,5%), nur (noch) knapp oberhalb der des Vereinigten Königreichs (45,5%) und erheblich unter den Staatsquoten Frankreichs und Schwedens. Die Entwicklung im Zeitverlauf zeigt, dass die hohen Staatsquoten der 70er Jahre seit den 80er Jahren nicht mehr erreicht werden. Seit Anfang der 90er Jahre hat sich ein Schwankungsbereich eingespielt, der zwischen 45 und 50 Prozent liegt.

Dabei ist zudem zu bedenken, dass der Umfang öffentlicher Ausgaben vor allem durch **sozialstaatliche Umverteilung** geprägt ist – inzwischen machen Sozialausgaben über die Hälfte des Bundeshaushalts aus (51,2%). Wenn die Ausgaben für Zinsen und Personal (10,1%) dazukommen, bleiben für sämtliche übrige Aufgaben noch gut 24,3% übrig (BMF 2006: 38). Die Staatsquote ist also vor allem durch den Sozialstaat bedingt, und weniger durch eine fortschreitende Ausweitung staatlicher Aktivitäten, wie dies noch bis in die 70er Jahre der Fall war.

Die **Steuerquote** (Steuereinnahmen in Prozent des BIP) liegt nach den Daten von Eurostat in Deutschland mit 21,9% deutlich unter dem Durchschnitt der „alten“ EU-15-Staaten (26,6%). Im Vereinigten Königreich liegt die Steuerquote beispielsweise bei 29,1% (alle Angaben für das Jahr 2004). Auch für die Steuerquote gilt, dass die Entwicklung seit 1990 durch eine Seitwärtsbewegung gekennzeichnet ist. Ende der 90er Jahre gab es zwar einen Anstieg (1998: 22,8%, 1999: 24,0%, 2000: 24,3%), doch anschließend sank die Steuerquote wieder auf das Niveau von 1991 (2004: 21,9%, 1991: 22,1%).

Demnach ist die Abgabenquote in Deutschland international keinesfalls auffällig und sie ist im Zeitverlauf auch nicht angestiegen; als kritik- und reformbedürftig gilt vor allem die Diskrepanz zwischen hohen (bzw. durchschnittlichen) Steuersätzen und unterdurchschnittlichen Steuereinnahmen. Dagegen ist die **Belastung des Faktors Arbeit** besonders groß. Die Sozialabgabenquote (Sozialbeiträge in Prozent des BIP) liegt mit 16,8% über dem EU-15-Durchschnitt (13,1%) und über dem Wert Frankreichs (16,3%). Allerdings gilt auch hier: Ein Wachstum der Sozialbeiträge ist seit 1995 nicht mehr zu beobachten, vielmehr ging die Quote zwischen 1997 (18,1%) und 2004 (16,8%) zurück. Die gesamte Abgabenlast – Steuer- und Sozialabgabenquote zusammengenommen – liegt mit 38,7% (2004) unter dem EU-15-Durchschnitt (39,6%).

Tabelle 2: Gesamtausgaben des Staates in % des BIP („Staatsquote“)

	Deutschland	Frankreich	Schweden	Großbritannien	EU-15
1990	-	49,8	-	42,2	-
1991	46,3	50,8	-	44,0	-
1992	47,2	51,9	-	46,1	-
1993	48,2	54,6	72,4	46,1	-
1994	47,9	54,3	70,3	54,3	-
1995	54,8	54,5	67,1	45,0	52,5
1996	49,3	54,5	64,8	43,1	50,2
1997	48,4	53,7	62,5	41,5	48,5
1998	48,0	52,7	60,3	40,2	47,6
1999	48,1	52,6	59,8	39,6	47,1

	Deutschland	Frankreich	Schweden	Großbritannien	EU-15
2000	45,1	51,6	56,8	39,8	45,6
2001	47,6	51,6	56,5	40,8	46,6
2002	48,1	52,6	57,9	41,5	47,1
2003	48,4	53,7	58,2	43,2	47,9
2004	46,9	53,6	56,7	43,9	47,7
2005	46,8	54,2	56,5	45,5	47,6

QUELLE: Eurostat Datenbank 2006

Die „Verschlankung“ des Staates im Sinne einer Verringerung der Ausgaben (bzw. Aufgaben) ist eine legitime Forderung, und die politische Diskussion hierüber ist sicher notwendig. Dementsprechend gibt es auch eine anhaltende Debatte über den Umfang der Staatsaufgaben und -ausgaben, die Steuerpolitik sowie die Struktur und Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme. Die Steuerpolitik gehört heute zu den zentralen politischen Themen in Deutschland. Der Schwerpunkt der öffentlichen Diskussion und Politik hat sich dabei in den letzten Jahren deutlich verschoben – und zwar, trotz der aktuellen Mehrwertsteuererhöhung, in Richtung Reduzierung der Gesamtsteuerlast oder zumindest der Belastung von Gewerbeeinkommen (vgl. z.B. Ganghof 2004). Die schwierige Frage der Finanzierung der Sozialversicherungssysteme steht praktisch seit Jahren ständig ganz oben auf der politischen Agenda. Allerdings haben diese Fragen vor allem etwas mit politischen Prioritäten und grundlegenden Fragen der (Sozial-)Staatsentwicklung zu tun, und zunächst wenig mit der Bürokratieproblematik im engeren Sinne.

Tabelle 3: Steuereinnahmen des Staates in % des BIP („Steuerquote“)

	Deutschland	Frankreich	Schweden	Großbritannien	EU-15
1990	-	23,0	-	29,1	-
1991	22,1	23,2	-	29,2	-
1992	22,4	22,7	-	27,9	-
1993	22,5	23,1	36,1	26,8	-
1994	22,4	23,8	36,4	27,4	-
1995	22,0	23,6	35,4	28,2	25,0
1996	22,5	24,9	36,9	27,9	25,6
1997	22,3	25,5	37,6	28,6	26,2
1998	22,8	27,6	38,3	29,6	27,1
1999	24,0	29,3	40,3	30,0	27,8
2000	24,3	27,7	38,6	30,4	27,8
2001	22,8	27,4	36,3	30,3	27,1
2002	22,4	26,7	34,8	29,0	26,6
2003	22,4	26,4	35,7	28,5	26,5
2004	21,9	27,0	36,4	29,1	26,6

QUELLE: Eurostat Datenbank 2006

Tabelle 4: Sozialbeiträge in % des BIP („Sozialabgabenquote“)

	Deutschland	Frankreich	Schweden	Großbritannien	EU-15
1990	-	18,5	-	6,8	-
1991	15,9	18,5	-	6,8	-
1992	16,3	18,7	-	6,7	-
1993	16,8	18,8	12,8	6,8	-
1994	17,1	18,6	12,6	6,8	-
1995	17,3	18,6	13,0	6,8	14,1
1996	17,9	18,6	14,1	6,7	14,4
1997	18,1	18,1	13,8	6,8	14,2
1998	17,8	16,1	13,9	6,7	13,3
1999	17,6	16,3	12,6	6,8	13,2
2000	17,3	16,1	14,4	6,9	13,1
2001	17,1	16,1	14,7	6,9	13,0
2002	17,1	16,2	14,6	6,8	12,9
2003	17,2	16,4	14,2	7,5	13,2
2004	16,8	16,3	13,9	7,7	13,1

QUELLE: Eurostat Datenbank 2006

Tabelle 5: Steuern und Sozialabgaben in % des BIP („Steuer- und Abgabenquote“)

	Deutschland	Frankreich	Schweden	Großbritannien	EU-15
1993	39,3	41,6	48,9	-	
1994	39,5	42,1	49,0	-	
1995	39,3	41,9	48,4	34,9	39,1
1996	40,4	43,2	50,9	34,6	40,0
1997	40,4	43,4	51,4	35,3	40,3
1998	40,7	43,3	52,2	36,3	40,4
1999	41,6	44,4	52,9	36,7	40,9
2000	41,7	43,5	53,0	37,3	40,8
2001	39,9	43,2	51,0	37,2	40,0
2002	39,5	42,7	49,4	35,8	39,5
2003	39,6	42,7	49,9	36,0	39,6
2004	38,7	43,1	50,3	36,7	39,6

QUELLE: Eurostat Datenbank 2006

Größe des Öffentlichen Dienstes

Ein traditioneller Bestandteil der Bürokratiekritik bezieht sich in der Dimension „zu viel Staat“ auf den Umfang des öffentlichen Sektors, d.h. vor allem auf die **Größe des öffentlichen Dienstes**. Die immer wieder gern beschworene „aufgeblähte staatliche Bürokratie“ vermischt sich dabei mit der Kritik an dem Status und dem Verhalten von Beamten. Die quantitative Dimension dieser Kritik steht allerdings in deutlichem **Widerspruch zu den empirischen Fakten**: Weder verfügt Deutschland über einen im internationalen Ver-

gleich übermäßig großen öffentlichen Sektor, noch ist der engere Bereich des in staatlichen Behörden beschäftigten Personals überdurchschnittlich dimensioniert, sondern eher durchschnittlich bis unterdurchschnittlich groß. Im internationalen Vergleich entspricht der Anteil des öffentlichen Dienstes an der Gesamtbevölkerung dem Durchschnitt, er liegt bei etwas über 3% (Luxemburg liegt mit etwa 5% an der Spitze, Litauen mit etwa 2% am unteren Ende).¹³ Der Anteil öffentlich Beschäftigter an der Gesamtzahl der Erwerbspersonen liegt heute in Deutschland international im unteren Mittelfeld (10,7% für das Jahr 2000 nach Angaben der OECD; Berechnungen auf Grundlage von Daten des Statistischen Bundesamtes ergeben leicht höhere Werte: 12,2% für das Jahr 2000 sowie 11,5% für das Jahr 2004).¹⁴ Dieser Anteil ist nicht nur niedriger als in Ländern wie Dänemark, Schweden oder Frankreich, sondern liegt auch unterhalb der Quote der USA (14,1%) – wobei die Zahlen Anfang der 1990er Jahre noch annähernd gleich waren (vgl. Tabelle A.1).

Mit Blick auf die Entwicklungstendenz ist ein Wachstum der öffentlichen Verwaltung in Deutschland seit spätestens Anfang der 1990er Jahre nicht mehr festzustellen. Das **Wachstum des öffentlichen Dienstes** fand vorwiegend in der Zeit von 1950 bis Mitte der 1970er Jahre statt.¹⁵ Seit Ende der 70er/Anfang der 80er Jahre flacht die Wachstumskurve ab, um dann – nach einem sprunghaften Anstieg in Verbindung mit der deutschen Vereinigung 1990 – ins Negative zu drehen. Seit 1991 gibt es einen kontinuierlichen Personalabbau, bei dem bis zum Jahr 2004 etwa 31% der Beschäftigten im öffentlichen Dienst abgebaut wurden.¹⁶ Heute ist der Umfang der öffentlichen Beschäftigung unter das Niveau von 1989 zurückgegangen.¹⁷ Im Verhältnis zur Gesamtzahl der Erwerbspersonen liegt der Anteil der im öffentlichen Dienst Beschäftigten heute unter dem Niveau von 1960 (12,0% im Jahr 1960 zu 11,5% im Jahr 2004). Auch wenn man die öffentliche Beschäftigung im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung betrachtet, liegt der Anteil heute

13 Bundesministerium des Innern (2004: 17)

14 Diese Unterschiede in den Daten beruhen auf unterschiedlichen Erfassungsmethoden für die Beschäftigtenzahlen.

15 In der Statistik wird zwischen unmittelbarem und mittelbarem öffentlichem Dienst unterschieden. Zum unmittelbaren öffentlichen Dienst zählen Ämter, Behörden, Gerichte und rechtlich unselbstständige Einrichtungen des Bundes und der Länder, Gemeinden/Gemeindeverbände, Zweckverbände und das Bundeseisenbahnvermögen (ehemals Bundesbahn) sowie die ehemalige Bundespost. Zum mittelbaren öffentlichen Dienst werden die Bundesagentur für Arbeit, die Deutsche Bundesbank, Sozialversicherungsträger unter Aufsicht des Bundes bzw. der Länder und rechtlich selbstständige Einrichtungen in öffentlich-rechtlicher Rechtsform gezählt (Statistisches Bundesamt 2005). Soweit nicht anders angegeben, beziehen sich die Daten in diesem Aufsatz auf die Gesamtbeschäftigten (unmittelbar und mittelbarer öffentlicher Dienst).

16 Von 6,7 Mio. Beschäftigten (Voll- und Teilzeit) im Jahr 1991 auf 4,7 Mio. Beschäftigte im Jahr 2004 (Statistisches Bundesamt 2006).

17 Im Jahr 1989 waren im alten Bundesgebiet 4,9 Mio. Personen im öffentlichen Dienst beschäftigt.

unter dem Niveau von 1970 (5,7% im Jahr 2004 zu 6,4% im Jahr 1970). In absoluten Zahlen liegt die öffentliche Beschäftigung mit 4,6 Mio. (Anzahl der Beschäftigten inklusive Teilzeitbeschäftigter, entspricht 4,1 Mio. „Vollzeitäquivalente“) heute etwa auf dem Niveau des Jahres 1980. Lediglich im Bereich des mittelbarer Öffentlichen Dienstes (u.a. Bundesagentur für Arbeit, Sozialversicherungsträger (seit 2005 einschließlich Betriebskrankenkassen, Bundesbank) ist noch ein Wachstum zu verzeichnen.

Kritische Beobachter könnten einwenden, dass dieser Rückgang vorwiegend auf das Konto der umfassenden **Privatisierungen auf allen staatlichen Ebenen** geht. In der Tat haben die Privatisierungsmaßnahmen insbesondere auf Bundesebene einen erheblichen Einfluss auf den Umfang der öffentlichen Beschäftigung. Vor allem die Privatisierung von Bahn und Post, mit ca. 0,8 Mio. Beschäftigten, sowie die Verkleinerung der Bundeswehr schlagen auf Bundesebene erheblich zu Buche. Auf Bundes- und insbesondere auf Landes- und Kommunalebene wurden aber auch im Verwaltungsbereich Personalreduzierungen im erheblichen Umfang durchgeführt. Mit Blick auf die Bundesebene ist zudem hervorzuheben, dass der Personalanteil des Bundes an den öffentlichen Beschäftigten im internationalen Vergleich ohnehin immer gering war.¹⁸ Der Anteil des Bundes (ohne mittelbaren öffentlichen Dienst) an der Gesamtzahl der Erwerbspersonen lag seit 1960 nie über 2,1% und liegt im Jahr 2004 mit 1,2% unter dem Niveau von 1960 (1,2%).

Das Wachstum der öffentlichen Beschäftigung bis in die 70er Jahre fand vor allem in den **Dienstleistungsbereichen auf Landes- und Kommunalebene** statt, insbesondere im Bildungsbereich, der mittlerweile über 30% des unmittelbaren öffentlichen Dienstes in Deutschland ausmacht (1960 noch 18%, Angaben beziehen sich auf die Gesamtzahl der Vollzeitbeschäftigten). Von den 4,1 Millionen Beschäftigten (Vollzeitäquivalente) im öffentlichen Dienst Deutschlands im Jahr 2004 fallen etwa 1,2 Millionen auf den Bereich Bildung, Wissenschaft und Kultur. Die typischen deutschen Beamten sind heute Lehrer (781.111 Beschäftigte an Schulen), Polizisten (268.275 Beschäftigte bei der Polizei) oder Richter (118.238 Beschäftigte an ordentlichen Gerichten und bei der Staatsanwaltschaft). Zu den größten Verwaltungsbereichen gehört die Finanzverwaltung mit 229.940 Beschäftigten (alle Angaben für das Jahr 2004, Vollzeitäquivalente¹⁹, siehe Tabelle A.7).

¹⁸ So machten 1999 die öffentlichen Angestellten auf der Ebene des Zentralstaates in Frankreich rund 55% der Gesamtbeschäftigten aus und in den USA immerhin noch 14%; dagegen waren es 2002 in Deutschland lediglich 11% (letztes verfügbares Jahr, OECD 2002: 9-10).

¹⁹ Der Begriff „Vollzeitäquivalente“ bezeichnet die Berechnung der Stellenzahl unter Einschluss der Teilzeitstellen, wobei diese zu Vollzeitstellen addiert werden. Beispielsweise ergeben zwei Teilzeitstellen mit einer Arbeitszeit von 50% ein „Vollzeitäquivalent“.

Ein übermäßiges bürokratisches Wachstum hat es auf Bundesebene – wie in der allgemeinen Verwaltung²⁰ insgesamt – nie gegeben, daher ist auch das Reduzierungspotenzial vergleichsweise gering.

Die geringe „Kopflastigkeit“ des öffentlichen Dienstes in Deutschland wird auch mit Blick auf die **Bundesministerien** deutlich. Laut Statistischem Bundesamt waren zum 30.06.2005 in den 14 Bundesministerien (inklusive Bundeskanzleramt) 19.440 Personen beschäftigt (23.599 in allen „Obersten Bundesbehörden“²¹). Dabei ist die Entwicklung des Personalkörpers in den einzelnen Ministerien durchaus unterschiedlich. Bundeskanzleramt und Justizministerium haben kaum relevante Veränderungen durchlaufen, im Bundesinnenministerium ist ein wellenförmiger Verlauf, mit zuletzt wieder aufsteigender Tendenz, zu beobachten, im Auswärtigen Amt ein moderater Wachstumstrend und im Finanzministerium ein Personalzuwachs in der ersten Hälfte der 90er Jahre. Alle diese Veränderungen haben vor allem etwas mit der Umgestaltung der Portfolios der Ministerien und der Reduzierung ihrer Anzahl zu tun – insgesamt ist jedoch kein wesentlicher Personalzuwachs in den Bundesministerien zu beobachten.

Dass es in Deutschland in der Verwaltung zumindest im internationalen Vergleich keinen „Wasserkopf“ gibt, zeigt sich auch am Anteil der **Top-Bürokraten** (in Deutschland die Besoldungsgruppe B auf Bundesebene), die Hood und Lodge (2006: 10) international verglichen haben. Bereits der Vergleich der Gesamtzahl von 1.504 „Top-Bürokraten“ in Deutschland gegenüber 7.000 (USA), 4.450 (UK), 5.000 (Frankreich) zeigt, dass wir es in Deutschland mit einer „schlanken Spitze“ der Bürokratie zu tun haben. Im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung ergibt sich für Deutschland ein Wert von 0,00018 – der mit Abstand niedrigste Wert der sieben betrachteten Länder (USA: 0,00024, UK: 0,00076). Während die föderale Struktur Deutschlands die Unterschiede zu Großbritannien erklären kann, zeigt sich im Vergleich zu den USA, dass auch für einen Bundesstaat die Ebene der Top-Bürokraten eher „schlank“ ausfällt. Eine andere Studie derselben Autoren bestätigt diese Zahlen durch eine qualitative Analyse: In einem Vergleich von Politikformulierungspro-

20 „Allgemeine Dienste“ ist eine Kategorie der Funktionskennziffern der Haushaltssystematik und umfasst u.a. politische Führung und zentrale Verwaltung (u.a. alle Bundes- und Landesministerien, Statistische Ämter, Verwaltungsämter), Auswärtige Angelegenheiten (Vertretungen der Bundesrepublik Deutschland im Ausland), Verteidigung (Bundeswehr und Wehrverwaltung), Öffentliche Sicherheit und Ordnung (u.a. Katastrophenschutz und Innere Sicherheit, inkl. Polizei und Bundespolizei) sowie die Institutionen des Rechtsschutzes (u.a. Gerichte, Staatsanwälte) und der Finanzverwaltung (Zollverwaltung, Vermögensverwaltung), für eine Übersicht siehe Statistisches Bundesamt (2005).

21 Neben den Bundesministerien gehören hierzu der Deutsche Bundestag, Bundespräsident und Bundespräsidentialamt, der Bundesrat, Bundesverfassungsgericht und Bundesrechnungshof.

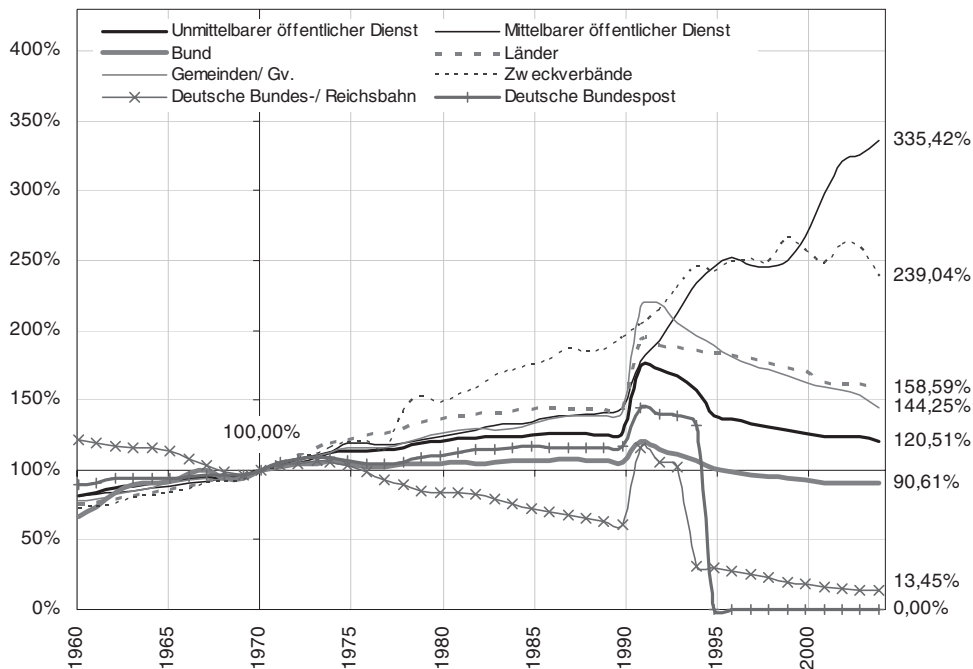
zessen der Wirtschaftsministerien des Vereinigten Königreichs und Deutschlands zeigt sich, dass in Deutschland deutlich weniger Ministerialbürokraten in die Politikentwicklung und -koordination eingebunden sind als im Vereinigten Königreich (Hood/Lodge 2002). Die in letzter Zeit immer öfter geäußerte Kritik an den sog. „handwerklichen Fehlern“ der Politikformulierung könnte also eher etwas mit Unter- als mit Überbürokratisierung unserer Ministerialbürokratie zu tun haben.

Diese Entwicklung der Größe des öffentlichen Sektors ist Ergebnis einer aus heutiger Sicht schon fast als chronisch zu bezeichnenden **Personalreduzierungs**politik. Während seit den gescheiterten Versuchen zur Reform des öffentlichen Dienstrechts Mitte der 70er Jahre nur noch minimal-invasive Veränderungen des Beamten- und Dienstrechts vorgenommen wurden (Elemente leistungsorientierter Bezahlung, Öffnung der Beamtenbesoldung), führen Kommunen, Länder und der Bund seit Anfang der 90er Jahre teilweise umfassende Programme der Personalreduzierung durch. Angesichts der durch das öffentliche Dienstrecht eingeschränkten Handlungsfähigkeit der öffentlichen Arbeitgeber erfolgen diese Personalreduzierungen inkrementell, d.h. frei werdende Stellen werden nicht wieder besetzt. Auf Bundesebene besteht seit 1993 eine haushaltsgesetzliche Einsparvorgabe von 1,5% pro Jahr, die grundsätzlich für alle Ressorts gilt. Und auch auf Landesebene sind für die kommenden Jahre weitere Personaleinsparungen geplant. In Brandenburg sollen beispielsweise in den Jahren 2005 bis 2010 8.212 Stellen in der Landesverwaltung abgebaut werden, so dass sich der Bestand auf knapp 49.400 Stellen reduziert. Im Jahr 2000 umfasste das Landespersonal noch 66.000 Stellen.²² Zugespitzt könnte man sagen, dass die eklatanten Defizite im Bereich des Personalmanagements in Deutschland – die durch die immer noch vorhandenen Verkrustungen im Bereich des Beamtenrechts und auch des öffentlichen Tarifrechts bedingt sind, wie auch durch eine unsägliche Tradition, Personalmanagement mit Personalrecht zu verwechseln (siehe die Herkunft der Verantwortlichen in den zuständigen Einheiten) – durch eine um so rabiater und undifferenzierte Personalkürzungspolitik kompensiert werden. Personal effizient und effektiv zu führen, ist offenbar erheblich schwieriger, als Personal zu kürzen.

Dieses Vorgehen der **inkrementellen Personalreduzierung** ist vielfach kritisiert worden, insbesondere dafür, dass dadurch Neueinstellungen von jungem und damit möglicherweise innovationsoffenerem und leistungsfähigem Personal stark eingeschränkt

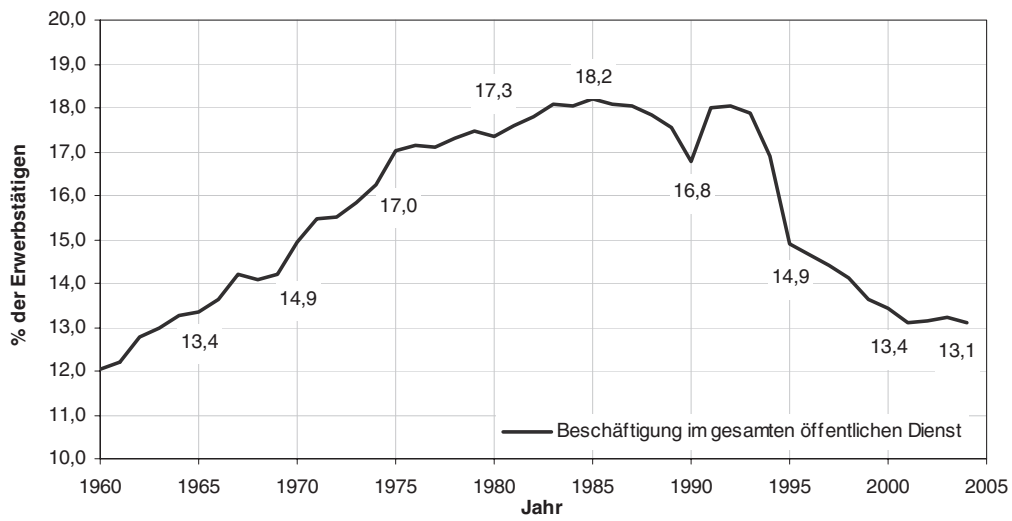
22 *Pressemeldung des Ministeriums der Finanzen „Kabinett beschließt Etatentwurf für 2007 und Fortschreibung der Personalbedarfsplanung bis 2010“, 20.06.2006, www.mdf.brandenburg.de/cms/detail.php?id=259721&_siteid=7*

wird oder dass die „natürliche Fluktuation“ kaum einer strategischen, am Aufgabenbedarf ansetzenden Personalentwicklung entspricht. Insgesamt ist aber zu betonen, dass es eine „aufgeblähte Bürokratie“ in Deutschland nicht gibt, und eigentlich auch nie gegeben hat, denn das Wachstum des öffentlichen Sektors fand am stärksten in Dienstleistungsbereichen außerhalb der Kernverwaltung statt. Selbstverständlich sollte weiterhin über den notwendigen Umfang des öffentlichen Sektors politisch diskutiert werden und das vermutlich an einigen Stellen noch vorhandene Rationalisierungspotenzial voll ausgeschöpft werden. Ebenso ist aber eine intensive Debatte über die arbeitsrechtliche Stellung öffentlich Beschäftigter, d.h. über das Dienst- und Tarifrecht insgesamt und insbesondere über die Voraussetzungen einer modernen Personalführung notwendig. Entsprechendes gilt für andere Themen der Personalsteuerung und -entwicklung, wie beispielsweise über das Für und Wider leistungsorientierter Bezahlung oder damit verbundener Fragen der Beförderungssysteme. Diese Diskussion sollte aber auf Grundlage der empirischen Fakten über Größe und Struktur der öffentlichen Beschäftigung geführt werden. Dazu gehört auch, sich von der Vorstellung zu verabschieden, dass eine hohe Staatsquote etwas mit der Größe des öffentlichen Sektors zu tun haben muss.



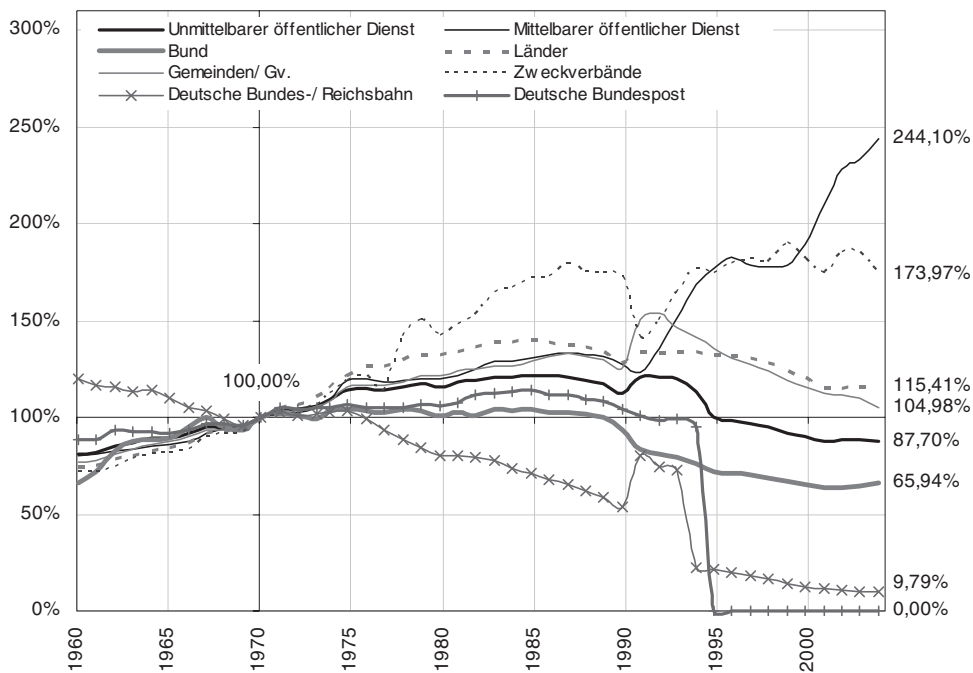
QUELLE: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 6, 2005; Mikrozensus

Abbildung 2: Entwicklung der Beschäftigung im öffentlichen Dienst, absolute Zahlen, indiziert, 1970 = 100



QUELLE: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 6, 2005; Mikrozensus

Abbildung 3: Anteil der Beschäftigten im öffentlichen Dienst an der Gesamtbeschäftigung (Erwerbstätige)



QUELLE: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 6, 2005; Mikrozensus

Abbildung 4: Entwicklung der Beschäftigung im öffentlichen Dienst als Anteil an den Erwerbstätigen, indiziert, 1970 = 100

3.3 Zu viel Regulierung

Anzahl von Regelungen

Die Kritik an „zu viel Regulierung“ richtet sich, wie einleitend bereits angemerkt, zunächst häufig auf die **Anzahl von (neuen) Rechtsvorschriften**. Stichworte sind hier die „ungebremste Regelungswut“ oder die „Normenflut“. In diesem Zusammenhang genannte Indikatoren sind insbesondere die Anzahl der verabschiedeten Gesetze und untergesetzlichen Normen, z.T. im Verhältnis zu den im selben Zeitraum abgeschafften Rechtsnormen, aber auch der Umfang von Gesetzesblättern:

„In den sechziger Jahren hatte das Bundesgesetzblatt einen durchschnittlichen Umfang von 1440 Seiten im Jahr, seit Anfang dieses Jahrzehnts sind es annähernd 3200 Seiten. Anders gesagt: Seit 1999 hat die Bundesregierung 122 Gesetze und 178 Verordnungen mehr erlassen als abgeschafft.“²³

Verlässliche Daten liegen vor allem bezüglich der **Anzahl der Gesetze** vor – wobei man hier auf die vorliegenden wissenschaftlichen Untersuchungen zurückgreifen muss, da die Normtätigkeit kein Teil der üblichen internationalen Statistiken ist. Der internationale Vergleich wird auch durch unterschiedliche Wahlperioden und die daran gekoppelte Zählung von Gesetzen erschwert. Gleichwohl sind grobe Tendenzen recht deutlich erkennbar, beispielsweise wenn die Zahlen für Deutschland mit denen des Vereinigten Königreichs und Schwedens verglichen werden. Und hier zeigt sich tatsächlich, dass der Bundestag deutlich mehr Gesetze verabschiedet als das *House of Commons* im Vereinigten Königreich oder der Schwedische Reichstag. Zwischen den Jahren 1987 und 2005 hat der Bundestag 2.401 Gesetze verabschiedet, im Vereinigten Königreich waren es zwischen 1988 und 2005 dagegen nur 837 Gesetze, in Schweden 935.

Tabelle 6: Gesetzgebungstätigkeit im Vereinigten Königreich, in Schweden und Deutschland

Jahre	Vereinigtes Königreich	Schweden	Deutschland
1990-1994	228	291*	507
1994-1998	227	292	566
1998-2002	154	169**	559
2002-2005	127	k.A.	400

QUELLEN: Siehe Tabellen A.8 und A.9 im Anhang

*1990-1993

**1999-2002

²³ Die Zeit vom 05.01.2006, online: http://www.zeit.de/2006/02/B_9frokrateabbau_D?page=all (Zugriff 25.07.2006)

In der Bundesrepublik Deutschland galten 2003 etwa 2.200 Bundesgesetze und 3.100 Bundesrechtsverordnungen, hinzu kamen mehrere Hundert Landesgesetze und -verordnungen sowie kommunale Satzungen.

Allerdings sei davor gewarnt, aus diesen Daten eine grundsätzlich höhere „Regelungswut“ in Deutschland abzuleiten. Zunächst stellt sich die Frage, ob sich diese Tendenz auch auf der Ebene der untergesetzlichen Normen wieder findet. So ist davon auszugehen, dass das Verhältnis zwischen Gesetzen und untergesetzlichen Normen, insbesondere Verordnungen, im internationalen Vergleich deutliche Unterschiede aufweist. Während es in Deutschland laut Statistischem Bundesamt rund 2.000 Bundesgesetze und 3.000 Verordnungen gibt, hat beispielsweise Österreich 4.195 Verordnungen bei 1.625 Gesetzen (entspricht einem Verhältnis von 2,6 Verordnungen pro Gesetz gegenüber 1,5 in Deutschland)²⁴

Eine wesentliche Ursache für die relativ starke Gesetzestätigkeit in Deutschland liegt darin, dass hier **besondere institutionelle Anreize** zur detaillierten und häufig gesetzlichen Regulierung des Verwaltungshandelns bestehen, die im Zusammenhang mit der spezifischen Arbeitsteilung zwischen den staatlichen Ebenen im so genannten Verwaltungsföderalismus stehen: Da der Bund nur in wenigen Bereichen über eine eigene Vollzugsverwaltung verfügt und die Politikimplementierung überwiegend bei Landes- und Kommunalbehörden liegt, bestehen Anreize zu einer möglichst detaillierten Regulierung des Verwaltungshandelns, um einen Vollzug im Sinne des politischen Willens zu gewährleisten. Eine wichtige Rolle spielen dabei selbstverständlich auch Kultur und Institutionen des deutschen Rechtsstaates, beispielsweise die Wesentlichkeitstheorie des Bundesverfassungsgerichts, nach der wesentliche staatliche Eingriffe durch das Parlament selbst getroffen werden müssen und daher einer gesetzlichen Grundlage bedürfen, sowie der im internationalen Vergleich einzigartige Rechtsschutz durch Verwaltungsgerichte (vgl. z.B. Wollmann 2000).

Allerdings lässt sich aus den Daten zur Gesetzgebung im Zeitverlauf **keine Tendenz zur zunehmenden Regulierungstätigkeit** des Bundes ableiten. Anfang und Mitte der 1990er Jahre hat es einen – im Kontext der deutschen Vereinigung und der Transformationsphase in Ostdeutschland nachvollziehbaren – Wachstumstrend bei der Anzahl neuer Gesetze gegeben. Aber die Zahlen haben sich seit dem Jahr 2000 wieder etwa auf dem

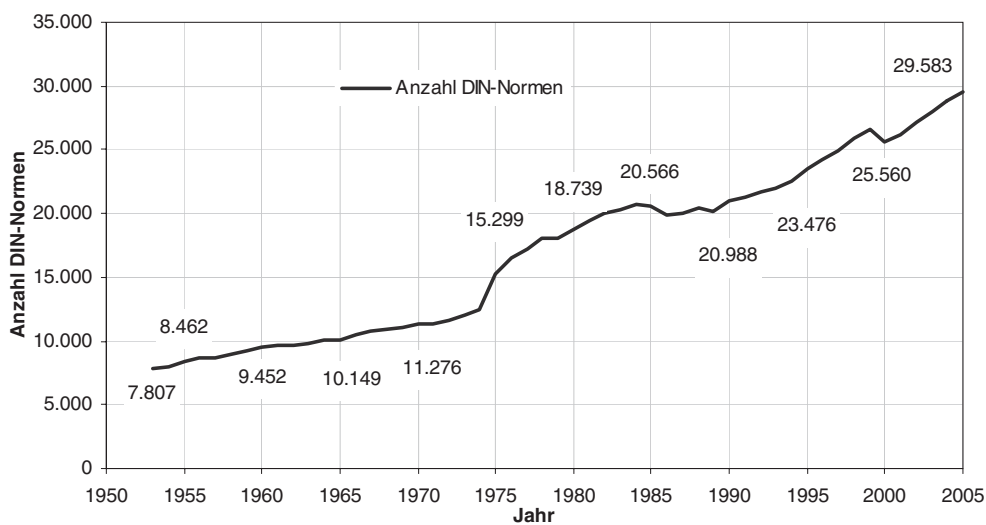
²⁴ Rechtsinformationssystem des Bundeskanzleramtes, www.ris.bka.gv.at/bundesrecht.

Niveau der späten 80er Jahre eingependelt. Wie Fliedner (2001: 4–5) zeigt, hat es solche Wellenbewegungen in der Geschichte der Bundesrepublik immer wieder gegeben, und diese lassen sich auch plausibel aus der geschichtlichen Entwicklung heraus erklären. Der zunehmende Umfang der Gesetzesblätter ist übrigens auch auf die häufigen Gesetzesänderungen zurückzuführen, die dazu führen, dass bei der Verkündung eines womöglich nur in Details oder Teilen geänderten Gesetzes dieses nochmals komplett abgedruckt wird. Die Anzahl der Rechtsnormen war immer wieder zentraler Gegenstand von Initiativen zum „Bürokratieabbau“ und zur „Deregulierung“ (vgl. Jann/Wewer 1998). Bis heute gehört die Reduzierung des Bestandes an Gesetzen und Verordnungen zu den wichtigsten Ansätzen einer Entbürokratisierungspolitik auf Bundes- und Länderebene. Zwei Vorgehensweisen sind dabei zu beobachten. „**Rechtsbereinigung**“ kann durch (oft externe oder „gemischte“) Expertenkommissionen erfolgen, die den Bestand an Rechtsnormen nach veralteten oder überflüssigen Regulierungen durchforsten. Ergebnisse der Arbeit dieser Kommissionen waren häufig Vorschlagslisten zur Rechtsbereinigung, die dann mehr oder weniger konsequent umgesetzt wurden. Ein zweiter Ansatz besteht in der Vorgabe von **Reduzierungszielen** an einzelne Ministerien bzw. der Formulierung eines Gesamtreduzierungsziels, das dann durch die einzelnen Ministerien umgesetzt werden soll. Eine weitere Variante ist die „Deckelung“ der Anzahl der Regulierungen auf eine bestimmte Anzahl. Auch die Befristung von Gesetzen und/oder Verordnungen („Sunset Legislation“) wird in unterschiedlichsten Varianten insbesondere in den Ländern eingesetzt (vgl. dazu Wegrich/Jann/van Stolk/Shergold 2005).

Mit den uns vorliegenden Daten können wir die **Wirksamkeit** dieser Instrumente in Bezug auf den Gesamtbestand an Regulierungen auf Länderebene nicht gesichert einschätzen. Ohnehin ist die Aussagekraft von Indikatoren wie die Anzahl der Gesetze für „Bürokratisierung“ kritisch zu betrachten. Zunächst handelt es sich bei der ganz überwiegenden Anzahl verabschiedeter Gesetze um Änderungen bestehender Gesetze, die an aktuelle Bedingungen angepasst werden (sollen). Auch sagt die Anzahl der Gesetze nichts über deren Qualität oder die mit ihnen verbundenen „bürokratischen Lasten“ aus. So hat eine Untersuchung der Landesgesetze und Verordnungen des Landes Brandenburg nach der Methode des so genannten „Standardkosten-Modell Quick Scans“ ergeben, dass von den 1.327 Gesetzen und Verordnungen des Landes nur 148 Normen Informationspflichten – und zwar 316 – enthalten (Fischer 2006).²⁵

25 Nicht bzw. nur zum Teil in diese Untersuchung einbezogen (sondern gesondert untersucht) wurden die Landesbauordnung und das Wassergesetz, die beide Informationspflichten enthalten. Inklusive dieser beiden Gesetze sind es also 150 Rechtsnormen mit Informationspflichten.

Dass die **Quantität von Normen** nicht als (negativer) Qualitäts- oder Bürokratisierungsindikator funktioniert, lässt sich auch mit Blick auf die Entwicklung der DIN-Normen diskutieren: Es gibt heute rund 30.000 DIN-Normen, die wirtschaftliches Handeln regulieren, jährlich kommen ca. 500 dazu und über 2.000 werden novelliert. Niemand beklagt sich über die Anzahl und Komplexität der neuen Regulierungen, den Gesamtbestand an Vorschriften oder den ungebrochenen Wachstumstrend– weil deren Bedeutung für eine hoch entwickelte und international konkurrenzfähige Wirtschaft unstrittig ist. In der Bürokratiediskussion sollen dagegen Zahlen wie ca. 120 Bundesgesetze pro Jahr „ungebremste Normen- und Regelungsflut“ belegen.



QUELLE: Geschäftsberichte 1953-2005 des DIN- Deutschen Instituts für Normung e.V., eigene Auszählung.

Abbildung 5: Anzahl gültiger DIN-Normen

Materielle Regelungsebene: Standards

Bei der materiellen Regelungsebene geht es um die **inhaltlichen Standards**, die durch Gesetze, Verordnungen und sonstige Rechtsvorschriften gesetzt werden, etwa im Arbeits-, Umwelt- oder Denkmalschutz. Beispielsweise stellen im Umweltschutz niedrige Grenzwerte (wie im Trinkwasserschutz der EU) hohe inhaltliche Standards dar. Wissenschaftlich abgesicherte Aussagen über das Regulierungsniveau in Deutschland im internationalen Vergleich, die über einzelne Sektoren hinausgehen, sind überraschend rar. Zwar liegen, wie oben diskutiert, eine Reihe von Indizes und Rankings vor, die entsprechend der Stereotypen Deutschland meist ein überdurchschnittliches Regulierungsniveau attestieren, mit

entsprechenden negativen Folgen für die wirtschaftliche Dynamik. Allerdings sind diese Indizes und Studien kaum untereinander vergleichbar, sondern folgen mit Blick auf die Selektion von Sektoren jeweils einer eigenen Rationalität.

Die **Auswahl der Sektoren** ist mit Blick auf die materielle Regelungsebene aber ein entscheidender Punkt. Denn Deutschland zeichnet sich durch eine besonders hohe Regulierungsdichte in bestimmten Bereichen, insbesondere bei der Regulierung des Arbeitsmarktes, aus. Welchen Effekt die vielfach empfohlene Deregulierung des Arbeitsmarktes, beispielsweise die Lockerung des Kündigungsschutzes, auf den Arbeitsmarkt und die Wachstumsdynamik hat, bleibt dabei wissenschaftlich wie politisch durchaus umstritten. In den genannten Rankings und Vergleichsstudien spielen andere Regulierungssektoren eine überraschend geringe Rolle, insbesondere die hohe Regulierungsdichte im Dienstleistungs- und Handwerksbereich, aber auch im Bereich der sog. „freien Berufe“, also z.B. bei den Apothekern, Anwälten, Notaren. Gleichermaßen wird die im internationalen Vergleich eher geringe Regulierung im Telekommunikations- und Energiebereich bei den genannten Indizes überhaupt nicht berücksichtigt. Weniger überraschend ist vielleicht, dass die geringe Regulierungsdichte im Bereich des Nichtraucherschutzes lange Zeit kein Gegenstand dieser Diskussionen war – obgleich anekdotische Evidenz darauf hindeuten könnte, dass das geringe Schutzniveau in öffentlichen Räumen, wie auf Flughäfen oder in Gaststätten, internationalen Eliten negativ auffällt und möglicherweise das „Geschäftsklima“ und damit die Investitionsbereitschaft einschränken könnte.

Letztgenannter – nicht ganz ironiefreier – Punkt soll vor allem eines verdeutlichen: Die **Wirkungsmechanismen** eines bestimmten materiellen Regulierungsniveaus auf die wirtschaftliche Dynamik sind äußerst komplex und unsicher, und auch wissenschaftlich viel uneindeutiger als es in manchen Diskussionen suggeriert wird. So muss ein hohes Regulierungsniveau nicht zwangsläufig hinderlich für wirtschaftliche Dynamik sein. (siehe das Beispiel der DIN-Normen oben, die ja ein deutscher Exportschlager sind). In der wissenschaftlichen Diskussion haben sich die Begriffe „Regulierung für Wettbewerb“ und „Marktschaffende Regulierung“ eingebürgert, um zu verdeutlichen, dass in manchen Sektoren effektive staatliche Regulierung sogar eine zentrale Voraussetzung für funktionierenden Wettbewerb ist – dieser Zusammenhang wurde insbesondere im Telekommunikations- und Energiebereich in den letzten Jahren deutlich. In einem internationalen Vergleich dürfte Deutschland im Energiesektor als eher schwach reguliertes Land hervorgehen.

Versuche, die „**Dichte**“ **materieller Regulierung** jenseits inhaltlicher Bewertungen mit Hilfe abstrakterer Verfahren zu messen, sind bisher rar und nicht im internationalen Vergleich angewandt worden. Ein Beispiel für eine solche Messung ist der Regulierungsdichte-Index (Ledergerber u.a. 1998; Koch 2003). Er basiert auf einer Einteilung der vorhandenen Rechtsnormen in verschiedene Kategorien von Instrumenten politischer Steuerung mit verschiedenen Eingriffsintensitäten, die von Informationspflichten mit der geringsten bis hin zu Bewilligungen mit der höchsten Eingriffsintensität reicht. Grundannahme ist dabei, dass eine steigende Eingriffsintensität mit höheren Erfüllungskosten für den Adressaten einhergeht. Als Ergebnis erhält man zunächst einen zahlenmäßigen Überblick über die bestehende Regulierung, nach Branchen und Instrumenten (Kategorien) aufgeschlüsselt. Anschließend lässt sich durch die Gewichtung der einzelnen Kategorien (Punktwerte) ein spezifischer Regulierungsdichte-Index berechnen, der für einen Sektor, eine Branche oder als Gesamtscore bspw. für ein Land erstellt wird. Doch auch die Ergebnisse eines solchen Index, wie er exemplarisch für einige Branchen in der Schweiz angewandt wurde, vermögen nur ein sehr unzureichendes Bild über das materielle Niveau der Regulierung und ihrer Wirkung zu geben. Zwar ermöglicht er einen Vergleich der verwendeten Regulierungsinstrumente, doch auch hier ist die Verbindung zwischen Index und tatsächlicher Wirkung auf die Adressaten der Regulierung nur auf Annahmen gestützt.

Insgesamt besteht damit **keine verlässliche Basis für Einschätzungen über das materielle Regulierungsniveau in Deutschland** im internationalen Vergleich. Mit Blick auf die fortschreitende Regulierungstätigkeit der EU ist eher anzunehmen, dass jenseits des häufig diskutierten Arbeitsmarktes und einiger Branchenregulierungen (Handwerker, Apotheker, Notare) sich Unterschiede im Regulierungsniveau innerhalb der EU zunehmend angleichen und davon auch die genannten Branchenregulierungen erfasst werden. Dies gilt insbesondere für den Umweltschutz und zunehmend auch für den Arbeitsschutz. Unter dem Stichwort „was wird getan“ ist in Bezug auf die Veränderung materieller Standards von Regulierungen (in Form von Deregulierungen, aber auch neuen Regulierungen) daher auf die heute zentrale **Rolle der EU** zu verweisen. Regulierungspolitische Aktivitäten sind in Deutschland ganz wesentlich durch die europäische Politikebene beeinflusst. Dies gilt nicht nur für die Regulierung des Wettbewerbs im Telekommunikations- und Infrastrukturbereich insgesamt. Auch die Liberalisierung von Sektoren (wie im Banken-, Dienstleistungs- und Handwerksbereich) gehen häufig auf EU-Wettbewerbsrecht zurück.

Zugleich ist zu betonen, dass es in Deutschland immer wieder **Deregulierungsversuche** gegeben hat. Seit den 1970er Jahren wurden zahlreiche Deregulierungsinitiativen gestartet und entsprechende Kommissionen (u.a. Waffenschmidt- u. Schlichter-Kommission) eingerichtet. Diese Initiativen schließen neben Deregulierungsaktivitäten im engeren Sinne (Absenken oder Abschaffen materieller Standards von Regulierungen) aber auch Aktivitäten zur Rechtsbereinigung (bei Erhalt des Status quo bezüglich materieller Regulierung) und die Privatisierung staatlicher Unternehmen (z.T. verbunden mit der Notwendigkeit neuer Regulierung) ein.

Dass diese Initiativen und Kommissionen nach weitgehender Einschätzung von Beobachtern nicht zu einem „Befreiungsschlag“ im Sinne weitgehender Deregulierung geführt haben, hängt vor allem mit dem politischen Charakter von Regulierung zusammen. Dieser **politische Charakter von Regulierungen** offenbart sich besonders, wenn es um das Abschaffen vermeintlich unnötiger Regulierungen geht. Überflüssige Vorschriften ähneln hier sehr den überflüssigen Subventionen: Es gibt bekanntlich, zumindest in der öffentlichen Wahrnehmung, eine große, beinahe unüberschaubare Menge überflüssiger Subventionen. Wenn allerdings eine einzelne Subvention abgeschafft oder gekürzt werden soll, gibt es erbitterte Widerstände der betroffenen Interessenvertreter. Der Widerstand der betroffenen Verbände – und der durch diese Interessen instrumentalisierten Opposition – bei den von der letzten Bundesregierung versuchten Deregulierungen der Handwerksordnung, der Honorarordnungen für Architekten oder Rechtsanwälte, der Apothekenordnung oder des Vergaberechts verdeutlichen das Problem.

An weiteren Beispielen gibt es keinen Mangel: Instruktiv sind z.B. die Reaktionen auf Vogelgrippe, Schweinepest, Gammelfleisch oder auch den Zusammenbruch der Hallendecke in Bad Reichenhall, immer gibt es **einhellige Forderungen nach schärferen Gesetzen und intensiverer Überwachung**. Wenn ein Landrat versucht, die Friedhofsverordnung aufzuheben, bekommt er Ärger mit dem Verband der Bestatter, und wenn die Bundesregierung beschließt, dass zukünftig das Handelsregister elektronisch geführt wird und daher Änderungen nicht mehr in der Zeitung veröffentlicht werden müssen, beschweren sich die ansonsten unermüdlichen Vorkämpfer der Entbürokratisierung, die Zeitungsverleger. Wenn in den Bundesländern das Baurecht vereinfacht und den Architekten größere Verantwortung übertragen werden soll, wird das genau von den Verbänden der Architekten abgelehnt. Wenn die Regulierung der Kindergärten vereinfacht werden soll, gehen die Erzieherinnen und die Eltern auf die Barrikaden.

In der gleichen Woche, in der der Normenkontrollrat der Bundesregierung eingesetzt wurde (im September 2006), forderten der Deutsche Juristentag und die Ärzteverbände eine **präzisere gesetzliche Regelung** der Sterbehilfe, Bauern- und Verbraucherverbände schärfere Regelungen und Überwachungen im Lebensmittelrecht und es gab umfangreiche Diskussionen über eine zukünftig verschärfte Regulierung des Rauchens in öffentlich zugänglichen Räumen und des Dopings im Sport. In Brandenburg wurde in dieser Woche eine neue Verordnung über die Beschaffenheit der Kähne im Spreewald veröffentlicht. Dort wird u.a. geregelt, wie dick der Boden dieser Kähne sein muss, wie breit sie sein dürfen und wie eng der Abstand zwischen den Sitzbänken sein darf. Dies ist nicht, wie die Presse selbstverständlich sofort vermutete, ein Hirngespinnst unterbeschäftigter und übermotivierter regelungswütiger Bürokraten, sondern eine Forderung der Betreiber der Spreewaldkähne, die damit unsichere Boote und eine ruinöse Konkurrenz vermeiden wollen.²⁶

Administrative Regelungsebene: Informationspflichten und „administrative Lasten“

Auf der administrativen Regelungsebene geht es um **Komplexität von Regelungen**, also um die konkrete Ausgestaltung von Regulierung mit bestimmten (fixen) materiellen Standards und die dadurch insbesondere bei den Adressaten verursachten Kosten. Dies ist die Ebene der Bürokratisierung, die mit der Anwendung des sogenannten **Standardkosten-Modells (SKM) der Bürokratiekostenmessung** in den Vordergrund rückt. Anstatt die Erfüllungskosten der materiellen Standards zu messen, fokussiert dieses Modell die „administrativen Lasten“ von Regulierungen. Hierzu werden von den materiellen Standards isoliert die in Regulierungen enthaltenen sogenannten „Informationspflichten“ betrachtet und die Kosten für deren Erfüllung systematisch eingeschätzt. Die SKM-Methode ist dabei keine exakte Messung und auch keine repräsentative Untersuchung von Adressaten im Hinblick auf die dort anfallenden Bürokratiekosten. Stattdessen werden ausgehend von den Rechtsnormen und dort enthaltenen Informationspflichten „Standardprozesse“ zur Erfüllung dieser Informationspflichten definiert (welche Schritte müssen zur Erfüllung einer Informationspflicht durchgeführt werden?). Diese Standardprozesse werden dann durch Befragungen, Interviews und vereinzelt auch durch direkte Zeitmessung in Unternehmen auf ihren Realitätsgehalt überprüft („validiert“) und ggf. angepasst. Auf

²⁶ Siehe *Landesschiffverkehrsverordnung des Landes Brandenburg Abschnitt 9: „Sonderregelungen für die Gewässer im Bereich des Biosphärenreservates Spreewald“*, sowie *Der Tagespiegel*, 22.07.2006, „Zwölf Paragraphen für eine Kahnfahrt“.

dieser Grundlage und mit Hilfe von Informationen über Kosten (Tarif) und Häufigkeiten (wie oft muss die Informationspflicht von wie vielen Unternehmen erfüllt werden?) werden dann die „Bürokratiekosten“ einer Informationspflicht ermittelt.

Als eines der wesentlichen Vorteile des Standardkosten-Modells gilt die Chance, **internationale Vergleiche und „Benchmarkings“** durchzuführen. Innerhalb des internationalen Netzwerks von Regierungsorganisationen, die sich dem SKM-Ansatz verschrieben haben, wird derzeit versucht, möglichst einheitliche Standards (!) für die Durchführung von SKM-Messungen zu etablieren, um entsprechende internationale Vergleiche überhaupt erst zu ermöglichen. Bislang besteht aber keinerlei Datenbasis für einen solchen Vergleich, dementsprechend können auch keine Einschätzungen darüber getroffen werden, wie Deutschland im internationalen Vergleich in Bezug auf die administrative Regelungsebene abschneidet. Auch von der Anzahl der Rechtsnormen kann nicht ohne weiteres auf die Belastung von Unternehmen oder anderen geschlossen werden – dies zeigen die Ergebnisse der bereits genannten Untersuchung der Gesetze und Verordnungen des Landes Brandenburg, die ergab, dass sich sämtliche Informationspflichten in einem geringen Anteil von Rechtsvorschriften konzentrieren.

Die OECD spricht sogar von einem „Informationsvakuum“, in dem sich die zunehmenden Aktivitäten zum Abbau von administrativen Lasten entfalten:

„Despite the numerous administrative simplification initiatives launched by OECD governments over the past decades, governments paradoxically do not often have a detailed understanding of the extent of the burdens imposed on businesses and citizens. This means that policy is made in an information vacuum, and that the size of the actual burdens (as well as progresses and setbacks in reducing them) may remain unappreciated.“ (OECD 2003: 44)

Gleichwohl werden seit einigen Jahren immer wieder Zahlen über die **„bürokratische Belastung“ der Unternehmen** in Deutschland veröffentlicht – und ständig zitiert und wiederholt. Zwei Zahlen „geistern“ dabei besonders häufig durch die Diskussion: 46 und 80 Mrd. Euro. „Bürokratiekosten“ von 46 Mrd. Euro werden in einer Studie des Instituts für Mittelstandsforschung (IfM) veranschlagt (Kayser u.a. 2004).²⁷ Von diesen 46

²⁷ Diese Studie ist eine von mehreren Untersuchungen, die das IfM im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft (bzw. Wirtschaft und Technologie) durchgeführt hat (Icks u.a. 2006; Clemens u.a. 1995).

Mrd. Euro entfielen 84 Prozent auf kleine und mittlere Unternehmen. Die Studie des IfM basiert, wie viele andere Studien in diesem Themenfeld (z.B. Skambracks 1999), auf Ergebnissen von Unternehmensbefragungen. Interessanterweise wurde dieselbe Zahl bereits in einer Studie ermittelt, die von der Firma EIM im Auftrag der EU-Kommission im Jahr 1995 durchgeführt wurde. Damals wurde die durchschnittliche Belastung von niederländischen Unternehmen mit der Anzahl der in Deutschland existierenden Unternehmen multipliziert (vgl. Kay 2005). Die Untersuchung wird immer wieder als Beleg für die enorme „Belastung der deutschen Wirtschaft mit Bürokratiekosten“ und damit als Ausgangspunkt für Forderungen zum Bürokratieabbau genommen.²⁸

Die fast doppelt so hohe Zahl von 80 Mrd. Euro Bürokratiekosten basiert auf der so genannten „Nullmessung“ nach der SKM-Methodik in den Niederlanden aus dem Jahr 2002. Diese Messung ergab eine Belastung mit Informationspflichten von 16,46 Mrd. Euro, die 3,6% des Bruttoinlandsprodukts entsprach. Dieser Prozentanteil wurde einfach auf das BIP von Deutschland (ca. 2.225 Mrd. Euro) übertragen, dies ergibt 80 Mrd. Euro. Die Grundannahme scheint dabei zu sein, dass in Deutschland die Belastungen durch Bürokratie mindestens so hoch sein müssen wie in den Niederlanden. Eine empirische Überprüfung dieser Grundannahme ist bislang nicht möglich. Einzelbeispiele zeigen aber, dass auch ein niedrigeres Niveau „administrativer Lasten“ möglich sein könnte.

- Beispielsweise hat eine Analyse der Nullmessung im Landwirtschaftsbereich der Niederlande gezeigt, dass dort Informationspflichten bestehen (z.B. Güllennummer, verpflichtender Gülleliefervertrag, Besucherregister), die es in Deutschland nicht gibt (vgl. Kay 2005).
- Eine Studie des DIW zeigt, dass die administrativen Lasten durch Statistikpflichten eher geringer sind als erwartet (Stäglich/Pfeiffer/Stephan, 2006: 138). Der ganz überwiegende Teil der Unternehmen (84,8%) wurde im Jahr 2004 überhaupt nicht in die Meldungen der Statistischen Ämter einbezogen. Auch der jährliche Stundenaufwand (12,7) fiel geringer aus als erwartet, wobei es in der Betroffenheit erhebliche Unterschiede entlang Größenklassen gibt und Kleinstunternehmen im besonderen Maße betroffen sind.
- Ein internationaler Vergleich von "Tax Burdens" von Kleinunternehmen zeigt, dass die mit Steuer- und Abgabenzahlungen verbundene administrative Belastung überra-

²⁸ Zuletzt im Antrag der FDP-Fraktion "Bürokratieabbau – jetzt sind konkrete Schritte gefragt", BT-Drucksache 16/472, 14.12.2005, S. 1.

schend niedrig ist. Der Zeitaufwand für die Vorbereitung und Durchführung von Steuer- und Abgabenzahlungen beträgt in Deutschland im Jahr 105 Stunden, gegenüber 600 in Spanien, 325 in den USA oder 250 in den Niederlanden. Deutschland hat damit gemeinsam mit dem Vereinigten Königreich den fünftniedrigsten Wert.²⁹

Dies sind natürlich sehr selektive, keinesfalls repräsentative Beispiele, die keine Schlüsse auf die Gesamtbelastung mit Informationspflichten zulassen. Allerdings darf man vor dem Hintergrund dieser Beispiele auf die Ergebnisse der Messungen der administrativen Lasten in Deutschland nach dem Standardkosten-Modell gespannt sein. Diese werden aber erst in ein bis zwei Jahren vorliegen werden – wobei auch noch nicht klar ist, welchen Grad an Vollständigkeit und Vergleichbarkeit die Messung in Deutschland haben wird.

Da das Standardkosten-Modell bei gesetzlichen Regelungen ansetzt, könnte es sein, dass zwei wichtige Quellen administrativer Lasten gar nicht oder nur teilweise erfasst werden:

- Dies sind zum einen die Richtlinien von Selbstverwaltungskörperschaften, die mit erheblichen Informationspflichten verbunden sein können.³⁰ Hierbei handelt es sich um die für Deutschland typische „regulierte Selbstregulierung“ – d.h. Selbstverwaltungskörperschaften regulieren auf gesetzlicher Grundlage Sektoren.
- Zum anderen ist dies die Vollzugspraxis von Behörden, die durch Rundschreiben, Richtlinien etc. erhebliche administrative Lasten erzeugen können. Die jüngste Tendenz zur Bildung so genannter unabhängiger Regulierungsbehörden könnte einen entsprechenden Trend verstärken, denn diese Behörden (beispielsweise im Telekommunikationsbereich oder der Finanzaufsicht) verfügen über erhebliche Handlungsspielräume zur autonomen Regulierung von Sektoren. Allerdings ist zugleich zu betonen, dass eben diese Kompetenz als wichtiges Element einer effektiven Wettbewerbsregulierung gilt.

3.4 Bürokratische Organisation und Verfahren

Intra-organisatorische Strukturen und Abläufe

Ein ganz zentraler Bestandteil der landläufigen Bürokratiekritik richtet sich nicht auf Regulierungen oder den Umfang der Staatsbürokratie, sondern auf die **bürokratische Organisation von Behörden und dem Verhalten von Behördenmitarbeitern**. Mit Blick

²⁹ Die vom *Economist* (18. November 2006, S. 100) zitierte Untersuchung wurde von PricewaterhouseCoopers durchgeführt.

³⁰ Siehe hierzu die Studie von KPMG (2006) zu bürokratischen Belastungen von Ärzten.

auf die Strukturen und Abläufe innerhalb einzelner Behörden, die intra-organisatorische Teildimension, zielt die Kritik auf negative Folgen hierarchischer Behördenorganisation, beispielsweise bezüglich (langsamen, unflexiblen und unfreundlichen) Entscheidungsverhaltens und der Beratungsleistungen sowie insgesamt der Bürger- oder Kundenorientierung. Andere, stärker nach innen gerichtete Folgen sind mangelndes Kostenbewusstsein und fehlende Leistungsorientierung.

Wiederum stehen für eine vergleichende Einschätzung zur Position Deutschlands bezüglich dieser Dimension **kaum systematisch erhobene Daten** oder verlässliche empirische Untersuchungen zur Verfügung. Vorliegende Befragungen über die Zufriedenheit der Bevölkerung mit den Leistungen der öffentlichen Verwaltung zeigen zwar immer wieder, dass die Einschätzungen bei der Bewertung konkreter („realer“) Interaktionen mit Behörden markant positiver sind als allgemeine Einschätzungen der Kunden- oder Dienstleistungsorientierung der öffentlichen Verwaltung insgesamt. Allerdings liegen derartige Befragungen kaum international vergleichend vor. Ein nur äußerst indirekter Indikator ist das, ebenfalls über Befragungen erhobene, Vertrauen der Bürger in den öffentlichen Dienst. Aber hier gibt es immerhin international vergleichende Studien, die für Deutschland ein durchschnittliches Vertrauen der Bürger in öffentliche Institutionen aufweisen (38,7% laut Eurobarometer). Der leichte Rückgang des Institutionenvertrauens zwischen 1990 und 2000 hat vor allem etwas mit der Anpassung der Werte in Ostdeutschland an das westdeutsche „Normalniveau“ zu tun, nachdem in den neuen Ländern nach der Wende zunächst ein außergewöhnlich hohes Institutionenvertrauen verbreitet war. Im Vergleich zum Jahr 1981 (32,3%) ist das Vertrauen in den öffentlichen Dienst über den gesamten Zeitverlauf aber deutlich angestiegen. In diesem Zusammenhang ist bemerkenswert, dass mit dem Rechtssystem (65%), der Polizei (73,6%) und dem Bildungswesen (72,6%) drei Schlüsselbereiche des staatlichen Institutionensystems (auch im internationalen Vergleich) besonders hohe Werte erhalten (vgl. Pollitt/Bouckeaert 2004: 132).

Die intra-organisatorische Teildimension der Bürokratieproblematik im Sinne „bürokratischer Organisation“ ist ein schon fast klassischer Gegenstand von Reformanstrengungen in Deutschland. **Bürger- und Kundenorientierung** spielen in den Verwaltungsreformen insbesondere auf kommunaler Ebene seit den späten 70er Jahren eine wichtige Rolle. Und auch im Kontext des sog. „Neuen Steuerungsmodells“ – das zentrale Leitbild, wenn nicht Modell für die Verwaltungsmodernisierung in den 90er Jahren (vgl. Jann 2005b) – bildete Kundenorientierung eine wichtige Säule. Im internationalen Vergleich der Ver-

waltungsmodernisierungspolitik gilt Deutschland zwar grundsätzlich eher als höchstens vorsichtiger Modernisierer (wenn nicht sogar „Bewahrer“),³¹ andere Länder haben erheblich mehr in die Kundenorientierung der öffentlichen Dienste investiert und dabei auch weitgehendere Reformkonzepte umgesetzt. Zugleich gilt aber der Bereich Bürger- und Kundenorientierung als ein vergleichsweise erfolgreiches Feld der kommunalen Verwaltungsmodernisierung in Deutschland, im Unterschied etwa zu den eher internen Managementreformen wie Budgetierung, Kosten- und Leistungsrechnung, Personalsteuerung u.a. (vgl. Bogumil/Kuhlmann 2006).

Einschränkend ist wiederum zu vermerken, dass diese Fortschritte vor allem auf die Einrichtung von **Bürgerämtern** und ähnlichen „Erstanlaufstellen“ für Verwaltungskontakte der Bürger zurückzuführen sind. Auf der Ebene der einzelnen Fachbehörden, die ja einen erheblichen Teil der relevanten Verwaltungsleistungen erbringen (insbesondere im Rahmen wichtiger Genehmigungs- und Anzeigeverfahren in Bereichen wie Bauen, Umwelt, Gewerbe etc.), sind entsprechende Ansätze (bei aller gebotener Vorsicht vor Generalisierungen) noch weit weniger verbreitet. Unsere eigene Untersuchung hat beispielsweise für den Bereich der Existenzgründung ergeben, dass heute in vielen Ländern (unter Einschluss der Kommunen) eine ausgebauten Infrastruktur für die Beratung, Förderung etc. von Existenzgründern vorhanden ist. Interaktionsprobleme mit der Verwaltung treten eher nicht in dem eigentlichen Verfahren der Existenzgründung auf, sondern wenn es um „Spezialgenehmigungen“ in Verbindung mit dem jeweils angestrebten Gewerbe oder dem genutzten Gebäude geht (Jann/Wegrich/Fleischer/Hustedt/Tiessen 2005). Ansätze zu mehr Bürgerorientierung und „Entbürokratisierung“ von Interaktionen mit der Verwaltung stoßen demnach bei Fachbehörden an ihre Grenzen, für die diese Themen von nachgelagerter organisationspolitischer Bedeutung sind. Damit ist aber auch schon die inter-organisatorische Teildimension angesprochen.

Inter-organisatorische Strukturen und Abläufe

Auf diese Teildimension ist ein erheblicher Teil der aktuellen Bürokratiekritik zurückzuführen, denn bei der **Dauer von Prüf- und Genehmigungsverfahren** oder der Mehrfachbelastung durch Formulare und Berichtspflichten handelt es sich um „Bürokratisierungs-

31 Pollitt und Bouckaert (2004) unterscheiden zwischen „Minimizer“, „Maintainer“, „Modernizer“ und „Marketizer“ als idealtypische Reformansätze im Bereich des Public Managements, die als Grundlage der vergleichenden Analyse nationaler Reformpfade dient.

formen“, die vor allem auf Koordinationsprobleme zwischen unterschiedlichen Behörden und Verwaltungseinheiten zurückzuführen sind. 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.

Diese Komplexität ist vor allem eine organisatorische Folge **vielfältiger sektoraler Regelungen und Zuständigkeiten** sowie der Aufgabenverteilung innerhalb des deutschen Föderalismus. Einzelne Behörden oder (innerhalb einer Behörde) unterschiedliche Sachgebiete sind für den Vollzug jeweils bestimmter sektorspezifischer Regulierungen zuständig, aber eher selten für das „Gesamtprodukt“ – beispielsweise die Erteilung aller für den Start eines neuen Unternehmens notwendigen Genehmigungen. Und selbst wenn es solche „konzentrierten“ Genehmigungen „aus einer Hand“ gibt, wie beispielsweise Genehmigungen nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz, bleibt die Abhängigkeit von den Abläufen und dem Entscheidungsverhalten in einzelnen „Fachbehörden“ bestehen.

Eine international **vergleichende Positionierung** Deutschland stößt auch bezüglich dieser Teildimension auf erhebliche Informationsdefizite und Forschungslücken. Wiederum können wir auf Grundlage der vorhandenen Studien nur „informierte Vermutungen“ über die Ausprägung dieses Bürokratieproblems in Deutschland formulieren. Erstens sprechen die Ergebnisse der Weltbank Studie „Doing Business“ dafür, dass diese Problemdimension in Deutschland eher stark ausgeprägt ist – ohne allerdings in dieser Hinsicht eindeutig zu sein. Insbesondere die beiden Teilindizes „Starting a Business“ und „Dealing with Licenses“ sind hier einschlägig. Während in Bezug auf den Teilindex „Starting a Business“ Platz 66 die zweitschlechteste Platzierung Deutschlands bei allen Teilindizes darstellt, schneidet Deutschland in Bezug auf den Teilindex „Dealing with Licenses“ (das Fallbeispiel ist hier der Bau eines Warenhauses) überraschend gut ab (Platz 21). Bezüglich des Existenzgründungsverfahrens ist zwar die Zahl von neun notwendigen administrativen Prozeduren angesichts z.T. „automatischer“ (ohne „Zutun“ des Existenzgründers) Weiterleitung von Anträgen sowie einer stark ausgebauten öffentlichen Beratungs- und Unterstützungsinfrastruktur zu relativieren, gleichwohl weist die Anzahl der damit befassten Behörden und öffentlichen Institutionen auf eine erhebliche Komplexität der Zuständigkeitsverteilung hin. Das Baugenehmigungsverfahren scheint dagegen nicht überdurchschnittlich kompliziert zu sein, obgleich dieser Bereich immer wieder Gegenstand von Bürokratiekritik ist.

Zweitens wird dieses Bild komplexer Verwaltungsverfahren durch die **Ergebnisse der vergleichenden Verwaltungs- und Institutionenforschung** bestätigt und ergänzt. Deutlich wird dabei, dass Deutschland nicht nur auf Grund der spezifischen Form des sogenannten Verwaltungsföderalismus über komplexe und auch fragmentierte Verwaltungsstrukturen verfügt. Mit Bezug auf die Bürokratieproblematik erscheint die Arbeitsteilung zwischen Bundes- und Landesebene noch nicht einmal als das zentrale Problem. Vielmehr kommen durch die prominente Rolle von öffentlichen Institutionen außerhalb des Kernbereichs der staatlichen Verwaltung, wie beispielsweise Kammern oder Genossenschaften, weitere Koordinationsprobleme hinzu. Im Bereich der Existenzgründung sind neben der Bundesanstalt für Arbeit (bzw. den lokalen Jobcentern) unterschiedliche Behörden der Kommunal- oder Kreisverwaltung (Gewerbe- und ggf. Bau- und Wirtschaftsförderungssamt), die Industrie- und Handelskammern (ggf. die Handwerkskammern) und das Finanzamt für jeweils einzelne Fragen der Förderung und Genehmigung des Existenzgründungsvorhabens von Bedeutung. Parallele Zuständigkeiten lassen sich auch im Arbeitsschutz finden, wo neben staatlichen Ämtern Berufsgenossenschaften Vollzugskompetenzen haben.

Die Bürokratieproblematik scheint demnach auf dieser Ebene in Deutschland erheblich ausgeprägt zu sein – wobei eine international vergleichende Positionierung nicht eindeutig möglich ist. Zugleich sind auch eine Reihe von **Reformaktivitäten** zu beobachten, die auf dieser Ebene ansetzen. Teilweise geht es dabei eher darum, „Wegweiser durch den Verwaltungsdschungel“ aufzustellen, statt den Dschungel selbst zu lichten. Insbesondere im Bereich der Existenzgründung hat sich, wie bereits erwähnt, eine breite Beratungsinfrastruktur etabliert. Bezüglich der Genehmigungsverfahren wird versucht, durch Innovationen der Verwaltungsverfahren (Stichworte sind hier Sternverfahren, Antragskonferenzen, spezielle Koordinationsgremien) strukturelle Komplexität besser zu bewältigen. Daneben sind auch eine Reihe von Strukturreformen zu beobachten, die u.a. dem Ziel einer „Entbürokratisierung“ von Verwaltungsverfahren dienen. Hierzu zählen insbesondere die Reformen der staatlichen Mittelinstanzen – allerdings sind hier unterschiedliche Reformansätze zu beobachten –, sowie die Einrichtung von „One Stop Shops/Agencies“. Ähnlich wie Bürgerämter stoßen diese „One Stop Shops“ allerdings schnell an die Grenzen der Zuständigkeiten in substantiellen Politikfeldern und Rechtsbereichen der Fachämter.

3.5 Zwischenfazit

Die nach unterschiedlichen Dimensionen getrennte Betrachtung des „Bürokratieproblems“ führt zu einer Korrektur des Bildes eines „überbürokratisierten Staates“, zumindest an einigen Stellen dieses Bildes. Deutschland ist weder in Bezug auf **staatliche Ausgaben (und Einnahmen)** noch auf die **Größe des öffentlichen Sektors** im internationalen Vergleich besonders auffällig.

Die Diskussion um den Steuer- und Abgabenstaat ist zwar sehr wichtig, sollte aber von der Bürokratiendebatte getrennt geführt werden. Dagegen gilt es mit Blick auf den „Beamtenstaat“, die Debatte auf der Grundlage einer – bei allen Schwierigkeiten insbesondere des internationalen Vergleichs – recht eindeutigen Daten- und Faktenlage zu führen: Denn weder ist in Deutschland ein anhaltendes Wachstum des öffentlichen Sektors festzustellen noch gibt es einen im internationalen Vergleich besonders aufgeblähten öffentlichen Dienst. Die erhebliche „**Verschlankung**“ **des öffentlichen Dienstes** ist, bei aller möglicherweise gerechtfertigten Kritik an den Personalstrukturen, Managementmethoden und Steuerungsformen im öffentlichen Sektor, als erhebliche Reformleistung anzuerkennen. Neben der sicher weiterhin notwendigen Suche nach Rationalisierungspotenzial stellt sich heute hinsichtlich des Personals eher die Frage, wie das Humankapital des öffentlichen Sektors erhalten und im Sinne sich wandelnder Anforderungen an staatliches Handeln sinnvoll und effektiv eingesetzt und weiterentwickelt werden kann. Auf jeden Fall ist die Größe des öffentlichen Sektors auch nicht das zentrale Bürokratieproblem in Deutschland.

Bezüglich der Regulierungsebene können sich Stereotypen eines überregulierten Staates zwar auf eine Reihe internationaler Rankings und Vergleichsstudien stützen. Allerdings werden diese nicht nur sehr selektiv interpretiert, sondern nehmen auch eine sehr selektive Bestandsaufnahme der Regulierungslandschaft vor. Letztlich fehlt es hier an verlässlichen Daten und Studien für Aussagen über das Ausmaß an materieller Regulierung in Deutschland. Angesichts der methodischen Probleme der Rankingstudien und Regulierungsindizes können diese kaum als verlässliche Grundlage für entsprechende Befunde gelten. Zudem ist das **Verhältnis von Regulierungsniveau und ökonomischer Wettbewerbsfähigkeit** (selbst wenn man die Beschränkung auf dieses Kriterium als Maßstab akzeptiert) viel weniger eindeutig als es vielfach suggeriert wird. In manchen Bereichen ist Regulierung eine Voraussetzung für funktionierenden Wettbewerb, in vielen Sektoren

ist das materielle Regulierungsniveau durch einheitliches Europäisches Recht geprägt (übrigens gibt es bislang auch kaum überzeugende Belege dafür, dass Phänomene des „Draufsattels“ auf EU-Recht in Deutschland besonders stark ausgeprägt sind, teilweise kommt es im Zuge der „Transposition“ in nationales Recht auch zu einer Reduzierung der im EU-Recht enthaltenen administrativen Lasten (vgl. dazu Rambøll Management/Bertelsmann Stiftung 2006). Hinsichtlich der administrativen Regulierungsebene fehlen verlässliche Daten bislang völlig, werden aber im Zuge der Einführung des Standardkosten-Modells in absehbarer Zeit vorliegen. Verfügbare Informationen erlauben auch keine „informierten Vermutungen“, da beispielsweise die Anzahl der Regulierungen kein annäherungsweise relevanter Indikator für die administrative Belastung durch Informationspflichten ist.

Hinsichtlich der dritten Dimension der Bürokratieproblematik – die Bürokratie im Sinne einer bürokratischen Organisation und ihrer Handlungsformen – zeigt sich, dass in Bezug auf die intra-organisatorische Teildimension **merkliche Verbesserungen der Kunden- und Bürgerorientierung** erreicht wurden. Sicherlich besteht hier weiterhin erheblicher Verbesserungsbedarf und zudem sind hier generalisierende Aussagen angesichts der Vielzahl von Verwaltungsbehörden kaum möglich. Die lückenhaften empirischen Befunde deuten aber darauf hin, dass die **Bürokratieproblematik auf der inter-organisatorischen Ebene** viel stärker zum Tragen kommen. Trotz vielfältiger und inzwischen auch langjähriger Reformbemühungen scheint es sich hier um so etwas wie die Problemzone der Bürokratie in Deutschland zu handeln.

4. Wirksame Instrumente für bessere Regulierung

4.1 Eigendynamiken und Ursachen für Bürokratisierung

Unsere – sicher lückenhafte – international vergleichende Bestandsaufnahme zeigt, dass die in der Bürokratiendebatte häufig vermengten Dimensionen der Bürokratisierung deutliche *Eigendynamiken* aufweisen. Beispielsweise ist die Dynamik von Staatsausgaben durch gänzlich andere Faktoren und Mechanismen beeinflusst als die materielle und administrative Ausgestaltung von Regulierungen. Auch die Größe des öffentlichen Sektors ist ein Bereich, der offensichtlich relativ unabhängig von anderen Aspekten der Bürokratieproblematik zu beeinflussen ist – jedenfalls im Rahmen der Größenordnungen, mit denen wir es in Deutschland in den letzten 30 Jahren zu tun hatten. Das bis vor 30 Jahren zu beobachtende gleichzeitige Wachstum von staatlichen Aktivitäten, Regulierungen und des öffentlichen Sektors insgesamt war eben durch die besondere Situation des expandierenden Wohlfahrts- und Interventionsstaates geprägt. Diese Entwicklungen sind heute nicht mehr durch ein übergreifendes Muster determiniert, sondern folgen im erheblichen Maße den Eigendynamiken der jeweiligen „Bürokratieproblematik“. Das heißt im Umkehrschluss aber auch: Ein Personalabbau im öffentlichen Dienst bringt als solches noch überhaupt nichts für die Reduzierung administrativer Lasten von Regulierungen (kann aber zur Bürokratisierung im Vollzug auf der Organisationsebene führen). Und der Rückgang der Staatsquote führt natürlich auch nicht zu einer Reduzierung materieller Standards von Regulierungen. Ein Zusammenhang besteht sicher zwischen der Regulierungs- und der Organisationsebene von Bürokratie. Die Bürokratieprobleme auf der interorganisatorischen Ebene bürokratischer Organisation und Verfahren haben etwas mit der Vielfalt und Dichte unterschiedlicher sektoraler Regulierungen zu tun. Allerdings können bürokratische Organisation und Verfahren administrative Lasten auf der Regulierungsebene sowohl verstärken (belastende Regulierungen werden durch bürokratischen Vollzug „verschlimmert“), 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. Vor allem beruhen Eigendynamiken auf jeweils spezifischen Mechanismen der Bürokratisierung, die zu reflektieren ein wichtiger Ausgangspunkt für die Bewertung von Handlungsansätzen und Instrumenten des Bürokratieabbaus ist. Wir wollen hier kurz auf die Mechanismen eingehen, die auf der Regulierungsebene, als derzeit meistdiskutiertes „Bürokratieproblem“, einwirken. Dabei ist es nützlich, die Perspektive zu wechseln und zu fragen, wie Regulierungen (also Gesetze, Rechtsvorschriften etc.) überhaupt auf die Tagesordnung kommen und durchgesetzt werden. Es kann als gesichertes Erkenntnis der Politik- und Verwaltungsforschung gelten, dass „erfolgreiche“ Regulierungen, also solche, die sich im politischen Entscheidungsprozess durchgesetzt haben, auf der Unterstützung engagierter und einflussreicher Akteure mit substanziellen und legitimen Interessen im jeweiligen Bereich basieren. So entwickeln Adressaten und Klienten politischer Programme Eigeninteressen an einmal etablierten Programmen und Regulierungen, wenn sie nicht ohnehin auf ihr Betreiben hin beschlossen wurden. Die Klientelinteressen und deren organisierte Vertretung verbünden sich dabei mit Fachkoalitionen von Politikern (etwa Agrar-, Umwelt- oder Sozialpolitikern) und den damit befassten Behörden. Dies sind in modernen, hochdifferenzierten Gesellschaften normale und auch legitime Prozesse der Politikkoordination und Interessenvermittlung. Aus Sicht des Bürokratieproblems ist aber problematisch, dass Expertise und Einflusspotenzial innerhalb dieser Policy-Netzwerke sich tendenziell auf die Realisierung spezifischer Sektorinteressen richten. Diese Sektorinteressen sind aber unsensibel gegenüber möglichen „Nebenwirkungen“ von Regulierungen – wie administrative Lasten („selektive Problempерzeption“). Eine Naturschutz- oder Denkmalschutzbehörde, die sich nicht vehement für Natur- oder Denkmalschutz engagiert, verfehlt ihre Aufgabe. Anreize für die Reflexion über „administrative Lasten“ oder sonstige bürokratische Folgen 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.

Demnach verfügen Regulierungsbefürworter als Spezialisten in „ihrem“ Regulierungsbereich über „natürliche“ Unterstützung durch Klienten, Adressaten, Fachbehörden und -politiker. Bei drohendem Verlust von Regulierungen, die fachpolitische Interessen rechtlich absichern, können diese so genannten „Eisernen Dreiecke“ erhebliches Mobilisie-

nungspotenzial aktivieren. Stützen können sie sich dabei auf eine überlegene spezialisierte Expertise. Während also Regulierung vor allem eine Sache von Spezialisten ist, die ein materielles Interesse an einem Politikbereich haben, werden Deregulierungs- oder Entbürokratisierungsinteressen vor allem von Generalisten vertreten, beispielsweise durch Querschnittspolitiker in Regierungszentralen oder (in Deutschland seltener) Finanzministerien. Unterstützung für generelle Anliegen, also etwa „Bürokratieabbau“, auch das ist aus der Politikforschung hinlänglich bekannt, ist diffus, kaum organisiert und daher auch schwer zu mobilisieren (vgl. Wegrich/Jann/van Stolk/Shergold 2005). In der Auseinandersetzung mit den Spezialisten der fachpolitischen Koalitionen sind die Generalisten zudem in Detailinformationen und -auseinandersetzungen unterlegen. Ihr Erfolg hängt neben der nachhaltigen Unterstützung durch die zentrale Leitung von der Akkumulation politikfeldübergreifenden Wissens über (Ent-)Bürokratisierung und darauf basierender Unterstützung ab. Viele gescheiterte Bemühungen zur Entbürokratisierung lassen sich dadurch erklären, dass die Generalisten der überlegenen Expertise und politischen Unterstützung innerhalb „Eiserner Dreiecke“ keine andere Ressource entgegenhalten konnte als die häufig schnell wieder abklingende politische Unterstützung „von oben“. Ein wichtiges Kriterium der Bewertung von Instrumenten der „besseren Regulierung“ ist daher, ob diese die Position von „Generalisten“ in der Auseinandersetzung mit „Spezialisten“ dauerhaft stärken.

4.2 Bessere Regulierung: Internationale und nationale Erfahrungen

Wie sind vor diesem Hintergrund nun die derzeit diskutierten und auch praktizierten Verfahren und Instrumente des Bürokratieabbaus einzuschätzen? Wir wollen uns an dieser Stelle auf einen Teilbereich der Instrumente und Verfahren konzentrieren, und zwar auf die dem Werkzeugkasten der „besseren Rechtsetzung“ zugehörigen Ansätze. Dieser Teil des Arsenal der Entbürokratisierung richtet sich vor allem auf die Regulierungsebene, wobei sowohl die administrative Teildimension als auch allgemeine Qualitätsaspekte eine Rolle spielen. Die wichtigsten Instrumente in diesem Sinne sind:

- Reduzierung der Anzahl von Rechtsvorschriften,
- Befristungsklauseln („Sunset Legislation“),
- Folgenabschätzungen,
- Bürokratiekostenmessung und Reduzierungsquoten.

Im Sinne der hier verfolgten „Benchmarking“-Perspektive soll es wiederum darum gehen, soweit wie möglich den internationalen „State of the Art“ bezüglich einzelner Tools zusammenzufassen und dies mit dem „Stand der Technik“ in Deutschland zu vergleichen. Dann soll jeweils resümiert werden, inwieweit sich diese Instrumente als wirksam erwiesen haben, in Deutschland und auf internationaler Ebene.

(1) An erster Stelle aller Bemühungen steht immer wieder die *quantitative Reduzierung der Anzahl von Vorschriften*, die auf entsprechende Wahrnehmung der Bürokratiekritik als „Normenflut“ reagiert. Dieses Vorgehen ist in Deutschland besonders weit verbreitet, spielt aber auch in anderen Ländern eine Rolle. Ministerien werden aufgefordert, Vorschläge für die Abschaffung von Regulierungen vorzulegen. Besonders ehrgeizige Landesregierungen geben Reduktionsziele vor. Dies führt möglicherweise zu politisch schnell verwertbaren Erfolgsmeldungen – etwa: Halbierung von Gesetzen, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften bis zum Jahr X. Auf diese Weise ist das Bundesrecht in der 15. Legislaturperiode um ca. 1.000 Gesetze und Rechtsvorschriften bereinigt worden. Allerdings ist der Nachweis bislang nicht gelungen, dass damit administrative Lasten oder direkte Belastungen durch materielle Standards reduziert werden konnten. Stattdessen wird vor allem ein „kreativer“ Umgang mit Vorschriften gefördert. Ministerien schlagen häufig ohnehin nicht beachtete Vorschriften zur Abschaffung vor oder fassen verschiedene Vorschriften zu einer neuen Norm zusammen, um Reduzierungsziele zu erreichen. Weitere Nebenwirkung ist eine Verschiebung innerhalb der Kaskade von Rechtsvorschriften: Wenn ein „schlankes“ Gesetz gefordert ist, werden die entscheidenden Details in Verordnungen, technischen Anleitungen oder Erlassen geregelt. Ein Beispiel hierfür ist die „Entbürokratisierung“ der Arbeitsstättenverordnung, die heute über ein „schlankes“ und von Detailregelungen „entschlacktes“ Paragraphenwerk verfügt, zugleich aber auch über einen Anhang, in dem sich detaillierte Vorschriften (wieder)finden. Zudem wurde Regulierungskompetenz an einen „Ausschuss für Arbeitsstätten“ delegiert.

Selbstverständlich sind regelmäßige Aufräumaktionen im Sinne einer Bereinigung und Konsolidierung des Normenbestandes unerlässlich. Aber die allgemeine Tonnenideologie ist einer modernen Gesellschaft nicht angemessen, setzt den Beteiligten die falschen Anreize und fördert einen höchstens kurzfristig erfolgversprechenden Entbürokratisierungs-Populismus.

(2) Ähnlich skeptisch ist ein anderer Standardvorschlag in der Debatte einzuschätzen: die generelle *Befristung von Rechtsvorschriften* (vgl. dazu Wegrich/Jann/van Stolk/Shergold 2005). Unterschiedliche Varianten dieser Grundidee von „Sunset Legislation“ sind auf der Ebene der Bundesstaaten in den USA und in Australien verbreitet, in Australien seit 2003 für untergesetzliche Rechtsnormen auch auf der Zentralebene. In zahlreichen europäischen Ländern werden Befristungsklauseln zunehmend häufiger in einzelne Gesetze eingeführt. Damit ist die Hoffnung auf eine Umkehr der Beweislast zu Ungunsten derjenigen, die eine Regulierung unterstützen, verbunden. Statt nur den Status Quo zu verteidigen, müssen sie eine erneute Entscheidung von Parlament oder Regierung durchsetzen. Auf Grundlage einer systematischen Prüfung der einige Jahre zuvor (fünf bis zehn, z.T. auch zwölf Jahre) verabschiedeten Regulierung wird eine Änderung oder sogar die Abschaffung der „auf Wiedervorlage“ angelegten Regulierung leichter durchsetzbar sein – so die Vorstellung.

Die bisherigen Erfahrungen zeigen jedoch etwas anderes. „Verlängerungsautomatismus“ (die unkritische Verlängerung der Geltung der Rechtsnorm) statt kritischer Diskussion der Regulierung scheint das dominante Muster zu sein, das vor allem dann durchbrochen wird, wenn es um hochpolitisierte Gesetze geht (vor allem im Bereich „Terrorabwehr“). Hinsichtlich der Bürokratieproblematik ist zu bedenken, dass Befristungen immer auch das Widerstandspotenzial der Regulierungsbefürworter aktivieren werden. „Sunset Legislation“ führt also vor allem zu einer schnelleren Wiederholung regulierungspolitischer Auseinandersetzungen. Möglicherweise werden eher regulierungsskeptische Netzwerke den Spezialisten in der neuen Runde Paroli bieten. Aber es ist nicht davon auszugehen, dass dies systematisch beim überwiegenden Teil der Rechtsvorschriften der Fall sein wird. Möglicherweise kann durch geschickte Beeinflussung der an eine Befristung gekoppelten Evaluation auch eine schärfere Regulierung durchgesetzt werden. Die Vorstellung von Befristungen als Autopilot der Entbürokratisierung ist jedenfalls unrealistisch. Wird den ursprünglich zuständigen Ministerien die Überprüfung der jeweiligen Regulierung überlassen, ist ein unkritischer Verlängerungsautomatismus und -aktionismus wahrscheinlich. Vor diesem Hintergrund gehen einige Länder, wie das Vereinigte Königreich und Kanada, heute vorsichtiger mit diesem Instrument um und verweisen im Kontext von „Better Regulation“ auch auf die Risiken dieses Instruments.

(3) Gesetzesfolgenabschätzungen (oder Regulierungsfolgenabschätzungen) gelten seit Jahren als Kerninstrument der „Better Regulation“-Politik, insbesondere im Vereinigten

Königreich und in der Europäischen Kommission. In Deutschland wird seit Jahren die Forderung nach einer regelmäßig durchzuführenden Analyse aller möglichen erwünschten und unerwünschten Folgen einer Regulierung in Gesetzesfolgenabschätzungen erhoben. Seit Jahren wird dies in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) gefordert, seit Jahren gibt es dazu umfangreiche technische Anleitungen, und seit Jahren wird dies mit Erfolg ignoriert. Der Verweis auf erfolgreiche internationale Vorbilder kann dabei nur bedingt einer empirischen Überprüfung standhalten: Zwar sind entsprechende Verfahren in der britischen Regierung oder der Europäischen Kommission in der Tat viel stärker institutionalisiert, d.h. Folgenabschätzungen werden dort regelmäßig durchgeführt und auch veröffentlicht. Allerdings ist die Wirkung dieser Verfahren auf den Politikformulierungs- und -entscheidungsprozess oder die Qualität von Regulierungen sehr umstritten, systematische und unabhängige Evaluationen liegen kaum vor. Die jüngste Evaluation des britischen Rechnungshofs (NAO) zur Praxis der Folgenabschätzung kommt zu einer sehr ernüchterten, geradezu enttäuschten Einschätzung über die Qualität der IAs und deren (minimalen) Einfluss auf das „Policy-Making“ (NAO 2006). Die einfache Erklärung besagt wiederum, dass eine realistische Einschätzung sämtlicher Folgen einer Regulierung, also der direkten Nutzen und Kosten, aber auch sämtlicher indirekter und langfristiger Folgen, extrem kompliziert und nach den Erkenntnissen der empirischen Entscheidungsforschung im Detail unmöglich und daher immer kontrovers sein wird. 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, und seien sie noch so umfangreich (wobei dieser Umfang und der damit verbundene zeitliche Aufwand wiederum gegen eine regelmäßige Anwendung spricht). Dies heißt nicht, dass eine möglichst gute – auch wissenschaftlich fundierte – Information als Grundlage für Entscheidungen über Regulierungen und Programme abzulehnen ist. Und damit sei auch nicht gesagt, GFA seien prinzipiell unmöglich, aber sie eignen sich nur für bestimmte Fälle und können politische Kontroversen und Entscheidungen nicht ersetzen. Eine Funktionszuschreibung für Folgenabschätzungen im Sinne einer (unpolitischen) Entscheidungsvorbereitung unterschätzt, dass eine solche „vopolitische“ Analyse in politischen Prozessen der Gesetzes- oder Programmvorbereitung kaum durchzuhalten ist.

(4) Bleibt die in letzter Zeit in fast allen Ländern der EU-15 mehr oder weniger umfassende Durchführung von Bürokratiekostenmessungen nach dem sog. Standardkosten-Modell und daran geknüpfte Initiativen zur Reduzierung der administrativen Lasten. Dabei sollen

sowohl die Kosten bereits existierender Regulierungen gemessen werden als auch neue Normen auf ihre Bürokratiekosten hin überprüft werden. Im Unterschied zu früheren Ideen eines umfassenden Bürokratie-TÜV oder einer Normenprüfstelle, soll heute nur der engere Bereich der Kosten gemessen werden, die für Wirtschaft, Bürger und Verwaltung aus Informationspflichten staatlicher Normen resultieren. Da die Messungen nach einheitlichen Kriterien erfolgen (sollen), ergibt sich hier möglicherweise eine Wendung im „(De-)Regulierungsspiel“: Die Spezialisten sehen sich nunmehr einem Begründungszwang für „ihre“ Regulierungen ausgesetzt, den sie nicht durch Rückgriff auf die spezifische Expertise des fachpolitischen Spezialisten befriedigen können. Selbstverständlich werden die Spezialisten weiterhin auf die fachliche Notwendigkeit, Dringlichkeit und Alternativlosigkeit dieser oder jener Regulierung verweisen – sollte damit aber ein politisch nicht verkaufbarer „Preis“ verbunden sein, wird es viel schwerer, diese Regulierung auch durchzusetzen.

Für das Agenda-Setting und die erste Politikformulierung war der angeblich unpolitische Charakter des Standardkosten-Modells zur Bürokratiekostenmessung zwar einer der Erfolgsfaktoren. Das eigentliche Potenzial des Ansatzes besteht aber gerade darin, den politischen Regulierungsprozess nachhaltig zu beeinflussen. Während sich über die „Objektivität“ der durch derartige Messverfahren gewonnenen Daten sicher streiten lässt, bietet ein solches Verfahren den Generalisten und Regulierungsskeptikern die Chance einer erheblichen argumentativen und politischen Aufrüstung gegenüber den Spezialisten und Regulierungsbefürwortern. 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. Eine Integration der Standardkosten-Messung in Folgenabschätzungen oder in Verfahren zur Überprüfung befristeter Gesetze könnte daher auch diesen Verfahren zu neuer Wirkung verhelfen.

Die „Wirksamkeit“ der Bürokratiekostenmessung wird dabei aber auch und vor allem von der politischen Steuerung der „Messergebnisse“ abhängen. Neben den vielfältigen eher administrativen Erfolgsfaktoren – wie der Qualitätssicherung der Messung, der systematischen Berichterstattung über Messungen und Reduzierungsmaßnahmen etc. – ist auch die politische „Verarbeitung“ der mit der Messung in die Welt gesetzten Zahlen zu bedenken. Was passiert beispielsweise, wenn die Messergebnisse unter den allgemeinen Erwar-

tungen bleiben (wie das bei den ersten Schätzungen mit der sog. „Quick Scan“-Methode im Land Brandenburg der Fall war)? Führt dies zu einer Schwächung der Generalisten? Auch die politische Wirkung von Reduzierungsquoten (25% hat sich dabei als Faustregel in vielen europäischen Staaten etabliert) erscheint durchaus als ambivalent. Für eine Reduzierungsquote spricht, dass nur durch ein ehrgeiziges Reduzierungsziel eine Dynamik bei der Umsetzung der Messergebnisse in Maßnahmen zum Bürokratieabbau zu erzielen ist. Ohne dem direkt zu widersprechen ist zugleich zu bedenken, dass mit der Formulierung von Reduzierungszielen ein politischer Druck entsteht, diese Reduzierungsziele auch unbedingt zu erreichen. Dieser Druck ist ja gewollt, um Reduzierungsmaßnahmen zu aktivieren, er führt aber auch zu Anreizen zum „kreativen“ Umgang mit Daten und Zahlen. Als Gegengewicht hierzu kommen neben Mechanismen und Institutionen der regierungsinternen Steuerung auch konkurrierenden Messungen, beispielsweise durch Interessenvertreter beauftragt, eine wichtige Rolle zu.

Insgesamt sehen wir aber in dem Effekt einer Stärkung der Generalisten und Regulierungsskeptikern im politischen Regulierungsprozess die Chance dieses Instruments, und nicht in einer ohnehin unmöglichen „objektiven“ Messung von Bürokratie. Dagegen ist die Hoffnung und Erwartung, dass Instrumente einer „besseren Rechtsetzung“ – wie beispielsweise umfangreiche Gesetzesfolgenabschätzungen, Evaluationen, abstrakte Qualitätskriterien „guter Regulierung“ – vor oder jenseits des politischen Spiels wirken (also dort, wo angeblich „vernünftige Sachexperten“ mit der Angelegenheit befasst sind und nicht interessengeleitete Politiker), letztlich eine gefährliche technokratische Illusion, die die Realitäten des demokratischen politischen Prozesses missachtet. Über die Notwendigkeit staatlicher Regulierung wird bei uns politisch entschieden, wie denn sonst? Dabei angewandte Instrumente müssen dahingehend durchdacht und eingesetzt werden, wie sie den politischen Prozess beeinflussen, wie sie in der Interaktion zwischen Akteuren wirken, die versuchen, ihre Interessen durchzusetzen, und welche Anreize sie bei den Akteuren auslösen, deren Interessenlage veränderbar ist. Es geht darum, den Prozess der Regulierung zu verändern, nicht darum, ihn durch technokratische Instrumente zu ersetzen. Wenn endlich auch in Deutschland anerkannt würde, dass Entbürokratisierung und Deregulierung politische Prozesse sind, und Reformmaßnahmen daher an den Interessen politischer Akteure ansetzen müssen, wäre viel gewonnen. Dann könnten wir endlich dem ewigen Recycling technokratischer Instrumente, die seit Jahren bekannt sind und seit Jahren nicht wirken, enttrinnen.

Anhang

Tabellen und Abbildungen

Tabelle A.1: Anteil der Beschäftigten im öffentlichen Dienst in % der Erwerbspersonen im internationalen Vergleich

	Deutschland	Frankreich	Dänemark	USA
1991	13,3	-	-	14,1
1992	13,2	-	-	14,1
1993	12,8	-	-	14,1
1994	12,5	-	-	14,1
1995	12,2	-	-	14,0
1996	11,9	-	-	14,0
1997	11,6	18,1	22,6	13,8
1998	11,3	18,3	22,8	13,9
1999	11,0	18,3	22,6	13,9
2000	10,7	-	22,6	14,1
2001	-	-	23,1	-

QUELLE: OECD Highlights of Public Sector Pay and Employment Trends: 2002 Update

Tabelle A.2: Beschäftigte im öffentlichen Dienst pro 100 Einwohner

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2004
Bund	0,9	0,9	0,9	1,0	0,7	0,7	0,6	0,6
Länder	2,2	2,6	3,0	3,1	2,4	3,0	2,8	2,6
Gemeinden/Gv.	1,5	1,7	1,9	2,0	1,6	2,1	1,8	1,6
Zweckverbände	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Deutsche Bundes-	0,7	0,7	0,6	0,5	0,3	0,1	0,1	0,1
Reichsbahn ¹⁾								
Deutsche Bundes-	0,8	0,8	0,8	0,9	0,7	0,0	0,0	0,0
post ²⁾								
Insgesamt Unmit-	6,1	6,8	7,2	7,5	5,8	6,0	5,4	4,9
telbarer öffentlicher								
Dienst								
Mittelbarer öffentli-	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3	0,5	0,6	0,7
cher Dienst								
Insgesamt	6,4	7,2	7,6	7,9	6,2	6,6	6,0	5,7

1) Ab 1994 Bundeseisenbahnvermögen.

2) Ab 1995 durch Privatisierung aus dem öffentlichen Dienst ausgeschieden.

QUELLE: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 6, 2005

Tabelle A.3: Anteil der Beschäftigten im öffentlichen Dienst an allen Erwerbspersonen (%)

(Labour force)

	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2004
Bund	1,4	1,9	2,1	2,1	2,1	2,0	1,8	1,4	1,2	1,2
Länder	3,8	4,3	5,1	6,0	6,6	6,6	6,2	6,1	5,6	5,2
Gemeinden/Gv.	2,7	3,1	3,5	4,0	4,2	4,2	4,2	4,3	3,7	3,3
Zweckverbände	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Deutsche Bundes-/ Reichsbahn ¹⁾	1,9	1,7	1,6	1,6	1,2	1,0	0,8	0,3	0,2	0,1
Deutsche Bundespost ²⁾	1,5	1,6	1,8	1,8	1,8	1,9	1,7	0,0	0,0	0,0
Insgesamt Unmittelbarer	11,4	12,7	14,1	15,6	16,0	15,8	14,9	12,3	11,0	10,0
öffentlicher Dienst										
Mittelbarer öffentlicher	0,6	0,6	0,7	0,8	0,8	0,8	0,8	1,1	1,2	1,5
Dienst										
Insgesamt	12,0	13,3	14,8	16,4	16,8	16,7	15,7	13,4	12,2	11,5

1) Ab 1994 Bundeseisenbahnvermögen.

2) Ab 1995 durch Privatisierung aus dem öffentlichen Dienst ausgeschieden.

QUELLE: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 6, 2005

Tabelle A.4: Anteil der Beschäftigten im öffentlichen Dienst an allen Erwerbstätigen (%)

	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2004
Bund	1,4	1,9	2,1	2,2	2,1	2,2	2,0	1,5	1,4	1,4
Länder	3,8	4,3	5,1	6,3	6,8	7,2	6,6	6,8	6,2	5,9
Gemeinden/Gv.	2,7	3,1	3,5	4,1	4,3	4,6	4,4	4,8	4,1	3,7
Zweckverbände	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Deutsche Bundes-/ Reichsbahn ¹⁾	1,9	1,7	1,6	1,6	1,3	1,1	0,9	0,3	0,2	0,2
Deutsche Bundespost ²⁾	1,6	1,6	1,8	1,9	1,9	2,0	1,8	0,0	0,0	0,0
Insgesamt Unmittelbarer	11,5	12,8	14,2	16,2	16,5	17,3	15,9	13,7	12,1	11,4
öffentlicher Dienst										
Mittelbarer öffentlicher	0,6	0,6	0,7	0,8	0,8	0,9	0,9	1,2	1,3	1,7
Dienst										
Insgesamt	12,0	13,4	14,9	17,0	17,3	18,2	16,8	14,9	13,4	13,1

1) Ab 1994 Bundeseisenbahnvermögen.

2) Ab 1995 durch Privatisierung aus dem öffentlichen Dienst ausgeschieden.

QUELLE: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 6, 2005

Tabelle A.5: Beschäftigte im öffentlichen Dienst in 1.000

	1950	1955	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2004
Bund	63,3	116,9	363,5	499,3	543,7	568,5	567,0	579,9	575,9	546,3	502,0	492,7
Länder	739,9	881,9	1006,6	1152,5	1334,3	1623,8	1823,4	1914,8	1935,0	2453,4	2273,3	2116,1
Gemein-												
den/Gv.	574,0	648,8	713,8	829,2	920,1	1064,9	1156,7	1221,0	1304,9	1735,6	1502,2	1327,2
Zweckver-												
bände	0,0	0,0	19,7	22,8	27,2	32,4	40,2	47,9	53,1	65,9	69,8	65,0
Deutsche												
Bundes-/												
Reichs-	528,8	503,4	495,7	462,4	409,2	422,8	341,5	297,8	249,8	119,8	73,6	55,0
bahn ¹⁾												
Deutsche												
Bundes-	293,8	359,2	407,0	430,5	457,6	489,4	501,8	536,9	537,2	0,0	0,0	0,0
post ²⁾												
Insgesamt												
Unmittel-												
barer öf-	2199,8	2510,2	3006,3	3396,7	3692,2	4201,8	4430,5	4598,3	4655,9	4921,1	4420,9	4056,1
fentlicher												
Dienst												
Mittelbarer												
öffent-												
licher	82,1	122,0	148,0	162,0	183,0	217,9	226,6	245,4	264,1	449,9	488,0	613,8
Dienst												
Insgesamt	2281,9	2632,2	3154,3	3558,7	3875,2	4419,7	4657,1	4843,7	4920,0	5371,0	4908,9	4669,9

1) Ab 1994 Bundeseisenbahnvermögen.

2) Ab 1995 durch Privatisierung aus dem öffentlichen Dienst ausgeschieden.

QUELLE: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 6, 2005

Tabelle A.6: Personal (Planstellen) ausgewählter Bundesministerien

	Bundeskanzler- amt	Auswärtiges Amt	Bundesminister- ium des Innern	Bundesminister- ium der Justiz	Bundesminister- ium der Finanzen
1955	k.A.	1.166	860	k.A.	1.244
1960	595	1.213	796	k.A.	1.278
1965	213	1.446	831	379	1.294
1970	395	2.222	1.322	517	1.743
1975	442	1.648	1.382	631	1.765
1980	477	1.645	1.404	636	1.683
1985	483	1.633	1.351	614	1.639
1990	485	1.733	1.136	588	1.668
1995	501	1.914	1.621	726	2.150
2000	530	2.029	1.280	631	2.170
2005	465	2.159	1.419	647	2.116

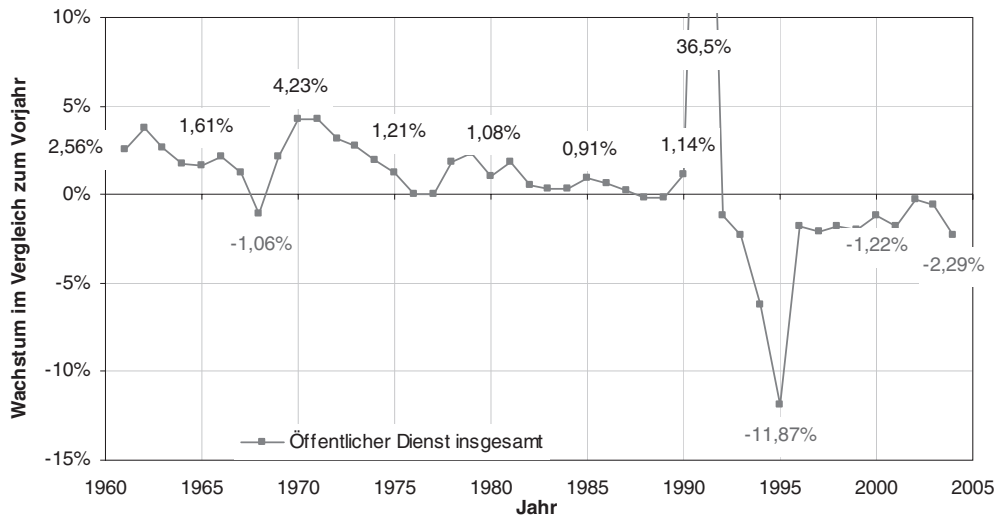
QUELLE: Bundeshaushaltspläne 1955-2005, eigene Auswertung

Tabelle A.7: Beschäftigte (Vollzeitäquivalente) des öffentlichen Dienstes am 30.06.2004 nach Aufgabenbereichen und Beschäftigungsbereichen

Fkz ¹⁾	Aufgabenbereich (Haushaltssystematik 2001)	Insgesamt
0	Allgemeine Dienste	1 475 690
01	Politische Führung und zentrale Verwaltung	348 549
011	dar.: Politische Führung	93 700
012	Innere Verwaltung	184 433
014	Statistischer Dienst	8 996
016	Hochbauverwaltung	57 680
02	Auswärtige Angelegenheiten	8 188
03	Verteidigung	295 924
031	dar.: Bundeswehrverwaltung	108 377
032	Deutsche Verteidigungsstreitkräfte	186 463
04	Öffentliche Sicherheit und Ordnung	417 592
041	dar.: Bundesgrenzschutz	37 960
042	dar.: Polizei	268 275
041+042	dar.: Bundesgrenzschutz und Polizei	306 236
05	Rechtsschutz	175 497
052	dar.: Ordentliche Gerichte und Staatsanwaltschaften	118 238
06	Finanzverwaltung	229 940
1	Bildungswesen, Wissenschaft, Forschung, kulturelle Angelegenheiten	1 259 484
11/12	dar.: Allgemeinbildende und berufliche Schulen	781 811
13	Hochschulen	356 315
131	dar.: Universitäten	165 740
132	Hochschulkliniken	151 201
16/17	1) Wissenschaft, Forschung, Entwicklung außerhalb der Hochschulen	24 757
2	Soziale Sicherung, soziale Kriegsfolgeaufgaben, Wiedergutmachung	583 096
3	Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung	304 676
312	dar.: Krankenhäuser und Heilstätten	207 616
4	Wohnungswesen, Städtebau, Raumordnung u. kommun. Gemeinschafts- dienste	193 759
5	Ernährung, Landwirtschaft und Forsten	26 429
6	Energie- und Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen	33 313
7	Verkehrs- und Nachrichtenwesen	91 757
8	Wirtschaftsunternehmen	142 885
0 - 8	Insgesamt	4 111 087

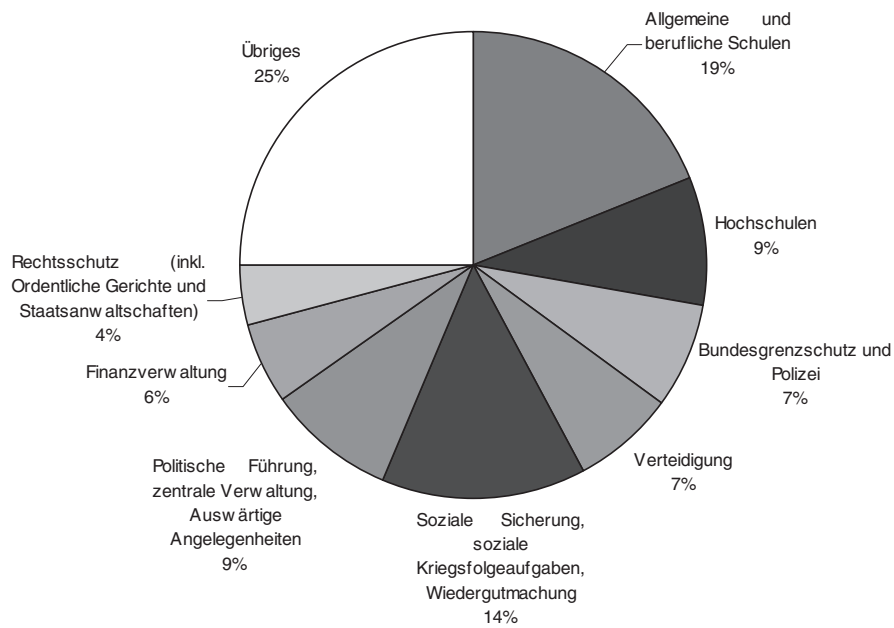
¹⁾ Die Aufgabenbereiche folgen den Funktionskennziffern des Haushaltes

QUELLE: Statistisches Bundesamt Fachserie 14, Reihe 6, 2005



QUELLE: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 6, 2005;

Abbildung A.1: Wachstumsraten der Beschäftigung im öffentlichen Dienst (absolute Zahlen)



QUELLE: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 6, 2005

Abbildung A.2: Beschäftigte des öffentlichen Dienstes in ausgewählten Aufgabenbereichen 2004 in % der Gesamtbeschäftigten

Tabelle A.8: Gesetzgebungstätigkeit in Deutschland und Frankreich

Deutschland			Frankreich		
Legislaturperiode ¹⁾		Verabschiedete Gesetze	Legislaturperiode	Verabschiedete Gesetze	
-	-	-	1958 - 1962	320	
-	-	-	1962 - 1967	461	
-	-	-	1967 - 1968	94	
-	-	-	1968 - 1973	526	
8. WP	1976- 1980	354	1973 - 1978	638	
10. WP	1983 - 1987	320	1978 - 1981	275	
11. WP	1987 -1990	369	1981 - 1986	551	
12. WP	1990 - 1994	507	1986 - 1988	187	
13. WP	1994 -1998	566	1988 - 1993	455	
14. WP	1998 - 2002	559	1993 - 1997	449	
15. WP	2002 - 2005	400	1997 - 2002	488	
Gesamt	1987-2005	2401	Gesamt	1988 - 2002	1392

¹⁾ Ab 12. Wahlperiode gesamtdeutscher Bundestag; die verkürzte 9. Wahlperiode wurde nicht berücksichtigt

QUELLE: Ismayr (2007 i.E)

Tabelle A.9: Gesetzgebungstätigkeit im Vereinigten Königreich und in Schweden

Vereinigtes Königreich		Schweden		
Sitzungsjahr	Gesetze	Jahr	Gesetze	
1988 - 1989	55	1988	59	
1989 - 1990	46	1989	45	
1990 - 1991	46	1990	70	
1991 - 1992	69	1991	66	
1992 - 1993	61	1992	85	
1993 - 1994	52	1993	70	
1994 - 1995	41	1994	72	
1995 - 1996	54	1995	54	
1996 - 1997	63	1996	50	
1997 - 1998	69	1997	46	
1998 - 1999	49	1998	70	
1999 - 2000	35	1999	61	
2000 - 2001	45	2000	46	
2001 - 2002	25	2001	36	
2002 - 2003	44	2002	26	
2003 - 2004	45	2003	38	
2004 - 2005	38	2004	41	
Gesamt	1988 - 2005	Gesamt	1988 -2004	935

QUELLEN: Schweden: Svensk författningssamling, eigene Zusammenstellung; Vereinigtes Königreich: Office of Public Sector Information: Acts of the UK Parliament 1988-2005.

Tabelle A.10: Bestand und Entwicklung von DIN-Normen

Jahr	Bestand an DIN Normen	davon im jeweiligen Jahr neu erschienen
2005	29.583	2.484
2000	25.560	2.432
1995	23.476	1.842
1990	20.988	1.425
1985	20.566	1.473
1980	18.739	1.655
1975	15.299	1.592
1970	11.276	572
1965	10.149	387
1960	9.452	368
1955	8462	647

QUELLE: Geschäftsberichte 1953-2005 des DIN- Deutschen Instituts für Normung e.V

Literaturverzeichnis

- Bertelsmann Stiftung (2006): Standort-Check Deutschland 1/2006, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Bertelsmann Stiftung/Rambøll Management (2006): Informationskostenmessung EU-Benchmark und Gold-Plating-Analyse auf Basis des Standardkostenmodells. Juni 2006, http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/Ergebnisbericht_dt_Gold-Plating_060830_BST.pdf
- BMF (Bundesministerium der Finanzen) (2006): Monatsbericht des BMF, März 2006.
- Bundesministerium des Innern (Hg.) (2006): Der öffentliche Dienst in Deutschland, Berlin.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stefan/Kuhlmann, Sabine (2006): Ergebnisse und Wirkungen kommunaler Verwaltungsmodernisierung in Deutschland – eine Evaluation nach zehn Jahren Praxiserfahrung. In: Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank (Hrsg.): Politik und Verwaltung. Politische Vierteljahresschrift (Sonderheft 37), Wiesbaden: VS Verlag, S. 151-184.
- Clemens, Reinhard/Kokalj, Lubja/Hauser, Hans-Eduard (1995): Bürokratie – Ein Kostenfaktor. Eine Belastungsuntersuchung bei mittelständischen Unternehmen, Schriften zur Mittelstandsforschung Nr. 66 NF, Stuttgart.
- Dieckmann, Raimar (2006): Better Regulation in Germany. National Experiences and Conclusions for Poland. Deutsche Bank Research, Präsentation, www.dbresearch.de/PROD/DBR_INTERNET_DE-PROD/PROD0000000000_200954.pdf.
- Enste, Dominik, H./Hardege, Stefan (2006): IW-Regulierungsindex. Methodik, Analysen und Ergebnisse eines internationalen Vergleichs. IW-Analysen, Forschungsberichte aus dem Institut der deutschen Wirtschaft, Köln: Institut der deutschen Wirtschaft.
- Fischer, Tina (2006): Quick Scan in Brandenburg. Brandenburgische Gesetze und Verordnungen auf dem Prüfstand. Handout zur Präsentation am 20. September 2006, Potsdam.
- Fliedner, Ortlieb (2001): Gute Gesetzgebung: welche Möglichkeiten gibt es, bessere Gesetze zu machen?, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Ganghof, Steffen (2004): Wer regiert die Steuerpolitik? Einkommensteuerreform zwischen internationalem Wettbewerb und nationalen Verteilungskonflikten, Frankfurt a.M.

- Gwartney, James/Lawson, Robert/Easterly, William (2006): Economic Freedom of the World 2006 Annual Report, Vancouver (B.C.): Fraser Institute.
- Hood, Christopher/Lodge, Martin (2006): The Politics of Public Service Bargain. Reward, Competency, loyalty – and Blame, Oxford
- Hood, Christopher/Lodge, Martin/Clifford, Christopher (2002): Civil Service Policy-Making Competencies in the German BMWi and British DTI. A study conducted for the Industry Forum in Association with the Smith Institute. CARR, <http://www.lse.ac.uk/collections/CARR/pdf/CivilServicePolicymakingMainReport.pdf>
- Höppner, Martin (2004): Unternehmensmitbestimmung unter Beschuss: Die Mitbestimmungsdebatte im Licht der sozialwissenschaftlichen Forschung. MPIFG Discussion Paper 04/8, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/abstracts/dp04-8.html>
- Icks, Anette/Wallau, Frank/Fischer-Steegen, Heide/Richter, Michael/Schorn, Michael (2006): Ermittlung bürokratischer Kostenbelastungen in ausgewählten Bereichen. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, Bonn: Institut für Mittelstandsforschung Bonn.
- Ismayr, Wolfgang (Hrsg.) (2007): Gesetzgebung in den Staaten der Europäischen Union, Wiesbaden.
- Jann, Werner (2004): Verwaltungsmodernisierung auf Bundesebene. In: ders. u.a., Status-Report Verwaltungsreform. Eine Zwischenbilanz nach zehn Jahren, Berlin: Edition Sigma, S. 100-111.
- Jann, Werner (2005a): Bürokratieabbau: Über einige Missverständnisse der aktuellen Debatte“. In: Wirtschaftsdienst, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 85 (10), S. 627-631.
- Jann, Werner (2005b): Neues Steuerungsmodell. In: Blanke, Bernhard/Bandemer, Stephan von/Nullmeier, Frank/Wewer, Göttrick (Hrsg.): Handbuch zur Verwaltungsreform. 3. Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 74-84.
- Jann, Werner/Wegrich, Kai/Fleischer, Julia/Hustedt, Thuriid/Tiessen, Jan (2005): Bürokratieabbau Ostdeutschland. Studie im Auftrag des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung, Bonn
- Jann, Werner/Wewer, Göttrick (1998): Helmut Kohl und der „schlanke Staat“. Eine veraltungspolitische Bilanz. In: Wewer, Göttrick (Hrsg.): Bilanz der Ära Kohl. Christlich-liberale Politik in Deutschland 1982-1998, Opladen, S. 229-266.
- Jones, Clive (2004). Regulatory creep: myths and misunderstandings. In: Risk & Regulation 8, S. 6.

- Hassel, Anke (2006): Die Modernisierung des Deutschen Modells. In: Berliner Republik 1/2006, S. 35-40.
- Kaufmann, Daniel/Kraay, Aart/Mastruzzi Massimo (2005): „Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996–2004.“ World Bank Policy Research Working Paper 3630, Washington, DC.
- Kay, Ronny (2005): Bürokratieabbau in den Niederlanden. Quantitative Verfahren zur Bewertung von bürokratischen Lasten – Eine Analyse des Standard-Kosten-Modells im Kontext der regulierungspolitischen Agenda zur Reduzierung der Informationsbefolgungskosten für Unternehmen. Arbeitspapiere des Lehrstuhls Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation (Heft 1), Universität Potsdam, [http://www.uni-potsdam.de/u/ls_verwaltung/onlinepaper/docs/ Kay__Buerokratiekostenmessung.pdf](http://www.uni-potsdam.de/u/ls_verwaltung/onlinepaper/docs/Kay__Buerokratiekostenmessung.pdf)
- Kayser, Gunther/Clemens, Reinhard/Schorn, Michael/Wolter, Hans-Jürgen (2004): Bürokratiekosten kleiner und mittlerer Unternehmen. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit, Bonn: Institut für Mittelstandsforschung.
- Koch, Philippe (2003): Regulierungsdichte: Entwicklung und Messung. In: Staatssekretariat für Wirtschaft (Hrsg): Strukturberichterstattung Nr. 18, Bern, SECO.
- KPMG (2006): Standard-Kosten-Messung der bürokratischen Belastungen von Vertragsärzten im Bereich der Kassenärztlichen Vereinigung Westfalen-Lippe Dortmund, November 2006.
- Kroker, Rolf/Lichtblau, Karl/Röhl, Klaus-Heiner (2003): Bürokratieabbau. Abbau von Bürokratie in Deutschland. Mehr als die Abschaffung von Einzelvorschriften. Gutachten für den Gemeinschaftsausschuss der Deutschen Gewerblichen Wirtschaft, Köln: Institut der deutschen Wirtschaft Köln Consult GmbH.
- Ledergerber, Urs/Haering, Barbara/Koch, Peter/Kälin, Roland/Eigenmann, Ruth (1998): Regelungsdichte nach Branchen. Ein Indikator zur Messung der Regulierungslast bei kleinen und mittleren Unternehmen, Reihe Strukturberichterstattung des BWA, Bern.
- Lopez-Claros, Augusto/Porter, Michael E./Schwab, Klaus (2005): Global Competitiveness Report 2005-2006, Policies Underpinning Rising Prosperity, Basingstoke: Palgrave Macmillan [for] World Economic Forum.
- Mayntz, Renate (1980): Gesetzgebung und Bürokratisierung. Wissenschaftliche Auswertung der Anhörung zu Ursachen einer Bürokratisierung in der öffentlichen Verwaltung. Durchgeführt im Auftrag des Bundesministerium des Innern, Köln.

- Miles, Marc A./Holmes, Kim R./O'Grady, Mary Anastasia /Eiras, Ana Isabel/Schaefer, Brett D./Kim, Anthony B. (2006): 2006 Index of Economic Freedom, Washington (D.C.): The Heritage Foundation.
- NAO (National Audit Office) (2006): Evaluation of Regulatory Impact Assessments 2005-06. Report by the Comptroller and Auditor General. HC 1305 Session 2005–2006, 28. June 2006, http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/05-06/05061305.pdf
- OECD (2002): Highlights of Public Sector Pay and Employment Trends: 2002 Update. PUMA/HRM (2002)7, Human Resources Management (HRM), Working Party Meeting OECD Headquarters, Paris, 7-8 October 2002.
- OECD (2003): From Red Tape to Smart Tape: Administrative Simplification in OECD Countries, Paris: OECD.
- Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert (2004): Public Management Reform. A Comparative Analysis. Second Edition, Oxford.
- Skambracks, Daniel (1999): Gründungsbremse Bürokratie. Eine empirische Studie auf Basis des DtA-Gründerpanels. Wissenschaftliche Reihe – Band 13, Bonn: Deutsche Ausgleichsbank.
- Stäglich, Reiner/Pfeiffer, Ingo/Stephan, Andreas (2006): Die Bedeutung der Belastung der Wirtschaft durch amtliche Statistiken, DIW Berlin: Politikberatung kompakt.
- Statistisches Bundesamt (2005): Fachserie 14, Reihe 6. Finanzen und Steuern, Personal des öffentlichen Dienstes. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Wegrich, Kai/Jann, Werner/van Stolk, Christian/Shergold, Miriam (2005): Wirksamkeit von Sunset Legislation und Evaluationsklauseln. Gutachten im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/xcms_bst_dms_15600_2.pdf.
- Wollmann, Hellmut (2000): Comparing Institutional Development in Britain and Germany. (Persistent) Divergence or (Progressive) Convergence? In: Wollmann, Hellmut/Schröter, Eckhard (Hrsg.): Comparing Public Sector Reforms in Britain and Germany: Key Traditions and Trends of Modernisation, Aldershot: Ashgate, S. 79-101.
- World Bank (2003): Doing Business in 2004. Understanding Regulation, Washington: The World Bank, <http://rru.worldbank.org/Documents/DoingBusiness/2004/DB2004-full-report.pdf>
- World Bank (2004): Doing Business in 2005. Removing Obstacles to Growth, Washington: The World Bank, <http://www.doingbusiness.org/documents/DoingBusiness2005.pdf>

World Bank (2005): Doing Business in 2006. Creating Jobs, Washington: The World Bank, http://www.doingbusiness.org/documents/DoingBusiness2006_fullreport.pdf

World Bank (2006): Doing Business in 2007. How to reform. Washington: The World Bank.

