

Entbürokratisierung für die Bürgergesellschaft

Ortlieb Fliedner

- Mit den Leitbildern Bürgergesellschaft und aktivierender Staat soll das bürgerschaftliche Engagement anerkannt, unterstützt und gefördert werden. Bisher wird auf Grund dieser Leitbilder nur gefordert, dass der Staat bürgerschaftliches Engagement nicht durch unnötige bürokratische Auflagen reglementieren und hemmen soll. Aus diesen Leitbildern müssen jedoch weiter reichende Konsequenzen gezogen werden.
- Bürokratischer Aufwand oder bürokratische Lasten, die den Bürgern durch Gesetze oder Verwaltungsabläufe abverlangt werden und die vermieden werden könnten, d.h., unnötig sind, verärgern die Bürger, lassen sie auf den Staat schimpfen und können bis zur Staatsverdrossenheit führen. Statt zu motivieren, demotiviert der Staat mit solchen unnötigen Bürokratielasten die Bürgerinnen und Bürger, sich für Belange des Gemeinwesens zu engagieren.
- Ein Staat, der öffentliches Engagement der Bürgerinnen und Bürger fördern möchte, muss daher generell dafür Sorge tragen, dass den Bürgern durch staatliches Handeln keine solchen unnötigen Belastungen auferlegt werden. Um dieser Forderung gerecht zu werden, muss der Staat vorhandene unnötige Bürokratielastungen der Bürgerinnen und Bürger aufspüren und beseitigen und er muss sicherstellen, dass bei neuen Gesetzen keine neuen vermeidbaren Belastungen für die Bürger entstehen.
- Mit dem Konzept, alle gesetzlichen Informationspflichten zu erfassen und nach dem Standardkosten-Modell zu messen, das zur Entlastung der Unternehmen entwickelt wurde, wird nur ein geringer Teil der unnötigen Bürokratielastungen der Bürgerinnen und Bürger erfasst. Wesentliche Bürokratielasten, die vermeidbar sind, werden vor allem durch die Analyse typischer Lebenssachverhalte aufgespürt.
- Eine der Hauptursachen für unnötige Belastungen der Bürger ist, dass Gesetzgebung und Verwaltung das Denken und Handeln in engen festgelegten Zuständigkeitsgrenzen zum obersten Prinzip erhoben haben. Staatliche Zuständigkeiten decken sich aber nur in den seltensten Fällen mit den realen Lebenssachverhalten und ihren typischen Abläufen. Das hat zur Folge, dass auf einen zusammengehörenden Lebenssachverhalt auf Grund mehrerer unterschiedlicher Zuständigkeiten regelnd eingegriffen werden kann und auch wird. Diese unterschiedli-

chen Regelungen werden oft nicht ausreichend koordiniert und inhaltlich abgestimmt und führen deshalb zu unnötigen Belastungen der Bürgerinnen und Bürger.

- Für Unternehmen wurde die Idee entwickelt, dass z.B. bei der Errichtung einer Anlage ein einziger Ansprechpartner in der Verwaltung vorhanden ist, der alle erforderlichen Genehmigungen und Bescheide intern koordiniert (one-stop-shop). Die EU-Dienstleistungsrichtlinie hat diese Forderung im Hinblick auf Dienstleistungserbringer ab Ende 2009 zu verbindlichem Recht gemacht. Auch für die Bürgerinnen und Bürger sollte es für einen zusammenhängenden Lebenssachverhalt nur eine Anlaufstelle in einer Verwaltung geben, die dann die Koordinierung innerhalb der öffentlichen Verwaltungen vornehmen muss.
- Ein aktivierender Staat sollte die Möglichkeiten der IT stärker als bisher dazu nutzen, das Leben der Bürgerinnen und Bürger zu erleichtern. Während auf der kommunalen Ebene dies schon geschieht, wurden auf der Bundesebene diese Möglichkeiten vor allem dazu genutzt, die Bürger stärker zu kontrollieren und den Gesetzesvollzug für die Verwaltungen zu vereinfachen. Der angestrebte selbständige Aufbau eines elektronischen Personenstandsregisterverbundes neben dem bereits bestehenden elektronischen Verbund der Melderegister, die dieselben Daten speichern wie die Personenstandsregister, ist ein besonders negatives Beispiel für die mangelnde Nutzung der Möglichkeiten der IT zugunsten der Bürgerinnen und Bürger.

I. Folgen des Leitbildes Bürgergesellschaft und aktivierender Staat

In seiner Analyse „Leitbild Lebendige Bürgergesellschaft“ resümiert Michael Bürsch, der im 14. Deutschen Bundestag die Enquetekommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ leitete, die Konsequenzen, die aus einem Leitbild Bürgergesellschaft gezogen werden sollten: „Stärkung der Bürgergesellschaft bedeutet, dass die Spielregeln der Bürgergesellschaft – Selbstorganisation, Freiwilligkeit, Eigenverantwortung, Vertrauen und gegenseitige Unterstützung – für alle gesellschaftlichen Lebensbereiche normative, maßstäbliche Kraft gewinnen. Sie erfordert von Seiten der Wirtschaft Unternehmen, die sich dem Gemeinwesen gegenüber verantwortlich verhalten. **Sie erfordert einen Staat, der bürgerschaftliches Engagement nicht durch unnötige bürokratische Auflagen reglementiert und hemmt, sondern schützt, anerkennt und ermöglicht.** Und sie erfordert bürgerschaftliche Organisationen, die den Engagierten

optimale Mitbestimmungsmöglichkeiten geben und intern mehr Demokratie wagen.

Es geht um ein neues Verhältnis von Staat und Gesellschaft, das nicht in Kategorien staatlicher Planung und Steuerung von gesellschaftlichen Prozessen definiert wird, sondern im Sinne einer neuen, kooperativen und partnerschaftlichen Verantwortungsteilung. Daher stellt die **Öffnung der staatlichen Institutionen und Entscheidungsprozesse für bürgerschaftliche Mitwirkung** eine der wichtigsten engagementpolitischen Aufgaben in Bund, Ländern und Kommunen dar.“¹

Entbürokratisierung wird in diesem Kontext also nur auf das unmittelbare bürgerschaftliche Engagement bezogen, das nicht durch unnötigen bürokratischen Aufwand gehindert oder beein-

1 Bürsch 2006, Hervorhebung vom Verfasser.

trächtigt werden soll. Bürgergesellschaft und aktivierender Staat erfordern aber auch eine umfassende **Vermeidung unnötiger Bürokratiebelastungen** der Bürger.

Die Entsprechung zum Leitbild Bürgergesellschaft ist das Leitbild des aktivierenden Staates, der aktive Bürgerinnen und Bürger haben möchte, die sich über ihre privaten Interessen hinaus für öffentliche Belange interessieren und engagieren. Das bedeutet, dass er nicht nur bürgerschaftliches Engagement unmittelbar fördert, sondern dass er auch Beteiligungsmöglichkeiten schafft und darüber hinaus die Menschen in die Lage versetzt, ihre Bedürfnisse zu artikulieren und an Problemlösungen mitzuwirken (Bürsch 2008, S. 12). Dieses Leitbild des aktivierenden Staates wird allerdings erheblich beeinträchtigt, ja sogar konterkariert, wenn die Gesetze, die der Staat erlässt, den Bürgern Lasten oder Aufwand aufbürden, die von den gesetzlichen Zwecken und Zielen gar nicht gefordert werden, also unnötig sind. Das gleiche gilt, wenn die Verwaltungen, die die Gesetze ausführen und die in den Augen der Bürger vor allem den Staat repräsentieren, durch die Organisation der Verwaltungsabläufe und Verwaltungsverfahren den Bürgern unnötiges Tun abfordern, das sie Zeit und Geld kostet.

An zwei alltäglichen Lebenssachverhalten soll dies verdeutlicht werden.

Unnötige bürokratische Belastungen bei der Eheschließung. Wenn ein Paar die Ehe schließen möchte, muss es dies beim Standesamt anmelden. In manchen Rathäusern spielt sich dann folgender Sachverhalt ab: Das heiratswillige Paar begibt sich zum Standesamt, Zimmer 6, erklärt der Standesbeamtin, dass sie heiraten wollen, und fragt, welche Formalitäten und Nachweise erforderlich seien. Obwohl beide ihren Personalausweis vorlegen, der ihre derzeitigen Anschriften enthält, sollen sie noch eine Melde-

bescheinigung beibringen. Die Standesbeamtin erklärt ihnen, dass sie diese Meldebescheinigung zwei Zimmer weiter im Meldeamt, Zimmer 8, erhalten. Beide gehen also dorthin und bekommen nach Zahlung einer Gebühr von je 5 Euro eine Meldebescheinigung ausgestellt. Mit dieser Bescheinigung gehen sie zurück zur Standesbeamtin und setzen die Anmeldung der Eheschließung fort. Später erfahren sie allerdings, dass das Standesamt elektronisch auf die Daten des Meldeamtes, nämlich auf das Melderegister, zugreifen kann. Die Standesbeamtin hätte also in ihrer Gegenwart das Melderegister einsehen und ihnen den Gang zum Meldeamt sowie die Wartezeit dort ersparen können.

Dass sie dennoch selbst zum Meldeamt gehen mussten, können beide selbstverständlich nur als „bürokratische Schikane“ empfinden.² Darüber hinaus ist für sie nicht einsehbar, warum das staatliche Ausweispapier Personalausweis nicht ausreicht, um ihre Identität und ihren Wohnsitz nachzuweisen. Standesamt und Meldeamt sind für unser Paar Repräsentanten des Staates. Zurück bleibt auf Grund dieses Erlebnisses anlässlich ihrer Eheschließung, dass der Staat die Bürger schikaniert, indem er Dinge von ihnen verlangt, die überflüssig sind und zudem noch Kosten und Aufwand verursachen. Ärger über einen solchen Staat ist natürlich.

Unnötiger Aufwand beim Antrag auf einen Wohnberechtigungsschein und auf Wohngeld: Unser frisch getrautes Paar möchte nun gerne zusammenziehen. Da beide nicht sehr viel Geld verdienen, suchen sie eine Sozialwohnung. Hierzu benötigen sie einen Wohnberechtigungsschein. Neben

2 In vielen Gemeinden sieht der Standesbeamte allerdings bereits heute selbst das Melderegister ein, druckt die Meldebescheinigung aus und fügt sie den Heiratsunterlagen bei. Für diese Amtshandlung wird aber weiterhin eine Gebühr verlangt. Tatsächlich ist die gesamte Meldebescheinigung für Zwecke der Eheschließung überflüssig. S. Fliedner 2008, S. 25f.

einer Meldebescheinigung³ müssen beide umfangreiche Einkommensnachweise vorlegen, d.h., sie müssen alle Einkünfte aus den letzten zwölf Monaten nachweisen.

Mit dem Wohnberechtigungsschein finden sie bald eine Sozialwohnung und beantragen nun zu der von ihnen zu zahlenden Miete Wohngeld. Jetzt müssen sie zu einer anderen Stelle ihrer Gemeinde gehen. Diese verlangt neben einer Vermieterbescheinigung und einer Mietquittung wiederum umfangreiche Einkommensnachweise. Trotz des Hinweises, dass sie gerade für den Wohnberechtigungsschein alle erforderlichen Einkommensnachweise vorgelegt hätten und ihre Bedürftigkeit amtlich festgestellt worden sei, müssen sie noch einmal alle Unterlagen zum Nachweis ihrer Einkünfte vorlegen.

Wieder wird sich unser Paar heftig über diesen Staat und seine Verwaltung ärgern. Obwohl für den Wohnberechtigungsschein wie für den Bezug von Wohngeld dieselben Einkommensgrenzen maßgebend sind, müssen sie zweimal umfangreiche Unterlagen beibringen, was mit erheblicher Mühe und Zeitaufwand verbunden ist. Und der Arbeitgeber wundert sich, dass innerhalb kürzester Zeit zwei Verdienstbescheinigungen ausgestellt werden müssen. Kann denn innerhalb einer Gemeinde nicht auf die schon vorgelegte Bescheinigung zurückgegriffen werden?

II. Abbau unnötiger Bürokratiebelastungen der Bürger

Der aktivierende Staat, der das Leitbild Bürgergesellschaft ernst nimmt, muss daher vorhandene unnötige Bürokratiebelastungen der Bürger aufspüren und beseitigen und er muss sicherstellen, dass bei neuen Gesetzen solche un-

Die beiden Beispiele, in denen für die Bürger erkennbar auf Grund der Gesetze und der realen Verwaltungsabläufe ihnen unnötige Bescheinigungen und Nachweise abverlangt werden, die sie Zeit und Geld kosten, zeigen anschaulich, wie hier der aktivierende Staat und die Bürgergesellschaft konterkariert werden. Ein solcher Staat, der so mit seinen Bürgern umgeht, sie schikaniert und ihnen unnötige Arbeit macht und unnötige Kosten bereitet, motiviert wohl kaum seine Bürger, sich für öffentliche Aufgaben in diesem Staat zu engagieren.

Konsequenz für den aktivierenden Staat, der die lebendige Bürgergesellschaft stärken und fördern möchte, ist daher, den Bürgern durch seine Gesetze und ihre verwaltungsmäßige Durchführung keine unnötigen Belastungen aufzuerlegen oder abzuverlangen, sondern sich selbst so zu organisieren, dass die gesetzlich gewollten Ziele mit dem geringst möglichen Aufwand für die Bürger erreicht werden können.

Anders ausgedrückt: **Bürgergesellschaft und aktivierender Staat erfordern, dass der Staat in seinen Gesetzen und bei der Durchführung der Gesetze alles unterlässt, was den Bürgern Aufwand verursacht, der nicht zwingend durch die Ziele und Zwecke der gesetzlichen Regelungen gerechtfertigt ist.**

nötigen Bürokratiebelastungen erst gar nicht entstehen.

Seit den 80er Jahren des vorigen Jahrhunderts haben die Bundesregierung und viele Landesregierungen Verwaltungsvereinfachung und Entbürokratisierung zu einem Ziel ihrer Politik erklärt und regelmäßig Entbürokratisierungsprogramme verabschiedet. Schwerpunktmäßig ging

³ Auch diese Meldebescheinigung ist nicht notwendig. S. Fließner 2008, S. 45f.

und geht es bei diesen Programmen in der Regel um die Entlastung der Wirtschaft von bürokratiebedingten Pflichten, die den Unternehmen Kosten verursachen. Beispielhaft hierfür ist das Programm der Bundesregierung „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ vom 26. April 2006. Auf Grund dieses Programms werden alle gesetzlich festgelegten Informationspflichten der Unternehmen erfasst und der damit verbundene Aufwand nach dem Standardkosten-Modell gemessen.⁴ Ziel ist es, bis 2011 diese Pflichten um 25% zu reduzieren.

Im Bericht der Bundesregierung 2008 zur Anwendung des Standardkosten-Modells und zum Stand des Bürokratieabbaus heißt es dazu: „Für die Wirtschaft wurden insgesamt im Rahmen der Bestandsmessung Bürokratiekosten durch Informationspflichten in Höhe von rund 47,6 Milliarden Euro gemessen. Davon entfallen etwa 25,1 Milliarden Euro auf Belastungen durch Informationspflichten, die auf europäischen Vorgaben beruhen. (...) Auf Basis der ermittelten national veranlassten Bürokratielasten für die Wirtschaft von 22,5 Milliarden Euro ergibt sich ein Abbau von rund 29,4 Prozent. Bei den in Höhe von 25,1 Milliarden Euro pro Jahr ermittelten Bürokratiekosten für die Wirtschaft, die auf europäischen und internationalen Vorgaben beruhen, ergibt sich ein Abbau von 2,0 Prozent.“ (S. 18 f. des Berichts).

Entlastungen für die Bürger und Vereinfachungen in den Verwaltungen wurden zunächst ausdrücklich zurückgestellt. Erst 2008 wurde begonnen, Informationspflichten der Bürgerinnen und Bürger zu erfassen. Bei den Bürgern wurde also der gleiche Ansatz wie bei den Unternehmen gewählt, allerdings soll das Standardkosten-Modell bei den Bürgern in modifizierter Form

zur Anwendung kommen. Greifbare Ergebnisse liegen bisher nicht vor.

Im erwähnten Bericht der Bundesregierung 2008 heißt es nur, dass bisher 2.650 Informationspflichten der Bürgerinnen und Bürger erfasst seien und dass die Messung dieser Informationspflichten sukzessive angelaufen sei (S. 12 des Berichts). Im übrigen wird den einzelnen Ministerien bei der Überprüfung weitgehend freie Hand gelassen. „Die Ressorts entscheiden, ob eine Messung nach dem Standardkosten-Modell im Hinblick auf die Identifizierung von unnötigen Bürokratiebelastungen nicht Ziel führend wäre. Über eine zusätzliche Darstellung besonderer Be-/Entlastungsfolgen für einzelne Personengruppen entscheiden die Ressorts im Einzelfall nach eigenem Ermessen.“ (S. 11 des Berichts) Hinter diesen vagen Formulierungen des Berichts und der Aufgabe eines einheitlichen Vorgehens dürften Zweifel stecken, ob der gewählte Ansatz zum Aufspüren von unnötigen Bürokratielasten der Bürger wirklich tragfähig ist. Wie im folgenden zu zeigen sein wird, sind diese Zweifel durchaus berechtigt.

1. Informationspflichtenmessung versus Lebenssachverhaltsanalyse

Die Informationspflichten, die den Unternehmen gesetzlich auferlegt werden, sind zumeist wiederkehrende Pflichten, die in regelmäßigen Abständen erfüllt werden müssen. Sie verursachen den Unternehmen Kosten, die durch Stichproben in Unternehmen mit unterschiedlicher Größe einigermaßen verlässlich für die Gesamtheit der Unternehmen festgestellt werden können. Der Wegfall solcher Informationspflichten führt zu einer dauerhaften und messbaren Kostenentlastung der Unternehmen. Die Messung der Kosten der Informationspflichten für die Unternehmen und die auf dieser Grundlage erfolgende Überprüfung dieser Pflichten, ob sie abge-

⁴ § 2 des Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates vom 14. 08. 2006, BGBl. I. S. 1866.

schafft werden können oder aufrecht erhalten bleiben müssen, ist daher ein sinnvoller Ansatz, um Unternehmen von unnötigem Aufwand zu entlasten.

Bei den Bürgern ist die Situation jedoch eine andere. Regelmäßige wiederkehrende Informationspflichten der Bürger sind – außerhalb des regelmäßigen Bezugs staatlicher Leistungen – eher selten. Die Situationen, in denen der Bürger üblicherweise mit der Verwaltung in Berührung kommt und ihm Informationspflichten durch Gesetze auferlegt sind, ereignen sich zu meist sporadisch oder gelegentlich. Typische Beispiele sind ein Umzug, die Ausstellung eines Personalausweises oder Reisepasses, die Anmeldung eines neuen Autos usw.

Für den Bürger ist in diesen Situationen vor allem wichtig, dass seine Angelegenheiten schnell und ohne unnötigen Aufwand erledigt werden, dass er keine unnötigen Behördengänge machen und keine überflüssige Bescheinigungen beibringen muss. Die Informationspflichten und die mit ihnen verbundenen Kosten decken nur einen kleinen Teil dieser verschiedenen Aspekte ab. Darüber hinaus ist auch die Messung der Informationspflichten der Bürger nicht ohne Probleme.

Die Erfüllung dieser Pflichten erfolgt oft in der Weise, dass die Bürger zur Verwaltung gehen und die gesetzlich erforderlichen Nachweise vorlegen müssen. **Die Messung eines durchschnittlichen Zeitaufwands, wie es das Standardkosten-Modell vorsieht, hat allerdings wenig Aussagekraft.** Denn wie lange es in der Verwaltung dauert, bis der einzelne Fall erledigt ist, insbesondere welche Wartezeiten dem Bürger abverlangt werden, hängt vor allem von der Personalstärke innerhalb einer Verwaltung ab. Das bedeutet zugleich, dass es im Grunde an einem ursächlichen Zusammenhang zwischen der gesetzlich normierten Informationspflicht und

dem zeitlichen Aufwand für die Erfüllung dieser Pflicht fehlt.

All dies zusammengenommen, erweist sich der zur Entlastung der Wirtschaft entwickelte Ansatz bei den Bürgerinnen und Bürgern als wenig Erfolg versprechend, um deren vermeidbare Bürokratiebelastungen aufzuspüren und zu beseitigen.

Mehr Erfolg, durch Gesetze und Verwaltungsabläufe verursachte unnötige Belastungen der Bürger aufzuspüren, verspricht ein Ansatz, der einen typischen Lebensachverhalt zum Ausgangspunkt nimmt und diesen daraufhin untersucht, welcher Aufwand durch Gesetz und Verwaltungsabläufe dem Bürger abverlangt wird. Der so ermittelte Aufwand kann dann im Hinblick auf die Ziele und Zwecke der gesetzlichen Regelung als erforderlich oder nicht erforderlich bewertet werden. Außerdem kann damit auch der Frage nachgegangen werden, ob es Möglichkeiten gibt, die gesetzlichen Ziele und Zwecke auch mit einem geringeren Aufwand für die Bürger zu erreichen.

Die beiden Ansätze im praktischen Vergleich

Am Beispiel des frisch verheirateten Paares, das eine Sozialwohnung sucht, wird anschaulich, zu welchen unterschiedlichen Ergebnissen die beiden dargestellten Ansätze zum Aufspüren von unnötigen Bürokratiebelastungen der Bürger führen.

Erfassung und Messung der Informationspflichten: Die Voraussetzungen für die Erteilung eines Wohnberechtigungsscheins, den das Paar benötigt, um eine Sozialwohnung beziehen zu können, sind im Wohnraumförderungsgesetz geregelt.⁵

5 Das Wohnungsbindungsgesetz regelt die Erteilung des Wohnberechtigungsscheins für den Wohnungsbestand vor dem 1.1.2002. Es verweist inhaltlich aber in vollem Umfang auf die Regelungen des Wohnraumförderungsgesetzes.

Dieses Gesetz regelt allerdings nur die materiell-rechtlichen Voraussetzungen. Für das Verwaltungsverfahren sind allein die Bundesländer zuständig.⁶ Diese legen im einzelnen fest, welche Nachweise erbracht werden müssen, damit der Antrag auf Erteilung eines Wohnberechtigungsscheins von der zuständigen Verwaltung geprüft und beschieden werden kann. Da das Wohnraumförderungsgesetz somit keine Informationspflichten enthält, ist mit dem Ansatz, die Informationspflichten zu erfassen und zu messen, die Prüfung, ob das Wohnraumförderungsgesetz unnötige Belastungen für den Bürger enthält, beendet.

Hinsichtlich des Antrags auf Wohngeld, den das Paar nach dem Bezug der Sozialwohnung stellt, sind die Informationspflichten des Wohngeldrechts einschlägig. Für die Informationspflichten desjenigen, der einen Wohngeldantrag stellt, sind vor allem die Bestimmungen des allgemeinen Teils des Sozialgesetzbuches maßgebend, da das Wohngeldgesetz zum besonderen Teil des Sozialgesetzbuches gehört. Der Gesetzgeber hat hier für alle staatlichen Sozialleistungen umfassende Informationspflichten normiert und den Behörden alle Beweismittel zur Verfügung gestellt, die eine volle Aufklärung des Sachverhalts ermöglichen.

Gemäß § 60 SGB I hat der Antragsteller

1. *alle Tatsachen anzugeben, die für die Leistung erheblich sind, und auf Verlangen des zuständigen Leistungsträgers der Erteilung der erforderlichen Auskünfte durch Dritte zuzustimmen,*
2. *Änderungen in den Verhältnissen, die für die Leistungen erheblich sind oder über die im Zusammenhang mit der Leistung Erklärungen abgegeben worden sind, unverzüglich mitzuteilen,*

6 Die Praxis in den Ländern ist unterschiedlich. Dies zeigt sich insbesondere bei den Gebühren, die für einen Wohnberechtigungsschein erhoben werden. Die Spanne liegt zwischen Gebührenfreiheit und fast 30 €.

Entbürokratisierung für die Bürgergesellschaft

3. *Beweismittel zu bezeichnen und auf Verlangen des zuständigen Leistungsträgers Beweisurkunden vorzulegen oder ihrer Vorlage zuzustimmen.*

Für den Umfang der Beweismittel gilt § 21 SGB X. Danach bedient sich die Behörde der Beweismittel, die sie nach pflichtgemäßem Ermessen zur Ermittlung des Sachverhalts für erforderlich hält. Sie kann insbesondere

1. *Auskünfte jeder Art einholen,*
2. *Beteiligte anhören, Zeugen und Sachverständige vernehmen oder die schriftliche oder elektronische Äußerung von Beteiligten, Sachverständigen und Zeugen einholen,*
3. *Urkunden und Akten beiziehen,*
4. *den Augenschein einnehmen.*⁷

Nach dem Ansatz, der die Informationspflichten erfasst und misst, müssten jetzt die zeitlichen und kostenmäßigen Belastungen der Bürger gemessen werden, wenn sie die auf Grund der angeführten Vorschriften von ihnen verlangten Nachweise zur Prüfung des Wohngeldantrags beibringen. Allerdings wäre eine solche Messung überflüssig. Denn eine Prüfung der erfassten Informationspflichten ergibt bereits, dass der Staat auf keine dieser Regelungen verzichten könnte.

Um sicherstellen zu können, dass ein Wohngeld nur von Berechtigten bezogen wird, muss der Staat den Antragstellern umfassende Informationspflichten auferlegen. Da die staatlichen Sozialleistungen aus allgemeinen Steuermitteln aufgebracht werden, ist der Staat geradezu verpflichtet, alles Nötige zu tun, damit diese Mittel nur den gesetzlichen Zwecken entsprechend eingesetzt werden. Mit dem Ansatz, die Informationspflichten zu erfassen und zu messen, ist jetzt die Prüfung, ob durch den Wegfall von Informa-

7 Weitere Einzelheiten des Verfahrens sind in einer Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Wohngeldgesetzes 2002 (WoGVwV 2002) geregelt.

tionspflichten die Bürger bei der Beantragung von Wohngeld entlastet werden könnten, beendet. Unnötige Belastungen konnten so nicht ermittelt werden.

Das bei uns vorherrschende Zuständigkeitsdenken erklärt die gleichwohl vorhandenen unnötigen Belastungen, die von unserem frisch verheirateten Paar abverlangt wurden, als sie eine Sozialwohnung suchten und bezogen. In der Regel sind es zwei unterschiedliche Stellen innerhalb einer Stadtverwaltung, die den Wohnberechtigungsschein erteilen und den Wohngeldantrag bescheiden. Beide Stellen verlangen – natürlich – alle im Rahmen ihrer Zuständigkeit erforderlichen Unterlagen. Ob an anderer Stelle der Verwaltung bereits Unterlagen oder Ergebnisse vorliegen, auf die zur Vereinfachung der Verwaltungsabläufe und zur Entlastung der Bürger zurückgegriffen werden könnte, ist eine Frage, die sich dem engen Zuständigkeitsdenken nicht stellt.

Bei dem Ansatz, bei dem typische Lebenssachverhalte analysiert werden, sind Ausgangspunkt der Untersuchung nicht Rechtsnormen, Wohnraumförderungsgesetz, Wohngeldgesetz und Sozialgesetzbuch, sondern der Lebenssachverhalt „Beziehen einer Sozialwohnung“. Dieser Lebenssachverhalt wird dann zunächst rein tatsächlich unter dem Gesichtspunkt geprüft, was alles von einem Antragsteller verlangt wird, bis sein Antrag beschieden wird und er die beantragte Leistung erhält. In unserem Lebenssachverhalt ergibt diese Prüfung, dass innerhalb kürzester Zeit zweimal, nämlich für den Wohnberechtigungsschein wie für den Wohngeldantrag, dieselben umfangreichen Nachweise hinsichtlich der Einkünfte der Antragsteller vorgelegt werden müssen. Eine Prüfung der beiden einschlägigen Gesetze, Wohnraumförderungsgesetz und Wohngeldgesetz, ergibt dann, dass die materiell-rechtlichen Voraussetzungen,

also insbesondere die Höhe der Einkünfte, in beiden Gesetzen gleich geregelt sind.⁸ Das bedeutet aber, dass eine nochmalige Beibringung der Einkommensnachweise nicht erforderlich ist, da ein Rückgriff auf die schon in der Verwaltung vorliegenden Nachweise ausreichen würde, um den zweiten Antrag, den Wohngeldantrag, prüfen und bescheiden zu können. Dass nach geltendem Recht und bestehender Verwaltungspraxis dennoch von dem Bürger verlangt wird, sowohl für den Wohnberechtigungsschein wie auch für den anschließenden Antrag auf Wohngeld zweimal die gleichen Einkommensnachweise beizubringen, ist daher als eine unnötige Belastung des Bürgers zu bewerten, die beseitigt werden sollte.

Nur durch die Analyse des Lebenssachverhalts konnte dieses Entlastungspotenzial aufgespürt werden. Mit dem Ansatz, die Informationspflichten zu erfassen und zu messen, konnte diese unnötige Belastung der Bürger nicht erkannt werden.

Der Bezug von Arbeitslosengeld II – ein beispielhafter Fall unnötiger Bürokratiebelastungen für den Bürger

Mit dem Lebenssachverhalt „Bezug von Arbeitslosengeld II“ soll einmal den Ursachen nachgegangen werden, die zu unnötigen Belastungen der Bürger führen können. Zudem wird damit noch einmal die Tauglichkeit des Ansatzes, Entlastungspotenziale für die Bürger durch die Analyse von Lebenssachverhalten aufzuspüren, auf den Prüfstand gestellt.

8 Mit dem Gesetz zur Reform des Wohnungsbaurechts wurden die Vorschriften über die Ermittlung des Einkommens ausdrücklich aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung im Wesentlichen den entsprechenden Vorschriften des Wohngeldgesetzes angeglichen. BT Drs. 14/5538, Seite 55f.

V. ist Vater zweier minderjähriger Kinder. Seine Frau versorgt die Kinder und hat noch eine Teilzeitstelle auf 400 Euro-Basis. V. wird auf Grund des Konkurses seines Arbeitgebers arbeitslos. Als er nach einem Jahr noch immer keine neue Arbeit gefunden hat, stellt die Arbeitsagentur die Zahlung des Arbeitslosengeldes ein und verweist ihn auf das Arbeitslosengeld II, für das die Arge, die von Stadt und Arbeitsagentur gegründete Arbeitsgemeinschaft, zuständig sei.

V. vereinbart mit der Arge telephonisch einen Gesprächstermin. Zu diesem Termin bringt er umfangreiche Unterlagen – im Original und zusätzlich in Kopie – mit, wie es auf einem Merkblatt der Arge von ihm verlangt wird. In dem Gesprächstermin wird ihm von seiner Bearbeiterin nach Durchsicht der Unterlagen und überschlägigen Berechnungen Folgendes erklärt: Der Bezug von Arbeitslosengeld II sei nachrangig gegenüber anderen möglichen Sozialleistungen wie Wohngeld und Kinderzuschlag. Auf Grund ihrer überschlägigen Berechnungen könnte es sein, dass die Einkünfte seiner Frau, das ihm zustehende Wohngeld, das Kindergeld und der Kinderzuschlag zusammen den Betrag übersteigen, der ihm und seiner Familie nach dem SGB II zustehen würde. Aus diesem Grund müsse er zunächst Wohngeld und Kinderzuschlag beantragen. Für das Wohngeld sei die Stadt zuständig, für den Kinderzuschlag die Familienkasse, die bei der Arbeitsagentur angesiedelt sei.

V. beantragt also bei der Stadt Wohngeld. Hierzu muss er, wie oben dargestellt, umfangreiche Nachweise über das Familieneinkommen beibringen. Dann geht er zur Familienkasse, um den Antrag auf Kinderzuschlag zu stellen. Hier muss er zum dritten Mal die umfangreichen Unterlagen zum Einkommensnachweis vorlegen. Die Familienkasse lehnt seinen Antrag aber ab. Mit dem ablehnenden Bescheid geht er wieder

zur Arge. Jetzt endlich nach seiner Odyssee durch die Behörden erhält er für sich und seine Familie Arbeitslosengeld II.

Nach der geltenden Rechtslage ist V. korrekt behandelt worden (s. Fliedner 2008, S. 57f.). Für seinen Fall sind folgende Regelungen aus unterschiedlichen Zuständigkeitsbereichen einschlägig:

- Im zweiten Sozialgesetzbuch sind die Leistungen zur Sicherung des Lebensunterhalts, das Arbeitslosengeld II (ALG II), geregelt. Da diese Leistungen nur Auffangleistungen sein sollen, ist bestimmt, dass sie nur gewährt werden sollen, wenn andere Sozialleistungen nicht zum Lebensunterhalt ausreichen.
- Im Wohngeldgesetz ist festgelegt, unter welchen Voraussetzungen jemand als so bedürftig anzusehen ist, dass ihm vom Staat ein Zuschuss zu seiner Miete gezahlt wird. Da in den Unterhaltungsleistungen nach dem SGB II die Aufwendungen für den Wohnraum mit enthalten sind, ist geregelt, dass Wohngeld und ALG II sich gegenseitig ausschließen. D.h., wer ALG II bezieht, kann kein Wohngeld mehr erhalten.
- Der Kinderzuschlag ist im Bundeskindergeldgesetz geregelt. Anlass dieser Regelung, die politisch als besonders bürgerfreundlich verkauft wurde, war, dass es Fälle gab und gibt, in denen die Einkünfte zwar den Lebensunterhalt der Eltern abdeckte, nicht aber den der vorhandenen Kinder. Um diesen Familien zu ersparen, ALG II Empfänger zu werden, erhält jedes Kind zusätzlich zum Kindergeld einen monatlichen Kinderzuschlag, so dass in der Summe die nach ALG II maßgeblichen Unterhaltssätze für Kinder überschritten werden.

Betrachtet man die einzelnen Regelungen aus drei unterschiedlichen Zuständigkeitsbereichen

jeweils für sich, sind sie plausibel und vernünftig. Die kaum zumutbaren Belastungen für den Bürger, dass er drei verschiedene Verwaltungsverfahren durchlaufen muss und drei Mal dieselben umfangreichen Einkommensnachweise vorlegen muss, bevor feststeht, welche staatliche Leistung ihm zusteht, entstehen dadurch, dass auf den realen Lebenssachverhalt alle drei Regelungen Anwendung finden und eine vernünftige Koordinierung, die dem Bürger die Behördenodyssee ersparen würde, auf Grund des Zuständigkeitsdenkens unterblieb. Oder anders ausgedrückt: Zuständigkeiten werden für einen bestimmten Sachbereich festgelegt. Für die Koordinierung der Auswirkungen unterschiedlicher Regelungen in den Lebenssachverhalten gibt es keine Zuständigkeit.

Mit dem Ansatz, die Informationspflichten der Bürger zu erfassen und zu messen, hätte sich diese auf Grund der bestehenden Gesetze ergebende Belastung für die Bürger nicht feststellen lassen. Denn wie bereits ausgeführt, kann auf keine der in den verschiedenen Gesetzen normierten Informationspflichten verzichtet werden. Es sind auch nicht die Informationspflichten selbst, die die Belastung des Bürgers ausmachen. Die nicht zumutbare Belastung besteht darin, dass der Antragsteller zunächst von Pontius zu Pilatus geschickt wird, bis endlich feststeht, welche Leistung er vom Staat erhält. Und dass er drei Mal dieselben Nachweise bei dieser Odyssee durch die Behörden beibringen muss.

Zuständigkeitsdenken als Ursache unnötiger Bürokratiebelastungen der Bürger

Was sind nun die Ursachen dafür, dass die Anwendung der Gesetze, die alle zugunsten der Bürger erlassen wurden und ihm helfen sollen, Belastungen für den Bürger mit sich bringen, die nur als unzumutbar angesehen werden können.

Ein ganz wesentlicher Grund hierfür ist die **Tatsache, dass Gesetzgebung und öffentliche Verwaltung bei uns vom Denken in festgelegten Zuständigkeiten beherrscht werden.**

Nicht das Ergebnis, nicht der Lebenssachverhalt, sondern die Zuständigkeit ist zumeist Ausgangspunkt des Handelns. Die Ministerien sind darüber hinaus unter Berufung auf ihre Ressortverantwortlichkeit häufig bestrebt, ihre Gesetzentwürfe so abzufassen, dass möglichst keine anderen Zuständigkeiten berührt sind und komplizierte Abstimmungsprozesse vermieden werden. Die folgende Formulierung, die in einem Gesetzentwurf eines Ministeriums enthalten war, drückt dieses Denken in Reinkultur aus: „Im übrigen stehen Bestimmungen anderer Gesetze der Anwendung dieses Gesetzes nicht entgegen und werden ihrerseits von diesem Gesetz nicht berührt.“ (Fliedner 1991, S. 52)

Die Folge dieses Gesetzgebung und Verwaltung beherrschenden Zuständigkeitsdenkens ist, dass die realen Lebenssachverhalte und die realen Handlungsabläufe oft unberücksichtigt bleiben. Denn die Zuständigkeiten, innerhalb derer eigenverantwortlich gehandelt und geregelt werden kann, decken sich nur in den seltensten Fällen mit den realen Lebenssachverhalten. Das heißt, dass auf einen realen und zusammenhängenden Lebenssachverhalt Gesetzgebung und Verwaltung aus unterschiedlichen Zuständigkeiten heraus regelnd und handelnd eingreifen können.

Die beschriebene Tendenz, möglichst nur Regelungen im eigenen Zuständigkeitsbereich zu treffen, führt dann dazu, dass verschiedene Regelungen aus verschiedenen Zuständigkeitsbereichen auf einen im Verständnis der Bürger zusammenhängenden Lebenssachverhalt treffen, ohne dass die Auswirkungen, die sich durch die Vielzahl der verschiedenen Regelungen ergeben, überhaupt bedacht werden. Nicht selten

kommt es dann dazu, dass die einzelnen Regelungen sich widersprechen und erhebliche Anwendungsprobleme verursachen. Ein Beispiel mag dieses Zuständigkeitsdenken und seine nicht bedachten Auswirkungen anschaulich machen:

Aus der Zuständigkeit für die **Gesundheitspolitik** wird von dem Betreiber eines Schlachthofes verlangt, dass der Schlachtraum gefliest sein müsse und diese Fliesen glatt und fugenlos sein sollen. Begründet wird diese Regelung damit, dass nur auf diese Weise eine vollständige und hygienisch einwandfreie Reinigung des Schlachtraumes möglich ist. In dem Schlachtraum arbeiten aber natürlich auch Menschen. Das **Arbeitsschutzrecht**, das Arbeitsunfälle vermeiden möchte, regelt deshalb, dass Arbeitsräume nur dann gefliest sein dürfen, wenn die Fliesen genoppt, d.h. rutschfest sind.

Aus der jeweils fachlichen Zuständigkeit wurden vernünftige Regelungen getroffen. Dass sich beide Regelungen im realen Leben widersprechen können, wurde auf Grund des vorherrschenden Zuständigkeitsdenkens nicht erkannt. Der Betreiber des Schlachthofes wird mit diesem kaum lösbaren Problem allein gelassen.

Die unnötigen Belastungen der Bürger in den drei zuvor geschilderten Lebenssachverhalten, Eheschließung, Bezug einer Sozialwohnung und Beantragung von Arbeitslosengeld II, sind alle auf das Gesetzgebung und öffentliche Verwaltung beherrschende Zuständigkeitsdenken zurückzuführen. **Erst wenn der Lebenssachverhalt des Bürgers zum Ausgangspunkt von Regelungen und Verwaltungsabläufen genommen wird und dabei auch das Ziel verfolgt wird, dem Bürger unnötige Belastungen und unnötigen Aufwand zu ersparen, kann das Zuständigkeitsdenken überwunden werden.** Dann ist es Aufgabe der Verwaltung und der Gesetzgebung die Verwaltungsabläufe und die unterschiedlichen rechtlichen Regelungen so zu ko-

ordinieren, dass für die Bürger bei der Anwendung der Gesetze der dabei erforderliche Aufwand so gering wie möglich gehalten wird.

Positive Koordination und Kooperation der Verwaltungen untereinander können unnötige Bürokratiebelastungen der Bürger vermeiden

In den drei dargestellten Fällen wurde das Zuständigkeitsdenken in Gesetzgebung und Verwaltung als wesentliche Ursache für die unnötigen Belastungen der Bürger erkannt. Von Fritz Scharpf⁹ stammt die Bezeichnung *negative Koordination* für ein solches Denken und Handeln in starren Zuständigkeitsgrenzen, das die Auswirkungen im realen Leben nicht ausreichend mitberücksichtigt.

Ein weiteres anschauliches Beispiel negativer Koordination in der Gesetzgebung sind die zahlreichen und unterschiedlichen Regelungen zur Bestimmung des Einkommens. In vielen Bereichen des Lebens werden Leistungen einkommensabhängig gewährt. Das Wohngeld, der Elternbeitrag für den Kindergartenplatz, die Studienförderung nach BAföG, die Existenzgründerbeihilfe, in allen diesen und vielen anderen Fällen müssen Nachweise über das Einkommen vorgelegt werden, um die gesetzlichen Leistungen zu beziehen.

Für alle diese Fälle muss in der Regel das anrechenbare Einkommen unterschiedlich berechnet und mit unterschiedlichen Formularen und Bescheinigungen nachgewiesen werden.

Es bedarf keiner näheren Begründung, dass für die Betroffenen hierdurch mit Kosten verbundene Belastungen verursacht werden, die hätten vermieden werden können, wenn jenseits von

9 S. Fritz W. Scharpf: Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen in A. Héritier (Hrsg.) Policy Analyse Kritik und Neuorientierung. PVS, Sonderheft 24, S. 57ff.

Zuständigkeiten vergleichbare Sachverhalte gleich geregelt worden wären.

Das Gegenteil zur negativen Koordination ist die positive Koordination. Bei der positiven Koordination wird zunächst der Lebenssachverhalt mit seinen typischen Abläufen analysiert. Dann wird – unabhängig von Zuständigkeiten – die Regelung erarbeitet, die zur Erreichung des Regelungszweckes mit der geringsten Belastung für die Betroffenen, d.h., für die Bürger, aber auch für die Verwaltungen, verbunden ist. Erst dann kommen die Zuständigkeiten ins Spiel. Denn jetzt müssen alle für jene die Bürger am wenigsten belastende Regelung zuständigen Stellen aufgefunden werden, sich zusammensetzen und die Regelung gemeinsam – natürlich im Rahmen der jeweiligen Zuständigkeiten – auf den Weg bringen.

Im Bereich der Verwaltungsorganisation führt dies zu einer Konsequenz, die ein erhebliches Umdenken gegenüber dem derzeit Üblichen erfordert. Nicht mehr der Bürger läuft von Amt zu Amt, sondern die Verwaltung koordiniert intern die Arbeitsschritte, die notwendig sind, damit der Bürger die ihm zustehende Leistung erhält. Das heißt, dass der Bürger nur noch eine Anlaufstelle in der Verwaltung aufsuchen muss.

Im internationalen Bereich ist diese Forderung für Unternehmen schon teilweise verwirklicht. Nach dem Prinzip des one-stop-shop muss ein Unternehmen, das einen Betrieb errichten will, dies nur noch bei einer einzigen Stelle beantragen. Die verschiedenen erforderlichen Genehmigungen werden dann intern in der Verwaltung herbeigeführt.

In der Richtlinie 2006/123 EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt¹⁰ wird dieses Prinzip für alle

Dienstleistungserbringer in der ganzen EU ab Ende 2009 zur Pflicht gemacht. In Artikel 6 dieser sog. Dienstleistungsrichtlinie ist der einheitliche Ansprechpartner für alle Formalitäten und Genehmigung geregelt. Es heißt dort:

„(1) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass Dienstleistungserbringer folgende Verfahren und Formalitäten über einheitliche Ansprechpartner abwickeln können:

- a) alle Verfahren und Formalitäten, die für die Aufnahme ihrer Dienstleistungstätigkeiten erforderlich sind, insbesondere Erklärungen, Anmeldungen oder die Beantragung von Genehmigungen bei den zuständigen Behörden, einschließlich der Beantragung der Eintragung in Register, Berufsrollen oder Datenbanken oder die Registrierung bei Berufsverbänden oder Berufsorganisationen;
- b) die Beantragung der für die Ausübung ihrer Dienstleistungstätigkeit erforderlichen Genehmigungen.“

Diese Ansätze, die bisher vorwiegend im Bereich der Wirtschaft und für Unternehmen diskutiert und z.T. umgesetzt wurden, müssen konsequent auch für den Bürger angewandt werden, wenn die Leitbilder aktivierender Staat und Bürgergesellschaft mit Leben erfüllt werden sollen. Denn als deren Konsequenz war eingangs festgestellt worden, dass der Staat den Bürgern durch seine Gesetze und ihre verwaltungsmäßige Durchführung keine unnötigen Belastungen abverlangt, sondern sich selbst so organisiert, dass die gesetzlich gewollten Ziele und Zwecke mit dem für die Bürger geringsten Aufwand erreicht werden können.

In den drei Beispielfällen müssten daher Verwaltungsabläufe und gesetzliche Regelungen in folgender Weise geändert werden:

Der Standesbeamte, bei dem die Eheschließung angemeldet wird und dem nach dem Gesetz eine

¹⁰ ABl. 27.12.2006 L 376/36.

Meldebescheinigung vorgelegt werden muss, nutzt seine Möglichkeiten des Zugriffs auf das Melderegister und entnimmt dort die erforderlichen Daten für die Eheschließung. Dieser Zugriff ist eine so geringfügige Amtshandlung, dass dafür auch keine Gebühr erhoben werden darf, die derzeit nach geltendem Recht von den Standesämtern noch erhoben wird.

Die Wohngeldstelle greift auf die Nachweise und Berechnungen zurück, die bereits bei der Stelle, die den Wohnberechtigungsschein ausgestellt hat, vorliegen, wenn die Antragsteller darauf hinweisen, dass sie gerade kürzlich alle jetzt verlangten Nachweise dort erbracht haben. Notwendig ist allerdings, dass die materiell-rechtlichen Regelungen für die Bedürftigkeit in beiden Fällen weiterhin einheitlich geregelt bleiben.

Im dritten Beispielsfall ist die Situation etwas komplizierter: Nach der derzeitigen Rechtslage sind Vereinfachungen in der Verwaltungspraxis nur in geringem Maße möglich, da es sich um drei verschiedene Behörden handelt, die Arbeitsgemeinschaft von Arbeitsagentur und Kommune, die Familienkasse und die Wohngeldstelle der Kommune, die zudem noch auf unterschiedlichen staatlichen Ebenen angesiedelt sind und verschiedene Gesetze, SGB II, Wohngeldgesetz, Bundeskindergeldgesetz, anwenden. Vereinfachungen im Verfahrensablauf für den Bürger sind deshalb nur im Wege „individueller Kooperationen“ zwischen diesen Behörden vor Ort möglich.¹¹ Für den Bürger und die Verwaltung verbindliche Vereinfachungen müssen demnach auf der gesetzlichen Ebene vorgenommen werden.

Denkbar wäre z.B., dass in solchen Fällen die drei potenziellen Bewilligungsstellen (Arge, Wohngeldstelle, Familienkasse) gesetzlich zum Zusammenwirken verpflichtet werden, damit der Antragsteller, der ALG II beantragt hat, nicht zwischen den verschiedenen Stellen hin und her geschickt wird und im schlimmsten Fall drei Verwaltungsverfahren mit allen Nachweispflichten durchlaufen muss. Beispielsweise könnte die Arbeitsgemeinschaft, zu der der Antragsteller zuerst gegangen ist, gesetzlich verpflichtet werden, von sich aus die anderen am endgültigen Ergebnis beteiligten Stellen einzuschalten und deren (verbindliche) Entscheidung herbeizuführen.

Eine andere Lösung wäre, die gesetzlichen Vorschriften über Einkommen und Bedürftigkeit so zu harmonisieren, dass die Arge alle Berechnungen vornehmen kann und darf und diese Berechnungen für die anderen Stellen (Familienkasse, Wohngeldstelle) verbindlich sind, so dass eine eigenständige Prüfung dieser Stellen entfällt.

In allen drei Beispielsfällen ist es also möglich, die Belastungen, die nach geltendem Recht und tatsächlicher Verwaltungsorganisation derzeit vorhanden sind, zu vermeiden, ohne dass die Ziele und Zwecke der jeweiligen materiellen gesetzlichen Regelungen verändert oder beeinträchtigt werden.

2. Vermeidung unnötiger Belastungen der Bürger bei zukünftigen Gesetzen

Neben dem Aufspüren und Beseitigen unnötiger Belastungen der Bürgerinnen und Bürger ist eine weitere Konsequenz des Leitbildes Bürgergesellschaft, dass der Staat auch sicherstellen muss, dass durch neue Gesetze keine neuen unnötigen Bürokratiebelastungen der Bürger entstehen. Der Gesetzgeber hat also Vorkehrungen zu treffen,

¹¹ Da das Personal der Arbeitsgemeinschaften z.T. von den Arbeitsagenturen, z.T. von den Kommunen gestellt wird, werden in der Praxis im Einzelfall die „alten Verbindungen“ zur Vereinfachung der Verfahrensabläufe genutzt.

dass im Verfahren der Vorbereitung und Erarbeitung neuer Gesetze diesem Gesichtspunkt in besonderem Maße Rechnung getragen wird.

Vor allem zwei Gesichtspunkte spielen hierbei eine entscheidende Rolle. Wie die Analyse beispielhafter Lebenssachverhalte gezeigt hat, ist ein wesentlicher Grund dafür, dass gesetzliche Regelungen unnötigen Aufwand bei den Bürgern verursachen, dass sie im engen Rahmen des eigenen Zuständigkeitsbereichs erfolgen und dabei nicht ausreichend berücksichtigt wird, dass auch andere gesetzliche Regelungen auf denselben Lebenssachverhalt einwirken. Die mangelnde Koordination dieser verschiedenen gesetzlichen Regelungen aus unterschiedlichen Zuständigkeitsbereichen muss dann der Bürger durch unnötige, zum Teil sogar unzumutbare Belastungen ausbaden.

Dementsprechend ist bei der Erarbeitung neuer Gesetze ein wichtiges Kriterium, dass zunächst der Lebenssachverhalt mit allen auf ihn einwirkenden Regelungen analysiert und zum Ausgangspunkt der neuen Regelungen gemacht wird (dazu ausführlich Fliedner 2006, S. 36f.). Erst nachdem – jenseits aller Zuständigkeitsfragen – die Lösung gefunden wurde, die für die Bürger mit dem geringsten Aufwand verbunden ist, ist zu klären, wer alles auf Grund seiner Zuständigkeiten in der Lage ist, diese Lösung gesetzlich umzusetzen. Da hierbei zumeist mehrere Zuständigkeiten betroffen sind, muss jetzt das Prinzip der positiven Koordination angewandt werden. Dies gilt bei der Bundesgesetzgebung vor allem für die Bundesministerien, die auf diese Weise zu einer gemeinsamen Gesetzeslösung kommen müssen.

Wie in den untersuchten Lebenssachverhalten deutlich wurde, kann aber auch die verwaltungsmäßige Umsetzung der Gesetze unnötigen Aufwand bei den Bürgern verursachen. Der Bundesgesetzgeber muss daher **nicht nur die**

materiell-rechtlichen Regelungen positiv koordinieren, sondern er muss auch dem verwaltungsmäßigen Vollzug seiner Gesetze Aufmerksamkeit widmen.

Nach Art. 83 des Grundgesetzes sind zwar die Länder im Regelfall für den verwaltungsmäßigen Vollzug der Bundesgesetze zuständig. Diese Zuständigkeitsverteilung zwischen dem Bund und den Ländern kann und darf aber nicht als Rechtfertigung dafür herhalten, dass den Bürgerinnen und Bürgern unnötige Bürokratiebelastungen abverlangt werden. Die Länder, die über den Bundesrat an der Gesetzgebung des Bundes beteiligt sind und in aller Regel schon sehr frühzeitig in die Erarbeitung eines Gesetzesentwurfs einbezogen werden¹², können und müssen daher, stärker als dies bisher der Fall ist, bei der Gesetzgebung mit dem Bund – positiv – kooperieren, um unnötige Belastungen der Bürger beim verwaltungsmäßigen Vollzug der Gesetze zu vermeiden. Denn um dieses Ziel zu erreichen, müssen gesetzliche Regelungen und Verwaltungsvollzug aufeinander abgestimmt werden.

In diesem Zusammenhang gewinnt der Begriff des kooperativen Föderalismus, der schon in den Anfangsjahren der Bundesrepublik geprägt wurde, um vernünftige Regelungen trotz unterschiedlicher Zuständigkeiten zu ermöglichen, eine neue und speziell für die Bürgerinnen und Bürger positive Bedeutung.

12 S. § 47 Abs. 1 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien: „Der Entwurf einer Gesetzesvorlage ist Ländern, kommunalen Spitzenverbänden und den Vertretungen der Länder beim Bund möglichst frühzeitig zuzuleiten, wenn ihre Belange berührt sind.“

III. Informationstechnik zugunsten der BürgerInnen nutzen

1. Erleichterungsmöglichkeiten für die BürgerInnen durch das Internet

Bisher wurden die Konsequenzen der Leitbilder Bürgergesellschaft und aktivierender Staat im Hinblick auf eine Bürokratieentlastung zugunsten der Bürgerinnen und Bürger im engeren Sinne des Begriffs Entbürokratisierung untersucht. In einem weiter verstandenen Sinn erfasst dieser Begriff aber auch alle Maßnahmen, die dem Bürger, der irgendwie mit dem Staat und den Verwaltungen zu tun hat, das Leben erleichtern können. Mit den neuen Informationstechniken, insbesondere dem Internet, haben sich in dieser Hinsicht Möglichkeiten eröffnet, die zwar genutzt werden, aber noch lange nicht ausgeschöpft sind.

Vor allem auf der kommunalen Ebene wurden neue Formen von Informationen und Dienstleistungen, die über das Internet abgerufen und in Anspruch genommen werden können, entwickelt, die den Verkehr zwischen den Bürgern und den Verwaltungen ganz erheblich vereinfacht und erleichtert haben. Die Länder und der Bund haben die neuen Möglichkeiten im Hinblick auf Erleichterungen für die Bürger eher zögerlich genutzt.

In einer Erklärung zum Programm der Bundesregierung E-Government 2.0 vom 13.9.2006 heißt es: „Die Bundesregierung hat vier Handlungsfelder identifiziert, die in den kommenden Jahren bis 2010 gezielt ausgebaut werden, um den Modernisierungsprozess in der Verwaltung und den Standort Deutschland durch E-Government zu fördern:

1. Portfolio: Bedarfsorientierter qualitativer und quantitativer Ausbau des E-Government-Angebots des Bundes,

2. Prozessketten: Elektronische Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft und Verwaltung durch gemeinsame Prozessketten,
3. Identifikation: Einführung eines elektronischen Personalausweises und Erarbeitung von E-Identity-Konzepten,
4. Kommunikation: sichere Kommunikationsinfrastruktur für Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen und Verwaltungen.

Das Internet soll zum bevorzugten Kommunikations- und Vertriebskanal für bedarfsgerechte Verwaltungsdienstleistungen werden. Die größten Effizienzpotenziale gilt es, an der Schnittstelle zwischen Wirtschaft und Verwaltung zu erschließen: durch elektronische Verknüpfung ihrer Prozessketten. Sichere Transaktionen über das Internet werden im E-Government und im E-Business mit dem elektronischen Personalausweis vereinfacht. Bürgerinnen und Bürger erhalten mit zertifizierten Bürger-Portalen einen Ort im Netz, von dem aus sie einfach, sicher und nicht-anonym kommunizieren können.“

Wesentliche Erleichterungen für die Bürgerinnen und Bürger sind hieraus nicht erkennbar. Der elektronische Personalausweis wird in erster Linie eingeführt, um die Sicherheit durch bessere Kontrollmöglichkeiten zu gewährleisten.

2. Umfassender Ausbau staatlicher Kontrollmöglichkeiten

Zur Erleichterung der eigenen Arbeit und zur Kontrolle des gesetzlichen Verhaltens der Bürgerinnen und Bürger hat der Staat in den letzten Jahren – fast unbemerkt von der breiten Öffentlichkeit – die neuen Möglichkeiten der Informationstechnik intensiv genutzt.

Um die Arbeit der Finanzbehörden zu erleichtern und die Steuerpflichtigen besser kontrollieren zu können, wurde die einheitliche Identifikationsnummer gemäß § 139b Abgabenordnung eingeführt. Sie wird bei der Geburt vergeben und ist lebenslang gültig.

Vom Bundestag verabschiedet wurde im Januar 2009 das Gesetz über das Verfahren des elektronischen Entgeltnachweises (ELENA-Verfahrensgesetz), mit dem Verdienstbescheinigungen zur Erleichterung der Arbeitgeber und der Sozialverwaltung elektronisch abgerufen werden können. Für den Bürger werden dadurch Kosten fällig, die er bisher nicht tragen musste. Die damit vorgesehene monatliche Speicherung der Einkünfte aller Arbeitnehmer kann, wenn sie eingeführt ist und funktioniert, später für vielfältige Kontrollzwecke gebraucht werden.

In mehreren Gesetzen wird die Verwaltung ermächtigt, durch regelmäßigen automatischen Datenabgleich die Angaben von Empfängern staatlicher Leistungen zu überprüfen. So darf gemäß § 37 b Wohngeldgesetz die Wohngeldstelle zur Vermeidung rechtswidriger Inanspruchnahme von Wohngeld die zum Haushalt rechnenden Familienmitglieder und Personen von Wohn- und Wirtschaftsgemeinschaften regelmäßig im Wege eines Datenabgleichs daraufhin überprüfen,

1. *ob und für welche Zeiträume Leistungen nach § 1 Abs. 2 Satz 1 beantragt oder empfangen werden oder wurden; dies gilt auch für Personen, die nach § 1 Abs. 2 Satz 2 als Empfänger der Leistungen gelten,*
2. *ob und welche Daten nach § 45d Abs. 1 des Einkommensteuergesetzes dem Bundesamt für Finanzen übermittelt worden sind,*
3. *ob und für welche Zeiträume bereits Leistungen nach diesem Gesetz beantragt oder empfangen werden oder wurden,*

Entbürokratisierung für die Bürgergesellschaft

4. *ob und von welchem Zeitpunkt an die Bundesagentur für Arbeit die Leistungen von Arbeitslosengeld eingestellt hat,*
5. *ob und von welchem Zeitpunkt an alle zum Haushalt rechnenden Familienmitglieder in der Wohnung, für die Wohngeld geleistet wurde, nicht mehr gemeldet sind.*

Richtet sich die Überprüfung auf einen abgelaufenen Bewilligungszeitraum, ist diese bis zum Ablauf von zehn Jahren nach Bekanntgabe des zugehörigen Bewilligungsbescheides zulässig.

Einzelne Bundesländer, z.B. Nordrhein-Westfalen, haben von dieser Möglichkeit bereits Gebrauch gemacht und den automatisierten Datenabgleich durchgeführt.

Beim Arbeitslosengeld II ist gemäß § 52 SGB II seit 2006 ein vierteljährlicher automatischer Datenabgleich mit einer Vielzahl von anderen staatlichen Leistungen Pflicht.

Die Nutzung der Möglichkeiten der neuen Informationstechniken zur wirksamen Bekämpfung des Missbrauchs staatlicher Leistungen ist grundsätzlich legitim und bis zu einem bestimmte Grad auch geboten.¹³ Allerdings widerspricht es dem partnerschaftlichen Verhältnis zwischen dem Staat und den Bürgern, das Teil des Leitbildes Bürgergesellschaft ist, wenn der Staat die neuen Möglichkeiten vorwiegend zulasten und nicht auch in gleicher Weise zugunsten der Bürger nutzt. Die bisherigen Bemühungen auf Bundesebene lassen jedenfalls nicht erkennen, dass mit der gleichen Intensität, mit der die Kontrollmöglichkeiten ausgebaut werden, mögliche Verbesserungen für die Bürger angestrebt werden.

¹³ Im Einzelfall können aber durchaus Bedenken bestehen. So wurden beispielsweise gegen den regelmäßigen automatisierten Datenabgleich von den Datenschutzbeauftragten im Bund und in den Ländern erhebliche Bedenken vorgebracht, die der Gesetzgeber allerdings nicht berücksichtigte.

3. Paralleler Ausbau zweier staatlicher Registriersysteme

Ein Beispiel, das deutlich macht, wie wenig die vorhandenen Chancen für den Bürger genutzt werden, ist der parallele Aufbau elektronischer Personenstandsregister neben den bereits vorhandenen Melderegistern.

Seit dem 1.1.2009 sollen nach dem Personenstandsreformgesetz¹⁴ die Personenstandsregister nur noch elektronisch geführt werden. Beabsichtigt ist, langfristig die örtlichen Personenstandsregister bundesweit zu vernetzen. Die Melderegister werden bereits seit 2006 elektronisch geführt. Sie sind bundesweit vernetzt und der Datenverkehr zwischen den Meldebehörden und vielen anderen Behörden erfolgt weitgehend reibungslos. In den Melderegistern werden bis auf eine einzige Ausnahme¹⁵ alle Daten gespeichert, die auch in die Personenstandsregister eingetragen werden.

Bei dieser Sachlage hätte es nahegelegen, zu prüfen, ob nicht die Einführung der elektronischen Führung der Personenstandsregister zum Anlass genommen werden kann, um beide staatlichen Registriersysteme zusammenzuführen.¹⁶ Die Vorteile, die die Zusammenführung von Personenstandsregister und Melderegister mit sich bringen würde, wären beträchtlich: Wenn nur noch *ein* personales Registriersystem besteht, werden Fehlerquellen hinsichtlich der Richtigkeit und Vollständigkeit der gespeicherten Daten erheblich reduziert. Derzeit wird durch umfangreiche Vorschriften versucht sicherzustellen, dass die Daten in beiden Registern richtig und

vollständig sind. Um dies zu erreichen, müssen beispielsweise derzeit jährlich fast zwei Millionen Mitteilungen von den Personenstandsregister an die Melderegister geschickt werden, die dort wieder neu eingetragen werden müssen und damit naturgemäß Quelle von Fehlern sein können. Diese Fehlerquelle entfiel ganz, wenn die originären Personenstandsangaben unmittelbar in das Melderegister eingetragen würden. Außerdem entfielen die zwei Millionen Mitteilungen, so dass der Verwaltungsaufwand erheblich reduziert würde.

Ein weiterer ganz wesentlicher Vorteil bestünde darin, dass auf den Auf- und Ausbau eines ganz neuen elektronischen Netzes zwischen den Standesämtern verzichtet werden könnte, da eine elektronische Vernetzung zwischen den Meldebehörden vorhanden ist und genutzt werden könnte. Die notwendigen Kosten für die bei einer Zusammenführung weiter zu entwickelnde Software dürften um ein Vielfaches niedriger sein als die Kosten, die für den Aufbau eines eigenständigen elektronischen Netzes zwischen den Standesämtern anfielen.

Auch die Situation der Bürger würde erheblich verbessert. Für die Bürger gäbe es nur noch eine Stelle, von der sie alle für sie notwendigen Identitätsnachweise erhielten und deren gespeicherte personenbezogene Daten überall anerkannt würden.¹⁷ Auch die derzeit noch bestehende Verpflichtung, bei der Eheschließung eine Meldebescheinigung vorzulegen, wäre damit obsolet.

14 Vom 19.2.2007 BGBl. I., S. 122.

15 Nach geltendem Recht werden in den Personenstandsregistern Datum und Uhrzeit von Geburt und Tod eingetragen, während in den Melderegistern nur das Datum gespeichert wird.

16 Dass eine solche Zusammenführung rechtlich und tatsächlich möglich ist, s. Fliedner 2008, S. 28ff.

17 Zu welchen wenig einsichtigen Ergebnissen das derzeitige Nebeneinander der beiden staatlichen Registriersysteme führt, mag folgendes Beispiel verdeutlichen: Der Dokortitel wird in das Melderegister eingetragen, wenn die Promotionsurkunde vorgelegt wird. Auf dieser Grundlage wird der Titel auch im Personalausweis eingetragen. Soll der Titel bei der Eheschließung in das Personenstandsregister eingetragen werden, reicht die Vorlage des Personalausweises nicht aus, sondern es muss auch hier das Original der Promotionsurkunde vorgelegt werden.

Alle diese aufgezeigten Vorteile zugunsten der Bürger sowie die sich ergebenden Vereinfachungen für die Verwaltungen werden nicht genutzt, wenn neben den bestehenden elektronisch geführten Melderegistern, die bereits bundesweit vernetzt sind, ein eigenständiges Personenstandsregisternetz aufgebaut wird. Dass bisher eine ernsthafte Prüfung der Zusammenlegung beider staatlicher Registriersysteme unterblieben ist, dürfte auch auf das oben geschilderte in Gesetzgebung und Verwaltung vorherrschende Zuständigkeitsdenken zurückzuführen sein.

Wie bereits oben ausgeführt, verlangen die Leitbilder Bürgergesellschaft und aktivierender Staat aber, dieses Zuständigkeitsdenken zu überwinden, um stärker als bisher vorhandene Möglichkeiten zu nutzen, das Leben der Bürger zu erleichtern. Der aktivierende Staat, der das Leitbild Bürgergesellschaft mit Leben erfüllen will,

ist aufgerufen, intensiver als dies bisher der Fall ist die neuen Möglichkeiten der Informationstechniken dafür zu nutzen, den Bürgerinnen und Bürgern den Umgang mit ihm und seinen Verwaltungen einfacher und leichter auszugestalten.

Zum Autor

Rechtsanwalt Dr. Ortlieb Fliedner war viele Jahre im Bundesministerium des Innern für Rechts- und Verwaltungsvereinfachung zuständig sowie Sekretär der Unabhängigen Kommission für Rechts- und Verwaltungsvereinfachung des Bundes (Waffenschmidt-Kommission). Von 1995 bis 1999 war er erster hauptamtlicher Bürgermeister in Marl. Er ist Mitglied im Vorstand der Deutschen Gesellschaft für Gesetzgebung.

Mail: Fliedner-hadamik@t-online.de

Literatur

- Bürsch, Michael 2006: „Leitbild Bürgergesellschaft – reformpolitische Orientierungen für Staat und Gesellschaft“, Reihe „betrifft: Bürgergesellschaft“ Nr. 01 des Arbeitskreises Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn
- Bürsch, Michael 2008: Das Projekt Bürgergesellschaft: Demokratie, Teilhabe und Anerkennungskultur, in: Michael Bürsch (Hg.) Mut zur Verantwortung – Mut zur Einmischung Bürgerschaftliches Engagement in Deutschland, Verlag J.H.W. Dietz Nachf., Bonn
- Fliedner, Ortwin 2006: Qualitätskriterien für die Bundesgesetzgebung und für Bundesgesetze, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn
- Fliedner, Ortwin 2008: Entbürokratisierung auch für die Bürger!, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn

Arbeitskreis „Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat“ der Friedrich-Ebert-Stiftung

Die Förderung der Bürgergesellschaft bleibt ein zentrales Thema der aktuellen Reformdebatte. Der Arbeitskreis „Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat“ ist in diesem Diskurs seit langem ein Forum, das reformpolitisch relevante Themenstellungen aufgreift, analysiert und in der politischen Debatte Stellung bezieht. Damit soll ein Beitrag geleistet werden, ein Netzwerk für die politische Beratung institutioneller Reformpolitik aufzubauen und dessen Überlegungen der Politik vorzustellen. Der Arbeitskreis versteht sich insofern als kritischer Impulsgeber für die öffentliche Reformdebatte.

Anlass und Ausgangspunkt bildet das Interesse, die Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements und des darin liegenden Demokratisierungspotentials einerseits und die Staatsmodernisierung in Kategorien des aktivierenden Staates andererseits zusammenzubringen. Das Augenmerk des Arbeitskreises gilt in erster Linie der Stärkung der Bürgergesellschaft und entsprechender Partizipationschancen: Diese Perspektive bestimmt die zu formulierenden Modernisierungsanforderungen an staatliche Instanzen und Akteure.

Die persönlich eingeladenen Mitglieder des Arbeitskreises reflektieren den interdisziplinären Arbeitsansatz: Die Friedrich-Ebert-Stiftung hat Persönlichkeiten aus Politik, Verwaltung und Wissenschaft, Wirtschaft, Medien, Verbänden und anderen gesellschaftlichen Organisationen gewinnen können, ihre fachlichen und persönlichen Erfahrungen dem Arbeitskreis zur Verfügung zu stellen. Neben diesen ständigen Teilnehmern werden zu den jeweiligen Themen Einladungen an einen themenspezifisch kompetenten Adressatenkreis ausgesprochen.

In regelmäßigen Sitzungen diskutiert der Arbeitskreis Themen, die der praktischen Umsetzung bürgerschaftlichen Engagements und der Entwicklung der Bürgergesellschaft förderlich sind. Sie werden zudem auf Fachkonferenzen, öffentlichen Veranstaltungen oder über Analysen und Gutachten aufgegriffen und vom Arbeitskreis kritisch begleitet. Zugleich dient dieser Gesprächszusammenhang dem Informations- und Erfahrungsaustausch und der Vernetzung seiner Mitglieder und ihrer Praxisfelder.

Der Arbeitskreis wird geleitet von Dr. Michael Bürsch, MdB (Vorsitzender des Bundestags-Unterausschusses Bürgerschaftliches Engagement) und koordiniert von Albrecht Koschützke (Leiter Kommunikation & Grundsatzfragen der Friedrich-Ebert-Stiftung).

Ausführliche Informationen, Kontaktpersonen, Konzeptskizzen, Progress Reports, Ergebnisse der Plenardebatten und Sitzungen der Arbeitsgruppen sind auf den Internetseiten des Arbeitskreises dokumentiert.

Die Publikationen sind abzurufen unter www.fes.de/buergergesellschaft – „Analysen“ – „Analysen des Arbeitskreises“ oder unter http://www.fes.de/library/ask_digbib.html.

Publikationen des Arbeitskreises Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat

Seit 2004 publiziert der Arbeitskreis in der Reihe „*betrifft: Bürgergesellschaft*“ Arbeitspapiere, die verschiedene Problemfelder in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft unter dem Focus der bürgerschaftlichen Beteiligung analysieren. Darüber hinaus sind eine Reihe von Gutachten und Studien zu wichtigen Schwerpunktthemen entstanden. Alle Texte stehen zum download aus dem Internet zur Verfügung: <http://library.fes.de/library/fr-digbib.html>. Einen bedeutsamen Beitrag zur Entwicklung des bürgerschaftlichen Diskurses liefern auch die ausführlichen Protokolle der Plenarsitzungen: <http://www.fes.de/buergergesellschaft/debatten/index.htm>

Analyse-Reihe „*betrifft: Bürgergesellschaft*“

- 31/ **Wie kommt die Bürgergesellschaft in den Sozialraum? Engagementförderung in benachteiligten Stadtteilen**, Oliver Fehren
- 30/ **Bürgerhaushalt: Information, Partizipation, Rechenschaftslegung**, Martin Rüttgers
- 29/ **Integration und sozialer Zusammenhalt in der Bürgergesellschaft**, Lale Akgün
- 28/ **Die Bürgergesellschaft – ein blinder Fleck der Betriebswirtschaftslehre?**, Berit Sandberg
- 27/ **Familien und bürgerschaftliches Engagement**, Gisela Notz
- 26/ **Genderbudgeting in der Bürgergesellschaft**, Christine Färber
- 25/ **Baustelle Gemeinnützigkeit. Zur aktuellen Diskussion über Änderungen der gesetzlichen Regelungen im Gemeinnützigkeits- und Spendenrecht**, Michael Ernst-Pörksen
- 24/ **Advokatorische Think Tanks und die Politisierung des Marktplatzes der Ideen**, Rudolf Speth
- 23/ **Zukunft gestalten – Strukturwandel in der Arbeiterwohlfahrt. Verbandsentwicklung und bürgerschaftliches Engagement**, Wilhelm Schmidt
- 22/ **Die Planungszelle. Zur Praxis der Bürgerbeteiligung**, Peter C. Dienel. Spanische Version: **Los núcleos de intervención participativa, Sobre la puesta en práctica de la participación ciudadana**, http://www.nuso.org/upload/fes_pub/dienel.pdf
- 21/ **Das soziale Engagement der Unternehmen im Handwerk**, Otto Kentzler
- 20/ **Bürgerschaftliches Engagement und die Zukunft der Wohlfahrtsverbände**, Rudolf Seiters
- 19/ **Die soziale Bedingtheit bürgerschaftlicher Teilhabe**, Barbara Stolterfoht
- 18/ **Corporate Social Responsibility. Das gesellschaftliche Engagement von Unternehmen**, Dieter Hundt
- 17/ **Das Dilemma von Tugend und Freiheit. Die Notwendigkeit von Eigenverantwortung in einer funktionierenden Bürgergesellschaft**, Herfried Münkler und Anna Loll
- 16/ **Auf dem Weg zur Bürgerkommune. Bürgerschaftliches Engagement in Heidelberg**, Beate Weber
- 15/ **Sport: Schlüsselbereich bürgerschaftlichen Engagements**, Manfred von Richthofen, Michael Barthel und Manfred Spangenberg
- 14/ **Geschäftsstrategie Verantwortung – Der Business Case im Corporate Citizenship**, Susanne Lang und Frank Solms Nebelung. Englische Version: **Responsibility as a Business Strategy – the Business Case in Corporate Citizenship**. Spanische Version: **La responsabilidad social como estrategia de negocios**, http://www.nuso.org/upload/fes_pub/lang.pdf
- 13/ **Wer braucht eigentlich die Bürgergesellschaft? Und wen braucht sie?**, Wolfgang Hinte

-
- 12/ **Der deutsche Weg zum bürgerschaftlichen Engagement von Unternehmen. Thesen zu Corporate Citizenship in Deutschland**, Frank Heuberger, Maria Oppen, Sabine Reimer
- 11/ **(K)ein Pflichtjahr für junge Menschen? Zur Konjunktur eines Irrtums**, Anton Schaaf, MdB, und Andrea Franz
- 10/ **Gemeinwohlorientierung als Bürgerpflicht - Das Engagement der Sparkassen für die Menschen und die Regionen**, Dietrich H. Hoppenstedt
- 09/ **Soziale Voraussetzungen der Bürgergesellschaft**, Michael Sommer
- 08/ **Bürgerengagement in der Aussiedler- und Integrationspolitik**, Jochen Welt, MdB
- 07/ **Bürgerschaftliches Engagement der Unternehmen - seit langem gepflegt, nötiger denn je**, Michael Rogowski
- 06/ **Umriss einer neuen Sozialpolitik - Eigenverantwortung und Solidarität als Bildungsauftrag der Bürgergesellschaft und des Bürgerengagements**, Konrad Hummel
- 05/ **Bürgerschaftliches Engagement in der europäischen Zivilgesellschaft**, Wolfgang Thierse, MdB
- 04/ **Bürgerschaftliches Engagement in den Kommunen - Erfahrungen aus Ostdeutschland**, Alexander Thumfart
- 03/ **Bürgerschaftliches Engagement unter den Bedingungen der Globalisierung**, Ernst Ulrich von Weizsäcker, MdB
- 02/ **Bürgerschaftliches Engagement gegen die Folgen der Arbeitslosigkeit - Chancen und Handlungsmöglichkeiten**, Achim Trube
- 01/ **Leitbild Lebendige Bürgergesellschaft - Plädoyer für einen neuen Gesellschaftsvertrag zwischen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft**, Michael Bürsch, MdB. Englische Version: **Towards a New Social Contract - Civil Society, Civic Engagement and Participation**. Spanische Version: **La visión estratégica de la sociedad de ciudadanos**, http://www.nuso.org/upload/fes_pub/bursch.pdf

Sonstige Publikationen des Arbeitskreises

- Beteiligungsverfahren und Beteiligungserfahrungen**, Helmut Klages, Bonn 2007, 83 Seiten
- Die Demokratie braucht die Zivilgesellschaft - Plädoyer für eine integrierte Strategie gegen Rechtsradikalismus und Fremdenfeindlichkeit**. Ludger Klein, Bonn 2007, 52 Seiten
- Going Gender für die BürgerInnengesellschaft: Gender Mainstreaming in zivilgesellschaftlichen Organisationen**. Marianne Weg, Bonn 2005, 92 Seiten
- Bürgerschaftliches Engagement: stabilisieren, stärken, steigern - Innovation und Investition in Infrastruktur und Infrastruktureinrichtungen**. Sabrina Born, Bonn 2005, 56 Seiten
- Netzwerke gegen Rechts. Evaluierung von Aktionsprogrammen und Maßnahmen gegen Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit**. Roland Roth unter Mitarbeit von Anke Benack, Bonn 2003, 84 Seiten
- Der Aktivierende Staat - Positionen, Begriffe, Strategien**. Wolfram Lamping, Henning Schridde, Stefan Pläß, Bernhard Blanke, Bonn 2002, 44 Seiten
- Freiwilligendienste - Wege in die Zukunft. Gutachten zur Lage und Zukunft der Freiwilligendienste**. Thomas Rauschenbach, Reinhard Liebig, Bonn 2002, 88 Seiten
- Gender Perspektive, bürgerschaftliches Engagement und aktivierender Staat**. Barbara Stiegler, Bonn 2002, 12 Seiten
- Gewerkschaften und bürgerschaftliches Engagement in der Arbeitswelt**. Kurzanalyse von Josef Schmid unter Mitarbeit von Stephanie Schönstein, Bonn 2002, 28 Seiten
- Bürgerschaftliches Engagement und Gewerkschaften**. Kurzanalyse von Jürgen Wolf, Bonn 2002, 25 Seiten
- Bürgerkommune konkret - Vom Leitbild zur Umsetzung**. Ein Leitfaden für die kommunale Praxis von Jörg Bogumil/Lars Holtkamp, Bonn 2002, 44 Seiten