

BEHÖRDEN

Jenseits der Wahnsinnsgrenze

Seit 2006 baut die Regierung systematisch Bürokratie ab – zumindest auf dem Papier. In Wahrheit ist ein Verwaltungsapparat entstanden, der vor allem Scheinerfolge produziert.

Eckart von Klaeden versteht es bestens, sich sogar die undankbarsten Aufgaben schönzureden. Der Staatsminister im Kanzleramt ist „Koordinator der Bundesregierung für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“; und wer den jungenhaften CDU-Politiker (Rufname: „Ecki“) in seinem Berliner Büro besucht, soll den Eindruck gewinnen, dass hinter dem sperrigen Titel ein Job mit jeder Menge verborgener Reize steckt. „Das Thema Bürokratieabbau ist nicht spektakulär“, sagt er, „aber es ist mir ans Herz gewachsen.“

Welche Erfolge hat Klaeden, der bald als Cheflobbyist für den Autobauer Daimler arbeiten wird, denn vorzuweisen? Moment, da muss er sich erst einmal in seinem Sessel zurücklehnen. Also: Die Kosten für Bürokratie, mit denen Unternehmen und Bürger belastet werden, seien seit 2006 um ein Viertel gesunken. Respekt. Gesetze würden vor der Verabschiedung auf ihre Vollzugsfolgen geprüft. Beeindruckend. Und auch auf diesem Gebiet sei Deutschland international ein Vorbild. Natürlich.

Doch was die schwarz-gelbe Regierung gern als einen ihrer wenigen Erfolge ausgibt, ist in Wahrheit eines der besten Beispiele für die Simulation von Politik. Ziel von Kanzlerin Angela Merkel war es, das Land von unsinnigen staatlichen Regeln zu befreien – und die Verwaltung zurückzudrängen. Tatsächlich haben ihre vermeintlichen Kämpfer gegen die Beamtenherrschaft aber eine gigantische Sonder-Administration geschaffen.

Inzwischen gibt es nicht nur unzählige Beauftragte für Bürokratieabbau in Berliner Ministerien, in den Ländern und in vielen Gemeinden. Zusätzlich existiert auf Bundesebene eine Parallelwelt, die weit mehr als hundert sehr ordentlich entlohnte Mitarbeiter beschäftigt.

Allein die Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt ist mit elf Mitarbeitern besetzt. Zusätzlich bittet Staatsminister Klaeden regelmäßig die Staatssekretäre der Ministerien zu sich, um über die Fortschritte bei der Verwaltungsdiät zu parlieren. Es sind Termine, über die einer, der regelmäßig dabei sein muss, sagt: „Zum Selbstschutz stellen alle eine gewisse Ernsthaftigkeit zur Schau.“

Unter Vorsitz des früheren Staatssekretärs und Ex-Bahnchefs Johannes Ludewig mischt auch noch der Nationale Normenkontrollrat mit, der 10 Aufseher beschäftigt und über einen erst kürzlich auf 15 Mitarbeiter aufgestockten Stab verfügt. „Dafür, dass wir eigentlich Bürokratie abbauen wollen“, urteilt ein Staatssekretär, „haben wir absurd viel zusätzliche Verwaltung aufgebaut.“

Nirgendwo ist der Prozess so weit fortgeschritten wie beim Statistischen Bundesamt. In der Behörde beschäftigen sich inzwischen 90 Mitarbeiter mit dem Thema. Selbst Klaeden ist überrascht, wenn er hört, wie hoch die Zahl ist.

Bernd Schmidt sitzt im vierten Stock der frisch renovierten Zahlzentrale in Wiesbaden, wo knallrote Wände und hellgrüne Stühle die Statistiktriestesse aufhübschen sollen. Als Leiter der Gruppe A3 „Bürokratiekostenmessung“ ist Schmidt auch ein Verschönerer, er verwandelt ein abstraktes Projekt in konkrete Zahlen.

Unter seiner Aufsicht entstanden jene ominösen 50 Milliarden Euro, die seit Jahren der Ausgangspunkt aller Bürokratieabbauer sind: Diese Kosten, so die damalige Rechnung, bürdete der Staat der Wirtschaft 2006 auf. Seither ist die Last um 25 Prozent gesunken. Angeblich. Es sind scheingenaue Zahlen. Dass sie so schön rund sind, ist natürlich reiner Zufall.

Als sich die Bundesregierung 2006 dem Bürokratieabbau verschrieb, legte das Projekt zunächst einmal den Verwaltungsapparat lahm. Unzählige Beamte durchforsteten mehr als 5000 Gesetze und Verordnungen mit rund 100 000 Paragrafen:



Verwaltungsreformer Ludewig, Merkel
Eine Art TÜV für Gesetze

Wo lauert eine noch so unschuldig daher kommende Vorschrift des Staates, die irgendetwas Arbeit machen könnte?

Über 10 000 Pflichten ermittelten die beamteten Detektive bei ihrer Durchsuchungsaktion – von der „Aufbewahrung von Rechnungen“ und „Schlagspezifischen Dokumentation über den Einsatz von Düngemittel- und Pflanzenschutzmitteln“ bis zum „Anbringen von Namen und Firma an öffentlichen Verkaufsstellen“.

Dann kam die große Zeit für Statistiker Schmidt und seine Truppen. Sie wollten herausfinden, welche Kosten aus all den Pflichten resultieren. Über Monate telefonierten sie mit Firmen, besuchten Unternehmen, veranstalteten Workshops mit Verbänden. Alles wurde erfasst, gemessen und protokolliert. „Wir befanden uns schon damals jenseits der Wahnsinns-grenze“, sagt ein Teilnehmer.

Das gilt auch für die angeblich teuerste Bürokratievorschrift, die Pflicht, Rechnungen aufzubewahren. Sie belastete die Wirtschaft nach damaliger Messung mit knapp 6,2 Milliarden Euro – um genau zu sein: mit 6 197 445 000 Euro.

Allerdings müssen solche Zahlen erst kunstvoll errechnet werden. Und bei so etwas verstehen Statistiker keinen Spaß: Nach ihrer Erkenntnis müssen in Deutschland jährlich 35 Milliarden Rechnungen archiviert werden. Gut die Hälfte davon wurde damals auf Papier versandt, musste also abgeheftet werden. Dauer: eine Minute pro Stück. Die restlichen Rechnungen wurden bereits elektronisch übermittelt, ihre Archivierung nahm jeweils nur eine Sekunde in Anspruch. Multipliziert man diese Erkenntnisse mit dem ebenfalls über ein aufwendiges Verfahren ermittelten durchschnittlichen Stundenlohn von Sachbearbeitern (19,30 Euro), ergeben sich die 6,2 Milliarden Euro.

Inzwischen kostet die Aufbewahrung von Rechnungen nur noch 3,2 Milliarden Euro, so die aktuelle Zahl aus Wiesbaden. Es ist die größte Erfolgsmeldung der Tugendwächter schlanker Verwaltung. Allerdings geht die Beinahe-Halbierung gegenüber 2006 nicht auf den heldenhaften Kampf im Kanzleramt und im Normenkontrollrat zurück, sie ist vor allem eine Folge der Digitalisierung. Der Anteil der elektronischen Rechnungen ist deutlich gestiegen.

Auch die sonstigen Bürokratiekosten sind oft ohne Zutun der Experten gesunken. Vor allem Kleinunternehmen wurden von Informationspflichten entlastet, weil die Regierung unter anderem die Vorschriften für die Jahresbilanz entschlackte. Allerdings wurde das entsprechende Gesetz bereits formuliert, als sich die Anti-Bürokratie-Verwaltung noch im Aufbau befand. „Fast alle behaupteten Einspareffekte sind Entwicklungen zu verdanken, die es sowieso gegeben hätte“, sagt ein Ministerialer.



Berliner Regierungsviertel

G. SANTONI / BILDAGENTUR HUBER

Bürokraten für den Bürokratieabbau

DER SPIEGEL

**Geschäftsstelle
Bürokratieabbau
im Kanzleramt**

11
Mitarbeiter

**Nationaler
Normen-
kontrollrat**

10
Aufseher

15
Mitarbeiter

**Statistisches
Bundesamt**

90
Mitarbeiter

Da verwundert es nicht, dass die Verbände klagen, der Bürokratieabbau komme bei den Firmen nicht an. Kostenmesser Schmidt vermutet dahinter auch Undankbarkeit: „An positive Dinge gewöhnen sich die Menschen meist sehr schnell und betrachten sie als selbstverständlich.“

In Wahrheit ist das Programm für weniger Bürokratie noch aus einem anderen Grund falsch konzipiert. Bevor 2006 alle Informationspflichten der Wirtschaft erfasst wurden, ging man intern davon aus, dass bei rund 20 Prozent von ihnen Handlungsbedarf bestehe. Tatsächlich zeigte sich, dass gerade einmal ein bis zwei Prozent überhaupt messbare Arbeit machten. Also nur 100 bis 200 Pflichten.

Wirklich relevant waren höchstens zwei Dutzend davon, sie verursachten 35 Milliarden der identifizierten 50 Milliarden Euro Kosten. „Diese Regelungen hätte man abschaffen oder vereinfachen können, dann wäre die Arbeit nach ein paar Monaten getan gewesen“, sagt ein Beteiligter.

Die selbsternannten Verwaltungseinfacher entpuppten sich jedoch als perfekte Beamte. Sie suchten sich nicht nur dort viel Arbeit, wo es eigentlich wenig zu tun gab. Sie erweiterten auch noch die Kompetenzen eines extra geschaffenen Gremiums: Der Nationale Normenkontrollrat unter Leitung des 68-jährigen Ludewig berät die Regierung bei der „besseren Rechtsetzung“, wie es im schönsten Verwaltungsdeutsch heißt.

Mindestens einmal im Jahr haben Ludewig und seine ehrenamtlichen Mitstreiter mit etwas Glück für eine Stunde die Aufmerksamkeit der Kanzlerin. Sie überreichen dann ihre Berichte über die Fort-

schritte beim Bürokratieabbau, die selbstbewusste Titel wie „Kostentransparenz verbessert – Entlastung forcieren“ tragen.

Stolz ist der Gremiumsvorsitzende vor allem darauf, eine Art Ludwig-TÜV für Gesetze geschaffen zu haben. Diese müssen vor ihrer Verabschiedung durch den Bundestag auf den sogenannten Erfüllungsaufwand geprüft werden. Und anders als in der Frühphase des Bürokratieabbaus geht es nicht mehr allein darum, welche Kosten der Wirtschaft entstehen. Auch die Auswirkungen für Bürger und Verwaltung werden minutiös aufgelistet. So zumindest die Theorie.

Doch in der Praxis behandelt das Parlament den Kontrollrat oft nach dem Prinzip „Bestenfalls ignorieren“. Schließlich ist der Ludwig-TÜV nur für Gesetze verpflichtend, die von der Regierung in den Bundestag eingebracht werden. Als die Koalitionsfraktionen kürzlich noch rasch ein Gesetz gegen Menschenhandel verabschieden wollten, brachten sie den Entwurf deshalb selbst ein – und zeigten nebenbei, wie kreativ das Parlament bei der Suche nach möglichst wirklichkeitsfremden Lösungen noch immer ist. Zwischenzeitlich war sogar eine Kondompflicht in Bordellen im Gespräch. Deren Einhaltung hätten die Behörden dann wohl auch kontrollieren müssen.

Zwar waren die Berechnungen des Kontrollrats gar nicht erwünscht, doch die Folgenabschätzung für Gesetze hat sich mittlerweile verselbstständigt. Unter „Weitere Kosten“ ist nun bürokratisch-nüchtern vermerkt: „Auswirkungen auf Einzelpreise und das allgemeine Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherebene, sind nicht zu erwarten.“

In der Verwaltung sieht es mit dem Respekt vor Ludewigs Gremium nicht besser aus. Selbst das Wirtschaftsministerium, eigentlich ein natürlicher Verbündeter des Normenkontrollrats, lässt Kritik auch mal abperlen. Als Ressortchef Philipp Rösler (FDP) die Abzockerei an Tankstellen jüngst mit einer sogenannten Markttransparenzstelle beenden wollte, lehnte Ludewigs Bürokratierat die neue Behörde ab. Viel zu aufwendig.

Das Gesetz wurde trotzdem verabschiedet. Vorangestellt ist ihm dafür eine dreiseitige Expertise über allerlei Konsequenzen. Sie enthält so aussagekräftige Sätze wie: „Das Gesetz führt im Hinblick auf die Beobachtung der Kraftstoffmärkte zu neuen Informationspflichten für Unternehmen und damit einhergehenden Kosten.“

Inzwischen schalten viele Ministerien bei Einwänden der Bürokratiebekämpfer einfach auf stur. Wenn der Normenkontrollrat eine ablehnende Stellungnahme zu einem Gesetz schreibt, wird diese im Zweifel durch eine zusätzliche Stellungnahme des Ressorts neutralisiert.

Mit der eingekehrten Routine haben gewiefte Beamte noch einen weiteren Abwehrmechanismus entwickelt, eine Art vorausseilende Verachtung. Früher zerbrachen sie sich oft den Kopf, wie sie den Erfüllungsaufwand bei Gesetzen genau berechnen sollen. Inzwischen rufen sie häufig beim Normenkontrollrat an und schreiben genau das auf, was die Kollegen dort sagen. „Dann fühlen sich Ludewigs Leute eingebunden, und das Gesetz geht problemlos durch“, sagt ein Beamter.

So schlägt die Bürokratie die Bürokratiebekämpfer mit ihren eigenen Waffen.

SVEN BÖLL