

Die „Bürokratie“ hat keinen guten Ruf. Das Wort wurde von dem Franzosen Vincent de Gournay (1712 – 1759) geprägt und lässt sich übersetzen mit „Herrschaft der Verwaltung“. Nach der bis heute gültigen Definition des Soziologen Max Weber (1864 – 1920) stellt die Bürokratie eine bestimmte Art des Verwaltens dar, die durch die Merkmale der Trennung von Amt und Person, Regelgebundenheit, Neutralität des Verwaltungshandelns, Hierarchieprinzip, Schriftlichkeit und Aktenkundigkeit der Verwaltung sowie Arbeitsteilung und Professionalität gekennzeichnet ist. Diese Prinzipien sollen willkürliches Verwaltungshandeln vermeiden und Kontrollmöglichkeiten schaffen. Sie sind in modernen demokratischen Verfassungsstaaten letztlich alternativlos. Insofern wenden sich Forderungen nach „Entbürokratisierung“ oder „Bürokratieabbau“ auch nicht gegen das bürokratische Verwaltungsmodell als solches, sondern gegen seine Auswüchse und (vermeintlich) negativen Auswirkungen. Ziele sind größere Problemlösungskompetenz innerhalb der Verwaltung, Schnelligkeit und Transparenz von Verwaltungsentscheidungen, höheres Kostenbewusstsein innerhalb der Verwaltung, Abbau rechtlicher Hürden, Personalabbau sowie mehr Bürgernähe.

Aktuell wird über das Thema Bürokratieabbau wieder neu nachgedacht. „Weniger, einfacher, digitaler. Bürokratie abbauen. Deutschland zukunftsfähiger machen.“ Mit diesen Worten hat der Nationale Normenkontrollrat seinen Jahresbericht überschrieben, den er Ende November 2023 vorgelegt hat. Er läutet die Alarmglocken: „Was sich in den Verwaltungen der Republik zusammenbraut, ist ein veritables Problem für den Wirtschaftsstandort Deutschland, den gesellschaftlichen Zusammenhalt und die Glaubwürdigkeit der Politik“, heißt es dort. Insgesamt werden die Bürokratielasten für Wirtschaft, Verwaltung und Bürger mit 23,7 Milliarden Euro beziffert. Bürokratieabbau scheint daher das Gebot der Stunde zu sein.

Bei genauerer Betrachtung wird das Thema aber schon seit über 30 Jahren mal mehr oder mal weniger intensiv diskutiert. Trotz jahrzehntelanger Versuche des Bürokratieabbaus unterschiedlicher Bundes- und Landesregierungen in Deutschland und verschiedener Reformansätze für die Verwaltung („Neues Steuerungsmodell“, Privatisierung, „Schlanker Staat“, „Aktivierender Staat“ etc.) gibt es gleichwohl immer noch viele Beispiele für langwierige Bearbeitungsprozesse, kaum verständliche Formulare, absurde Vorschriften, unnötige Nachweispflichten und unflexibles Verwaltungshandeln. So erfordert der Antrag auf Genehmigung einer Windkraftanlage häufig immer noch ca. 45 Aktenordner, und das gesamte Verfahren (Vorrprüfung, Planung, Genehmigung, Realisierung) dauert ungefähr sechs Jahre lang. In Sozialverwaltungen prüft man manchmal mit einem Kostenaufwand von über 1000 Euro, ob jemand 50 Euro zu viel erhalten hat. In einem Familienbetrieb im Gastgewerbe fallen ca. 14 Stunden Arbeitszeit pro Woche allein für Bürokratiepflichten an. Während bis 2020 Kinderreisepässe sechs Jahre gültig waren, müssen sie inzwischen jedes Jahr erneut beantragt werden, da sich die biometrischen Daten schnell ändern. Diese Beispiele sind nur die Spitze des Eisbergs. Viele Verwaltungsverfahren, die eigentlich Rechtsschutz und Einzelfallgerechtigkeit gewährleisten sollen, behindern letztlich in ihrer Anwendung oft Bürger, Unternehmen und die Vollzugsverwaltungen selbst und sind mittlerweile in einem ernsthaften Sinne dysfunktional. Dies führt insgesamt, trotz einzelner Verbesserungen, zu einem sinkenden Vertrauen in die staatliche Handlungsfähigkeit. Deshalb besteht Handlungsbedarf!

Damit dem Bürokratieabbau künftig mehr Erfolg beschieden ist, erscheint es sinnvoll, systematischer über die Gründe

# Wie Bürokratieabbau wirklich gelingt

Von Jörg Bogumil und Andreas Voßkuhle



Illustration Greser & Lenz

des weitgehenden Scheiterns bisheriger Bemühungen nachzudenken. Betrachtet man überblicksartig die bisherigen Reformen, so erfolgten in den 1980er und 1990er Jahren vor allem Maßnahmen einer quantitativen Rechtsbereinigung durch Entbürokratisierungskommissionen oder partielle Deregulierungen. Diese Maßnahmen waren in der Regel ex post ausgerichtet im Sinne eines nachträglichen Bürokratieabbaus. Das hat nicht funktioniert, weil es im Ergebnis zu keinem hinreichenden Abbau von Regelungen gekommen ist. Insofern lag es nahe, dass ab Ende der 1980er Jahre erste Ideen von Ex-ante-Maßnahmen aufkamen, die vor Eintritt einer Regelung einsetzen sollten. Es wurden also zunächst Prüfverfahren entwickelt, die bei der Gesetzgebung zu beachten sind (Blaue Prüfverfahren). Hieraus entwickelte sich später das Instrument der Gesetzesfolgenabschätzung. Institutionalisiert wurde die Ex-ante-Perspektive ab 2006 auf Bundesebene und später z. B. in den Bundesländern Sachsen und Baden-Württemberg durch die Einrichtung von Normenkontrollräten. Dabei ging es auf Bundesebene zunächst um die Messung von Bürokratiekosten, später um den Erfüllungsaufwand (2011) und dann um die One-in-one-out-Regelung (2015). Ziel dieser Maßnahmen ist es, auf den Gesetzgebungsprozess Einfluss zu nehmen, indem man auf Bürokratiekosten für die Wirtschaft, den Bürger und die Verwaltung aufmerksam macht. Das Instrumentarium wurde immer weiter verfeinert und inhaltlich erweitert (mittlerweile kommt auch noch der Digitalcheck dazu). Die Ministerien müssen zu verschiedenen Vollzugsfragen Stellung nehmen, es besteht jedoch kein Vetorecht, denn letztlich kann

der legitimierte Gesetzgeber selbst über die Art der Regulierung bestimmen.

Auch wenn die genannten Maßnahmen partiell zu einer besseren Regulierung geführt haben, besteht bei vielen Bürgern, der Wirtschaft, großen Teilen der Öffentlichkeit und der Verwaltung selbst der berechtigte Eindruck, dass die bürokratischen Hürden in Deutschland nicht wirklich kleiner geworden sind. Die Gründe dafür sind sicherlich vielfältig. Aus unserer Sicht sind vor allem drei Entwicklungen für die derzeitige Situation verantwortlich: eine immer stärkere Regulierungsdichte, die einhergeht mit einer zunehmenden Komplexität der Normen, sowie die von Absicherungs- und Zuständigkeitsdenken geprägte Verwaltungspraxis.

Woraus resultiert diese Regulierungsdichte? Neben dominanten europarechtlichen Einflüssen liegt sicherlich ein wesentlicher Grund in dem über die Jahre immer weiter erhöhten Anspruchsniveau an die Verwaltungsleistung, das maßgeblich von der Politik verantwortet wird und dabei häufig (zu schnell) Wünsche von Bürgern und Interessengruppen aufgreift. Man verspricht den Bürgerinnen und Bürgern höchste Sicherheitsstandards (Beispiel: Arbeitsschutz, Gesundheitsschutz, Brandschutz, Erdbeschutz), hohe Umweltstandards, absolute Einzelfallgerechtigkeit (Beispiel: Ausnahmeregelungen), Abbau von Vollzugsdefiziten (Beispiel: umfangreiche Dokumentationspflichten, Belegvorlagepflichten), demokratische Partizipation (Beispiel: Anhörungspflicht in Planverfahren) und weitgehende Belas-

tungsfreiheit (Beispiel: Schutz vor Baulärm etc.). Die Verwirklichung dieses Anspruchsniveaus ist äußerst verwaltungsintrusiv und die Rücknahme solcher Anspruchsniveaus stets konfliktbehaftet. Deshalb muss stärker darüber diskutiert werden, welche Anspruchsniveaus sinnvoll sind. Es wird Zeit, dass wir uns von unserem Perfektionsanspruch verabschieden zugunsten robuster Regelungen. Die Grundidee ist dabei, dass die mit Regeln verbundenen Ziele (z. B. Einhaltung bestimmter Sicherheitsstandards, Reduzierung von Schadstoffen) mit einer besseren Regulierung nicht immer perfekt, aber doch weitgehend erreicht werden können, ohne die betroffenen Bürger und Unternehmen und die Verwaltungen selbst mit bürokratischen Lasten zu überfordern. Bessere Regulierung meint vor allem, unnötige Informations- und Erfüllungsaufwände abzusuchen, mehr Pauschalierungen, Bagatellgrenzen, Stichtagsregelungen und Genehmigungsfiktionen einzuführen, die Möglichkeiten der Digitalisierung besser zu nutzen und alles zu unternehmen, um komplexe oder unnötige Verfahren möglichst zu vermeiden (wie z. B. Ersetzung der Belegvorlagepflicht durch die Belegvorlagepflicht bei Steuererklärungen seit 2017).

Diese bessere Regulierung ist eine Aufgabe, der sich die Politik und die Ministerialbürokratie möglichst im Vorfeld von Gesetzen stärker widmen müssen. Allerdings fehlt es in den Fachministerien häufig einerseits an der Bereitschaft, fachspezifische Regelungen zu vereinfachen, und andererseits an der Kenntnis, welche Auswirkungen die beabsichtigten Regelungen für die Umsetzung in den Verwaltungsbehörden (vor allem der Länder und Kom-

munen) und für die betroffenen Bürger und Unternehmen haben. Es fehlt insbesondere an einem systematischen Instrument, vollzugsorientierter zu handeln. Ein relativ neues Instrument hierfür ist ein vor der Verabschiedung von Regulierungen durchzuführender Praxischeck, wie er beispielsweise vom Bundeswirtschaftsministerium im Bereich erneuerbare Energie jüngst durchgeführt wurde. Diese Praxischecks sind bisher aber auch auf Bundesebene die absolute Ausnahme und müssen dringend intensiviert und auch in den Ländern zur Regel gemacht werden. In Baden-Württemberg gibt es Pläne, diese Praxischecks systematischer zu erproben. Im Sinne der Abschätzung von Gesetzesfolgen hilfreich sind zum Beispiel die Planspiele bei den vergangenen Novellen des Baugesetzbuches, in denen die vorgesehenen Neuregelungen jeweils einem kommunalen Praxistest unterzogen wurden.

Bei Bürokratieabbau geht es aber auch um den Umgang mit den bestehenden Regeln, ein sehr wichtiger Punkt, der bisher kaum beachtet wurde. Es geht um die interne Arbeitsweise von Behörden, um übertriebene Formalisierung und Hierarchisierung, um eine zu langsame und schwerfällige Bearbeitung, interne Koordinationsprobleme zwischen und in Behörden (Verwaltungsverflechtungen) sowie Bürgerferne und mangelnde Dienstleistungs- und Kundenorientierung. Hinzu tritt akuter Personalmangel in vollzugsaufwendigen Bereichen (Beispiel: Ausländerbehörde). Die Verwaltungsverfahren werden beim Bürokratieabbau meist unterschätzt, obwohl sie großen Gestaltungsspielraum beinhalten. Die Umsetzung von Gesetzen und Verordnungen beinhaltet oft einen beträchtlichen Interpre-

tationsspielraum, da es viele unbestimmte Rechtsbegriffe gibt. In der Realität dominieren jedoch häufig ein übertriebenes Sicherheitsdenken und die Angst vor möglicher Kritik durch Rechnungshöfe und vor Aufhebung von Entscheidungen durch die Verwaltungsgerichte. Diese Angst ist in Deutschland durch eine stark von Juristen dominierte Verwaltung und durch eine auf die Rechtsanwendung fixierte Verwaltungsausbildung besonders prägnant. Ein Beispiel mag die Situation verdeutlichen: Wenn die Rotorflügel einer bestehenden Windkraftanlage ausgetauscht werden sollen, muss die Genehmigung des Groß- und Schwertransportes durch die deutsche Autobahn GmbH komplett neu beantragt werden, obwohl erst vor 3 Jahren der Transport für die Erstinbetriebnahme genehmigt wurde und sich an den Wegen nichts geändert hat. Neuantrag bedeutet hier prinzipiell die monatlang dauernde ausführliche Überprüfung von Alternativen einschließlich zusätzlich eines Schiffsverkehrs, obwohl bei der Erstinbetriebnahme schon die kürzeste Strecke über die Bundesautobahn gewählt wurde.

Wie kann man diese Mentalität ändern? Vor allem durch eine andere Ausbildung von Verwaltungsmitarbeitern, in der es nicht nur um Rechtssicherheit, sondern auch um die Nutzung von Ermessensspielräumen und um die Ermöglichung rechtskonformer Lösungen geht. Das wird nur durch eine Reform der Ausbildung hin zu modernen Dienstleistern gelingen. Auch Juristen sollten neben rechtlichen Inhalten vor allem im Bereich Verwaltungswissenschaft ausgebildet werden, um den Anwendungsbezug zu stärken. Verwaltungsrichter sollten mindestens drei Jahre in der Verwaltung gearbeitet haben, bevor sie ein Richteramt übertragen bekommen (sog. Bayerische Lösung).

Im Bereich der Regelanwendung gibt es zudem viele weitere sinnvolle Reformmöglichkeiten. So könnte z. B. über eine kommunale Abweichungskompetenz bei praxisfernen Vorschriften nachgedacht werden, da es häufig Jahre dauert, bis bessere Regulierung und ein Mentalitätswandel erfolgen. Bei evident praxisfernen und nicht grundrechtsrelevanten Vorschriften hätte ein Oberbürgermeister danach die Möglichkeit, den Vollzug dieser Vorschriften mit entsprechender Begründung für einen bestimmten Zeitraum auszusetzen.

Ein weiteres bisher kaum beachtetes Instrument ist die Begrenzung der Nachweispflicht von Bürgern und Unternehmen. Warum muss man eigentlich eine (auch noch beglaubigte) Geburtsurkunde vorlegen, wenn das Geburtsdatum auf dem Ausweis klar einsehbar ist. Gleiches gilt für den Wohnort: Wozu braucht man dann eine Wohnsitzklärung?

Und eine letzte Idee. Wie wäre es, wenn wir in Deutschland anstatt amtlicher Bescheinigungen Selbstbescheinigungen und anstatt beidseitiger Urkunden Selbstklärungen zulassen würden. Der Bürger bescheinigt in einer persönlichen unterschriebenen Erklärung bestimmte Sachverhalte, für die er sonst Nachweise zu erbringen hätte. Natürlich gibt es hier stichprobenartige Kontrollen, und Verstöße müssten sanktioniert werden. Aber die Grundidee ist, weg von der Misstrauensverwaltung, hin zu mehr Vertrauen in die Bürger und zu weniger Bürokratie. In Italien, einem Land, dessen öffentliche Verwaltung nicht für seine Effizienz bekannt ist, dürfen Verwaltungsstellen keine Bescheinigungen mehr verlangen oder annehmen. Warum geht das nicht in Deutschland?

Professor Dr. Dr. h.c. mult. **Andreas Voßkuhle**, Präsident des Bundesverfassungsgerichts a. D., lehrt Staatswissenschaft und Rechtsphilosophie an der Universität Freiburg.

Professor Dr. **Jörg Bogumil** lehrt öffentliche Verwaltung, Stadt- und Regionalpolitik an der Universität Bochum.

## Wunsch statt Wirklichkeit

Das Kindeswohl muss die maßgebliche Richtschnur bei einer Reform des Abstammungsrechts sein / Von Judith Froese

Die Ampelkoalition sagt, sie wolle die tragenden Grundsätze des Abstammungsrechts beibehalten. Tatsächlich plant sie einen Paradigmenwechsel, der in Widerspruch zur Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts steht.

Wer die Eltern eines Kindes sind, lässt sich unterschiedlich bestimmen. Leibliche Abstammung und sozial-familiäre Bindungen bilden die maßgebenden Bezugspunkte für die rechtliche Elternstellung, das das Abstammungsrecht in §§ 1591 ff. BGB regelt: Mutter eines Kindes ist allein die Frau, die es geboren hat. Für die Vaterschaftsordnung existieren hingegen drei Alternativen: Ehe, Anerkennung und gerichtliche Feststellung.

Das Abstammungsrecht, das vom Prinzip der Statuswahrheit geprägt ist, knüpft hierbei in unterschiedlicher Intensität an die leibliche Abstammung an: Die rechtliche Vaterschaftsordnung soll möglichst mit der leiblichen Abstammung übereinstimmen. In Kauf genommen wird im Interesse einer möglichst einfachen und frühzeitigen Zuordnung des Vaters, dass rechtliche Vaterschaft und leibliche Abstammung nicht in allen Fällen deckungsgleich sind.

Herausgefordert ist das derzeitige Abstammungsrecht in mehrfacher Hinsicht:

Zum einen existieren heutzutage Familienkonstellationen, auf die die derzeitigen Regelungen nicht zugeschnitten sind. Besondere Aufmerksamkeit erregen in jüngerer Zeit Fälle von gleichgeschlechtlichen Ehen zwischen Frauen, in die ein durch Samenspende gezeugtes Kind geboren wird. Die Frau, die das Kind geboren hat, ist rechtliche Mutter des Kindes – so weit, so klar. Die mit ihr verheiratete Frau wird hingegen – anders als ein Mann – nicht kraft Ehe zweiter Elternteil des Kindes. In einer Entscheidung aus dem Jahr 2018 entschied der Bundesgerichtshof, dass die zweite Frau weder in direkter noch in analoger Anwendung der Regelung zur Vaterschaft kraft Ehe Elternteil des Kindes werde. Anders als die Vaterschaft eines Mannes kraft Ehe, die auch die tatsächliche Abstammung regelmäßig abbilde, sei die mit der Mutter verheiratete Frau „zwingend und damit abweichend von dem die Bestimmung des § 1592 Nr. 1 BGB tragenden Regelfall personenverschieden zum leiblichen Vater des Kindes“.

Für eine rechtliche Anerkennung der zweiten Frau als Elternteil besteht bislang allein die Möglichkeit der Adoption des Kindes nach dessen Geburt. Mehrere Familiengerichte halten die Regelung im

Abstammungsrecht für verfassungswidrig und haben dem Bundesverfassungsgericht konkrete Normenkontrollanträge vorgelegt; zudem ist eine Verfassungsbeschwerde in dieser Sache anhängig.

In den geschilderten Fällen wird das geltende Abstammungsrecht durch Familienkonstellationen herausgefordert, in denen die sozial-familiäre Verbundenheit nicht übereinstimmt mit der leiblichen Abstammung. Schwierigkeiten im geltenden System bestehen umgekehrt aber auch, wenn der leibliche Vater, der sich um das Kind bemüht, nicht gegen die Vaterstellung eines anderen Mannes vorgehen kann. Denn bei einer bestehenden sozial-familiären Beziehung zwischen dem Kind und dem rechtlichen Vater, der nicht leiblicher Vater des Kindes ist, ist es dem leiblichen Vater nicht möglich, die Vaterschaft anzufechten. Ob die betreffende Regelung im derzeitigen Abstammungsrecht mit dem verfassungsrechtlich verbürgten Elternrecht vereinbar ist, ist fraglich.

Dieser und weiterer Herausforderungen will sich die Bundesregierung annehmen; im Koalitionsvertrag verständigten sich die Ampelparteien auf eine Modernisierung des Familienrechts. Anfang des Jahres legte das Bundesministerium dem Bundesjustiz-

ministerium nun ein Eckpunktepapier für eine Reform des Abstammungsrechts vor. Hierin wird explizit formuliert, die Reform werde „die tragenden Grundsätze des Abstammungsrechts beibehalten“. Ein näherer Blick auf die geplanten Neuregelungen zeigt indes aber, dass tatsächlich ein Paradigmenwechsel erfolgen soll.

Eine zentrale Neuerung ist die geplante Einführung sogenannter „Elternschaftsvereinbarungen“. Das Papier sieht vor, dass künftig durch beurkundete Vereinbarung bestimmt werden kann, wer zweiter Elternteil des Kindes wird. Die Vereinbarung muss vor der Zeugung des Kindes geschlossen werden und kann bis zu diesem Zeitpunkt widerrufen beziehungsweise aufgehoben werden. Der zweite Elternteil kann eine Frau oder ein Mann sein; es kann sich um den leiblichen Vater handeln, aber auch um jede andere Person. Der leibliche Vater soll im Falle der Verantwortungübernahme durch eine andere Person auf seine rechtliche Vaterschaft verzichten können. Die „Elternschaftsvereinbarung“ soll die derzeitigen abstammungsrechtlichen Zuordnungsstatbestände (Ehe, Anerkennung und gerichtliche Feststellung) nicht nur ergänzen, sie soll diesen gegenüber vielmehr Vorrang haben und „direkt zur Elternschaft füh-

ren“. Einer Ehe, Anerkennung oder einer Feststellung soll es nicht bedürfen.

Die geplante Einführung sogenannter „Elternschaftsvereinbarungen“ geht weit über den Fall der Anerkennung der mit der Geburtsmutter verheirateten Frau als Elternteil hinaus. Hierdurch würde die Möglichkeit geschaffen, die zweite Elternstelle sowohl unabhängig von der leiblichen Abstammung als auch losgelöst von sozial-familiären Bindungen zu bestimmen. Maßgebend wären weder die biologische noch die soziale „Wirklichkeit“, sondern der erklärte Wunsch, Eltern zu werden. Der Staat überließe es Privaten, über das Abstammungsverhältnis eines Kindes zu disponieren. Aber darf die Zuordnung der rechtlichen Elternrolle tatsächlich vorrangig der privatautonomen Vereinbarung der Beteiligten unterliegen? Gleichsam als Vertrag über – und je nach Sichtweise: zugunsten oder zulasten – eines erst noch zu zeugenden Dritten?

Zweifel sind angebracht. Das Bundesverfassungsgericht schließt nämlich bislang nicht nur die Mehrelternschaft aus, sondern leitet aus dem verfassungsrechtlichen Elternrecht (Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG) auch das Gebot ab, möglichst eine Übereinstimmung von leiblicher und rechtlicher Elternschaft zu erreichen. Zwar kön-

nen zwei Personen gleichen Geschlechts gesetzlich und verfassungsrechtlich Eltern sein; den Schutz des verfassungsrechtlichen Elternrechts genießt auch die (nicht auf Abstammung beruhende) Adoptivelternschaft. Das Eckpunktepapier enthält aber keine Neujustierung des Adoptionsrechts, sondern des Abstammungsrechts. Es gibt nicht nur das vom Bundesverfassungsgericht hervorgehobene „berechtigte Anliegen [...] Kindern ihre biologischen Eltern auch rechtlich so zuzuweisen, dass ihre Abstammung nicht im Widerspruch zu ihrer biologischen Zeugung auf zwei rechtliche Mütter oder Väter zurückgeführt wird“. Es löst die Elternschaft auf von der in der Rechtsprechung anerkannten sozial-familiären Beziehung. An die Stelle dieser „Wirklichkeiten“ träte der bloße Wunsch, Eltern zu werden. Und das in einer Angelegenheit, die wie keine andere Rechte und fremdnützige Pflichten miteinander verbindet. Nicht Wünsche oder Vereinbarungen, sondern das Kindeswohl müssen die maßgebliche Richtschnur bei einer Reform des Abstammungsrechts bilden.

Professor Dr. **Judith Froese** ist Inhaberin des Lehrstuhls für Öffentliches Recht mit Nebengebieten an der Universität Konstanz.