



Universität Potsdam

Alexander Kroll

## **Das Standardkosten-Modell und dessen Beitrag zum Bürokratieabbau**

Eine Analyse der Einführungsphase  
der Bürokratiekostenmessung in Deutschland



# Potsdamer Diskussionspapiere zur Verwaltungswissenschaft



Alexander Kroll

# **Das Standardkosten-Modell und dessen Beitrag zum Bürokratieabbau**

Eine Analyse der Einführungsphase  
der Bürokratiekostenmessung in Deutschland

### **Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek**

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

### **Universitätsverlag Potsdam 2008**

<http://info.ub.uni-potsdam.de/verlag.htm>

Am Neuen Palais 10, 14469 Potsdam  
Tel.: +49 (0)331 977 4623 / Fax: 4625  
E-Mail: [verlag@uni-potsdam.de](mailto:verlag@uni-potsdam.de)

Die Schriftenreihe **Potsdamer Diskussionspapiere zur Verwaltungswissenschaft** wird herausgegeben vom Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam.

Das Manuskript ist urheberrechtlich geschützt.

Zugl.: Potsdam, Univ., Diplomarbeit, 2008

Kontakt (Autor):  
Alexander Kroll  
Universität Potsdam  
August-Bebel-Str. 89, 14482 Potsdam  
[Alexander.Kroll@uni-potsdam.de](mailto:Alexander.Kroll@uni-potsdam.de)

Online veröffentlicht auf dem Publikationsserver der Universität Potsdam  
URL <http://pub.ub.uni-potsdam.de/volltexte/2008/2531/>  
URN [urn:nbn:de:kobv:517-opus-25316](http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus-25316)  
[<http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:kobv:517-opus-25316>]

**ISSN 1867-6960**

## **Abstract**

After the ministries in Germany have kept ignoring the appliance of impact assessments for more than two decades, the German government decided in April 2006 to introduce a new ‘better regulation’ tool: the Standard Cost Model (SCM). This paper is going to evaluate the SCM’s effectiveness. For this purpose, a qualitative “measure” of success is going to be deductively developed, operationalized, and empirically tested. Hence, the SCM is regarded to be effective if it 1.) shifts the balance of power between regulation supporters and regulation skeptics in favor of the latter and if the SCM 2.) introduces a change of the regulatory culture within public administration. As a result, it turns out that the instrument with respect to hypothesis 1 can be evaluated as a success. However, this success has to be put into perspective because hypothesis 2 does not apply.

## **Zusammenfassung**

Nachdem die deutsche Ministerialverwaltung seit nunmehr zwei Jahrzehnten die Anwendung von Folgenabschätzungen weitestgehend ignoriert hat, beschloss das Bundeskabinett im April 2006 ein neues Instrument der *better regulation* einzuführen: das Standardkosten-Modell (SKM). Ziel der vorliegenden Studie ist es, die Wirksamkeit dieses Instruments zu untersuchen. Dazu wird ein qualitativer Bewertungsmaßstab deduktiv hergeleitet, operationalisiert und empirisch getestet. Das SKM wird demzufolge dann als wirksam erachtet, wenn es 1.) das Kräfteverhältnis zwischen Regulierungsbefürwortern und Regulierungsskeptikern zu Gunsten Letzterer verschiebt und 2.) mit der Einführung des Instruments die Weichen für einen Wandel der Regulierungskultur in der Ministerialverwaltung gestellt werden. Es zeigt sich, dass das Instrument gemäß Annahme 1 als Erfolg bewertet werden kann. Allerdings relativiert sich das Ergebnis, da Annahme 2 nicht erfüllt wird.





# Inhaltsverzeichnis

<b>Abbildungsverzeichnis .....</b>	<b>IV</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis.....</b>	<b>V</b>
<b>1. Einleitung .....</b>	<b>1</b>
1.1 Kontext und Forschungsfragen .....	1
1.2 Aufbau der Studie.....	3
1.3 Methodik .....	4
<b>2. Bürokratie, Bürokratieabbau und bessere Regulierung .....</b>	<b>6</b>
2.1 Bürokratie und „Bürokratisierung“ .....	7
2.1.1 Begriff „Bürokratie“ .....	7
2.1.2 Dimensionen der „Bürokratisierung“ .....	8
2.2 Bürokratieabbau im Bereich Regulierung: bessere Regulierung .....	10
2.2.1 Begriff „bessere Regulierung“ .....	10
2.2.2 Instrumente der besseren Regulierung .....	13
2.3 Bürokratieabbau in Deutschland (1982-2005) .....	15
<b>3. Das Standardkosten-Modell (SKM) in Deutschland.....</b>	<b>18</b>
3.1 Methodik und Organisation des Prozesses.....	18
3.1.1 Bürokratiekosten und Informationspflichten .....	18
3.1.2 Ex-post/ex-ante Verfahren und Akteure .....	22
3.2 Erste Ergebnisse .....	24
3.3 Wirkungen und Kontroversen .....	27
<b>4. Theorie der Regulierung.....</b>	<b>32</b>
4.1 Empirische Regulierungsbeispiele .....	33
4.2 Entstehung von Regulierung .....	40
4.2.1 Ökonomische Theorie der Regulierung .....	41
4.2.2 Generalisten-Spezialisten-Theorie .....	45
4.3 Strategien der besseren Regulierung .....	48

<b>5. Auswirkungen des SKM für die „Generalisten“ .....</b>	<b>52</b>
5.1 Ressourcen .....	56
5.2 Macht.....	61
5.3 Argumente.....	64
5.4 Aufmerksamkeit.....	70
5.5 Zwischenergebnis.....	73
<b>6. Kulturwandel in der öffentlichen Verwaltung .....</b>	<b>73</b>
6.1 Verwaltungskultur in Deutschland.....	74
6.2 Erfolgsfaktoren des Change Managements.....	77
6.2.1 Konzept „Change Management“.....	77
6.2.2 Erfolgsfaktoren für den Fall „SKM“.....	81
<b>7. Die Wahrnehmung des SKM seitens der „Spezialisten“ .....</b>	<b>83</b>
7.1 Einleitung eines Kulturwandels .....	83
7.1.1 Kulturwandel am Maßstab des Change Managements .....	83
7.1.2 Begriffsverständnis „Kulturwandel“ in der politischen Praxis .....	88
7.2 Akzeptanz als Indikator des Wandels .....	90
7.2.1 Fremdeinschätzung durch die Generalisten .....	91
7.2.2 Ausmaß der SKM-Kritik seitens der Spezialisten.....	93
7.2.3 Ausblick: Akzeptanz entwickeln und messen.....	97
7.3 Zwischenergebnis.....	99
<b>8. Zusammenfassung der Ergebnisse .....</b>	<b>99</b>
8.1 Stärkung der Generalisten .....	99
8.1.1 Ressourcen .....	99
8.1.2 Macht.....	100
8.1.3 Argumente.....	101
8.1.4 Aufmerksamkeit.....	101
8.2 Weichenstellung Kulturwandel.....	102
8.2.1 Kulturwandel am Maßstab des Change Managements .....	102
8.2.2 Akzeptanz als Indikator des Wandels .....	102
8.3 Fazit.....	103
<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>104</b>

<b>Anhang .....</b>	<b>115</b>
Anhang 1: Interviews .....	115
Anhang 2: Leitfaden Experteninterviews.....	116
Anhang 3: Fragebogen (Abb. 16).....	117
Anhang 4: Gesamtdaten Abb. 8 .....	119
Anhang 5: Gesamtdaten Abb. 17 .....	127
Anhang 6: Gesamtdaten Abb. 18 .....	133

## Abbildungsverzeichnis

Abb. 1	Dimensionen der Bürokratisierung .....	8
Abb. 2	Bürokratieabbau-Kommissionen und -Initiativen in Deutschland.....	16
Abb. 3	Materielle und administrative Ebene von Regulierungen .....	20
Abb. 4	Berechnung Bürokratiekosten .....	22
Abb. 5	Die 10 teuersten Informationspflichten für die Wirtschaft .....	25
Abb. 6	Ressortspezifische Bürokratiekosten und Entlastungspotenziale .....	26
Abb. 7	Prozentualer Anteil der 50 kostenträchtigsten Informationspflichten nach Rechtsbereichen.....	26
Abb. 8	Aktuelle Regulierungen und Regulierungsvorhaben .....	34
Abb. 9	Regulierungen und ihre Standards (Spalte 2).....	35
Abb. 10	Regulierungen aus der Sicht ihrer Adressaten (Spalte 3).....	36
Abb. 11	Die Wirtschaft als Adressat (Spalte 4) .....	37
Abb. 12	Regulierungsinteresse der Produzenten (Spalte 5).....	37
Abb. 13	Die Standards der von Produzenten erwünschten Regulierungen (Spalte 6)....	37
Abb. 14	"Eisernes" Regulierungsdreieck .....	46
Abb. 15	Auswirkungen einer Stärkung der Generalisten im SKM-Prozess .....	55
Abb. 16	SKM-Steuerung im europäischen Vergleich.....	57
Abb. 17	Pressemitteilungen „Bürokratieabbau“ (BMI+BK) .....	71
Abb. 18	Anzahl der Thematisierungen des SKM im Bundestag .....	72
Abb. 19	Verfahren einer neuen Regulierungskultur .....	77
Abb. 20	Erfolgsfaktoren des Change Managements für den Fall „SKM“ .....	82

## Abkürzungsverzeichnis

AA	Auswärtiges Amt
BDA	Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e.V.
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.
BK	Bundeskanzleramt
BMAS	Bundesministerium für Arbeit und Soziales
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMFSFJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BMG	Bundesministerium für Gesundheit
BMI	Bundesministerium des Innern
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BMU	Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
GBü	Geschäftsstelle Bürokratieabbau im Bundeskanzleramt
GFA	Gesetzesfolgenabschätzung(en)
GGO	Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien
Gnr.	Generalist(en)
IP	Informationspflicht(en)
NKR	Nationaler Normenkontrollrat
SKM	Standardkosten-Modell
Spz.	Spezialist(en)
StBa	Statistisches Bundesamt



## **1. Einleitung**

### **1.1 Kontext und Forschungsfragen**

Im April 2006 beschloss das Bundeskabinett, das Standardkosten-Modell (SKM) in Deutschland auf Bundesebene einzuführen. Im Februar 2007 setzte sich die Bundesregierung zum Ziel, die Bürokratiekosten auf Basis des SKM bis 2011 um 25% zu senken. In der Presse erzeugte diese Zielsetzung sowie die Ankündigung der Übernahme des in den Niederlanden entwickelten SKM ein wohlwollendes Echo. In der ZEIT wurden verheißungsvoll Erfahrungen aus den Niederlanden beschrieben, wie z.B.: „Bürokratieabbau kostet nichts, steigert das Bruttoinlandsprodukt und macht populär.“ Weiterhin hieß es: „Die Koalition hat der Bürokratie den Kampf angesagt. Nun steht sie kurz davor, den ersten Streich zu führen“ (Polke-Majewski 2006). In der WELT wurden ebenfalls hohe Erwartungen mit der Einführung des SKM verbunden: „Mithin um gut acht bis zehn Milliarden Euro sollen Unternehmen entlastet werden, indem die Informationssammelwut von Ministerien und Behörden reduziert und Abläufe vereinfacht werden“ (Graw 2007). Die Bundesregierung entschied sich also dazu, die Bürokratiekosten mittels eines neuen Verfahrens – des SKM – zu messen und anschließend um 25% zu reduzieren. In den Medien erhielt dieses Ziel vor allem deshalb positive Resonanz, weil es den Bürokratieabbau messbar und damit überprüfbar macht. So wird im Jahr 2011 kontrolliert werden können, ob tatsächlich 25% der bestehenden Bürokratiekosten abgebaut worden sind. Dieses Abbauziel ist allerdings ein willkürliches. Es wurde – ebenso wie das Modell selbst – aus den Niederlanden übernommen. Deshalb wird die Zielerreichung letztlich wenig darüber aussagen, welcher nachhaltige Beitrag zum Bürokratieabbau geleistet werden konnte. Zwar ist es, jetzt nachdem dieses Ziel formuliert wurde, aus politischer Perspektive wichtig, dass das 25%-Ziel (bzw. bis zu den Bundestagswahlen 2009 das Zwischenziel von ca. 12,5%) auch erreicht wird, wenn die Bundesregierung nicht ihre Glaubwürdigkeit in diesem Bereich verlieren möchte. Über Erfolg oder Misserfolg des Bürokratieabbaus wird langfristig jedoch nicht dadurch entschieden, ob bis 2011 die Bürokratiekosten um 24% oder 26% reduziert worden sind. Zudem kann davon ausgegangen werden, dass die Bundesregierung das politisch brisante 25%-Ziel, wie das bei selbst gesetzten politischen Zielen üblich ist, auch erreichen wird – notfalls durch eine sehr weitgefasste Interpretation des Ziels.

Das quantitative 25%-Ziel ist politisch wichtig, um Kräfte zu mobilisieren, jedoch wird dessen Erreichung letztlich keinen Rückschluss über einen qualitativen Fortschritt (organisatorische und institutionelle Veränderungen) im Bereich des Bürokratieabbaus zulassen. Letzteren zu untersuchen, und damit den Beitrag, den das SKM zum Bürokratieabbau langfristig leisten kann, ist Gegenstand dieser Studie. Dazu wird der Betrachtungsfokus weg vom quantitativen Ziel verlagert, die Bürokratiekosten einmalig um 25% zu senken. Stattdessen werden qualitative Kriterien eines erfolgreichen, nachhaltigen Bürokratieabbaus deduktiv hergeleitet, operationalisiert, und es wird empirisch getestet, inwieweit das SKM diesen Kriterien entspricht (präskriptive Evaluationsstudie). Da das SKM in Deutschland erst seit kurzem angewendet wird, handelt es sich bei dieser Studie nicht um eine umfassende Evaluation des SKM-Verfahrens. Vielmehr wird eine erste „kleine“ Evaluation der SKM-Einführungsphase (Januar 2007 bis März 2008) durchgeführt, die mit einer Prognose über die zukünftige Leistungsfähigkeit des SKM schließt. Forschungsfrage eins dieser Studie resultiert aus der organisationstheoretischen Prämisse, dass ein langfristig erfolgreicher Bürokratieabbau (bessere Regulierung) nur funktionieren kann, wenn innerhalb der öffentlichen Verwaltung das Kräfteverhältnis zwischen Regulierungsbefürwortern und Regulierungsskeptikern zu Gunsten Letzterer verschoben wird. Deshalb wird folgende Fragestellung untersucht:

Wurden durch die Einführung des SKM die Regulierungsskeptiker („Generalisten“) in der Ministerialverwaltung gestärkt?
--

Des Weiteren basiert diese Studie auf der institutionalistischen Annahme, dass es langfristig nur eine bessere Regulierung geben kann, wenn ein Bewusstseinswandel bei den Regulierern selbst einsetzt. Diese Erkenntnis hat sich auch in der politischen Praxis durchgesetzt. Sie manifestiert sich in dem Begriff des Kulturwandels, den das SKM auslösen soll. Natürlich kann nach eineinhalb Jahren Anwendung des SKM noch kein solcher Wandel der Regulierungskultur in Deutschland erwartet oder gar gemessen werden. Allerdings ist es möglich zu untersuchen, auf welche Weise und wie erfolgreich bereits ein Kulturwandel eingeleitet worden ist. Diesen Ansatz verfolgt Teil zwei der Studie. Daher lautet Forschungsfrage zwei wie folgt:

Wurden mit der Einführung des SKM bereits die Weichen für einen Kulturwandel in der Verwaltung gestellt?
---



## **1.2 Aufbau der Studie**

Kapitel 2 klärt die grundlegenden Begriffe und nimmt die für den Sachverhalt wichtigen Differenzierungen vor. Der besseren Einordnung des neuartigen SKM-Ansatzes dient ein kurzer Rückblick darüber, was in den letzten Jahren in Deutschland in Sachen Bürokratieabbau geschehen ist. Wenn in dieser Studie der Begriff Bürokratieabbau verwendet wird, ist damit dessen Unterkategorie der besseren (administrativen und materiellen) Regulierung gemeint, deren Konzeption ebenfalls in Kap. 2 näher erläutert wird.

Kapitel 3 dient der kurzen Beschreibung des Standardkosten-Modells: dessen Organisation, dessen erste Ergebnisse sowie der Kontroversen, die es ausgelöst hat. Die Neuartigkeit des SKM besteht darin, gefühlte Bürokratie erstmalig auch messbar zu machen. Dabei stehen nicht alle Folgekosten im Betrachtungsfokus, die aus Regulierungen resultieren (z.B. Steuern oder Investitionen), sondern nur die Kosten, die durch das Bereitstellen von Informationen auf Seiten der Adressaten entstehen (z.B. durch das Ausfüllen eines Antrags, Nachweises oder der Steuererklärung) – die sogenannten Bürokratiekosten.

Kapitel 4 veranschaulicht, wie Regulierung entsteht, und es werden Überlegungen angestellt, wie bessere Regulierung funktionieren kann. Dazu wird zunächst die ökonomische Theorie der Regulierung herangezogen. Diese Theorie basiert auf der Annahme, dass es die etablierten Wirtschaftsunternehmen/-verbände selbst sind, die staatliche Regulierung (Mindeststandards, Lizensierungen u.a.) fordern, um sich gegen neue Wettbewerber abzuschotten. Allerdings enthält diese Theorie keine praxisrelevanten Strategien, die zu besserer Regulierung führen. Deshalb wird für die weitere Analyse der Generalisten-Spezialisten-Ansatz verwendet, der auf den Grundannahmen der ökonomischen Theorie basiert. Jedoch unterscheidet dieser Ansatz die verschiedenen Akteure in Politik und Verwaltung, gemäß den unterschiedlichen Rationalitäten, nach denen diese Akteure handeln, in Regulierungsskeptiker (Generalisten) und Regulierungsbefürworter (Spezialisten). Eine Strategie der besseren Regulierung besteht demzufolge darin, die Generalisten gegenüber den Spezialisten zu stärken.

Kapitel 5 dient der empirischen Untersuchung von Forschungsfrage eins, nämlich, ob das SKM einen Beitrag leistet, um die Generalisten zu stärken. Zur besseren Handhabbarkeit dieser Frage werden politische und gesellschaftliche Akteure (z.B. Ausschüsse im Bundestag oder Interessengruppen) aus der Analyse ausgeklammert. Stattdessen steht die Ministerial-

verwaltung im Mittelpunkt. Anhand von Annahmen aus den klassischen Organisations-theorien sowie dem verhaltenswissenschaftlichen Ansatz der begrenzten Rationalität werden vier Variablen identifiziert und darauf untersucht, ob sich diese durch die Einführung des SKM zu Gunsten der Generalisten verändert haben. Diese vier Variablen lauten: Ressourcen, Macht, Argumente und Aufmerksamkeit.

Kapitel 6 legt das theoretische Fundament, um Forschungsfrage zwei beantworten zu können. Dazu werden zunächst die Begriffe Organisationskultur und Kulturwandel geklärt sowie deren Bedeutung für die öffentliche Verwaltung. Des Weiteren wird das Konzept des Change Managements verwandt, um *best-practice* Kriterien eines Kulturwandels herauszuarbeiten, an dem die Einführung des SKM gemessen werden soll.

Kapitel 7 dient der empirischen Untersuchung der Forschungsfrage zwei, nämlich, ob mit der Einführung des SKM bereits die Weichen für einen Kulturwandel in den regulierenden Referaten der Ministerien entscheidend gestellt wurden. Dazu wird getestet, inwieweit die SKM-Einführung den zentralen Erfolgsfaktoren des Change Managements wie Entwicklung von Vision und Leitbildern, Kommunikationsmanagement, Beteiligung und Training der Mitarbeiter sowie der Einsetzung und Qualifizierung von Fach-Promotoren standhält. Zudem wird detailliert untersucht, inwieweit die Akzeptanz – ein entscheidender Indikator des Wandels – der Spezialisten für das SKM ausgeprägt ist.

Kapitel 8 fasst die Forschungsergebnisse zusammen. Im Ergebnis zeigt sich, dass das SKM die Generalisten in der Ministerialverwaltung stärkt und damit einen wichtigen Beitrag zum Bürokratieabbau leistet. Die Weichen für einen Kulturwandel wurden durch das SKM jedoch noch nicht entscheidend gestellt.

### **1.3 Methodik**

Die Studie basiert auf leitfadengestützten Experteninterviews. Einige zusätzlich erhobene Daten wurden in den Abbildungen 8 bis 13 sowie 15, 16 und 17 dargestellt und werden an den entsprechenden Stellen auch methodisch näher erläutert. Die 13 Interviews wurden mit Mitarbeitern<sup>1</sup> der Ministerialverwaltung geführt, die, wie in Kap. 5 definiert, entweder der

---

<sup>1</sup> Zur besseren Lesbarkeit wird in dieser Studie nur die männliche Form bei personenbezogenen Beschreibungen verwendet. Jedoch sind damit sowohl Männer als auch Frauen gemeint.

Kategorie der Generalisten oder der Spezialisten zugeordnet werden können. Die Gesprächspartner stammen aus den folgenden Bundesministerien bzw. Organisationseinheiten: BMAS, BMELV, BMF, BMI, BMU, BMWi, GBü und dem Sekretariat des NKR. Die Ressorts wurden nach der Anzahl der Regelungen, die sie seit dem 1. Dezember 2006 dem NKR zur Prüfung vorgelegt haben, ausgewählt (NKR 2007a: 25). Dadurch konnten die Gesprächspartner ermittelt werden, die das ex-ante SKM-Verfahren in ihrer alltäglichen Arbeit bislang am Häufigsten angewendet haben und deshalb bereits die meisten Erfahrungen im Bereich SKM besitzen.<sup>2</sup>

Die einzelnen Interviewpartner (Referatsleiter, Referenten, Sachbearbeiter) wurden auf drei verschiedene Arten ermittelt:

1. „Schneeballprinzip“: Gesprächspartner wurden durch andere Interviewpartner vermittelt. Bei dieser Methode besteht die Gefahr, dass Interviewpartner A Gesprächspartner B vermittelt, weil beide die Ansicht C vertreten, und dadurch letztlich Ansicht C überrepräsentiert ist. Nach Auswertung meiner Interviews kann eine solche *selection bias* in den Antworten der durch diese Methode ermittelten Personen allerdings nicht bestätigt werden.

2. Formelle Anfrage nach Interviewpartnern bei der Z-Abteilung des Ressorts: Bei dieser Methodik könnte das Problem auftreten, dass die Antworten „sozial erwünscht“ ausfallen, denn hier werden die Interviewpartner über den „offiziellen Dienstweg“ ermittelt. Ein weiteres Problem könnte darin liegen, dass die Z-Abteilung die Spezialisten als Interviewpartner vermittelt, die als „SKM-Musterschüler“ im Ministerium gelten bzw. als die Generalisten unter den Spezialisten (SKM-Ansprechpartner der Abteilungen). Nach Auswertung der Interviews zeigt sich, dass diese „Gefahren“ durchaus real sind. Allerdings wurden die wenigsten der Gesprächspartner durch dieses Verfahren ermittelt.

3. Zufällige Anrufe: Ein erheblicher Teil der Interviewpartner wurde dadurch gewonnen, dass wahllos entlang dem Organigramm des entsprechenden Ministeriums Referate, die regulierende Aufgaben wahrnehmen, kontaktiert wurden. Hierbei bestand keine Gefahr einer möglichen Antwortverfälschung auf Grund der Auswahl der Experten.

---

<sup>2</sup> Da sich mit Vertretern des BMVBS kein Termin vereinbaren ließ, fand stattdessen ein Gespräch mit einem Mitarbeiter des BMU statt.

Den Interviewpartnern wurde zugesichert, ihre Aussagen so zu anonymisieren, dass weder die Person noch die Behörde oder Organisationseinheit zu erkennen ist (siehe Anlage 1). Stammen Aussagen oder indirekte Verweise z.B. aus dem Interview mit Generalist A, sind diese durch den Verweis „Gnr. A“ gekennzeichnet. Eine Zuordnung des Gesagten zu einem bestimmten Ministerium macht auch deshalb keinen Sinn, weil die gezogene Stichprobe nicht repräsentativ ist. Schließlich wurden nur eine bis drei Person/en pro Ressort interviewt, obwohl es ein Vielfaches an Spezialisten in jedem Ministerium gibt. Dennoch besitzen die Experteninterviews durch ihre detaillierten Äußerungen empirische Relevanz. Direkte Zitate werden vor allem dazu genutzt, das Analytierte zu veranschaulichen oder pointiert darzustellen. Prinzipiell sind nur die empirischen Erkenntnisse dargestellt, die von einer Mehrheit der Generalisten oder einer Mehrheit der Spezialisten geäußert wurden. Bei indirekten Darstellungen des Gesagten wird auf die Interviewpartner verwiesen, die zu dem jeweiligen Sachverhalt besonders dezidierte Aussagen getroffen haben. Zur weiteren Veranschaulichung werden auch einige konkrete Beispiele aus einzelnen Politikfeldern verwandt, die allerdings ebenfalls anonymisiert sind.<sup>3</sup>

## **2. Bürokratie, Bürokratieabbau und bessere Regulierung**

In diesem Kapitel werden die Begriffe definiert, die für die weiteren Ausführungen eine wichtige Rolle spielen. Dazu werden zunächst die verschiedenen Dimensionen des Bürokratieabbaus erklärt (2.1) und anschließend das Konzept der besseren Regulierung (2.2). Ein kurzer historischer Abriss über den Bürokratieabbau in Deutschland seit Beginn der 1980er Jahre dient als Grundlage, um anschließend in Kap. 3 die Neuartigkeit des gegenwärtigen SKM-Ansatzes verdeutlichen zu können. Eine zentrale Erkenntnis des Bürokratieabbaus der letzten Jahrzehnte ist, dass der Bürokratieabbau im Bereich Regulierung kein Prozess mit einem Anfang und einem Ende ist, sondern als dauerhaftes Regulierungs-Controlling verstanden werden sollte, das es zu organisieren und zu institutionalisieren gilt (2.3).

---

<sup>3</sup> Würden die beispielhaft verwendeten Gesetze und Verordnungen bei ihrem Titel genannt, wäre sofort offenkundig, welche Zitate aus welchem Ministerium bzw. Referat stammen.

## **2.1 Bürokratie und „Bürokratisierung“**

### **2.1.1 Begriff „Bürokratie“**

Der Begriff „Bürokratie“ existiert bereits seit mehreren Jahrhunderten. Lange vor der Französischen Revolution galt der Begriff, der so viel wie „Herrschaft des Büros“ bedeutet, als Schimpfwort. Er beschrieb einen negativen Zustand, in dem Verwalten zum Selbstzweck geworden war (Bogumil/Jann 2005: 114). Max Weber griff den Bürokratiebegriff zu Beginn des 20. Jahrhunderts auf und objektivierte ihn. Weber (1980: 124 ff.) unterscheidet die Bürokratie als legale Herrschaftsform von der traditionellen und von der charismatischen Herrschaft. Im Rahmen des von ihm formulierten Idealtypus’ versteht er die Bürokratie als Überwindung der willkürlichen, feudalen Herrschaft. Gekennzeichnet ist Webers Bürokratiebegriff deshalb durch Kriterien, die die Fachlichkeit, Unpersönlichkeit und Berechenbarkeit der öffentlichen Verwaltung garantieren sollen. Zu diesen Kriterien zählen z.B. Trennung von Amt und Person, Arbeitsteilung und Spezialisierung, hierarchische Struktur und Einhaltung des Dienstweges, Regelgebundenheit sowie Schriftlichkeit und Aktenmäßigkeit. Heute ist der Begriff Bürokratie – zumindest außerhalb der Fachöffentlichkeit – wieder eher negativ konnotiert (DWDS 2008) und stellt dabei auf die Probleme ab, die bürokratische Organisation mit sich bringen kann. Zu diesen Problemen zählen u. a. „die aufgeblähte Bürokratie, die berühmten unnützen und überflüssigen Gesetze und Vorschriften, aber auch bürokratische Sprache, unverständliche bis absurde Vorschriften und Bescheide, unfreundliches Verhalten von Mitarbeitern der Verwaltung, Unpersönlichkeit, Rigidität, Dogmatismus, undurchschaubare Prozesse und Zuständigkeiten“ (Jann et al. 2007: 12). Diese z. T. sehr verschiedenartigen Kritikpunkte zeigen, wie vielschichtig Bürokratiekritik sein kann.

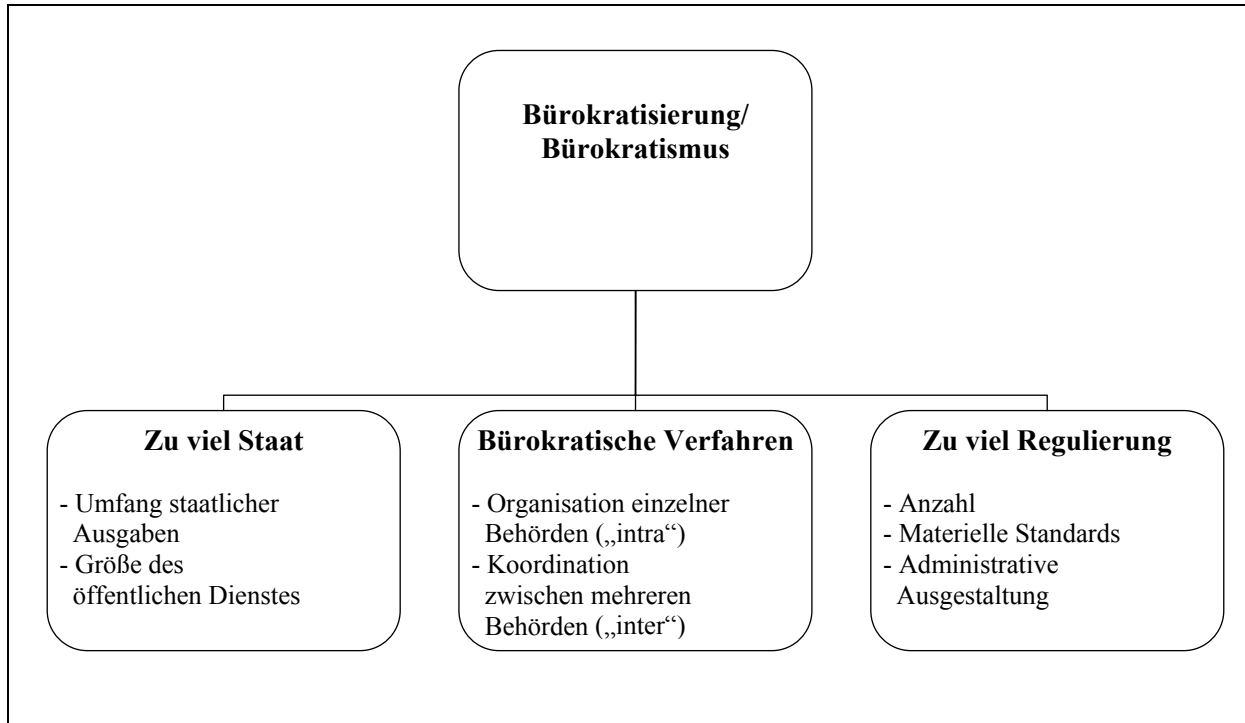
Der Begriff Bürokratieabbau (Synonym: Entbürokratisierung) umfasst alle Initiativen, die das Ziel verfolgen, die Mängel bürokratischer Organisation zu beseitigen. Ziel des Bürokratieabbaus ist jedoch nicht, die bürokratische Organisation als solche in Frage zu stellen, sondern es geht darum, den negativen Auswüchsen von Bürokratie – „Bürokratisierung“ (Synonym: „Bürokratismus“) – entgegenzuwirken. Das bedeutet allerdings nicht, dass es einfach möglich ist, Bürokratismus zu identifizieren und abzuschaffen. Dies wäre eine sehr vereinfachte Darstellung. Denn erstens gibt es keinen klar bestimmbareren Wendepunkt, an dem aus Bürokratie Bürokratismus wird (Mayntz 1980: 12

ff.). Zweitens bedeutet ein Beheben der Dysfunktionen von Bürokratie gleichzeitig auch eine Einschränkung ihrer Funktionen (Seibel 1986: 142 f.). Schließlich kann durch das Drehen an der Stellschraube „Regelbindung“ der „Verrechtlichungswahn“ eingedämmt werden, allerdings wird gleichzeitig auch die Berechenbarkeit und Rechtssicherheit verringert. Wird die Stellschraube „Hierarchie“ zurückgedreht, kann die Flexibilität der Verwaltung erhöht werden. Gleichzeitig wird jedoch die Verantwortlichkeit sowie die Steuerung und Kontrolle der Verwaltung eingeschränkt. Solche Zielkonflikte verdeutlichen, weshalb Bürokratieabbau komplex und schwierig ist. Ein weiteres Problem ist die Bedeutungsheterogenität des Begriffes selbst, dessen verschiedene Dimensionen deshalb in den folgenden Absätzen genauer unterschieden werden.

### 2.1.2 Dimensionen der „Bürokratisierung“

Bürokratiekritik wird in drei Dimensionen formuliert (siehe Abb. 1): 1. Zu viel Staat, 2. Bürokratische Verfahren, 3. Zu viel Regulierung (Jann et al. 2007: 21 ff.).

Abb. 1 Dimensionen der Bürokratisierung



Quelle: eigene Darstellung nach Jann et al. 2007: 22.

Unter dem Begriff „zu viel Staat“ wird der Umfang der Staatsaufgaben kritisiert. Im engeren Sinne handelt es sich dabei allerdings nicht um ein originäres Bürokratieproblem, sondern um

die ordnungspolitische Frage, welche Aufgaben der Staat wahrnehmen soll und inwieweit dazu die Steuern der Bürger umverteilt werden. Gemäß diesem Bürokratieverständnis kann Deutschland im internationalen Vergleich als durchschnittlich „bürokratisiert“ eingestuft werden: Staats-, Steuer- und Abgabenquoten ähneln der unserer europäischen Nachbarstaaten. Gleiches gilt für die Größe des öffentlichen Sektors. Nur die Sozialabgabenquote ist überdurchschnittlich hoch und belastet dadurch den Faktor Arbeit. Die Ausgaben des Staates spiegeln in Deutschland weniger die Ausweitung seiner Aktivitäten wider als die sozialstaatliche Umverteilung, die inzwischen mehr als die Hälfte der Gelder aus dem Bundeshaushalt beansprucht (ebd.: 25-34).

Unter „bürokratische Verfahren“ werden die Probleme subsumiert, die innerhalb einer Behörde (intra-organisatorische Subdimension) und bei der Koordination zwischen verschiedenen Behörden (inter-organisatorische Subdimension) und deren Kontakt mit dem Bürger entstehen. Zu diesen Problemen zählen u. a. Hierarchisierung, langsame und schwerfällige Bearbeitung, interne Koordinationsprobleme, mangelndes Kostenbewusstsein, Unpersönlichkeit, mangelnde Dienstleistungs- und Kundenorientierung, abstruse Verwaltungssprache. Zur Empirie: Intra-organisatorisch gilt Deutschland international eher als behutsamer Verwaltungsmodernisierer. Der Bereich Kunden- und Dienstleistungsorientierung wurde in den letzten Jahren jedoch erfolgreicher reformiert als das interne Verwaltungsmanagement. Inter-organisatorisch jedoch weist die öffentliche Verwaltung in Deutschland erhebliche Bürokratieprobleme auf. Dabei fällt vor allem die Komplexität der Zuständigkeitsverteilung beim internationalen Vergleich ins Gewicht. Zusätzliche Koordinationschwierigkeiten entstehen in Deutschland durch den Verwaltungsföderalismus sowie durch die Integration weiterer (nicht-staatlicher) Akteure wie Kammern und Genossenschaften in Genehmigungsverfahren (ebd.: 45-49). Bürokratieabbau findet auf dieser Ebene vor allem durch konzeptionelle Erneuerungen statt, die im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells Anfang der 1990er Jahre in Deutschland umgesetzt werden sollten. Zu diesen neuen (letztlich sehr unterschiedlich erfolgreichen) Konzepten zählen die Dezentralisierung und Veränderungen der Organisationsstruktur, output-orientierte Steuerung und Kostentransparenz, Personalmanagement und Personalentwicklung, Veränderungen im Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung sowie Veränderungen im Außenverhältnis zu den Kunden (Bogumil et al. 2007).

„Zu viel Regulierung“ beschreibt die Kritik an den regulativen Eingriffen des Staates. Hierbei lassen sich die Subdimensionen Anzahl, inhaltliche Standards und administrative Ausgestaltung von Regulierungen unterscheiden. Unter 2.2 wird diese dritte Ebene der Bürokratisierung, die sich im Fokus dieser Studie befindet, ausführlich betrachtet.

## **2.2 Bürokratieabbau im Bereich Regulierung: bessere Regulierung**

### **2.2.1 Begriff „bessere Regulierung“**

„Bessere Regulierung“ (*better regulation*) lautet das Ziel, das OECD (u. a. 2000, 2002, 2004, 2005) und Europäische Kommission (u. a. 2001, 2006, 2008) in den letzten Jahren im Bereich des Bürokratieabbaus ausgegeben haben und das auch in Deutschland politisch derzeit eine zentrale Rolle spielt (Schäuble 2007, Altmaier 2007, Lammert 2007). Das Konzept der besseren Regulierung steht auch im Mittelpunkt dieser Studie und soll deshalb im Folgenden näher erläutert werden. Wenn Regulierung verbessert werden soll, muss zunächst definiert werden, was unter „guter“ und „schlechter“ Regulierung bzw. unter dem Regulierungsbegriff selbst zu verstehen ist. In dieser Studie wird „Regulierung“ als staatliche Steuerung durch Regeln und Vorschriften definiert. Damit ist der Begriff sehr weit gefasst, und es werden unter Regulierungen sowohl alle positiven als auch alle negativen Anreize verstanden, die der Staat den Regulierungsadressaten setzen kann. Dazu zählen Gebots- und Verbotsnormen, die Definition von Standards, Lizensierungs- und Zulassungsverfahren, Preisregulierungen, Anzeige- und Genehmigungspflichten ebenso wie Subventionen (finanzielle Transfers).

Gute Regulierungen sind Regelungen, durch die das Gemeinwohl vergrößert wird. Das heißt, der Quotient aus gesellschaftlichem Nutzen und den gesellschaftlichen Kosten muss größer eins sein. Allerdings sind Kosten und Nutzen von Regulierungen nie vollständig darstellbar und letztlich auch nicht wirklich objektiv zu bestimmen. Erstens liegen nie alle Informationen vor (*bounded rationality*, Simon 1991), und zweitens hängen Kosten-Nutzen-Einschätzungen immer auch von der Perspektive des Betrachters ab. Selbst „objektive“ wissenschaftliche Institute können bei der Bewertung derselben Regulierung zu einer unterschiedlichen Kosten-Nutzen-Bewertung kommen. So wird z.B. auch unter Wissenschaftlern heftig darüber diskutiert, ob Mindestlöhne – auch eine Form staatlicher Regulierung – das Gemeinwohl vergrößern oder verkleinern: Sicherstellung sozialer Mindeststandards vs. Gefährdung von Arbeitsplätzen im Niedriglohnbereich (Bispinck/Schulten 2008 vs. Ragnitz/Thum 2007). Die



Bewertung, wie „gut“ oder wie „schlecht“ bestimmte Regulierungen sind, hängt also durchaus vom politischen Standpunkt und von den Wertvorstellungen des Analysten ab. So ist es möglich, dass sich zwei Politiker allgemein für bessere Regulierung aussprechen, im konkreten Fall jedoch verschiedene Auffassungen darüber vertreten, in welcher Weise die Regulierung zu verbessern sei. Dennoch wird der Begriff der guten bzw. besseren Regulierung anhand konkreter Kriterien im Folgenden greifbarer gemacht.

Die OECD (2008) beschreibt *regulatory reform* – ein Reformprozess, mit dem Ziel der besseren Regulierung – auf ihrer Webseite wie folgt: *Regulatory reform* bedeutet *“improv(ing) regulatory quality – that is, reforming regulations that raise unnecessary obstacles to competition, innovation and growth, while ensuring that regulations efficiently serve important social objectives.”* In einem Grundlagenpapier unterscheidet die OECD (1997) drei Arten von Regulierung: Wirtschaftsregulierung, soziale Regulierung und administrative Regulierung. Gemäß OECD sollen gute Wirtschaftsregulierungen in den Bereichen Preissetzung, Wettbewerb und Marktzugang die Wirtschaftlichkeit erhöhen und dazu Wettbewerbs- und Innovationsschranken abbauen. Zudem sollen sie die Funktionsfähigkeit des Marktes und der Finanzaufsicht gewährleisten. Gute soziale Regulierungen in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Umwelt und sozialer Zusammenhalt sollen auf ihre wirtschaftlichen Effekte geprüft werden und flexibel, einfach, kosteneffizient und anreizbasiert gestaltet werden. Administrative Regulierungen umfassen die bürokratischen Formalitäten bzw. den sogenannten „Papierkram“ (*red tape*), der von den Adressaten zu bewältigen ist. Laut OECD soll geprüft werden, welche administrativen Regulierungen tatsächlich gebraucht werden und welche gestrichen oder vereinfacht werden müssen. Wirtschaftsregulierungen und soziale Regulierungen sind im Detail politisch kontrovers, da es, wie oben beschrieben, keinen objektiv bestimmbareren Wendepunkt von gut zu schlecht gibt und dessen Bestimmung im Einzelfall daher nur politisch vorgenommen werden kann. Es herrscht allerdings ein breiter Konsens darüber, dass die administrativen Lasten für die Adressaten so gering wie möglich ausfallen sollten – ein entscheidender Grund dafür, weshalb das Standardkosten-Modell auf diesen administrativen Regulierungsbereich konzentriert ist und politisch so breit unterstützt wird (siehe Kap. 3).

Ein erneuter Blick auf Abb. 1 hilft, die Kriterien guter und besserer Regulierung weiter zu konkretisieren. Aus den drei Subdimensionen – Anzahl der Regulierungen, materielle

Standards, administrative Ausgestaltung – lassen sich drei Fragen ableiten, anhand derer die Güte von Regulierungen weiter bestimmt werden kann:

1. Welche Bereiche sollen überhaupt reguliert werden? (Quantität)
2. Inwieweit sollen die gewählten Bereiche reguliert werden? (materielle Ebene)
3. Wie kann die Regulierung so gestaltet werden, dass ihre Zielerreichung gewährleistet ist, sie gleichzeitig jedoch möglichst einfach zu verstehen und befolgen ist? (administrative Ebene)

Für die Beantwortung dieser Fragen sollte im Sinne guter Regulierung ein subsidiäres Verständnis vorhanden sein bzw. eine Art Übermaßverbot gelten: Es sollten also nur die Bereiche reguliert werden, für die staatliche Regelungen unbedingt notwendig sind. Diese Regulierungen sollten nur so „scharf“ wie unbedingt notwendig ausfallen und ihre Befolgung so einfach wie möglich gestaltet sein. Doch auch hier muss für jeden konkreten Fall politisch entschieden werden, was als „notwendig“ und „möglich“ erachtet wird.

Bislang wurde definiert, was gute Regulierung bedeutet – allerdings abstrakt. Da es jedoch nicht das Ziel dieser Studie ist, konkrete Fälle von Regulierungen darauf zu prüfen, ob sie der Kategorie gut oder schlecht zuzuordnen sind, muss auch der Begriff „gute Regulierung“ nicht weiter operationalisiert werden. Das bisher entwickelte abstrakte Begriffsverständnis genügt indes, um Regulierungstheorien und -konzepte zu erläutern.

Die Begriffe gute und bessere Regulierung werden in der vorliegenden Studie synonym verwandt. Bessere Regulierung ist insofern ein stärker differenzierender Begriff, weil er verdeutlicht, dass es nicht nur die Kategorien gut und schlecht gibt, sondern auch gute Regulierungen noch verbessert werden können. Schlechte Regulierung beschreibt das Gegenteil guter Regulierung und wird im Weiteren auch als Fehl- und Überregulierung bezeichnet.

Wenn in dieser Studie der Begriff „Bürokratieabbau“ verwandt wird, ist damit, sofern nicht anders angegeben, der Bürokratieabbau im Bereich Regulierung gemeint. Bessere Regulierung wird als ein Konzept, das sowohl die quantitative, die materielle und die administrative Subdimension von Regulierung, wie in Abb. 1 dargestellt, umfasst. Darüber hinaus wird bessere Regulierung hier als ein Gesamtkonzept verstanden, das sich durch instrumentale Vielfalt und neben organisatorischen Veränderungen auch durch institutionelle

Reformen auszeichnet (z.B. Weiterentwicklung der Regulierungskultur, siehe Kap. 6.1 und 7.1). Bessere Regulierung wird in dieser Studie nicht von dem Begriff der besseren Rechtsetzung/Gesetzgebung unterschieden, da eine mögliche weitere Differenzierung für die im Weiteren folgende Analyse nicht von Bedeutung ist. Dem Begriff Deregulierung wird allerdings eine andere Bedeutung beigemessen als dem der besseren Regulierung, womit den OECD-Definitionen entsprochen wird. Unter Deregulierung wird dementsprechend der Wegfall von Regulierungen bzw. das Absenken von inhaltlichen Standards verstanden. Bessere Regulierung kann dagegen in bestimmten Fällen auch Re-Regulierung meinen (aktuelles Beispiel sind die Netzindustrien) oder z.B. ein Absenken der administrativen Lasten bei Beibehaltung der gleichen materiellen Standards. Deregulierung ist damit eine Unterkategorie des Gesamtkonzepts bessere Regulierung.

### **2.2.2 Instrumente der besseren Regulierung**

Im Folgenden werden einige Aussagen für den empirischen Fall Deutschland im Bereich Regulierung getroffen und einige Einschätzungen zu den zentralen Instrumenten der besseren Regulierung gegeben. In Deutschland existieren derzeit im Bundesrecht 1.817 Gesetze mit 55.555 Einzelnormen und 2.728 Rechtsverordnungen mit 44.689 Einzelnormen (Deutscher Bundestag 2007).<sup>4</sup> Die Gesetze und Verordnungen, die in den Landesparlamenten verabschiedet werden, sind in diesen Zahlen noch nicht enthalten. In der 16. Legislaturperiode – also seit 2005 – hat der Deutsche Bundestag bislang 285 Gesetze verabschiedet und 861 Rechtsverordnungen in Kraft gesetzt. Dabei handelt es sich in der Mehrzahl um Änderungsnormen (ebd.). Im internationalen Vergleich weist Deutschland eine rege Gesetzgebungstätigkeit auf. Diese Tendenz zur Verrechtlichung hat jedoch vor allem institutionelle Ursachen (Föderalismus, Parlamentsvorbehalt). Dennoch existieren in Deutschland keine Anzeichen dafür, dass die Regulierungsaffinität des Gesetzgebers über die Jahre zugenommen hat. Zudem ist die Anzahl von Gesetzen und Verordnungen ein schlechter Gradmesser für die Regulierungsqualität. Schließlich hat auch die Zahl der Deutschen Industrienormen (DIN) seit den 1950er Jahren stetig zugenommen, und dennoch gilt deren Qualitätssicherung als deutsche Erfolgsgeschichte (Jann et al. 2007: 36-38.).

---

<sup>4</sup> Stand: 09.10.2007.

Um die materielle Qualität von Rechtsvorschriften zu verbessern, gibt es verschiedene Instrumente (detaillierter bei Jann/Wegrich/Veit 2005). Ein weitverbreitetes Instrument sind Gesetzesfolgenabschätzungen (GFA). Diese sollen im Idealfall dazu dienen, vor der Erstellung eines Gesetzentwurfes die beste Regelungsalternative zu wählen. Allerdings können sie auch begleitend oder in Form von Evaluationen durchgeführt werden (Böhret/Konzendorf 2001). GFA weisen in der Praxis jedoch einige Schwierigkeiten auf. Vor allem ist fraglich, inwieweit idealtypische GFA, die auf umfangreichen Kosten-Nutzen-Analysen von mehreren Regelungsalternativen basieren, in der politischen Realität überhaupt anwendbar sind. Schließlich erwartet die politische Führung von der Ministerialverwaltung durchsetzungsfähige (alternativlose!) Regelungsentwürfe und informationelle Entlastung und damit das Gegenteil von dem, was GFA bringen. Neben dem Interesse der politischen Führung an GFA kann auch die Unterstützung durch die Arbeitsebene der Ministerialverwaltung bezweifelt werden. Schließlich untergraben GFA das Informationsmonopol der Verwaltung, indem sie zu mehr Transparenz führen. (Veit 2008a, i.E.). Die hier aufgeführten Probleme sprechen nicht normativ gegen GFA, verdeutlichen jedoch, weshalb deren Anwendung schwierig ist. Dennoch ist es prinzipiell wichtig, systematisch die Folgen von Regulierungen zu durchdenken, bevor diese entwickelt bzw. umgesetzt werden. Was GFA deshalb leisten können, ist z.B. die Definition von Mindeststandards für Konsultationsverfahren.

Ein zweites Instrument sind Befristungsklauseln (*sunset legislation*). Durch Befristungsklauseln sollen Vorschriften zunächst nur für begrenzte Zeit gelten und auch nur dann weiterhin in Kraft bleiben, wenn sie sich gemäß anschließender Evaluationen als geeignet erwiesen haben. In der Praxis hat sich das *sunsetting* im Sinne der besseren Regulierung allerdings kaum als effektiv herausgestellt, denn an die Stelle objektiver Evaluationen von Gesetzen traten oft parlamentarische Verlängerungsautomatismen. Zudem stärken Befristungsklauseln und die damit verbundenen, sich wiederholenden Diskussionen über den Nutzen von Regulierungen eher die Regulierungsbefürworter als die Regulierungsskeptiker. Letztere bekommen dagegen immer dann Rückenwind, wenn nicht der Nutzen, sondern die Kosten im Mittelpunkt der regulierungspolitischen Verhandlungen stehen (Wegrich et al. 2005).

Auf der quantitativen Regulierungsebene kann das Instrument der Rechtsbereinigung angewendet werden. Hierbei geht es darum, alle Rechtsbereiche zu durchforsten und

überflüssige Regelungen zu streichen. Obwohl diese Methode als regelmäßige „Aufräumaktion“ durchaus sinnvoll ist, gehört dieser eher auf einer „Tonnenideologie“ basierende Ansatz nicht zu den zentralen Säulen der besseren Regulierung. Durch Rechtsbereinigungen werden oft die ohnehin kaum beachteten Vorschriften abgeschafft, mehrere Gesetze einfach nur zu einem Gesetz zusammengeführt oder die Gesetze schlanker, aber dafür die dazugehörigen Rechtsverordnungen umfangreicher gestaltet (Jann et al. 2007: 55).

Ein neues Instrument, das auf der Ebene der administrativen Regulierung ansetzt, allerdings auch auf die materielle Regulierungsebene ausstrahlt, ist das Standardkosten-Modell. Um die Neuartigkeit dieses Ansatzes, der in Kap. 3 vorgestellt wird, zu verdeutlichen, wird zunächst noch ein kurzer historischer Abriss darüber gegeben, was in Sachen Bürokratieabbau in Deutschland seit Beginn der 1980er Jahre geschehen ist.

### **2.3 Bürokratieabbau in Deutschland (1982-2005)**

Nach Ihrem Wahlerfolg 1982 startete die von CDU/CSU und FDP geführte Regierung unter Bundeskanzler Helmut Kohl verschiedene Initiativen, um den Bürokratieabbau in der Bundesrepublik Deutschland voranzubringen. Dazu berief sie zahlreiche Kommissionen (siehe Abb. 2).

Der Bürokratieabbau im Bereich der Regulierung fiel vor allem in den Zuständigkeitsbereich der Unabhängigen Kommission für Rechts- und Verwaltungsvereinfachung des Bundes. Ihre Ziele waren die Bereinigung des geltenden Rechts, der Abbau der Regelungsdichte im EG-Bereich, die Prüfung neuer Vorschriften und die Verbesserung der Kontakte zwischen Bürger und Verwaltung (Unabhängige Kommission 1987: 12). Im quantitativen Regulierungsbereich war die „Waffenschmidt-Kommission“ zunächst recht erfolgreich (König/Füchtner 2000: 94). So gelang es, durch zwei Rechtsbereinigungsgesetze und weitere Rechtsbereinigungsverordnungen überflüssige Normen (bis 1987 insgesamt 36 Gesetze und Verordnungen sowie 261 Einzelvorschriften) aufzuheben bzw. zu streichen (Unabhängige Kommission 1987: 206). Weiterhin wurde eine automatische Dokumentation des Bundesrechts geschaffen. Dabei wurde festgestellt, dass 85.000 Artikel oder Paragraphen zum Aufsuchen oder Zitieren des geltenden Rechts nicht mehr benötigt wurden. Zudem ermöglichte die automatisierte Dokumentation des Rechts, dass die Bezüge einer zu ändernden Vorschrift ohne Probleme

mitgeändert werden konnten (ebd.: 215). Im Bereich der besseren materiellen Regulierung war die Kommission nur mäßig erfolgreich. Zwar wurde damals bereits der Ansatz der Gesetzesfolgenabschätzung unter dem Begriff Notwendigkeitsprüfung diskutiert, realisiert wurde allerdings nur ein einfacher Prüffragenkatalog (die „Blauen Prüffragen“) für Rechtsvorschriften des Bundes (ebd.: 97 ff.): „ein wichtiger Schritt (...), dem aber weitere Schritte (hätten) folgen müssen“ (ebd.: 207). 1986 brachte ein zweites Statistikbereinigungsgesetz weitere Entlastung für die Wirtschaft (ebd.: 142). Im Bereich der sonstigen Informations- und Berichtspflichten gab es allerdings kaum Verbesserungen. Obwohl das Problem der „Bürokratieüberwälzung“ (handwerk-magazin 1987), also das Übertragen von administrativen Lasten auf den Unternehmer, der immer stärker als „Zuarbeiter“ der Verwaltung fungierte, bereits diskutiert wurde, musste der Kommissionsvorsitzende Horst Waffenschmidt in einem Interview eingestehen, dass auf diesem Gebiet noch umfangreicher Handlungsbedarf bestand. Deshalb versuchte die Kommission 1994, die administrativen Lasten der Wirtschaft erstmals zu bemessen (Unabhängige Kommission 1994: 11 ff.). Letztlich handelte es sich dabei jedoch weniger um eine fundierte Messung, sondern eher um eine erste empirische, nicht repräsentative Bestandsaufnahme, die nicht mit dem SKM-Ansatz vergleichbar ist.

Abb. 2 Bürokratieabbau-Kommissionen und -Initiativen in Deutschland

<b>Zeitraum</b>	<b>Name</b>	<b>auch bekannt als...</b>
1983-1998	Unabhängige Kommission für Rechts- und Verwaltungsvereinfachung des Bundes	„Waffenschmidt-Kommission“, „Bundesvereinfachungskommission“
1988-1990	Unabhängige Expertenkommission zum Abbau marktwidriger Regelungen	„Donges-Kommission“, „Deregulierungskommission“
1994-1995	Unabhängige Expertenkommission zur Vereinfachung von Planungs- und Genehmigungsverfahren	„Schlichter-Kommission“ einschließlich „Ludewig-Arbeitsgruppe“
1995-1997	Sachverständigenrat „Schlanker Staat“	„Scholz-Kommission“
1997-1998	Lenkungsausschuss Verwaltungsorganisation des Bundesministeriums des Innern	
1999-2005	Moderner Staat – moderne Verwaltung sowie Initiative Bürokratieabbau der Bundesregierung	
seit 2005	Regierungsprogramm „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ (siehe Kap. 3)	

Quelle: eigene Darstellung nach Klepper 2005: 3.

Dass die „Waffenschmidt-Kommission“ letztlich nur bedingt erfolgreich war, verdeutlicht 1995 die Einsetzung eines weiteren Gremiums, das sich der Thematik gute Gesetzgebung annahm: der Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ (Jann/Wewer 1998: 236). Dieser beschrieb die Ausgangslage seiner Arbeit trotz des bis dato zwölfjährigen Wirkens der „Waffenschmidt-Kommission“ wie folgt: „Der Vorschriftenbestand des geltenden Rechts ist insgesamt zu umfangreich, teilweise zu detailliert und oft nur sehr schwer verständlich.“ (Sachverständigenrat 1998: 15). Der Sachverständigenrat kritisierte, dass es „eine entsprechend wirksame und ernsthaft betriebene Gesetzesfolgenabschätzung“ (ebd.: 16) bislang nicht gegeben hatte. An der bis dato praktizierten Notwendigkeitsprüfung auf Basis der seit 1990 Pflicht gewordenen „Blauen Prüffragen“ wurde bemängelt, dass deren Beantwortung die nötige Transparenz fehle.

Im Jahr 2003 wurde von rot-grünen Bundesregierung im Rahmen des Programms „Moderner Staat – Moderne Verwaltung“ die Initiative Bürokratieabbau begonnen. Im Rahmen dieser Initiative wurden zahlreiche Einzelmaßnahmen (wie z.B. GFA bei Steuergesetzen oder die Straffung von Berichtspflichten beim Immissionsschutz, BMI 2005: 7) zusammengetragen, von denen letztlich ein Großteil im Rahmen der Ressortabstimmung allerdings wieder verworfen wurde. Reduziert wurden ein weiteres Mal die Statistikpflichten. So sorgte z.B. das geschaffene Verwaltungsdatenverwendungsgesetz dafür, dass die Zahl statistischer Primärerhebungen für die Wirtschaft zurückging, indem von nun an auf die bereits erhobenen Daten der Finanzbehörden und der Bundesagentur für Arbeit zurückgegriffen werden konnte. Dadurch entstand bei den Unternehmen eine jährliche Kostenersparnis von bis zu 18,5 Mio. Euro (BMI 2005: 12 f.). Auf den Weg gebracht wurden ein Artikelgesetz zur Deregulierung, das die Wirtschaft von zahlreichen Berichtspflichten entlasten sollte (ebd.: 30), sowie ein weiteres Rechtsbereinigungsgesetz, durch das ca. 300 Gesetze und Rechtsverordnungen gestrichen wurden (ebd.: 68). Die GFA wurde bereits im Jahr 2000 in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (§§ 43, 44 GGO) festgeschrieben. Ebenso wurden ein GFA-Handbuch und eine GFA-Arbeitshilfe für die Fachreferenten in der Verwaltung entwickelt. Dadurch sollte nun verbindlich festgelegt werden, dass bei jeder Vorlage von Gesetzen und Rechtsverordnungen GFA durchzuführen und deren Ergebnisse in der Begründung und im Vorblatt darzustellen sind. Dennoch konnte sich das Instrument der GFA in der deutschen Rechtsetzungspraxis nicht durchsetzen. Ernsthafte Gesetzesfolgenabschätzungen wurden kaum durchgeführt. Tatsächliche Regelungsalternativen und deren

Kosten wurden im Gesetzesvorblatt nur selten bzw. nur unzureichend ausgewiesen (Veit 2005: 9 ff., Hertin et al. 2007: 11).

Dass sich der Bürokratieabbau seit drei Jahrzehnten auf der politischen Agenda befindet, verdeutlicht zweierlei. Erstens: Bürokratieabbau ist nicht einfach, denn er ist eine Querschnittsaufgabe, die in allen Ressorts nur nachrangig gegenüber ihren spezifischen Fachaufgaben behandelt wird. Zweitens: Bürokratieabbau ist ein Prozess von Dauer. Er besitzt keinen Anfang („Bürokratie identifizieren“) und kein Ende („Bürokratie abbauen“), wie es eine Rechtsbereinigungslogik suggerieren könnte. Vielmehr geht es darum, ein permanentes Regulierungs-Controlling zu organisieren und eine entsprechende Kultur in den Ressorts zu institutionalisieren. Das Beispiel Gesetzesfolgenabschätzung zeigt, dass es dabei nicht genügt, die Anwendung bestimmter Instrumente einfach nur anzuordnen.

### **3. Das Standardkosten-Modell (SKM) in Deutschland**

In diesem Kapitel wird die Methodik und Organisation des SKM-Prozesses in Deutschland dargestellt. Die Neuartigkeit des SKM-Ansatzes besteht darin, den Fokus auf einen konkreten Ausschnitt des Bürokratieproblems – die Bürokratiekosten – zu lenken und diese umfassend zu messen. Zudem wurde eine neue Organisationseinheit, der Nationale Normenkontrollrat, geschaffen, dessen alleinige Aufgabe es ist, diesen Prozess zu überwachen (3.1). Anschließend werden die wichtigsten Ergebnisse der noch laufenden Bestandsmessung in Deutschland zusammengefasst und ein Überblick über erste Entlastungsvorhaben der Ressorts gegeben (3.2). Der letzte Teil dieses Kapitels zeigt mögliche Wirkungen des SKM auf und stellt die zentralen Kontroversen dar, die derzeit um das SKM-Modell und den SKM-Prozess geführt werden (3.3). Dazu werden bereits erste empirische Erkenntnisse der Interviews verwendet.

#### **3.1 Methodik und Organisation des Prozesses**

##### **3.1.1 Bürokratiekosten und Informationspflichten**

Das SKM ist ein Ansatz, der in den Niederlanden entwickelt und für Deutschland übernommen wurde (Kay 2005, Grether 2005). Derzeit erfreut sich das SKM generell großer



internationaler Beliebtheit (Wegrich 2007). SKM wird in den Niederlanden seit 2003 einheitlich angewendet und ist deshalb dort bereits weiter fortgeschritten als in Deutschland. Die Bürokratiekosten des niederländischen Normenbestandes wurden mittels SKM auf 16,4 Mrd. € beziffert, was 3,6% des niederländischen Bruttoinlandsprodukts entspricht. Die niederländische Regierung hatte sich das Ziel gesetzt, bis 2007 25% der Bürokratiekosten zu reduzieren (Bertelsmann Stiftung 2006: 2 ff.). Dieses Ziel wurde erreicht. Letztlich wurden bis 2007 sogar 25,9 % der Bürokratiekosten abgebaut – 4,35 Mrd. € (OECD 2007: 50 f.). Bevor das SKM in Deutschland bundesweit Anwendung fand, schätzte die Bertelsmann Stiftung, basierend auf den Zahlen aus den Niederlanden („3,6% des BIP“), die Bürokratiekosten in Deutschland auf 80,78 Mrd. €/Jahr und ein mögliches Abbaupotenzial auf etwa 20 Mrd. €/Jahr (Bertelsmann Stiftung 2006: 3). Das Institut für Mittelstandsforschung schätzte dagegen mittels einer Hochrechnung, die auf Befragungen basierte, die Bürokratiekosten auf 46,2 Mrd. €/Jahr (Kayser et al. 2004). Bevor die Bürokratiekostenmessung in Deutschland begann, schien die empfundene und vermutete administrative Belastung sehr groß zu sein, ebenso wie die Spannweite zwischen den einzelnen Schätzwerten, wie die beiden hier aufgeführten Zahlen verdeutlichen.

Im Jahr 2005 sicherte auch die von CDU/CSU und SPD neu gebildete Bundesregierung (2005: 74 ff.), die die rot-grüne Koalition ablöste, dem Thema Bürokratieabbau wieder einen Platz in ihrem Koalitionsvertrag. In einem Kabinettsbeschluss vom 25. April 2006 verdeutlichte die Bundesregierung (2006) mit ihrem Programm „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ jedoch bald, dass sie im Bereich Bürokratieabbau einen neuen Weg einschlagen würde und beschloss die Einführung des SKM auf Bundesebene in Deutschland.

Ziel des SKM ist es, die Bürokratiekosten zu quantifizieren und anschließend zu reduzieren. Um zu veranschaulichen, was Bürokratiekosten sind, werden im Folgenden einige Begriffe, kategorisiert, die bereits in Kap. 2 verwandt wurden. Die drei Arten von Regulierungen – wirtschaftliche, soziale und administrative –, wie sie von der OECD (1997) formuliert werden, können zwei Ebenen zugeordnet werden.

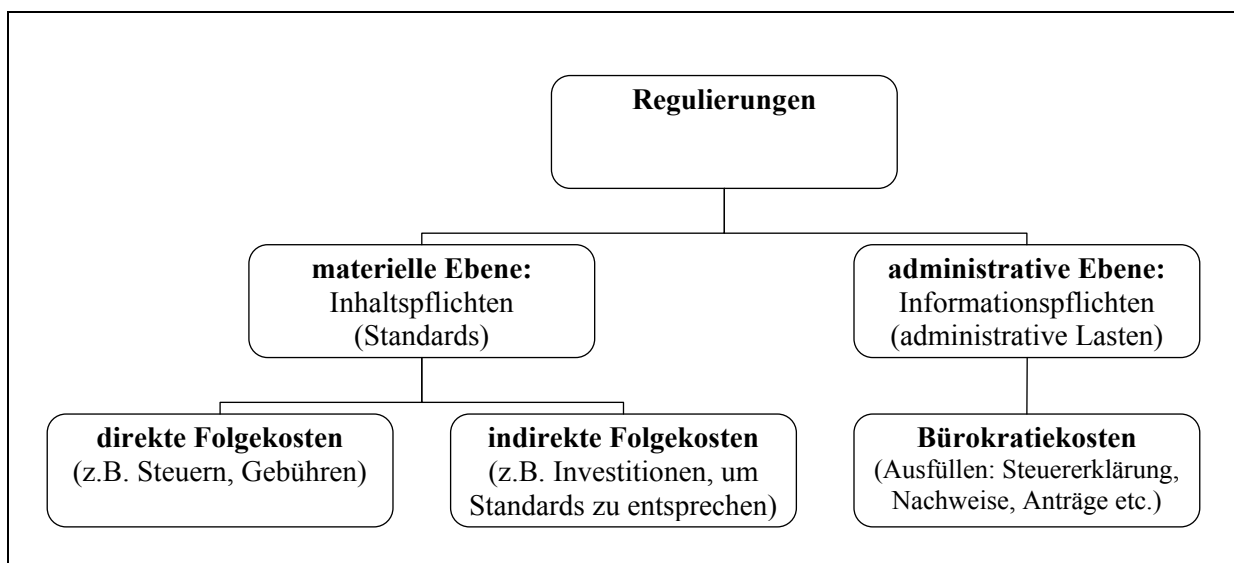
Auf der ersten Ebene werden wirtschaftliche und soziale Regulierungen diskutiert, wobei zumeist deren inhaltliche Standards im Mittelpunkt stehen. Es handelt sich deshalb um die materielle Regulierungsebene. Auf dieser Ebene werden Nutzen und Kosten von Regelungen abgewogen, denn inhaltliche Standards/Vorgaben ziehen meist auch inhaltliche Lasten nach

sich. Die daraus resultierenden Kosten werden als direkte und indirekte inhaltliche Folgekosten bezeichnet. Direkte inhaltliche Folgekosten sind z.B. die zu zahlenden Steuern, die durch die inhaltlichen Standards eines Steuergesetzes definiert werden. Indirekte inhaltliche Folgekosten sind z.B. die Kosten, die einem Normenadressaten dadurch entstehen, dass er einen neuen Schadstofffilter einbauen muss, weil dies durch die staatlich definierten Standards eines Umweltgesetzes erforderlich wird.

Auf der zweiten Ebene werden administrative Regulierungen diskutiert. Hierbei stehen die administrativen Lasten, die die Adressaten zu bewältigen haben, im Mittelpunkt. Die aus diesen bürokratischen Formalitäten resultierenden Kosten heißen Bürokratiekosten. Letztere sind also z.B. die Kosten, die dem Adressaten durch das Ausfüllen einer Steuererklärung oder durch den anzufertigenden Nachweis über den Einbau eines Schadstofffilters entstehen. Die Bürokratiekosten werden von den inhaltlichen Folgekosten unterschieden, indem die den Adressaten aus jeder Rechtsvorschrift (Gesetz oder Rechtsverordnung) entstehenden Pflichten in Inhalts- und Informationspflichten unterschieden werden (siehe Abb. 3). Bürokratiekosten sind nur die Kosten, die durch zu erfüllende Informationspflichten entstehen:

„(...) Informationspflichten sind auf Grund von Gesetz, Rechtsverordnung, Satzung oder Verwaltungsvorschrift bestehende Verpflichtungen, Daten und sonstige Informationen für Behörden oder Dritte zu beschaffen, verfügbar zu halten oder zu übermitteln. (...)“ (NKR-Gesetz § 2 Abs. 1).

Abb. 3 Materielle und administrative Ebene von Regulierungen



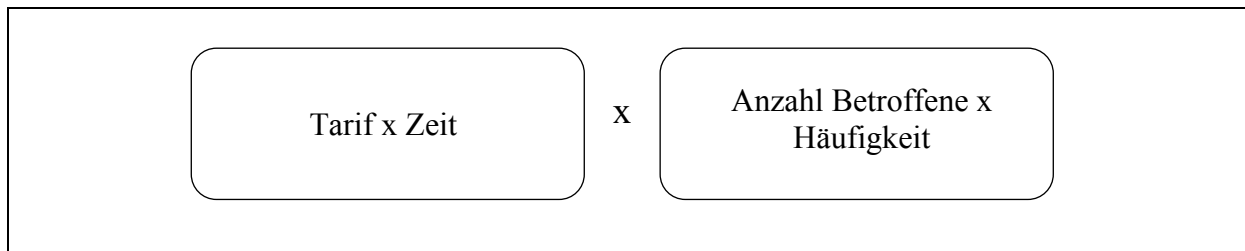
Quelle: eigene Darstellung.

Informationspflichten (IP) dienen der Durchsetzung materieller Standards. Der Staat muss z.B. Informationen einholen, um zu überprüfen, ob und inwieweit die Adressaten die gesetzten Standards befolgen (z.B. durch einen Nachweis über den Einbau neuer Schadstofffilter). Ebenso müssen Informationen erhoben werden, um im Einzelfall entscheiden zu können, ob weitere staatliche Aktivitäten erforderlich werden (z.B. Informationen von Banken, die auf Geldwäschefälle hindeuten könnten). Informationen sind allerdings auch dann relevant, wenn Unternehmen oder Bürger staatliche Leistungen in Anspruch nehmen möchten, denn diese können nicht willkürlich bereitgestellt werden (z.B. Subventionen, Sozialleistungen). Ebenfalls sind Informationen die Voraussetzungen für Genehmigungen, z.B. für den Bau einer Industrieanlage. IP können in verschiedenen Formen auftreten, z.B. als Meldepflichten, Dokumentations- und Berichtspflichten, Registrierungspflichten oder Kennzeichnungspflichten für Dritte (Statistisches Bundesamt 2006: 7 ff.). Letztere sind z.B. die Grundlage für einen wirksamen Verbraucherschutz.

Effektive Regulierung funktioniert nur auf der Basis von Informationen, allerdings entsteht durch das Befolgen von IP ein bürokratischer Aufwand für die Regelungsadressaten. Die Neuartigkeit des SKM besteht darin, inhaltliche Folgekosten von Bürokratiekosten systematisch zu unterscheiden (damit den Bürokratiebegriff handhabbar zu machen) und Letztere quantitativ zu messen. Fallen die auf diese Weise ermittelten Bürokratiekosten besonders hoch aus, soll die Ministerialverwaltung prüfen, ob die dafür verantwortlichen Informationspflichten vereinfacht oder gar gestrichen werden könnten. Die Vereinfachung der entsprechenden Informationspflichten soll im Idealfall erfolgen, ohne dabei den materiellen Kern der Regulierung zu verändern. Es soll demnach versucht werden, die Befolgung der Regulierung zu vereinfachen, ohne ihre Zielerreichung zu gefährden. Zur Ermittlung der Bürokratiekosten werden die Verwaltungstätigkeiten, die bei den Adressaten zur Befolgung jeder IP anfallen, in Standardaktivitäten zerlegt (ebd.: 16 ff.) und wie folgt berechnet (siehe Abb. 4).

Die Bürokratiekosten für die Befolgung jeder IP (z.B. Ausfüllen eines Antragsformulars) pro Jahr sind das Produkt aus dem Bruttostundenlohn der Bearbeitung (Tarif), der Dauer der Tätigkeit (Zeit), der Anzahl der betroffenen Adressaten (Betroffene) und der Periodizität der Ausführung der Tätigkeit pro Jahr (Häufigkeit).

Abb. 4 Berechnung Bürokratiekosten



Quelle: eigene Darstellung nach Bundesregierung 2007: 9.

### 3.1.2 Ex-post/ex-ante Verfahren und Akteure

Es gibt zwei Verfahren der Bürokratiekostenmessung mittels SKM. Verfahren eins ist die einmalige Bestandsmessung bzw. ex-post Nullmessung von Bürokratiekosten. Hierbei geht es darum, die Bürokratiekosten zu ermitteln, die pro Jahr aus dem bereits vorhandenen Normenbestand des Bundes resultieren. Dazu wurden bis Ende 2006 alle Informationspflichten ermittelt, die in den Rechtsvorschriften enthalten sind, welche am Stichtag, 30. September 2006, in Kraft waren. Erklärtes Ziel der Bundesregierung ist es, die Bürokratiekosten dieses Normenbestands bis 2011 um 25% zu verringern. Bis 2009 sollen bereits etwa 12,5% der Bürokratiekosten reduziert werden, indem die so genannten Kostentreiber unter den IP vereinfacht werden (Bundesregierung 2007: 15 ff., 25 ff.). Als Koordinatorin des SKM-Messprozesses wurde Staatsministerin Hildegard Müller (Bundeskanzleramt, CDU) benannt, die zeitweilig durch Staatssekretär Dr. Hans Bernhard Beus aus dem Bundesministerium des Innern vertreten wurde. Die politischen Entscheidungen im Bereich Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung, dessen Fokus derzeit auf dem SKM liegt, werden im Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau getroffen. Diesem gehören die beamteten Staatssekretäre aller Ressorts an. Vorsitzende des Ausschusses ist Staatsministerin Müller. Zu den konkreten Aufgaben des Ausschusses zählen

- die Umsetzung und Koordinierung des Programms für Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung,
- die Beschlussfassung über eine einheitliche und verbindliche Methodik für die Erhebungen nach dem SKM,
- die Festlegung von quantitativen Bürokratieabbauzielen,
- die Steuerung, Überprüfung und Fortschreibung der Methodik sowie
- die Vermittlung in Streitfällen zwischen den Bundesministerien und dem NKR.

Den organisatorischen Unterbau des Ausschusses stellt die Geschäftsstelle Bürokratieabbau (GBü) dar, die beim Bundeskanzleramt angesiedelt ist. Sie ist Bindeglied zwischen Koordinatorin, Ausschuss und Normenkontrollrat, unterstützt den Ausschuss bei seiner Aufgabenerfüllung auf „Arbeitsebene“ und bereitet dessen Entscheidungen vor (ebd.: 13). Die Bestandsmessung selbst wurde mit Hilfe des Statistischen Bundesamts durchgeführt. Einige Messungen wurden auch an externe Berater vergeben.

Das zweite Verfahren ist die ex-ante Schätzung von Bürokratiekosten mittels SKM-Methodik. Hierbei steht nicht der Normenbestand im Mittelpunkt, sondern es geht um die Bürokratiekosten neuer bzw. zu novellierender Rechtsvorschriften, die für jeden neuen Referentenentwurf abgeschätzt werden müssen. Zur Überprüfung der ex-ante Schätzungen, die vom federführenden Ressort vorgenommen werden, wurde am 14. August 2006 der Nationale Normenkontrollrat (NKR) per Gesetz geschaffen. Dieser fungiert als unabhängiges Beratungs- und Kontrollgremium und besteht aus acht benannten, ehrenamtlichen Mitgliedern (Vorsitzender ist Dr. Johannes Ludewig, CDU, ehemaliger Vorstandsvorsitzender der Deutschen Bahn und Staatssekretär a.D.). Der NKR besitzt ein Sekretariat, das ihn bei der Erledigung seiner alltäglichen Arbeit unterstützt. Im Rahmen der Ressortabstimmung werden dem NKR die Referentenentwürfe zugesandt. In diesen Entwürfen müssen die geschätzten Bürokratiekosten – „Punkt f“ im Gesetzesvorblatt – ausgewiesen und in der Gesetzesbegründung dargestellt werden. Dieses neue Prozedere wurde im Dezember 2006 in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien festgeschrieben (§§ 43 Abs. 1; 44 Abs. 5 GGO). Der NKR kontrolliert die Normenentwürfe darauf, ob die Bürokratiekosten plausibel dargestellt wurden, das Ressort weniger belastende Alternativen geprüft und letztlich die am wenigsten belastende Alternative ausgewählt hat. Anschließend verfasst der NKR eine Stellungnahme, die mit dem Normenentwurf zusammen erst dem Kabinett und später dem Bundestag vorgelegt wird (NKR 2007a: 22). Außerdem prüft der NKR die Qualität der SKM-Methodik für die Bestandsmessung, steuert eigene Vorschläge zur Bürokratieabbau-Debatte bei und beteiligt sich am internationalen Austausch der „Watchdogs“ verschiedener europäischer Staaten.

Für neue und zu ändernde Regulierungsentwürfe muss dargestellt werden, ob Bürokratiekosten für die Wirtschaft, die Verwaltung und den Bürger durch den Entwurf entstehen. Da die Bürokratiekosten der ex-ante Schätzungen bislang nur für den Bereich der Wirtschaft durch konkrete Rechnungen quantifiziert werden müssen und auch die Bestandsmessung nur

die IP umfasst, die die Wirtschaft tangieren, liegt der Analysefokus dieser Studie auf den administrativen Lasten der Wirtschaft.

Die Studie untersucht die Einführungsphase – Januar 2007 bis März 2008 – des SKM in Deutschland. In diesem Abschnitt wird dargestellt, weshalb die SKM-Einführungsphase zwischen diesen beiden Daten angesiedelt wird. Zunächst kann konstatiert werden, dass es keinen expliziten Startschuss für das SKM gab, sondern dass der SKM-Prozess Schritt für Schritt vonstatten ging. Ende 2006 nahm der NKR seine Arbeit auf, womit das ex-ante Verfahren in Gang gesetzt wurde. Ebenfalls Ende 2006 wurde die Identifikation aller relevanten IP für die Bestandsmessung abgeschlossen und damit das ex-post Verfahren begonnen. 2007 begann anschließend die eigentliche ex-post Bestandsmessung. Zudem ist 2007 das erste Jahr, in dem das ex-ante Verfahren erstmalig ganze zwölf Monate angewendet wurde. Deshalb wird der Jahreswechsel von 2006 zu 2007 als Beginn der SKM-Einführungsphase verstanden. März 2008 markiert das Ende dieser Phase, weil zu diesem Zeitpunkt die quantitativen empirischen Untersuchungen abgeschlossen wurden. Da für die vorliegende Untersuchung vor allem die tagtäglichen, andauernden „Machtspiele“ zwischen Regulierungsskeptikern und –befürwortern in der Ministerialverwaltung um mehr oder weniger Regulierung von Bedeutung sind, steht das ex-ante SKM-Schätzverfahren im Forschungsmittelpunkt, da dieses für jeden neuen Regulierungsentwurf durchgeführt wird. Die einmalig stattfindende ex-post SKM-Bestandsmessung wird hingegen nur am Rande betrachtet. Wenn nicht anders angegeben, steht deshalb im Folgenden der Begriff „SKM“ für das ex-ante Schätzverfahren.

### **3.2 Erste Ergebnisse**

Die neuesten Ergebnisse des SKM-Prozesses stammen aus dem Zwischenbericht des Staatssekretärsausschusses Bürokratieabbau an das Bundeskabinett, der im April 2008 veröffentlicht wurde. Dieser enthält Zahlen, die gegenüber dem Bericht der Bundesregierung (2007) aktualisiert und z. T. auch korrigiert wurden.

Für die Bestandsmessung wurden 10.516 IP ermittelt, die Belastungen für die Wirtschaft enthalten (Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau 2008: 8). Gemessen wurden bislang die Bürokratiekosten für 7.041 IP, wobei angenommen wird, dass die kostenträchtigsten IP bereits in der Messung enthalten sind. Die gemessene bürokratische Gesamtbelastung der

Wirtschaft liegt nach derzeitigem Stand bei 29,5 Mrd. € pro Jahr (ebd.: 9). 14,5 Mrd. € der Gesamtbelastung resultieren allerdings nicht aus nationalem, sondern aus europäischem und internationalem Recht (ebd.: 10). Zu den teuersten IP für die Wirtschaft zählen die Aufbewahrung von Rechnungen (6,2 Mrd. €), die Abgabe der Steuererklärung (3,65 Mrd. €) und die Pflicht zur Jahres- und Konzernabschlusserstellung, Prüfung und Offenlegung für alle Kapitalgesellschaften (3,54 Mrd. €) (siehe Abb. 5).

Abb. 5 Die 10 teuersten Informationspflichten für die Wirtschaft

Platz	IP	Kosten (in 1.000€)	Ressort	Gesetz
1	Aufbewahrung von Rechnungen	6.197.445	BMF	UStG
2	Abgabe der Steuererklärung	3.650.121	BMF	UStG
3	Pflicht zur Jahres- und Konzernabschlusserstellung, Prüfung und Offenlegung für alle Kapitalgesellschaften (Prüfung nur für mittelgroße und große Unternehmen)	3.539.924	BMJ	HGB
4	Gewerbesteuererklärungspflicht	1.612.741	BMF	GewStG
5	Steuerklärungspflicht	1.282.480	BMF	KStG 1977
6	Gesonderte Erklärung innergemeinschaftlicher Lieferungen im Besteuerungsverfahren	854.365	BMF	UStG
7	Pflicht zur Aufstellung einschließlich Prüfung und Offenlegung von Jahres- u. Konzernabschluss und Lagebericht für Kreditinstitute und Finanzdienstleistungsinstitute	696.124	BMJ	HGB
8	Erteilung der Verbraucherinformationen während der Laufzeit des Versicherungsvertrages	540.800	BMJ	VVG
9	Umsatzsteuervoranmeldung	473.106	BMF	UStG
10	Abrechnung ärztlicher Leistungen	453.165	BMG	SGBV

Quelle: eigene Darstellung nach Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau 2008: 27.

Die Ressorts mit den höchsten Bürokratiekosten sind BMF<sup>5</sup> (15,6 Mrd. €), BMJ (5,5 Mrd. €) und BMAS (2,6 Mrd. €) (siehe Abb. 6). Die vier Rechtsbereiche mit den größten Anteilen an der bürokratischen Gesamtbelastung sind Steuern und Abgaben (23%), Sozialgesetzbuch (19%), Gesundheitswesen (13%) und Verwaltung (13%) (siehe Abb. 7). Die Ressorts haben bislang 270 Vereinfachungsmaßnahmen vorgeschlagen, von denen 111 quantifiziert sind und die Wirtschaft um 4,4 Mrd. € entlasten würden (ebd.: 19). Dies wäre eine Entlastung um 14,9 %, wenn von den bislang ermittelten 29,5 Mrd. € als Gesamtsumme ausgegangen würde. Allerdings wird derzeit angenommen, dass die Gesamtbelastung nach Abschluss der

<sup>5</sup> Die Abkürzungen für die Ressorts sind im Abkürzungsverzeichnis erläutert.

Messungen in etwa bei 40 Mrd. €/Jahr liegen wird. Die ressortspezifischen Entlastungspotenziale sind in Abb. 6 genauer quantifiziert.

Abb. 6 Ressortspezifische Bürokratiekosten und Entlastungspotenziale

Platz <sup>6</sup>	Ressort	Kosten (in Mio. €)	Vereinfachungs- maßnahmen (davon quantifiziert)	Entlastungs- potenzial der quantifizierten Maßnahmen (in Mio €)
	gesamt	29.500	270 (111)	4.427,8
1	BMF	15.637	42 (24)	1.393,9
2	BMJ	5.520	04 (02)	368,0
3	BMAS	2.595	18 (13)	1.682,8
4	BMG	2.480	24 (04)	254,0
5	BMU	1.194	13 (06)	250,5
6	BMWi	916	38 (24)	195,2
7	BMI	491	33 (08)	181,9
8	BMELV	333	68 (25)	63,9
9	BMVBS	229	21 (03)	37,4
10	BMFSFJ	59	---	---
11	BMBF	32	04 (00)	0,0
12	AA, BK, BMVg, BMZ	16	05 (02) (BMVg)	0,2 (BMVg)

Quelle: eigene Darstellung nach Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau 2008: 11 und XIII.

Abb. 7 Prozentualer Anteil der 50 kostenträchtigsten Informationspflichten nach Rechtsbereichen

Rechtsbereich	Anteil der 50 kosten- trächtigsten IP
Steuern und Abgaben	23%
Sozialgesetzbuch	19%
Gesundheitswesen	13%
Verwaltung	13%
Wirtschaftsrecht	11%
Handelsrecht	9%
Umweltschutz	6%
Landwirtschaft und Ernährungswirtschaft	2%
Naturschutz	2%
Rechtspflege	2%

Quelle: nach Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau 2008: 14.

Ob das 25%-Ziel bis 2011 und das 12,5%-Ziel bis 2009 tatsächlich erreicht werden, ist derzeit noch nicht absehbar. Bislang gibt es noch kein koordiniertes Gesamtkonzept zum Abbau von Bürokratiekosten. Die Ressorts haben allerdings bereits damit begonnen, durch

<sup>6</sup> geordnet nach der Höhe der Bürokratiekosten.



Einzelmaßnahmen Bürokratiekosten abzubauen. So hat z.B. das Bundesfinanzministerium durch die Vereinfachung diverser steuerrechtlicher Verfahrensregelungen bereits die bürokratische Belastung der Wirtschaft um 421 Mio. € reduziert. Ein weiteres Beispiel ist die Entbürokratisierung der Pflegeversicherung im Bereich der Pflegedokumentation, die die Wirtschaft um mehr als 80 Mio. € entlastet. Zusätzlich hat die Bundesregierung zwei Mittelstands-Entlastungs-Gesetze sowie einen Katalog der mittelstandsfreundlichen Maßnahmen umgesetzt, wodurch IP gestrichen und inhaltliche Standards abgesenkt wurden. Auch ein drittes Mittelstands-Entlastungs-Gesetz wurde in die Planung genommen. Weitere Maßnahmen zum Bürokratieabbau umfassen u. a. die systematische Einführung IT-gestützter Systeme für die Verwaltung (ebd.: 6).

Im Rahmen des ex-ante Verfahrens wurden seit dem 1. Dezember 2006 dem NKR 364 Gesetz- und Verordnungsentwürfe vorgelegt, von denen er 325 geprüft hat. Die Mehrzahl der Entwürfe waren Rechtsnovellen. Im Rahmen dieser Entwürfe wurden 86 IP aufgehoben, 160 IP geändert und 369 IP neu geschaffen (NKR 2007b).<sup>7</sup> Mehr IP bedeuten allerdings nicht automatisch auch mehr Bürokratiekosten. Alle Referentenentwürfe, die seit Dezember 2006 dem NKR vorgelegt wurden, haben nämlich eine Reduzierung der Bürokratiekosten um 1,52 Mrd. € mit sich gebracht. Gleichzeitig entstanden allerdings 0,44 Mrd. € neue Bürokratiekosten. Insgesamt haben alle Entwürfe, die durch den NKR geprüft wurden, zu einer Netto-Reduzierung der bestehenden Bürokratiekosten um 1,08 Mrd. € geführt (NKR 2008).<sup>8</sup> Mögliche Änderungen der Referentenentwürfe im Rahmen der weiteren Gesetzgebung sind in diesen Zahlen jedoch nicht berücksichtigt.

### **3.3 Wirkungen und Kontroversen**

Am Ende des dritten Kapitels werden nun einige Kontroversen und Wirkungen des SKM in Deutschland dargestellt und bereits mit einigen empirischen Erkenntnissen aus den Experteninterviews unterlegt. Einige der hier andiskutierten kontroversen Punkte werden auch noch im weiteren Verlauf dieser Studie eine Rolle spielen – vor allem solche, die den SKM-Prozess tangieren und damit die Auseinandersetzungen zwischen Generalisten und Spezialisten. Der Vollständigkeit halber werden im Folgenden auch die Kontroversen dargestellt, die nicht den SKM-Prozess, sondern das SKM-Modell betreffen und ebenfalls

---

<sup>7</sup> Stand: 12. Dezember 2007.

<sup>8</sup> Stand: 26. Mai 2008.

Relevanz besitzen. Für den weiteren Gang der Untersuchung spielen mögliche Modellprobleme allerdings keine entscheidende Rolle.

Eine erste Kontroverse betrifft die Bestandsmessung, bei der es sich nicht um eine tatsächliche Messung handelt, sondern letztlich auch um ein Schätzverfahren. Zwar haben einige der befragten Generalisten die deutsche Bestandsmessung als die im internationalen Vergleich beste aller „Messungen“ bewertet, dennoch stehen am Ende der Bestandsmessung Zahlen, die zwar sorgfältig ermittelt wurden, letztlich jedoch auf Schätzungen basieren, von denen einige bereits kontrovers diskutiert wurden und andere auch noch zukünftig nachgebessert werden dürften. Eine zweite Kontroverse ergibt sich aus der Parteipolitisierung der Messergebnisse, denn es zeigte sich, dass alle jene Ressorts, die besonders hohe Bürokratiekosten aufweisen, momentan von SPD-Ministern geführt werden. Soll zukünftig Bürokratie abgebaut werden, wären es also demnach vor allem die SPD-Ressorts, die Vorschläge unterbreiten und umsetzen müssten. Das sorgt für Verstimmung innerhalb der Großen Koalition und könnte mögliche Abbauprogramme ausbremsen (Jann/Jantz 2008). Dass die Bürokratiekosten letztlich gar nicht so hoch ausfallen werden, wie vor der Messung von einigen Experten angenommen (40 statt 80 Mrd. €) und dadurch die Argumentation der Regulierungsskeptiker geschwächt werden könnte, wird in der Praxis als wenig problematisch bewertet. Schließlich hätten die Generalisten die Zahl 80 Mrd. € bisher in ihren Gesprächen mit den Spezialisten nie erwähnt. Sie sei deshalb nur einer kleinen Fachöffentlichkeit geläufig (Gnr. A). Schwierigkeiten bringen könnte die Integration der deutschen Messergebnisse in die EU-Messung. Zum einen werde eine Herausforderung darin liegen, die Messergebnisse der europäischen Staaten, die bei der Methodik ihrer Messungen durchaus voneinander abweichen, sinnvoll zusammenzuführen. Zum anderen könne ein Problem entstehen, wenn die Verantwortlichkeit für überflüssige Bürokratie zwischen der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten hin- und hergeschoben wird (Gnr. D).

Als klarer Erfolg gilt, dass das SKM die bislang nur gefühlte Bürokratie mittels einer nachvollziehbaren „Mess“-Methode erstmals auch sichtbar macht und gemäß einer Formel in Zahlen darstellt. Dadurch wird Transparenz für den Gesetzgeber geschaffen und die Regulierer werden für die Kosten ihrer Regelungen sensibilisiert (Gnr. A bis F). Gleichzeitig bildet das SKM jedoch nicht eins zu eins die Realität ab und vernachlässigt den Nutzen der Regulierungen – ein vermeintlicher Makel, der sich in der weiteren Analyse allerdings als Chance herausstellen wird.

Weiterhin kontrovers sind die Wechselwirkungen zwischen den Informationspflichten und den inhaltlichen Standards einer Regelung. Da IP zur Durchsetzung von Standards benötigt werden, erschwert das Streichen einer IP zum Zwecke der Reduzierung von Bürokratiekosten auch die materielle Zielerreichung der Regulierung. Unberührt bleibt der materielle Regulierungskern nur dann, wenn zwar die IP beibehalten, deren Befolgung allerdings z.B. mittels E-Government<sup>9</sup> erleichtert wird. Ebenso ist vorstellbar, dass Bürokratiekosten einer IP reduziert werden können, wenn sich einer der vier Kostenfaktoren (siehe Abb. 4) verringert. Wird der Gesetzestext vereinfacht und dadurch leichter verständlich, können z.B. Tarif (ein Sachbearbeiter kann die IP anstelle des Teamleiters oder Geschäftsführers erfüllen) oder Zeit (das Befolgen der IP nimmt weniger Zeit in Anspruch) reduziert werden. Wird allerdings der Adressatenkreis (nur noch Industrieanlagen mit einem Emissionswert höher als xy sind genehmigungspflichtig) oder die Befolgungshäufigkeit pro Jahr (Berichtspflicht ist einmal pro Jahr statt einmal pro Monat zu erbringen) reduziert, gibt es wiederum auch Auswirkungen auf die inhaltlichen Standards, und die Regulierung wird zwangsläufig „weicher“. Ebenso gilt in umgekehrter Weise: gibt es viele materielle Standards, bedarf es auch vieler IP zu deren Durchsetzung. Werden nun IP vereinfacht oder gar gestrichen, um deren Bürokratiekosten zu senken, kann das auch automatisch das materielle Recht in Frage stellen. Dies ist problematisch, weil es die Zusammenarbeit mit den Fachreferaten erschwert, schließlich verliert das SKM dadurch seinen „unpolitischen“ Charakter, der dem SKM vor dessen Einführung verliehen wurde. In den Interviews äußerten sich die Generalisten allerdings dahingehend, dass sich das SKM in der Praxis nie so unpolitisch darstelle, wie zu Beginn des Prozesses verlautbart worden war:

„Das (die Wechselwirkung zwischen administrativer und materieller Regulierungsebene, AK) ist in gewisser Weise auch problematisch, weil wir das SKM vom Grundsatz her schon so verkauft haben: SKM ist ein bisschen unpolitisch. Wir wollen ja nicht weh tun. Wir wollen Dinge vereinfachen – diese lästigen Papierkrampfpflichten und das Beiwerk. Dann sind manchmal Grenzen überschritten, und dann wird es schon schwieriger.“ (Gnr. A)

„SKM war und ist nie unpolitisch.“ (Gnr. B)

Die Verquickung von administrativer und materieller Regulierungsebene kann langfristig allerdings auch eine Chance darstellen, weil durch eine Prüfung der IP auch die inhaltlichen Standards auf den Prüfstand kommen können und somit bessere administrative Regulierung zu besserer materieller Regulierung führen kann.

---

<sup>9</sup> z.B. indem das Antragsformular im Internet bereitgestellt wird und auch online ausgefüllt werden kann.

Ein kontroverser Punkt, der auf die Messmethodik abzielt, sind die sogenannten Sowieso-Kosten. Damit sind die Kosten gemeint, die durch Aktivitäten bei den Unternehmen auch dann („sowieso“) anfallen, wenn diese nicht staatlich vorgeschrieben sind.<sup>10</sup> Weil bei der SKM-Messung nicht die Bürokratiekosten von den Sowieso-Kosten unterschieden wurden, ist es wahrscheinlich, dass im Rahmen der Entlastungsmaßnahmen auch IP vereinfacht oder gestrichen werden, die Sowieso-Aktivitäten betreffen. So könnten letztlich vielleicht 25% der Gesamtkosten reduziert werden, ohne dass dies für die Wirtschaft tatsächlich spürbar wird, weil eben nicht nur Bürokratiekosten in den 25% enthalten sind, sondern auch ein gewisser Teil Sowieso-Kosten. In den Niederlanden ist dieses Problem aufgetreten, dort „wurden 25% abgebaut, und keiner spürt es“ (Gnr. C). Im Vereinigten Königreich wurden von Anfang an Sowieso-Kosten von Bürokratiekosten unterschieden, allerdings ist bei diesem Vorgehen fraglich, inwieweit eine solche Unterscheidung überhaupt sauber vorzunehmen ist, ohne den Aufwand der Bestandsmessung zu vervielfachen (Gnr. C). Damit die Entlastungsmaßnahmen in Deutschland allerdings auch von den Adressaten gespürt werden, ist nun vorstellbar, mögliche Sowieso-Kosten noch im Nachhinein zu pauschalieren und aus der Gesamtrechnung auszuklammern (Gnr. D).

Eine zweite methodische Kontroverse wird über die Zieldefinition geführt, denn das 25%-Ziel kann entweder als Brutto- oder als Netto-Ziel interpretiert werden. Brutto-Ziel bedeutet, dass 25% der in der Bestandsmessung ermittelten Bürokratiekosten abgebaut werden. Ein Netto-Ziel dagegen impliziert, dass 25% der Kosten der Bestandsmessung reduziert werden, allerdings auch neu entstandene Bürokratiekosten des laufenden ex-ante Verfahrens in die Summe eingerechnet werden. Wenn durch die ex-ante Messung z.B. ein neuer Bürokratieaufwuchs von 10% dokumentiert wird, müssten demnach insgesamt 35% abgebaut werden, um ein Netto-Ziel von 25% zu erreichen. Die Bundesregierung hält sich bislang noch offen, ob es ein Brutto- oder ein, wie vom NKR vehement gefordert, Netto-Ziel geben wird. Ihre Äußerungen diesbezüglich fielen entsprechend vage aus:

---

<sup>10</sup> Eine Bank würde bei einer Kontoeröffnung aus Eigeninteresse auch dann die Kundendaten aufnehmen, wenn das nicht durch den Staat vorgeschrieben wäre.

„Um eine nachhaltige Kostenreduktion zu sichern, wird die Bundesregierung eine jährliche Bilanz der Be- und Entlastung für die Bundesregierung insgesamt erstellen. Darin wird die durch die Ressorts vorgenommene Abschätzung der Bürokratiekosten von neuen Gesetzesvorhaben und die sich anschließende SKM-Messung dieser Kosten ebenso einfließen wie die Verringerung von Bürokratiekosten bei bereits bestehenden Informationspflichten. Damit wird das Ziel der Entlastung von Bürokratiekosten auch unter Einbeziehung neuer Gesetzesvorhaben unterstützt.“ (Bundesregierung 2007: 21)

Einige Generalisten interpretieren diese Formulierung als deutliche Ausrichtung hin zu einem Netto-Ziel, allerdings in „Staatssekretärssprache“:

„Wir haben derzeit ein eindeutiges Ziel, das auch unter Beachtung der neuen Bürokratiekosten gelten soll. Das ist eben Staatssekretärssprache. (...) Kein Mensch wird sagen können: wir machen ein Brutto-Ziel. Wir würden uns doch alle lächerlich machen, wenn wir hier ein paar Milliarden Euro reduzieren und bauen hinten wieder ein paar Milliarden auf mit anderen Dingen. Das können wir uns gar nicht erlauben. Insofern haben wir faktisch die Verpflichtung, eher hin zum Netto-Ziel.“ (Gnr. A)

„Das ist eine politisch kontrovers diskutierte Geschichte gewesen und in diesem Jahresbericht der Bundesregierung wurde das so ein bisschen umschrieben. Der Normenkontrollrat hatte das gefordert als Selbstverständlichkeit. Die Politik hat das dann in ihrem Jahresbericht ein bisschen kryptisch umschrieben, was sie unter diesem Ziel eigentlich versteht, damit es immer noch Ausweichpositionen gibt. Aber ganz klar eigentlich: es ist ein Nettoziel. (...) Ich glaube schon, dass man das auch politisch nicht mehr kommunizieren könnte: wir machen hier nur brutto. Dann bräuchte man auch den NKR nicht mehr.“ (Gnr. C)

Andere Generalisten, vor allem die der Ressorts sowie die Spezialisten, verstehen die Formulierung als Brutto-Ziel, bei dem zwar den Entlastungen auch der neue Aufwuchs an Bürokratie gegenübergestellt, beides jedoch nicht verrechnet wird, wie das für ein Netto-Ziel charakteristisch wäre. Dem Argument, dass ein Brutto-Ziel in der Öffentlichkeit überhaupt nicht kommunizierbar sei, halten die Ressorts entgegen, dass alle neuen Bürokratiekosten notwendige Kosten zur politischen Zielerreichung wären, denn daraufhin würden diese bekanntlich durch den NKR geprüft. Allgemein wurde auch die konkrete Zahl 25% von den Ressorts kritisiert, weil diese beliebig sei und weil sich die Ressorts zwar dafür aussprächen, unnötige Bürokratie zu 100% abzubauen, notwendige Bürokratie jedoch keiner Rasenmäher-Methodik unterzogen werden solle (Gnr. E und F, Spz. I und II). Ob das 25%-Ziel bis 2011 nun als Netto- oder als Brutto-Ziel umgesetzt wird, hänge letztlich auch davon ab, wie die Bundestagswahl 2009 ausginge, denn eine andere Bundesregierung könne auch andere Bürokratieabbau-Ziele setzen, stellte Spz. II fest.

## 4. Theorie der Regulierung

Bislang wurde erläutert, was unter besserer Regulierung (Kap. 2) und dem SKM (Kap. 3) zu verstehen ist. Um später untersuchen zu können, welchen Beitrag das SKM zur besseren Regulierung leistet, wird in diesem Kapitel dargestellt, wie Regulierung entsteht und welche Strategie zu besserer Regulierung führt. In Kapitel 5 wird anschließend getestet, ob und inwieweit das SKM der hier herausgearbeiteten Strategie der besseren Regulierung entspricht und damit einen entscheidenden Beitrag zum Bürokratieabbau leisten kann.

Kap. 4 beginnt mit der Darstellung einiger Beispiele aktueller Regulierungen, um zu untersuchen, wie deren Adressaten diese Regelungen bewerten. Hierbei zeigt sich, dass die Mehrheit der Regulierungen von den Adressaten aus der Wirtschaft (Produzenten) gewünscht ist – selbst dann, wenn diese zu höheren Standards und damit zu höheren Produktionskosten führen (4.1). Dieses Phänomen wird anschließend durch eine Auswertung der relevanten Literatur zur Regulierungstheorie erklärt (4.2). In der ökonomischen Theorie (4.2.1) wird argumentiert, dass die Produzenten staatliche Regulierungen (Mindeststandards, Lizensierungen u. a.) deshalb begrüßen, weil sie ihnen – den etablierten Akteuren – Wettbewerbsvorteile gegenüber neuen Konkurrenten bzw. anderen Sektoren verschaffen. Um die gewünschten Regulierungen zu etablieren, bedienen sich die Produzenten des politisch-administrativen Systems und machen letztlich ihre Gewinne auf Kosten der Konsumenten (Produzentenkartelle können höhere Preise durchsetzen). Auch die Generalisten-Spezialisten-Theorie (4.2.2) basiert auf diesen Annahmen. Sie sieht die Konfliktlinien allerdings nicht nur zwischen dominanten Produzenten und unterlegenen Konsumenten, sondern unterscheidet sowohl Politiker, Bürokraten als auch die gesellschaftlichen Interessen in *issue*-basierte regulierungsbefürwortende Spezialisten und regulierungsskeptische Generalisten (Führungs- und Querschnittsakteure sowie diffuse Interessen). In ihren alltäglichen Auseinandersetzungen um mehr oder weniger Regulierung setzen sich die Spezialisten auf Grund ihres Fachwissens tendenziell gegenüber den Generalisten durch.

Zur Entwicklung einer Strategie der besseren Regulierung (4.3) ist der Beitrag der ökonomischen Theorie begrenzt, weil diese keine konkreten politischen Handlungsempfehlungen formuliert und höchstens pauschal „mehr Wettbewerb“ fordert. Die Generalisten-Spezialisten-Theorie dagegen weist auf die Bedeutung der öffentlichen

Verwaltung hin, in der das Gros der Regulierungen erarbeitet wird. Sollen neue und bestehende Regulierungen kritisch hinterfragt werden, ist es strategisch wichtig, innerhalb der öffentlichen Verwaltung die Generalisten gegenüber den Spezialisten zu stärken.

#### **4.1 Empirische Regulierungsbeispiele**

Im Folgenden wird untersucht, welche aktuellen Beispiele<sup>11</sup> es für Regulierungen und Regulierungsvorhaben in Deutschland gibt. Ziel dieses kleinen empirischen Exkurses ist es, einen ersten Eindruck darüber zu gewinnen, welche Akteure aus welchen Gründen an welcher Art von Regulierung ein Interesse haben. Dazu wurde an einem beliebigen Zeitpunkt begonnen, eine überregionale, auflagenstarke, deutsche Tageszeitung – DIE WELT – genauer nach Berichten über Regulierungen bzw. Regulierungsvorhaben zu durchsuchen. Das Ziel war es, 20 Regulierungen ausfindig zu machen. Erreicht wurde dieses Ziel bereits nach der Analyse von vier Zeitungsausgaben. Folgende Regulierungs-Beispiele wurden gefunden (siehe Abb. 8). Geordnet sind die Beispiele danach, wie oft über sie berichtet wurde. Eine weitere Bedeutung kommt der Anzahl der Berichte allerdings nicht zu. In den rechten Spalten 2 – 6 sind bereits die Analyseergebnisse aufgeführt, die untenstehend näher erläutert werden. Im Rahmen der Zeitungsanalyse sollte untersucht werden,

- welche Regulierungen aktuell von Belang sind (Spalte 1),
- ob diese Regulierungen höhere oder geringere Regelungsstandards mit sich bringen (Regulierung vs. Deregulierung, Spalte 2) und
- wie die Adressaten zu den Regulierungen stehen (Spalte 3).

Weil die Wirtschaft oft über zu viel Regulierung klagt (z.B. Bankenverband 2004, IHK Berlin 2003, BDI 2004), wurden zudem die 20 Fälle nach Wirtschaftsregulierungen aufgeschlüsselt (Spalte 4). Auch hier wurde untersucht, wie die Adressaten (die Wirtschafts- und Branchenverbände) zu den einzelnen Regulierungen stehen (Spalte 5) und welche Auswirkungen – höhere Standards oder geringere Standards – die Regulierungen nach sich ziehen, die von den Adressaten (den Wirtschaftsverbänden) unterstützt und gefordert werden (Spalte 6). Wie die Bestimmung der einzelnen Merkmalsausprägungen in den Spalten 2 – 6 zustande kam, kann in Anhang 4 konkreter nachvollzogen werden.<sup>12</sup> Ob die Regulierungen von den Adressaten aus der Wirtschaft gewollt sind oder nicht (Spalte 5), wurde an

---

<sup>11</sup> Stand: Dezember 2007.

<sup>12</sup> Dort ist auch aufgeführt, welcher Zeitungsausgabe welches Regulierungsbeispiel entnommen wurde.

Äußerungen einzelner Unternehmen der Branche bzw. der Branchenverbände festgemacht. Diese Äußerungen waren entweder den Zeitungsartikeln zu entnehmen oder wurden anhand zusätzlicher Quellen (Webseiten der Verbände, Pressemitteilungen, Artikel anderer Medien etc.) recherchiert.

Abb. 8 Aktuelle Regulierungen und Regulierungsvorhaben

	Spalte 1	Sp.2	Sp. 3	Sp. 4	Sp. 5	Sp. 6 <sup>13</sup>
Be- rich- te	Regulierung	Reg oder De	Von Adres- saten gewollt?	Wirtschaft (u. a.) als Adressat?	Sind Wirtschafts- regulierungen im Interesse einzelner Produzenten?	Welche Standards bringen die von den Produzenten gewollten Wirt- schaftsregu- lierungen?
11	Mindestlohn für Postzusteller	Reg	ja	ja	ja	höher
5	Einkommens- höchstgrenzen für Manager	Reg	nein	ja	nein	/
4	Klimapaket 2007 der Bundes- regierung	Reg	ja	ja (u. a.)	ja	höher
3	Mindestlohn für weitere Branchen	Reg	ja	ja	ja	höher
2	Legalisierung verdeckter Wohnraum- überwachung	Reg	ja	nein	/	/
2	Liberalisierung der Stammzellen- forschung	De	ja	ja	ja	geringer
2	Pflichtuntersuchun- gen als Instrument des Kinderschutzes	Reg	nein	nein	/	/
2	Senken der Benzinsteuer	De	ja	ja (u. a.)	ja	geringer
1	Aussetzen der Besteuerung von Tagesmüttern	De	ja	ja	ja	geringer
1	BAföG-Erhöhung	Reg	ja	nein	/	/
1	Feinstaubrichtlinie (EU)	Reg	nein	ja (u. a.)	nein	/

<sup>13</sup> Spalte 6 ist nicht im Anhang 2 zu finden. Sie ergibt sich einfach aus den Spalten 2, 4 und 5, wenn wie folgt gefiltert wird: Sp. 6 stellt die Entwicklung der Standards (aus Sp. 2) für die Regulierungen dar, die die Wirtschaft als Adressaten haben (Sp. 4: „ja“) und zudem von einzelnen Adressaten erwünscht sind (Sp. 5: „ja“).



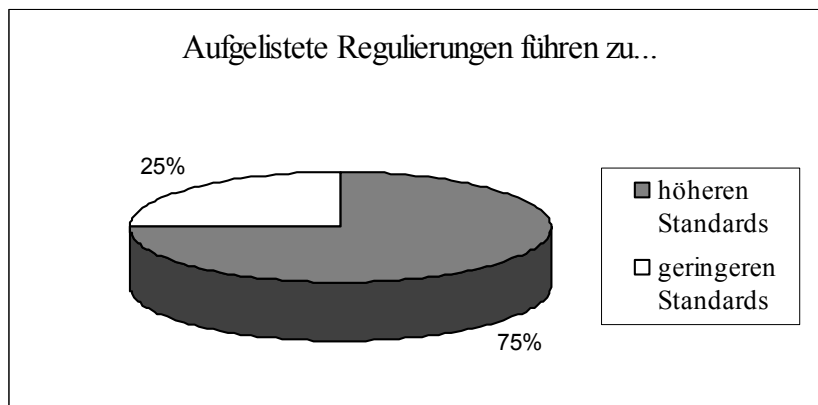
1	Förderung der Versorgung von Demenzkranken	Reg	ja	ja	ja	höher
1	Höchstarbeitszeit (EU)	Reg	ja	ja	ja	höher
1	Novellierung Erbschaftssteuer	De	ja	ja (u. a.)	ja	geringer
1	Rauchverbot in der Gastronomie (Nichtraucher-schutz)	Reg	nein	Ja	nein	/
1	Reduzierung der Schutzzölle (EU)	De	ja	ja	ja	geringer
1	Reinheitsgebot für Wein (EU)	Reg	ja	ja	ja	höher
1	Schutz vor ausländischen Staatsfonds	Reg	nein	ja	nein	/
1	Senkung der radioaktiven Emissionen von Kernkraftwerken	Reg	nein	ja	nein	/
1	Verlängerung von ALG I	Reg	ja	nein	/	/

Quelle: eigene Analyse und Darstellung, siehe Anhang 4.

Reg = „Regulierung“ (höhere Standards)  
De = „Deregulierung“ (geringere Standards)

Im Folgenden sind die Ergebnisse der Tabellenspalten zwei und drei graphisch dargestellt:

Abb. 9 Regulierungen und ihre Standards (Spalte 2)

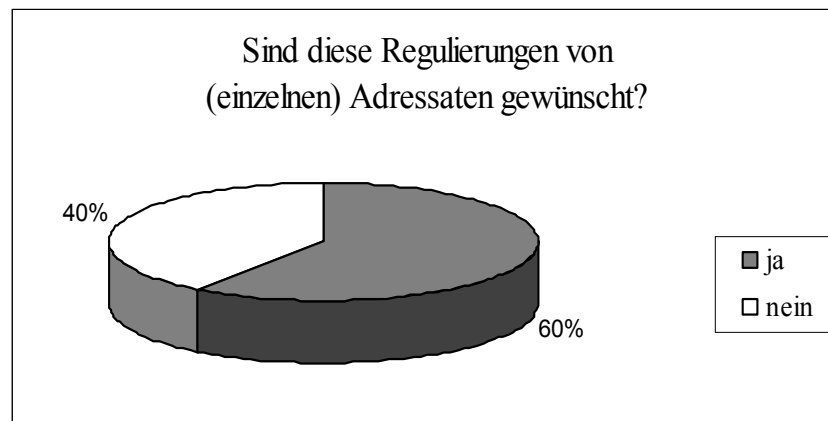


Quelle: eigene Darstellung.

Abbildung 9 zeigt zunächst ein wohl kaum überraschendes Ergebnis. Die Mehrheit (75%) der oben aufgelisteten Regulierungen und Regulierungsvorhaben führt zu höheren materiellen Standards („Regulierung“). Nur ein Viertel der untersuchten Regulierungen würde eine Absenkung der inhaltlichen Standards nachsichziehen („Deregulierung“). Höhere Standards bedeuten in dieser Analyse quantitativ höhere und qualitativ „härtere“ Vorgaben. Geringere

Standards bedeuten das Gegenteil. Steuersenkungen werden deshalb als quantitative Verringerung von Standards gewertet. Das Schaffen einer neuen Regelung auf einem bisher unregulierten Feld oder das Setzen „schärferer“ Vorschriften (z.B. „Feinstaubrichtlinie“ oder niedrigere Emissionsgrenzen für die Industrie) werden als höhere Standards gezählt. Letztere schließen ebenso höhere Subventionen, also höhere Förderstandards, ein, die ebenfalls als Regulierungen gelten.

Abb. 10 Regulierungen aus der Sicht ihrer Adressaten (Spalte 3)

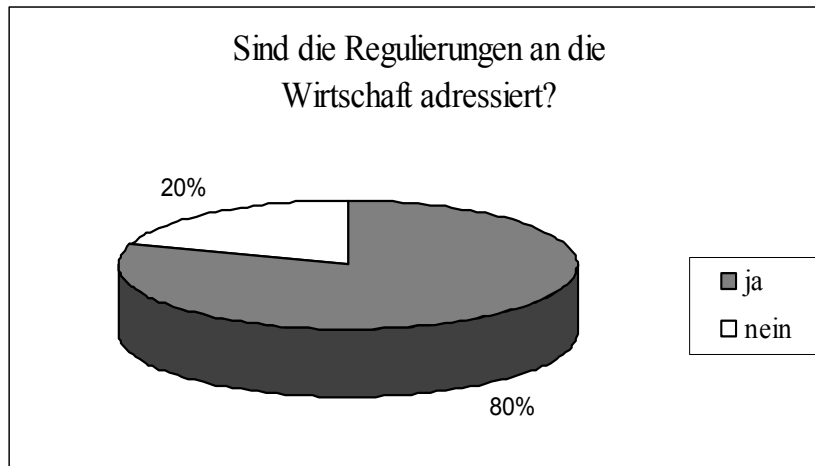


Quelle: eigene Darstellung.

Abbildung 10 bildet dagegen ein zumindest auf den ersten Blick unerwartetes Ergebnis ab. Die Mehrheit (60%) der Regulierungen ist von den Adressaten erwünscht. Das ist erstaunlich, gerade wenn noch einmal die Aussage von Abbildung 9 rekapituliert wird, nämlich, dass die Mehrheit der Regulierungen auch höhere Standards mit sich bringt. Höhere Standards bedeuten auch vermeintlich höhere Belastungen für die Adressaten.

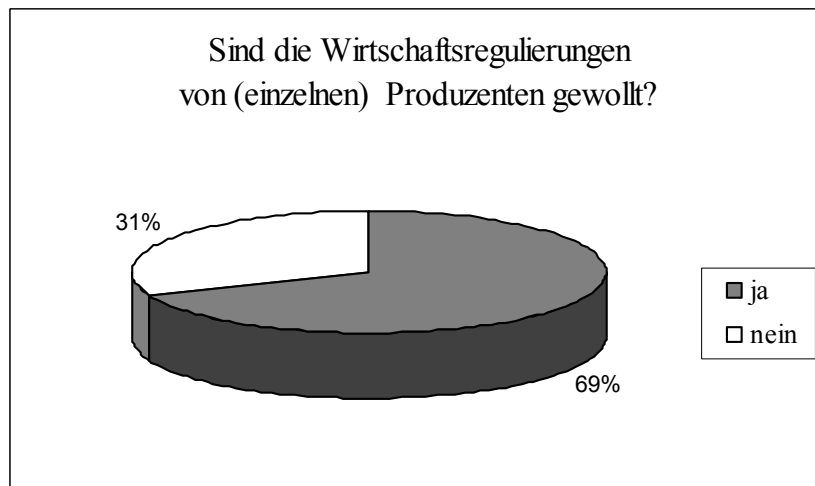
Im Folgenden wurde nun nach Regulierungen gefiltert, die sich vor allem an die Wirtschaft als Adressaten richten (Tabellenspalten vier bis sechs). Die Grafiken sehen hierzu wie folgt aus:

Abb. 11 Die Wirtschaft als Adressat (Spalte 4)



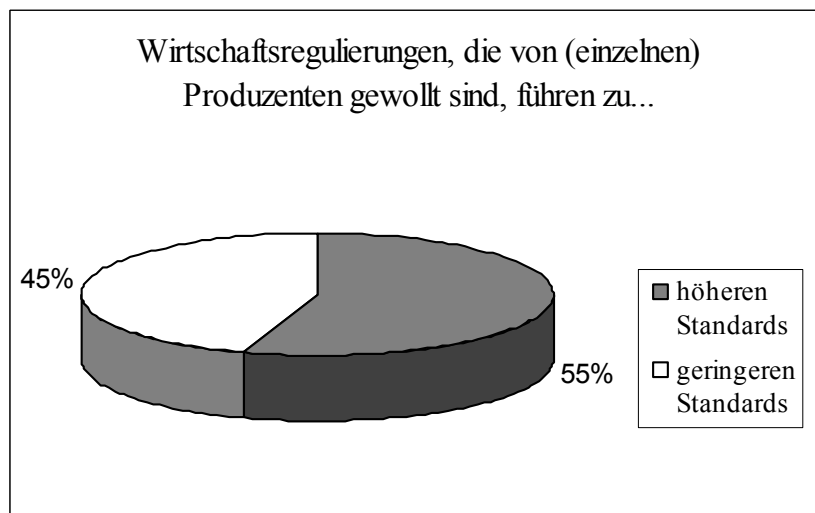
Quelle: eigene Darstellung.

Abb. 12 Regulierungsinteresse der Produzenten (Spalte 5)



Quelle: eigene Darstellung.

Abb. 13 Die Standards der von Produzenten erwünschten Regulierungen (Spalte 6)



Quelle: eigene Darstellung.

Die Abbildungen 11 bis 13 zeigen drei klare Ergebnisse:

1. Die Mehrheit (80%) der Regulierungen ist an die Wirtschaft adressiert (Abb. 11).
2. Die Mehrheit (69%) der Wirtschaftsregulierungen ist von den Adressaten/Produzenten gewollt (Abb. 12).
3. Die Mehrheit (55%) der Wirtschaftsregulierungen, die von Produzenten gewollt sind, führen zu höheren Regulierungsstandards (Abb. 13).

Diese Ergebnisse zeigen zunächst eine Diskrepanz zwischen dem, was Wirtschaftsverbände verlautbaren, nämlich Deregulierung, und dem, was sie praktizieren, nämlich Unterstützung von „mehr Regulierung“. Um diesen Widerspruch aufzulösen bzw. ihn zu verstehen, werden nun einige der aufgelisteten Regulierungsfälle etwas näher betrachtet.

(1) Mindestlohn für Postzusteller: Die Deutsche Post AG, der ehemalige Monopolist auf diesem Markt, unterstützt die Einführung eines Mindestlohns. Ihr Argument ist das Verhindern von Lohndumping. Die Marktneulinge sprechen sich gegen den Mindestlohn aus. Sie halten ihn für zu hoch und fürchten um ihre Zahlungsfähigkeit. Branchenübergreifende Wirtschaftsverbände wie BDA und BDI betrachten den Mindestlohn ebenso kritisch (Müller 2007, von Borstel 2008).

(2) Klimapakete 2007 der Bundesregierung: Ziel dieser Regulierung ist neben dem Einsparen von Energie u. a. auch die verstärkte Nutzung erneuerbarer Energien und deren intensive (finanzielle) Förderung. Der Bundesverband Erneuerbare Energie e.V. (BEE) unterstützt dieses Vorhaben und fordert darüber hinaus weitere Schritte, die weg von den fossilen Brennstoffen führen (Ehrenstein 2007, BEE 2007).

(3) Höchstarbeitszeit in der EU: BDA und BDI unterstützen diese Regulierung, weil durch die Einführung einer Höchstarbeitszeit für Arbeitnehmer die Arbeitszeitrichtlinie der EU auch an einer anderen Stelle geändert werden würde. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hatte die derzeitige Rechtslage dahingehend interpretiert, dass Ruhezeiten von Arbeitnehmern (z.B. Ärzte, Feuerwehrleute oder Aufsichtspersonal) während des Bereitschaftsdienstes als Arbeitszeiten anerkannt werden. BDA und BDI fordern, dass Ruhezeiten nicht als Arbeitszeiten gewertet werden dürften. Das soll nun, so die Vorstellung von BDA und BDI,

im Rahmen einer umfassenden Novellierung der Arbeitszeitrichtlinie vom Ministerrat entsprechend geändert werden (DIE WELT 2007, BDA 2006).

(4) Reinheitsgebot für Wein in der EU: Diese Regulierung soll u. a. vorschreiben, in welchen Lagen Wein angebaut bzw. wie er destilliert werden darf und welchen Zucker- und Traubengehalt Wein aufweisen darf bzw. muss, um als Wein etikettiert werden zu dürfen. Die südlich gelegenen EU-Mitgliedsstaaten setzten sich z.B. dafür ein, dass die Zugabe von Zucker im Gärprozess soweit wie möglich reduziert werden soll. Viel Zucker müssen die Winzer zugeben, denen nur wenige Sonnentage vergönnt sind, denn ohne Sonne kann keine natürliche Süßung stattfinden. Die nördlichen EU-Mitgliedsstaaten sprechen sich daher gegen ein Verbot des Zusetzens von Zucker aus (Crolly 2007, Sonnabend 2007).

Aus den beschriebenen Fällen lassen sich folgende Hypothesen ableiten:

- Adressaten/Produzenten sind an Wirtschaftsregulierung interessiert, wenn sie dadurch profitieren, z.B. durch Förderprogramme und Subventionen (2).
- Einzelne Adressaten unterstützen auch dann Regulierung, wenn sie zwar höhere Standards mit sich bringt, die einzelnen Adressaten allerdings immer noch relativ profitieren können. Das bedeutet, Produzenten unterwerfen sich auch selbst einer höheren Belastung, wenn die Wettbewerber noch stärker unter dieser Regulierung „leiden“ (1), (3, bedingt), (4).
- Nicht alle Adressaten befürworten Regulierung. Regulierung wird tendenziell von den etablierten Interessen (Oldtimer) am Markt gefordert und dabei oft als Wettbewerbsschranke gegen neue Konkurrenten (Newcomer) genutzt (1), (3).
- Einzelinteressen und damit zusammenhängende Regulierungsinitiativen werden innerhalb der Wirtschaft oft nur von einzelnen Branchenverbänden vertreten und seltener von Gesamtverbänden. Es ist deshalb kein Widerspruch, wenn Gesamtverbände und von der Regulierung unbetroffene Branchenverbände Deregulierung fordern, betroffene Einzelverbände sich allerdings in ihrer Branche pro Regulierung positionieren (1).

Eine inhaltliche Positionierung zu einzelnen Regulierungsinitiativen und deren Unterstützung durch die entsprechenden Branchenverbände ist nicht Gegenstand dieser Studie. Ebenso soll in dieser Arbeit nicht diskutiert werden, welche Rolle Mindestlöhne, erneuerbare Energien, Höchst Arbeitszeiten oder Reinheitsgebote für unsere Gesellschaft spielen. Relevant ist

dagegen, auf Grund welcher Mechanismen solche Regulierungen zustande kommen und wie Tendenzen der Über- und Fehlregulierung entgegengewirkt werden kann. All die eben beschriebenen Regulierungsinitiativen sind legitim und aus Sicht des jeweiligen Partikularinteresses rational. Allerdings bedeutet mehr Regulierung auch eine größere Chance, dass sich „schlechte“ Regulierungen unter diesen Initiativen befinden. Denn gerade wenn Einzelinteressen bedient werden, entfernt sich der Betrachtungsfokus vom Gemeinwohl.

#### **4.2 Entstehung von Regulierung**

Um die Auffälligkeiten aus Kap. 4.1 umfassender erklären zu können und mögliche allgemeingültige Mechanismen des Regulierungsprozesses zu identifizieren, wird in diesem Unterkapitel ausgewertet, was bislang zur Entstehung von Regulierung in der volkswirtschaftlichen sowie politik- und verwaltungswissenschaftlichen Literatur diskutiert wurde. Es kann aufgezeigt werden, dass die Hypothesen, die aus den 20 aktuellen Regulierungsfällen abgeleitet wurden, bestätigt und erweitert werden können.

Damit bewertet werden kann, was das Standardkosten-Modell für den Bürokratieabbau im Bereich der besseren Regulierung zu leisten im Stande ist, muss zunächst geklärt werden, wie Regulierung entsteht. Erst wenn diese Politikprozesse erkannt sind, kann überlegt werden, wie eine erfolgreiche Strategie der besseren Regulierung aussehen könnte (Kap. 4.3) und ob bzw. inwieweit das SKM einem solchen Maßstab standhält (Kap. 5).

In volkswirtschaftlichen Arbeiten wird der Untersuchungsgegenstand „Regulierung“ normativ und positiv betrachtet (Weizsäcker 1982). Die normative Theorie definiert, wann unter idealtypischen Umständen aus ökonomischer Perspektive staatliche Regulierung erfolgen und wann sie ausbleiben sollte. Die klassischen Fälle, die einen staatlichen Eingriff zu Gunsten des Gemeinwohls rechtfertigen, sind Fälle des Marktversagens: natürliches Monopol, ruinöse Konkurrenz, Bereitstellung öffentlicher Güter und negative externe Effekte (Müller/Vogelsang 1979: 35 ff., Eickhof 1995). Die positive Theorie dagegen folgt einem anderen Betrachtungsansatz. Sie versucht, die Realität zu erklären, also zu hinterfragen, wieso und wann Regulierung tatsächlich zustande kommt. Dabei zeigt sich, dass staatliche Eingriffe eben nicht (nur) dann erfolgten, wenn sie gemäß der normativen Theorie gerechtfertigt wären. Vielmehr kann konstatiert werden, dass es in den westlichen Wohlfahrtsstaaten in den letzten

Jahrzehnten zu einer Vielzahl von staatlichen Regulierungsinitiativen kam, die den normativen Rechtfertigungskriterien nicht standhalten können. Soziale und wirtschaftliche Regulierungen entstanden als Ergebnisse tagtäglicher politischer Entscheidungen und führten nicht selten auch zu gesamtgesellschaftlichen Wohlfahrtsverlusten (Stigler 1971, Peltzman 1988, Posner 1974).

#### **4.2.1 Ökonomische Theorie der Regulierung**

George J. Stigler (1971), ein Vertreter der sogenannten Chicago School, gilt als der Begründer der interessenpolitischen bzw. ökonomischen Theorie der Regulierung.<sup>14</sup> Auf Basis eines Eigennutzmodells argumentiert er, dass (Wirtschafts-)Regulierung in der Regel vom Adressaten (dem Produzenten) nachgefragt wird, wenn dieser dadurch profitieren kann. Formen erwünschter Regulierung aus Sicht des Adressaten sind direkte Geldzuflüsse, Schutz vor neueintretenden Wettbewerbern, Schutz vor Substitutionsprodukten und Förderung komplementärer Produkte sowie vorteilhafte Preiskontrollen. Regulierung in Form von direkten Subventionen ist dann von den Produzenten erwünscht, wenn die Adressatengruppe relativ klein ist. Ist die Adressatengruppe jedoch relativ groß, lohnen sich die Subventionen für die Produzenten nicht mehr, da sie nun aufgeteilt werden müssten. Zudem könnten auch Marktneulinge von diesen Fördermitteln nicht ausgeschlossen werden. Die Regulierung des Markteintritts ist deshalb in solchen Fällen für die etablierten Produzenten wünschenswerter, denn hierdurch werden Newcomer vom Markt ferngehalten und die Erzielung überdurchschnittlicher Einkommen/Gewinne für die Oldtimer ermöglicht. Als Beispiel für eine solche Markteintrittschanke führt Stigler die staatliche Lizenzierung von Berufen an (ebd.: 4-6, 13-16).

Stigler verdeutlicht in seinem Artikel die aktive Mitwirkung von Interessengruppen am Regulierungsprozess und ihr Streben nach Regulierungen, die ihnen Wettbewerbsvorteile verschaffen. Dazu verwendet Stigler das Beispiel der LKW-Gewichtsregulierungen und zeigt, wie die sich in den 1930er Jahren in den USA entwickelnde Branche der LKW-Spediteure von der etablierten Bahngesellschaft dominiert wurde. Vermeintlich aus Sicherheitsgründen sollten in jener Zeit Beladungsgrenzen für LKWs reguliert werden. Auffällig war allerdings,

---

<sup>14</sup> Gary Becker und Richard Posner etablierten den Begriff der ökonomischen Theorie der Regulierung, der auf Stiglers Aufsatz „The theory of economic regulation“ basiert. Beide vertraten die Auffassung, dass diese Theorie nicht nur die ökonomische Regulierung erkläre, sondern ein ökonomischer Ansatz sei, der jegliche Form von Regulierung erklärt.

dass die Gewichtsregulierungen in den einzelnen US-Bundesstaaten sehr unterschiedlich ausfielen. Stigler erklärt die Abweichungen der einzelnen Regulierungen voneinander durch die unterschiedlichen Wirtschaftsstrukturen der Bundesstaaten sowie durch die unterschiedlichen Interessen der dortigen etablierten Lobbyverbände (Bahngesellschaft, Landwirte). So argumentiert Stigler, dass die Beladungsgrenzen für LKWs in den Bundesstaaten besonders scharf geregelt wurden, in denen die LKWs eine echte Konkurrenz für die Bahngesellschaft darstellten. LKWs stehen, so Stigler, vor allem mit Kurzzügen in Konkurrenz, weil diese ein ähnliches Transportvolumen besitzen. Deshalb haben Staaten, in denen mehr Kurzzüge fahren, auf Drängen der Bahngesellschaft schärfere Beladungsgrenzen für LKWs durchgesetzt. Gleichzeitig kann Stigler zeigen, dass die Beladungsgrenzen für LKWs dort besonders schwach reguliert sind, wo die Anzahl von LKWs pro landwirtschaftlichem Erwerbstätigen besonders hoch ist. Weil in diesen Bundesstaaten die Landwirte auf LKWs als wichtige Transportmittel angewiesen sind, sorgt die Einflussnahme der Agrar-Lobby wiederum dafür, dass die LKW-Gewichtsregulierung entsprechend schwach ausfällt (ebd.: 8-9).

Weshalb die Produzenten die von ihnen gewünschte Regulierung auch etablieren konnten, erklärt Stigler wie folgt: Er beschreibt einen politischen Markt der Regulierung, auf welchem Politiker Regulierung anbieten und die Wirtschaft/Industrie (die Produzenten) Regulierung nachfragen. Gleichzeitig liefern die Produzenten Ressourcen und Wählerstimmen im Tausch gegen die Regulierungen. So entsteht Regulierung, die den einzelnen Produzenten nützt, gleichzeitig allerdings dem Gemeinwohl (den Konsumenten) durch Wettbewerbsschranken und überhöhte Preise schadet. Der Konsument, der in seiner Funktion als Wähler das Handeln der Politiker durch deren Abwahl sanktionieren könnte, tut dies nicht, weil sich die Regulierungsdeals außerhalb seines Wahrnehmungsfeldes abspielen (zu hohe Informationskosten). Die Politiker, die selbst besser informiert sind als die Wähler, können sich dem Regulierungsmarkt nicht entziehen, weil sie sonst ihre Wiederwahl gefährden. Laut Stigler gibt es in unserer Gesellschaft keine gut organisierten und finanzstarken Koalitionen, die Entscheidungen gegen Regulierung durch Ressourcen und Wählerstimmen belohnen. Was es allerdings gibt, sind verschiedenste (Industrie-)Interessen, die sich bei jeder konkreten sie betreffenden Entscheidung pro Regulierung organisieren. Die Politiker, die ein Teil dieser Koalition sind, können im Gegenzug auch die entsprechende Unterstützung der Regulierungskoalition erwarten, wenn Wahlen anstehen (ebd.: 10-12). Schließlich ist, diese Überlegung soll Stiglers Argument plausibler machen, das Nutzen-Kosten-Verhältnis gegen



etwas zu mobilisieren, was allen schaden könnte, kleiner als die Nutzen-Kosten-Relation einer Mobilisierung für etwas, was nur einen selbst profitieren lässt (Deregulierung als Kollektivgutproblem). Die Politiker können spezielle Einzelinteressen durch Regulierung bedienen, ohne dabei die Wählerstimmen der Konsumenten zu verlieren, denn Letztere sind sich vieler Regulierungen und daraus resultierender Wohlfahrtsverluste überhaupt nicht bewusst (siehe dazu auch die Grundlagen von Downs 1957).

Stiglers ökonomische Theorie der Regulierung lieferte in den 1970er Jahren einen neuen Ansatz, Regulierung zu erklären. Sie war allerdings an vielen Stellen noch unvollständig. Deshalb unternahm Peltzman (1988) den Versuch, Stiglers Theorie zu erweitern. So trifft Peltzman z.B. Aussagen über die Bedeutung der Größe von Interessengruppen für den Regulierungsprozess. Hatte Stigler noch darauf hingewiesen, dass starke Interessengruppen möglichst groß sein müssten, weil sie dann mehr Wählerstimmen besitzen, die sie im Tausch gegen Regulierung den Politikern anbieten können, so betont Peltzman (wie auch Olson 1982, Becker 1983) die Stärke kleiner, konzentrierter Gruppen. Peltzman argumentiert, dass kleine, gut organisierte, homogene Gruppen (die Produzenten) großen, heterogenen Gruppen (den Konsumenten) überlegen sind. Schließlich besitzen erstere geringere Organisationskosten, weniger *free-rider* und können auf Grund einer höheren Interessengleichheit ihrer Mitglieder diese auch leichter mobilisieren. Anders als noch Stigler selbst verstehen einige „Post-Stigler“-Autoren Regulierung nicht nur als nützliches Instrument der Produzenten, um Newcomern den Marktzutritt zu verwehren oder um inter-sektorale Vorteile zu erzielen (z.B. Bahn vs. LKWs bzw. Landwirte vs. Bahn). Vielmehr wird Regulierung, so ihr Argument, auch von Firmen desselben Sektors dazu genutzt, sich gegenseitig durch hohe Lasten im Wettbewerb zu behindern (*heterogeneous firm theory*). Dabei setzen sich *lower-cost producers* für höhere Regulierungsstandards ein, weil sie den höheren finanziellen Belastungen<sup>15</sup> besser standhalten können als *higher-cost producers*. Folglich können die *lower-cost producers* (oft etablierte Unternehmen) im Vergleich zu ihrer Konkurrenz relativ profitieren. Die *higher-cost producers* werden langfristig sogar vom Markt verdrängt, und die übrigbleibenden Firmen können dann die Preise für die Konsumenten erhöhen und ihre Gewinnspannen vergrößern (Buchanan/Tullock 1975, Maloney/McCormick 1982). Auf dieser Überlegung basiert auch die Schlussfolgerung, dass sich „soziale“ Regulierung (Umwelt-, Gesundheits- und Sicherheitsstandards) in ihrer Entstehung nicht von wirtschaftlicher

---

<sup>15</sup> z.B. Investitionen, die auf Grund neuer gesetzlicher Standards erforderlich werden, oder staatlich vorgeschriebene Mindestlöhne.

Regulierung unterscheidet. Schließlich werden auch diese Standards, so das Argument, von einigen Produzenten wiederum unterstützt, um *higher-cost producers* verhältnismäßig stärker zu belasten (z.B. Barthel/Thomas 1987, Anderson/Rowley/Tollison 1988).

Alle bisher aufgeführten Autoren der ökonomischen Theorie der Regulierung treffen keine differenzierten Aussagen über das Wirken und die Präferenzen von Politikern und Bürokraten. Einige Autoren unterscheiden nicht einmal zwischen Politik und öffentlicher Verwaltung, Letztere wird oft als „black box“ (Tollison 1991: 69) bei ihren Betrachtungen außen vor gelassen. Deshalb soll an dieser Stelle noch auf einige Überlegungen aus der ökonomischen Literatur hinweisen, die die Bürokratie zum Untersuchungsgegenstand hat. So weist Niskanen (1974) darauf hin, dass auch Bürokraten versuchen, ihren persönlichen Nutzen (Gehalt, öffentliches Ansehen, Macht) zu maximieren. Dies sei nur durch ein möglichst hohes Budget ihrer Behörde realisierbar, das die Bürokraten deshalb erzielen können, weil sie in den Budgetverhandlungen mit Politikern einen Wissensvorsprung besitzen. Für den Bereich der Regulierung bedeutet ein höheres Budget auch eine Ausweitung der regulativen Aktivitäten einer Behörde. Doch auch der Umkehrschluss kann das Verhalten von Bürokraten erklären: schließlich zieht mehr Regulierung auch Budgeterhöhungen für die Behörde nach sich. Deshalb haben die Bürokraten einen Anreiz, möglichst viel zu regulieren bzw. Ermessensspielräume dazu zu nutzen, stärker regulativ tätig zu werden (Williamson 1964).

Abschließend soll noch angemerkt werden, dass alle hier beschriebenen Ansätze der ökonomischen Theorie der Regulierung aus den USA stammen und deshalb auch am politischen System der USA getestet wurden. Viele dieser Prämissen können auch auf den deutschen Fall übertragen werden, der sich im Mittelpunkt der vorliegenden Studie befindet. Allerdings können diese Annahmen nicht in vollem Umfang auf Deutschland angewendet werden. Zum Beispiel trifft die Annahme, dass sich die Bürokraten von den Produzenten für ihre Ziele „einfangen“ lassen (*capture theory*), weil sie sich dadurch für die Zukunft erhoffen, als Arbeitnehmer zu den Produzenten zu wechseln, für den deutschen Fall nur sehr bedingt zu. Zwar gibt es diesen Austausch zwischen öffentlicher Verwaltung und Industrie auch in Deutschland auf Minister- oder Staatssekretärebene. Auf den unteren Arbeitsebenen dagegen ist ein solcher Wechsel auf Grund des vorstrukturierten Beamtenlaufbahn-Systems nahezu ausgeschlossen.

#### **4.2.2 Generalisten-Spezialisten-Theorie**

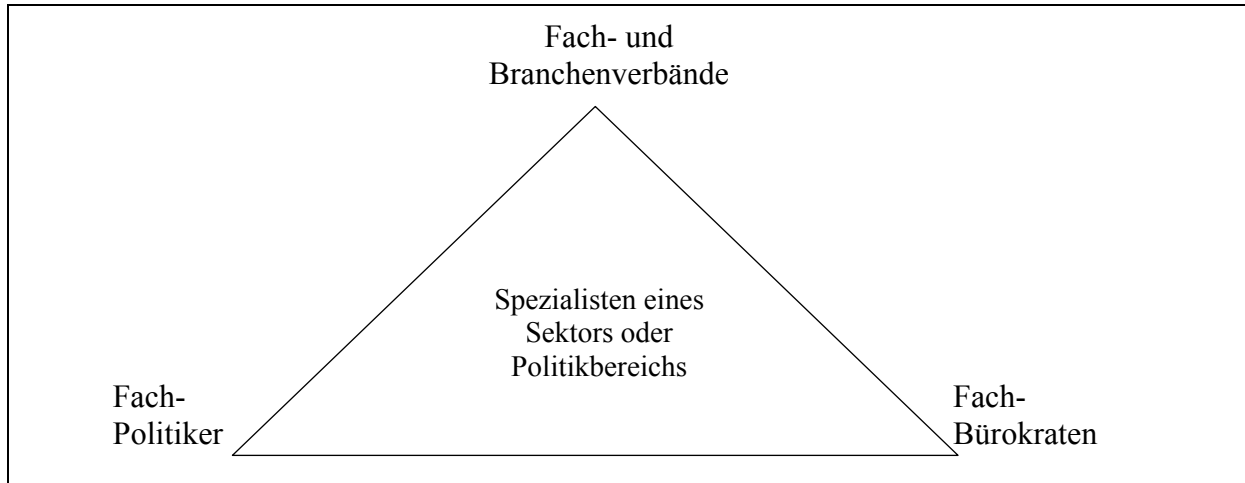
Regulierung ist auch Gegenstand politik- und verwaltungswissenschaftlicher Untersuchungen. Besonders im Rahmen der Policy-Forschung wird die Entstehung von Regulierungsprogrammen erklärt. Neben der Entstehung solcher Programme, auf der, wie gezeigt, auch der Fokus der ökonomischen Theorie liegt, betrachtet die Policy-Forschung allerdings den gesamten Politikzyklus regulativer Programme (Jann/Wegrich 2003). So analysiert die Policy-Forschung neben dem Einfluss von Interessengruppen auf das Agenda-Setting und die Politikformulierung (Schneider 1992, Mayntz/Scharpf 1973) z.B. auch die Rolle der Bürokraten bei der Politikimplementierung (Pressman/Wildavsky 1973, Wollmann 1980) sowie die Bedeutung von Interessengruppen bei der Politikterminierung (Geva-May 2004, Frantz 2002). Letzterer Untersuchungsgegenstand ist für diese Studie deshalb interessant, weil Über- und Fehlregulierung nicht nur die Folge neuer Rechtsvorschriften oder Normen-novellierungen sein können. Ebenso kann „schlechte“ Regulierung auch dadurch entstehen, dass alte Regulierungsprogramme keinen gesellschaftlichen Nutzen mehr haben, ihre Abschaffung jedoch von Anti-Terminierungscoalitionen verhindert wird. Diese Veto-Koalitionen werden von Interessengruppen organisiert, denen Vorteile verlorengingen, wenn die Regulierung aufgehoben würde. Des Weiteren half die Policy-Forschung, innerhalb der einzelnen Politikfelder die kooperativen Verhaltensweisen zwischen verschiedenen Interessengruppen, Politik und Verwaltung als komplexe Politiknetzwerke zu verstehen (Peters 1998, Klijn 1999).

Eine Theorie, die das Entstehen und den Bestand von Regulierung erklärt und dabei weitere wichtige Erkenntnisse liefert, ist die Generalisten-Spezialisten-Theorie (Wegrich et al. 2005: 13-18, Jann/Wegrich 2008: 59 ff.). Diese Theorie beruht zunächst auf der zentralen Annahme der ökonomischen Theorie der Regulierung, nämlich, dass die Adressaten Pro-Regulierungscoalitionen mobilisieren, weil sie von der staatlichen Regelung ihres Bereiches profitieren. Im Gegensatz zur ökonomischen Theorie verstehen Jann und Wegrich Regulierung jedoch nicht nur als Prozess, in dem sich die Produzenten des politisch-administrativen Systems bedienen, um auf Kosten der Konsumenten Gewinne zu machen, sondern nehmen eine stärkere Differenzierung vor. Sie unterteilen alle am Regulierungsprozess beteiligten Akteure aus den Bereichen Gesellschaft, Politik und Öffentliche Verwaltung in die Kategorien Generalisten und Spezialisten. Durch diese differenzierte Betrachtungsweise kann erstens das Verhalten von Politikern und Bürokraten realitätsnäher

erklärt werden, und zweitens eröffnen sich neue Möglichkeiten, über Strategien der besseren Regulierung nachzudenken (siehe Kap. 4.3). Doch zunächst werden die wichtigsten Annahmen und Erklärungen der Generalisten-Spezialisten-Theorie zusammengefasst.

Regulierungen wie in Deutschland z.B. Landwirtschaftssubventionen, Handwerksordnung/„Meisterbrief“, Post-Mindestlohn entstehen auf Druck der Adressaten eines bestimmten Sektors (z.B. Bauernverbände, Handwerksinnungen, ehemaliger Monopolist Deutsche Post AG), denn diese können von den staatlichen Regelungen profitieren (Existenzsicherung für Landwirte, Markteintrittsschranke gegenüber neuen Wettbewerbern im Handwerk, relative Wettbewerbsvorteile gegenüber weniger finanzstarken Mitkonkurrenten bei der Briefzustellung). Dabei verbinden sich die Adressaten mit den Fach-Politikern und Fach-Bürokraten und „schmieden“ Regulierungskoalitionen oder sogenannte „eiserne Dreiecke“ (Abb. 14). Zusammengeführt werden solche Dreiecke durch das gemeinsame Interesse, den Sektor zu stärken, auf den sich die Akteure spezialisiert haben. Deshalb werden sie in der Theorie als Spezialisten bezeichnet.

Abb. 14 "Eisernes" Regulierungsdreieck



Quelle: eigene Darstellung.

Zur Verdeutlichung des Zusammenwirkens eines solchen „eisernen Dreiecks“ wird an dieser Stelle ein Beispiel angeführt: Im Agrar-Sektor fordern die Landwirte Subventionen, um ihre Existenz zu sichern und Gewinne erwirtschaften zu können. Gewährt werden ihnen diese Subventionen durch das Engagement der Fach-Politiker im Agrarbereich. Die Politiker, die sich in den Landwirtschaftsausschüssen der Parlamente befinden, stammen oft aus Regionen, in denen die Landwirtschaft eine große Rolle spielt. Ein Großteil ihrer Wählerschaft sind

demnach in der Landwirtschaft Beschäftigte. Um ihre Wiederwahl zu sichern, müssen sich diese Politiker also für die Interessen ihrer Wähler einsetzen, und das tun sie am effektivsten, indem sie sich für Landwirtschaftssubventionen stark machen. Die Fachbürokraten wiederum unterstützen die Agrar-Subventionen, weil ihre Behörde eigens dafür geschaffen wurde, diesen Bereich zu regeln (Existenzsicherung) und weil die Arbeit der Behörde dann als erfolgreich gewertet wird, wenn die Branche, für die sie zuständig ist, prosperiert. Zudem schafft viel staatliche Regulierung (hier: ein langfristig angelegtes Subventionsprogramm) in ihrem Bereich auch eine hohe Rechtssicherheit (hier: Investitionssicherheit) für alle Akteure. Zur Unterstützung der Fach-Politiker bringen die Fach-Bürokraten ihre Expertise z.B. bei der Politikformulierung ein und nutzen ihre Ermessensspielräume dazu, im Sinne des Sektorinteresses zu entscheiden.

Die Spezialisten handeln aus ihrer Perspektive heraus rational, besitzen allerdings durch die Fokussierung auf ihr Fach-Interesse eine selektive Problemprezeption. Können sich solche Regulierungskoalitionen im alltäglichen Diskurs über mehr oder weniger Regulierung durchsetzen, ist langfristig eine Tendenz zur Fehl- und Überregulierung wahrscheinlich, die für die Gesellschaft Wohlfahrtsverluste mit sich bringt. Soweit stimmt die Generalisten-Spezialisten-Theorie mit der ökonomischen Theorie überein. Was sie von der ökonomischen Theorie allerdings unterscheidet, ist die Integration sogenannter Generalisten in das Regulierungs-Modell.

Zu den Generalisten zählen die Politiker, Bürokraten und gesellschaftlichen Akteure, die keinem spezifischen Sektor zugeordnet werden können. Unter den Politikern und Bürokraten sind das vor allem Leitungs- und Querschnittsakteure, in der Gesellschaft sind es die Verbraucher. Die Unterteilung der Gesellschaft in Produzenten (Spezialisten) und Konsumenten/Verbraucher (Generalisten) wurde sinngemäß bereits in der ökonomischen Theorie vorgenommen. Eine Unterteilung von Politikern und Bürokraten auf Grund der Heterogenität beider Gruppen in Spezialisten und Generalisten ist allerdings ein neues Element. Im Gegensatz zu den gut organisierten, leicht mobilisierbaren, *issue*-basierten Spezialisten, ist die Unterstützung für die Generalisten „diffus, kaum organisiert und schwer zu mobilisieren“ (Wegrich et al. 2005: 14). Die Generalisten in Politik und öffentlicher Verwaltung sind wegen ihrer Leitungsfunktionen (Regierungszentralen) bzw. Querschnittsaufgaben (Finanzministerium, Querschnittsbehörden) eher regulierungsskeptisch und am Gemeinwohl orientiert. Sie haben das „große Ganze“ im Blick und nicht die

Interessen eines spezifischen Sektors. Im alltäglichen Diskurs um mehr oder weniger Regulierung unterliegen sie allerdings oft den Spezialisten, weil Letztere ein größeres Detailwissen und dadurch die besseren Argumente besitzen, wenn die Frage diskutiert wird, ob ihre Sektoren stärker reguliert bzw. bestehende Regulierungen beibehalten werden müssen.

In diesem Absatz werden einige weiterführende Überlegungen zum Theorie-Modell angestellt. Gemäß ökonomischer Theorie der Regulierung dürfte es in der Politik keine Generalisten geben, bzw. es müssten alle Politiker so agieren, wie es von den Spezialisten angenommen wird. Schließlich sind auch die Generalisten zur Wiederwahl auf die Wählerstimmen und Ressourcen sektorspezifischer Interessengruppen angewiesen. Dennoch gibt es Politiker, die wie Generalisten eher „gemeinwohlorientiert“ handeln. Es gibt zwei Argumente, die dieses Verhalten erklären. Zum einen ergeben sich für Politiker zwischen den Wahlen Zeitfenster, in denen sie weniger auf die Unterstützung von sektoralen Interessengruppen angewiesen sind und deshalb stärker die Interessen des Median-Wählers vertreten können. Zum anderen schaffen die Medien heute – viel stärker als zu Stiglers Zeit – eine größere Transparenz für den Median-Wähler, der heutzutage besser darüber informiert ist, was Politiker am Ende einer Legislaturperiode erreicht haben und was nicht. Zwar besitzt der Median-Wähler auch heute kein politisches Detailwissen, doch er wird durch die Medien über wichtige Benchmarks informiert, die eine Vergrößerung oder Verkleinerung des Gemeinwohls anzeigen. Zu diesen Benchmarks zählen insbesondere Arbeitslosenquote, Wirtschaftswachstum, Einkommen pro Bürger sowie die Einkommensverteilung. Anhand solcher Kennzahlen kann der Median-Wähler die Arbeit von Führungspolitikern (Regierungsmitgliedern auf Bundes- und Länderebene) bewerten. Deshalb müssen die Führungspolitiker darauf achten, dass ihre Arbeit, gemessen an solchen „Gemeinwohl“-Kennzahlen, in den Medien als erfolgreich dargestellt wird.

### **4.3 Strategien der besseren Regulierung**

Damit der Beitrag des SKM zur besseren Regulierung bewertet werden kann, wird in diesem Unterkapitel erläutert, welche politischen Strategien existieren, um bessere Regulierung zu erreichen. In der volkswirtschaftlichen Literatur wird bessere Regulierung vor allem unter dem Schlagwort Deregulierung diskutiert (zur Unterscheidung der Begriffe, Kap. 2.2). Peltzman (1989) argumentiert, dass sich Deregulierung auch mit Hilfe der ökonomischen Theorie der Regulierung erklären lässt. Er spricht von einem Regulierungszyklus, in dem

zunächst Regulierung auf Initiative der Produzenten entsteht, solange diese dadurch profitieren können. Lohnt sich die Regulierung für die Produzenten nicht mehr, stellt sich automatisch eine Phase der Deregulierung ein. Gründe dafür sind die mit der Zeit steigenden Kosten für die Produzenten, denn staatliche Regulierung kann nicht wie ein „perfektes“ Kartell funktionieren. Ein Grund für Deregulierung können steigende Lobbyingkosten sein, weil konkurrierende Interessengruppen beginnen, sich ebenfalls zu organisieren (ebenso Becker 1983). Einen weiteren Auslöser für Deregulierung können steigende Produktionskosten ausmachen, da Produzenten, die unter reguliertem Wettbewerbsschutz stehen, dazu tendieren, ineffizienter zu produzieren. Deregulierung würde in diesen Fällen folglich die Lobbying- und Produktionskosten der Produzenten verringern und „der Politik“ die Möglichkeit eröffnen, sich stärkeren Pro-Regulierungs-Koalitionen zuzuwenden (Peltzman 1989: 18-21; 38-41).

Um die Entstehung von Regulierung zu erklären, wurde unter 4.3.1 Stiglers Beispiel der Bahngesellschaft, die sich für eine Regulierung der Ladekapazitäten ihrer damals neu entstandenen Konkurrenten, der LKW-Spediteure, einsetzte, angeführt. Peltzman (1989: 21 ff.) greift u. a. diesen inter-sektoralen Regulierungskonflikt aus den 1920er und 1930er Jahren auf und erklärt daran beispielhaft die Deregulierung. Zunächst setzten die etablierten US-Bahngesellschaften bzw. die sie vertretenden Interessengruppen zahlreiche Regulierungen durch, die die Bahn profitieren ließen bzw. die LKW-Spediteure belasteten. Dennoch erwiesen sich die Spediteure auf Grund des technischen Fortschritts, ihrer Flexibilität und dem Ausbau des Straßenwesens für bestimmte Strecken als effizienter im Vergleich zur Bahn. Zudem begannen sich auch die Spediteure und ihre Lobbyisten professionell zu organisieren. Zeitgleich ging die Nachfrage an Bahntransporten zurück, und die zunehmende Quersubventionierung der verbleibenden Bahnkunden wurde für die Politik immer kostspieliger. Nachdem schließlich die ersten Bahnunternehmen bankrott gingen, standen die Politiker vor der Entscheidung, entweder einzelne Unternehmen zu verstaatlichen oder den gesamten Sektor zu deregulieren. Letztlich unterstützten selbst die Bahngesellschaften den Weg der Deregulierung, wodurch sie zwar ihre Privilegien verloren, allerdings auch wieder freier wirtschaften (z.B. Wegfall staatlicher Preiskontrollen, rückläufige Lobbyingkosten) und Ineffizienzen in ihren Unternehmen beseitigen konnten. Regulierung kann dementsprechend als Normalverteilungskurve verstanden werden. Übersteigen die Kosten den Nutzen, ist der Wendepunkt erreicht, und Regulierung wird durch Deregulierung ersetzt.

Sobania (2003: 62 ff.) konkretisiert die Erklärung des Zustandekommens von Deregulierung und arbeitet dazu die Bedeutung eines funktionierenden Wettbewerbs heraus. Dieser sorgt dafür, dass die Vormachtstellung etablierter Produzenten kontinuierlich in Frage gestellt und dadurch die Bildung monolithischer „Regulierungskartelle“ erschwert wird. Als Gründe für Deregulierung werden weniger die Ineffizienzen bestimmter Sektoren angeführt. Ausdrücklich betont wird dagegen die Bedeutung von technologischen, marktlich-ökonomischen und politisch-institutionellen Determinanten als externe Auslöser von Deregulierungen.

Der technologische Fortschritt sorgt für Innovationen und damit für Veränderungsdruck auf den Märkten, wodurch vorhandene Regulierungen in Frage gestellt werden. So haben z.B. neue technologische Entwicklungen im Mobilfunk und in der Breitbandkabeltechnik zu mehr Wettbewerb im Telekommunikationssektor geführt, der zuvor als wettbewerbsuntaugliches natürliches Monopol galt.

Zu den marktlich-ökonomischen Determinanten zählt all das, was auch unter dem Stichwort der wirtschaftlichen Globalisierung subsumiert werden kann: das Kapital ist mobil und die Unternehmen wirtschaften als Global Player. Die Staaten stehen in einem Wettbewerb zueinander, den Unternehmen den attraktivsten Produktionsstandort zu bieten. Um dementsprechend Firmenabwanderungen zu verhindern und Neuansiedlungen zu fördern (Newcomern Markteintritt zu gewähren), ist es in den Industriestaaten wichtig, die Wirtschaft mit möglichst wenig Bürokratie und Regulierung zu belasten.

Zu den politisch-institutionellen Determinanten zählt die Beseitigung von Handelshemmnissen zwischen den Staaten und das Schaffen von Freihandelszonen, Zollunionen, gemeinsamen Märkten und weltweiten Handelsvereinbarungen. Für die europäischen Staaten ist hierbei vor allem der europäische Integrationsprozess zu nennen. Das Abtreten nationaler Kompetenzen an die supranationale EU-Ebene führte – unterstützt durch die Rechtsprechung des EuGH – zur Harmonisierung von Standards und zur Liberalisierung von Märkten. Die Mitgliedsstaaten (und die nationalen Produzenten) unterstützten diese Deregulierungsinitiativen der Europäischen Kommission weitgehend, weil sie die Marktöffnung ihrer EU-Nachbarstaaten als eigene Expansions- und Wachstumschance verstanden. Dennoch unterliegen auch die Politiker auf EU-Ebene ähnlichen Zwängen wie die nationalen Politiker,



wodurch auf der anderen Seite auch weitere Regulierungen und Wettbewerbshemmnisse entstehen können.

In den vorangegangenen Abschnitten wurden Erklärungen und Determinanten von Deregulierung zusammengetragen. Die Ansätze der ökonomischen Theorie (vor allem Peltzman 1989) erklären zwar, wie Deregulierung zustande kommt, liefern jedoch keine konkreten Anweisungen für politisch Verantwortliche, wie Deregulierung oder bessere Regulierung konzeptionell eingeleitet werden kann. Somit fehlt eine politische Deregulierungsstrategie. Die Hauptgründe für Deregulierung sieht Peltzman in den wachsenden Ineffizienzen, die bei Produzenten auf Grund der Regulierung selbst und der damit verbundenen Wettbewerbsabschottung entstehen. Deregulierung stellt sich gemäß Peltzman von selbst ein, nämlich dann, wenn die Regulierungen für die Produzenten (Kosten) und für die Politiker (Subventionen, Verluste an Wählerstimmen) zu teuer werden.

Auch Sobanias (2003) drei externe Determinanten eignen sich nur bedingt als Fundament einer Strategie der besseren Regulierung, denn sie liegen entweder außerhalb der politischen Einflussosphäre oder können nur indirekt politisch beeinflusst werden (technologischer Fortschritt). Politisch-institutionelle Veränderungen können langfristig erzeugt werden, lokale Politiker haben jedoch auch darauf keinen Einfluss. Eine „richtige“ Wettbewerbspolitik (attraktive Standortfaktoren) ist wichtig, dennoch bleibt es den gewählten Politikern überlassen abzuwägen, was „richtig“ ist. Denn Regulierungen können zwar den Wettbewerb beschränken, andererseits jedoch auch soziale Standards definieren oder Verbraucher schützen.

Am „Regulierungsspiel“ beteiligen sich viele Akteure. Um bessere Regulierung zu schaffen, sollten Politiker auf die Akteure einwirken, auf die sie entscheidend Einfluss nehmen können, und das sind die Akteure der öffentlichen Verwaltung. Hier eröffnet der Generalisten-Spezialisten-Ansatz neue Möglichkeiten, eine politische Handlungsstrategie zu entwickeln. Gemäß diesem Ansatz wird die Verwaltung nicht als *black box* außen vor gelassen oder als bloßes Ausführungsorgan der Politiker verstanden, die durch Sektorregulierungen ihre Wählerstimmen maximieren wollen. Vielmehr wird die Verwaltung als heterogenes Gebilde betrachtet, innerhalb dessen letztlich die entscheidenden Verhandlungen zwischen Regulierungsskeptikern und -befürwortern ausgetragen werden. Schließlich ist es ja gerade die Ministerialverwaltung, in der das Gros der Regulierungen erarbeitet wird. Deshalb müssen

in der Verwaltung die Weichen für eine bessere Regulierung gestellt werden. Dazu genügt es allerdings nicht, eine Deregulierungspolitik und die entsprechenden Instrumente den Bürokraten „von oben“ zu verordnen. Neben der richtigen *policy* ist es elementar wichtig, auch die Dimensionen *politics* und *polity* zu berücksichtigen. Um dementsprechend Politiken der besseren Regulierung nicht nur kurzfristig um- bzw. durchzusetzen, müssen auch die Politikprozesse, die beteiligten Akteure, das Regulierungsumfeld sowie die Kompetenzverteilungen und Kräfteverhältnisse zwischen den Akteuren berücksichtigt werden. Nur wenn es also eine langfristige organisatorische Stärkung der regulierungsskeptischen Akteure gibt, kann bessere Regulierung nachhaltig erreicht werden. Zudem bedeutet bessere Regulierung nicht zwangsläufig Deregulierung, die sich im Mittelpunkt der Betrachtungen der ökonomischen Theorie befindet. Eine Stärkung der Generalisten gegenüber den Spezialisten ist der zentrale Bestandteil einer Strategie der besseren Regulierung, weil dadurch im Regulierungsprozess mehr regulierungsskeptische Argumente durchsetzungsstärker vorgetragen werden. Die Folge dieser Stärkung ist nicht automatisch Deregulierung, allerdings wird auf diese Weise die Position der chronisch unterlegenen Generalisten aufgewertet. Diese Aufwertung führt dazu, dass der politischen Führung mehr regulierungsskeptische Informationen geliefert werden, und die Führung dadurch eine ausgewogenere Entscheidungsgrundlage besitzt, wenn es darum geht, über mehr oder weniger Regulierung zu entscheiden.

## **5. Auswirkungen des SKM für die „Generalisten“**

In Kap. 4 wurde dargelegt, dass ein entscheidender Bestandteil einer Strategie der besseren Regulierung darin besteht, die Generalisten zu stärken. Um in dem vorliegenden Kapitel untersuchen zu können, ob und inwieweit durch die Einführung des SKM die Generalisten auch tatsächlich gestärkt wurden, wird im Folgenden zunächst dargestellt, wer eigentlich die Generalisten sind und wie diese gestärkt werden können.

Generalisten sind Führungs- und Querschnittsakteure. Spezialisten sind dagegen, wie es ihr Name vorwegnimmt, Akteure, die auf ein abgrenzbares Politikfeld, Fach bzw. auf einen Sektor spezialisiert sind. Die „generalistischste“ Behörde in Deutschland ist das Bundeskanzleramt, und das Amt des Bundeskanzlers entspricht am deutlichsten dem Idealtypus eines Generalisten. Schließlich hat der Regierungschef die politisch bedeutendste

Führungsposition inne und damit die Aufgabe, alle Fachinteressen zu integrieren. Dass die Grenzen zwischen Generalisten und Spezialisten fließend sind, verdeutlicht das Beispiel der Minister. Diese sind die Generalisten ihrer Ressorts, fungieren allerdings als Spezialisten im Kabinett, wenn Sie die Fachinteressen ihres Ressorts vertreten. Das Bundesfinanzministerium kann als eher generalistisches Ressort bezeichnet werden, denn dessen Hauptinteresse gilt einem ausgeglichenen Haushalt und deshalb der Begrenzung der spezifischen Einzelinteressen der übrigen Ressorts. Für die anderen Ressorts gilt: je mehr Regulierungsvorhaben sie vorbereiten, desto klarer erfüllen sie die Spezialisten-Rolle. Auch innerhalb der Ministerien kann vielen Akteuren eine gewisse Janusköpfigkeit bezüglich ihrer Zuordnung zum Lager der Generalisten bzw. Spezialisten unterstellt werden. Um für die empirische Analyse dennoch zwischen Generalisten und Spezialisten in den Ministerien unterscheiden zu können, wird folgende Unterteilung vorgenommen. Als Generalisten gelten Minister, ihre Stäbe, Staatssekretäre, Abteilungsleiter und Unterabteilungsleiter<sup>16</sup> sowie die Referatsleiter und Referenten der Zentral- und Organisationsabteilungen, da die hier genannten Akteure entweder Führungs- oder Querschnittsaufgaben wahrnehmen. Als Spezialisten gelten die Referatsleiter und Referenten aller übrigen Referate, die spezifische Fachziele verfolgen. Die Unterscheidung in Generalisten und Spezialisten ist für die Analyse wichtig, soll jedoch keineswegs „moralische“ noch normative Wertungen implizieren. Die Zweiteilung dient allein als Grundlage für folgende zwei Strategien, die beide gleichermaßen legitim sind: 1. Wenn es politisch gewünscht ist, effektiver Bürokratie abzubauen, müssen die Generalisten gestärkt werden. 2. Wenn es politisch gewünscht ist, effektiver die Fachziele zu erreichen, müssen die Spezialisten gestärkt werden. Da es in dieser Studie um den Bürokratieabbau geht, ist für diese Untersuchung Annahme eins relevant.

Die Generalisten-Spezialisten-Konstellation findet sich auch in der parteipolitischen Sphäre wieder, und auch hier ist die Unterscheidung beider Gruppen nicht einfach. Eine Untersuchung des Generalisten-Spezialisten-Verhältnisses innerhalb der Politik (Parteien, Bundestagsausschüsse) und der Gesellschaft (Produzenten- und Konsumentenverbände) ist jedoch nicht Untersuchungsgegenstand dieser Studie. Schließlich stellt die Ministerialverwaltung die Ebene dar, auf der Veränderungen im Generalisten-Spezialisten-Verhältnis am einfachsten organisatorisch durchzusetzen und damit auch zu „messen“ sind. In der

---

<sup>16</sup> Abteilungsleiter und Unterabteilungsleiter könnten sowohl als Generalisten als auch als Spezialisten eingeordnet werden. Diese Einordnung ist für die vorliegende Studie jedoch nicht weiter relevant, da in den Interviews die hierarchische Ebene der Referatsleiter aus den unten aufgeführten Gründen nicht überschritten wird.

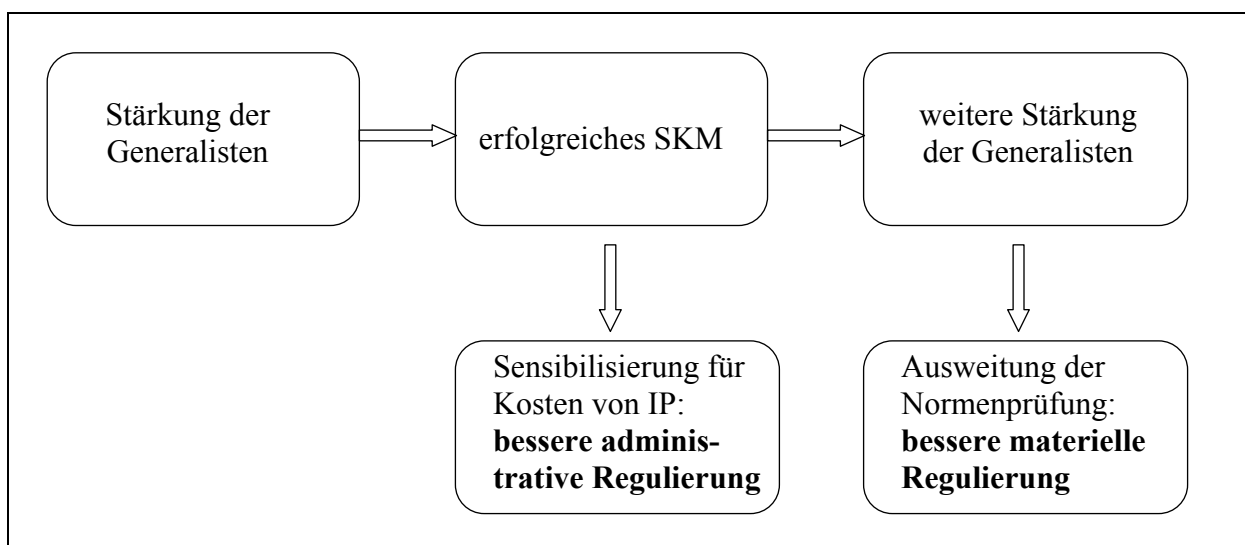
Gesellschaft und der politischen Sphäre ist es wesentlich schwieriger, die Generalisten gezielt zu stärken, denn hier existiert keine bürokratische Ordnung, wie sie dagegen in der deutschen Verwaltungshierarchie vorzufinden ist. Des Weiteren ist die Befragung auf die Arbeitsebene der Ministerialverwaltung konzentriert und klammert damit die Führungsebene aus. Der Grund dafür ist die Annahme, dass die Antworten der Gesprächspartner umso „politischer“ (im Sinne von vorsichtiger und allgemeiner) ausfallen werden, je höher die Befragung in der Verwaltungshierarchie angesiedelt ist. Zwei generalistische Organisationseinheiten, die im Rahmen des SKM-Prozesses auf Arbeitsebene tätig und damit neben den Ressorts auch für die hiesige Untersuchung ebenfalls relevant sind, sind das Sekretariat des Normenkontrollrats und die Geschäftsstelle Bürokratieabbau des Bundeskanzleramts (siehe Kap. 3.1.2).

Eine Stärkung der Generalisten wird entlang der folgenden vier Variablen gemessen: Ressourcen (5.1), Macht (5.2), Argumente (5.3) und Aufmerksamkeit (5.4). Stärkung bedeutet dabei zunächst organisatorische Stärkung. Schließlich ist es wichtig, dass ein Interesse, wenn es durchgesetzt werden soll, organisiert wird und somit Unterstützung für das Interesse mobilisiert werden kann (Schattschneider 1960: 20 f.). Was Schattschneider in Bezug auf die Gesamtgesellschaft (bzw. für das politische System der USA) feststellt, kann gleichermaßen auf die öffentliche Verwaltung übertragen werden. Soll innerhalb der Ministerialverwaltung ein Interesse durchgesetzt werden, muss ein Referat geschaffen werden, durch das dieses Interesse vertreten wird. Nun gibt es im Bereich des Bürokratieabbaus seit Jahrzehnten sogenannte Bürokratieabbau-Referate. Wenn das SKM einen nachhaltigen Beitrag zum Bürokratieabbau liefern soll, müssen mit dessen Anwendung die „Bürokratieabbauer“ und Generalisten bzw. deren Referate organisatorisch gestärkt werden. Eine organisatorische Stärkung erfolgt gemäß der klassischen, input-orientierten Organisationstheorien durch eine Übertragung von Ressourcen und Macht (Entscheidungskompetenz und Vetomacht) an die Generalisten. Diese Organisationstheorien – Bürokratiethorie (Weber 1980), klassische Administrations- und Managementlehre (Taylor 1998, Fayol 1984, Gullick/Urwick 1937) und situative Organisationstheorie (Woodward 1965) – teilen die Annahme, dass über strukturelle Inputs wie hierarchische Kompetenzverteilungen sowie Organisations-, Stellenpläne und Finanzaufweisungen die Outputs von Organisationen effektiv gesteuert werden können. Deshalb wird unter 5.1 und 5.2 untersucht, wie bzw. ob sich mit der Einführung des SKM die Aufstellung der Generalisten in den Bereichen Ressourcen und Macht verändert hat.

Wie bereits dargestellt, können Regulierungsentscheidungen als Machtspiele zwischen Generalisten und Spezialisten verstanden werden. Diese Spiele sind durch argumentative Auseinandersetzungen geprägt. Deshalb bedeutet Stärkung der Generalisten auch deren „argumentative Aufrüstung“ (Wegrich et al. 2005: V). Unter 5.3 wird deswegen untersucht, ob die Generalisten gegenüber den Spezialisten durch das SKM argumentativ gestärkt wurden. Verhaltenswissenschaftliche Entscheidungstheorien, die dem Ansatz der begrenzten Rationalität folgen, weisen allerdings darauf hin, dass sich nicht immer die besten Argumente durchsetzen, sondern letztlich die Argumente, die überhaupt Gehör finden (*attention politics*). Es besteht demnach keine Informationsknappheit bei den politischen Entscheidern, sondern eine Aufmerksamkeitsknappheit (Simon 1997: 101 ff., 216 ff., March/Simon 1993: 173 ff., Jones/Baumgartner 2005). Deshalb wird unter 5.4 untersucht, ob das SKM politische Aufmerksamkeit für den Bereich Bürokratieabbau erzeugen kann und dadurch die Generalisten aufgewertet werden. In diesem Zusammenhang wird auch der politische Rückhalt für bzw. das politische Interesse am SKM analysiert. Eine konstant hohe Aufmerksamkeit für das SKM ließe hier darauf schließen, dass die Generalisten der Arbeitsebene einen besseren Zugang zur politischen Führung bekommen und auch Gehör für weitere generalistische Anliegen finden.

Bevor die empirische Analyse beginnt, soll zunächst kurz erläutert werden, welche Auswirkungen von einer Stärkung der Generalisten im SKM-Prozess noch erwartet werden können (siehe Abb. 15).

Abb. 15 Auswirkungen einer Stärkung der Generalisten im SKM-Prozess



Quelle: eigene Darstellung.

Zunächst gibt es folgende Wechselwirkung: Eine Stärkung der Generalisten erhöht die Chancen, dass der SKM-Prozess erfolgreich umgesetzt werden kann. Gleichzeitig stärkt der erfolgreich umgesetzte SKM-Prozess wiederum auch die Generalisten, denn es verschafft deren Positionen politische (und öffentliche) Beachtung. Ein erfolgreich angewandtes SKM erzeugt eine Sensibilisierung der „rechtsetzenden“ Referate bezüglich der Kosten von Informationspflichten und dadurch letztlich eine bessere administrative Regulierung. Gestärkte Generalisten besitzen eine aufgewertete Position im „Regulierungsspiel“, was dazu führen könnte – wenn dies politisch gewollt ist –, dass sich der Fokus der Normenprüfung, ausgehend von den bürokratischen Kosten, auf die inhaltlichen Folgekosten ausweitet. Dies wäre ein Schritt hin zur besseren materiellen Regulierung, wie er in den Niederlanden bereits gegangen wurde. Nachdem dort 2007 erstmalig 25% der Bürokratiekosten abgebaut wurden, werden heute auch die inhaltlichen Folgekosten (*compliance costs*) von neuen Normenentwürfen intensiv geprüft.<sup>17</sup>

## 5.1 Ressourcen

In den folgenden Abschnitten wird der Ressourcen-Input des Bürokratieabbau-Systems untersucht und dadurch auf dessen Output (Leistungsfähigkeit) geschlossen. Da wenige Informationen über die finanzielle Ausstattung der einzelnen Einheiten vorliegen, stehen vor allem deren Personalressourcen im Mittelpunkt. Es wird die organisatorische Aufstellung der Generalisten in Deutschland analysiert und daraus gemäß der Annahmen der input-orientierten Organisationstheorien abgeleitet, was die Generalisten für den Bürokratieabbau zu leisten im Stande sind. Dazu werden Aussagen zu den drei Ebenen des SKM-Prozesses getroffen: der zentralen Steuerung, der dezentralen Steuerung in den Ressorts und dem zentralen Monitoring des Prozesses.

Die zentrale Steuerung des SKM-Prozesses wird auf politischer Ebene durch den Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau geleistet. Da der Betrachtungsfokus der Studie allerdings auf der Arbeitsebene liegt, wird im Folgenden die Geschäftsstelle Bürokratieabbau, die dem Staatssekretärsausschuss zuarbeitet, näher betrachtet. Mit der GBü wurde eine neue Organisationseinheit mit 12 Mitarbeitern geschaffen, die als Ziel den Bürokratieabbau verfolgt – eine eindeutige Stärkung der Generalisten im Vergleich zum Status Quo. Diese

---

<sup>17</sup> Gespräch mit Jeroen Nijland, Direktor Regulatory Reform Group (bis 2007: IPAL), Niederlande

Einheit ist inter-ministerial aufgestellt und direkt bei der Regierungszentrale – dem Bundeskanzleramt – angesiedelt, was ihr den nötigen politischen Rückhalt und die maximale Durchsetzungskraft verschafft (IW 2006: 10). Dies ist ein klarer organisatorischer Vorteil gegenüber einer möglichen Ansiedlung beim Finanz-, Wirtschafts- oder Innenministerium. Diese Fakten sind zunächst alle positiv zu bewerten. Doch um die organisatorische Stärke der GBü genauer bewerten zu können, wird sie einem europäischen Vergleich unterzogen (siehe Abb. 16).

Die in Abbildung 16 dargestellten Kriterien helfen zu definieren, was eine durchsetzungsstarke Organisation ausmacht: viel Personal, geringe Fluktuation, fest beschäftigte Mitarbeiter und eine zeitlich unbegrenzte (permanente) Existenz. Allerdings sind diese Kriterien eher „weiche“ Indikatoren zur Bestimmung der Organisationsstärke: Zum einen gibt es keinen linearen Zusammenhang, der den Rückschluss zuließe, dass eine zusätzliche Personalstelle („Input +1“) auch automatisch die Durchschlagskraft der Organisation um eine Einheit vergrößern würde („Output +1“). Zum anderen kann nicht prinzipiell vorausgesetzt werden, dass größere Organisationen auch immer bessere Ergebnisse erzielen – entstehende Ineffizienzen sind z.B. ein Argument, das diese Prämisse schwächen würde. Dennoch ist – trotz aller Komplexität der Organisationsforschung und möglicher Ausnahmen und Grenzen – allgemein anerkannt, dass ein positiver Zusammenhang zwischen der Größe von Organisationseinheiten (Professionalisierung, Arbeitsteilung etc.) und deren Leistungsvermögen existiert, und in diesem Lichte soll auch Abb. 16 verstanden werden.

Abb. 16 SKM-Steuerung im europäischen Vergleich

Land	Wer steuert den SKM-Prozess?	Mitarbeiterzahl	Fluktuation	Wie sind die Mitarbeiter beschäftigt?	Wie ist die Steuerungseinheit eingerichtet?	Anmerkungen
<b>Belgien</b>	Regulatory Management Unit (Dienst Wetsmatiging)	8	gering	fest	permanent	Gehört zum Department of Administrative Affairs.
<b>Dänemark</b>	Danish Commerce & Companies Agency (DCCA); Division for Better Business Regulation	25	hoch	fest	permanent	DCCA ist im Wirtschaftsministerium angesiedelt.

	(Arbeitsgruppe der DCCA)					
<b>Deutschland</b>	Staatssekretärs-ausschuss (mit GBü)	12 (GBü)	hoch (GBü)	abgeordnet (GBü)	temporär (GBü)	Bei der Regierungszentrale angesiedelt.
<b>Italien</b>	Task Force MOA	6	gering	abgeordnet	permanent	Mitarbeiter sind teilzeitbeschäftigte externe Berater.
<b>Lettland</b>	Wirtschaftsministerium	6	k.A.	k.A.	k.A.	
<b>Niederlande</b>	Regulatory Reform Group (früher: IPAL)	37 (RRG), 19 (IPAL)	gering	abgeordnet	temporär	
<b>Norwegen</b>	Department of Simplification for Businesses	6	hoch	fest	permanent	
<b>Österreich</b>	Finanzministerium	8	gering	fest	permanent	
<b>Rumänien</b>	3 Einheiten: Public Policy Direction, National Prognosis Com, Business Environment Direction	k.A.	gering	fest	permanent	
<b>Schweden</b>	Swedish Agency for Economic and Regional Growth (Nutek)	6	gering	fest	permanent	Ministry of Enterprise, Energy and Communications koordiniert die Abbaumaßnahmen.
<b>Tschechische Republik</b>	Messung durch Innenministerium ("Regulation Quality Unit")	5	gering	fest	permanent	Abbaumaßnahmen vom Wirtschaftsministerium koordiniert.
<b>Vereinigtes Königreich</b>	Better Regulation Executive (BRE)	90	hoch	abgeordnet	permanent	SKM stellt nur einen Teil des Tätigkeitsfeldes der BRE dar. BRE übernimmt auch die Monitoring-Funktion im SKM-Prozess.

Quelle: eigene Befragung<sup>18</sup> und Darstellung.

Im internationalen Vergleich scheint die Ansiedlung der zentralen Steuerungseinheit bei der Regierungszentrale ein positives Alleinstellungsmerkmal Deutschlands darzustellen.<sup>19</sup> Auch

<sup>18</sup> Die Daten entstammen aus einem Fragebogen (siehe Anhang 3), der an die SKM-Kontaktpersonen aller Staaten, die Mitglied im „SCM Network“ sind, verschickt wurde. Aufgelistet sind alle die Staaten, deren SKM-Experten den Fragebogen ausgefüllt zurückgeschickt haben. Die Bezeichnung „k.A.“ steht für „keine Angabe“.

<sup>19</sup> Die Better Regulation Executive war im Vereinigten Königreich zunächst auch zentral beim Cabinet Office angesiedelt. Inzwischen wurde die BRE allerdings in das Department of Business, Enterprise and Regulatory Reform eingegliedert.



personell ist die deutsche GBü besser ausgestattet als die Mehrheit ihrer hier dargestellten europäischen Äquivalente. Schließlich stehen den 14 Mitarbeitern in Deutschland nur fünf bis acht Mitarbeiter in Belgien, Italien, Lettland, Norwegen, Österreich, Schweden und der Tschechischen Republik gegenüber. Allerdings kann angenommen werden, dass sich dieses Bild etwas relativiert, wenn die Zahl ins Verhältnis zur Landesgröße bzw. zur Größe der öffentlichen Verwaltung jedes Landes gesetzt wird. Zu einer weiteren Relativierung kommt es, wenn der deutsche Fall mit der europäischen „Spitzengruppe“ unter den SKM-Staaten verglichen wird, an der sich Deutschland sowohl methodisch als auch organisatorisch bereits vor Einführung des SKM orientiert hat (NKR 2007c). Hierbei zeigt sich, dass die Steuerungseinheiten in Dänemark (25), in den Niederlanden (bis 2007: 19) und im Vereinigten Königreich (90) personell breiter aufgestellt sind. Die Zahl der 90 Mitarbeiter der Better Regulation Executive (BRE) im Vereinigten Königreich (VK) wird allerdings dadurch relativiert, dass es im VK keine föderale Struktur gibt und deshalb die BRE einen größeren Steuerungsbereich besitzt. Zudem steuert die BRE nicht nur den SKM-Prozess, sondern hat einen breiter angelegenen Arbeitsauftrag und ist zudem gleichzeitig auch mit dem SKM-Monitoring beauftragt, da es im VK kein unabhängiges SKM-Kontrollgremium wie etwa den NKR gibt. Die Zahl der 90 Mitarbeiter bleibt allerdings auch dann noch beeindruckend, wenn für einen Vergleich mit Deutschland alle deutschen „Vollzeit-Bürokratieabbauer“ auf Bundes- und Landesebene summiert werden. Auch dann bleibt fraglich, ob Deutschland eine Zahl wie 90 erreichen würde. Eine Minderung der tatsächlichen Organisationsstärke der GBü muss auch attestiert werden, wenn Dauer und Art der Beschäftigungsverhältnisse ihrer Mitarbeiter betrachtet werden. Schließlich sind die Mitarbeiter der GBü nur aus anderen Ressorts abgeordnet. Wenn diese Ressorts ihre Mitarbeiter wieder zurückbestellen, müssen diese auch die GBü wieder verlassen. Folglich gibt es eine hohe Fluktuation unter den Beschäftigten, und es entsteht das Problem des Know-how-Verlusts bzw. die Notwendigkeit, Wissen immer wieder neu aufbauen zu müssen. Des Weiteren existiert die GBü nur mit Befristung. Fraglich ist deshalb, wie nach Abschluss der Bestandsmessung mit der Organisationseinheit weiter verfahren wird. Auch hier drohen der Verlust von Wissen sowie der Verlust einer gesamten generalistischen Einheit, die sich bereits als inter-ministeriales Steuerungstool etabliert hat und in ihrer Existenz von den Ressorts akzeptiert wird. In den Niederlanden arbeiteten die Steuerungseinheiten IPAL und seit 2007 die Regulatory Reform Group auch nur mit Befristung und abgeordneten Mitarbeitern. Allerdings wurde dort bewusst darauf Wert gelegt, dass die Fluktuation unter den Mitarbeitern der Steuerungseinheiten äußerst gering ist. So wurden die Mitarbeiter der Regulatory Reform Group nur aus zwei Ministerien rekrutiert, und

es waren ganze Stäbe von Mitarbeitern, die gemeinsam aus den beiden Ministerien in die Steuerungseinheit wechselten.<sup>20</sup> In Dänemark ist die Steuerungseinheit Danish Commerce & Companies Agency zwar nicht inter-ministerial angelegt, dafür ist sie allerdings dauerhaft institutionalisiert und besitzt einen festen Bestand an Mitarbeitern. Auch die britische Better Regulation Executive arbeitet im Bereich Bürokratieabbau und bessere Regulierung ohne Befristung.

Auf der dezentralen Steuerungsebene – also in den Ressorts – fällt das Urteil über die Ausstattung mit Ressourcen am Negativsten aus. Hier wurde die SKM-Steuerung einzelnen Organisations- oder Zentralreferaten übertragen, die noch durch einzelne SKM-Ansprechpartner als „Satelliten“ in jeder Abteilung unterstützt werden. In den in dieser Studie untersuchten Fällen wurde den entsprechenden Referaten die SKM-Thematik als zusätzliches Aufgabenfeld zugewiesen, das es mit der unveränderten Zahl an Mitarbeitern zu bearbeiten galt (Gnr. A, B, E). Weil diese Referate zuvor bereits mit anderen Aufgaben (z.B. GFA) des Bürokratieabbaus betreut waren, droht das derzeit im Mittelpunkt stehende SKM, die Ressourcen der anderen Bereiche zu absorbieren. Das kann dann z.B. dazu führen, dass die GFA, die bisher kaum oder nur sehr oberflächlich angewendet wurde, nun gar nicht mehr durchgeführt wird. Wenn die Personalsituation dieser dezentralen Steuerungsreferate nicht verbessert wird, kann sich die Anwendung des SKM durchaus negativ auf andere Bürokratieabbau-Bereiche auswirken.

Im Bereich SKM-Monitoring kann der Einrichtung des NKR und dessen Sekretariats organisationstheoretisch die beste Bewertung ausgestellt werden, denn die Ressourcen, die hierfür aufgewendet wurden, bringen die Generalisten in Deutschland einen großen Schritt voran. Die Abfrage der 12 in Abb. 16 aufgeführten Staaten ergab im Bereich SKM-Monitoring, dass Deutschland das einzige Land ist,<sup>21</sup> das überhaupt dem niederländischen Modell und damit dem „best practice case for other countries“ (OECD 2007: 69) folgte und ein SKM-Kontrollgremium einsetzte. Zudem wird sich unter 5.2 und 5.3 zeigen, dass der NKR im SKM-Prozess eine wichtige Rolle spielt und dadurch die Seite der Generalisten

---

<sup>20</sup> Gespräch mit Jeroen Nijland, Direktor Regulatory Reform Group (bis 2007: IPAL), Niederlande.

<sup>21</sup> Die Briten besaßen zwar mit der Better Regulation Commission (heute: Risk and Regulatory Advice Council, RRAC) auch ein unabhängiges Beratungsgremium, welches allerdings einen breiteren Arbeitsauftrag verfolgte, bei dem das SKM nur eine untergeordnete Rolle spielte. Auch der RRAC befasst sich heute eher mit Risikoregulierung als mit Bürokratiekosten in ihrem engeren Sinne, weshalb die britischen Regulierungsexperten im Fragebogen den RRAC auch nicht als Gremium einstufen, dass mit ACTAL (Niederlande) oder dem NKR vergleichbar sei.

entscheidend stärkt. Des Weiteren bedeutet die Schaffung einer neuen „generalistischen“ Organisationseinheit mit sieben Mitarbeitern auch sieben weitere Generalisten im „Regulierungsspiel“.

Insgesamt hat die Bundesregierung im Vergleich zur Vergangenheit ungewöhnlich hohe Investitionen getätigt, um das SKM in Deutschland einzuführen. So hat die Durchführung der SKM-Messung seitens des Statistischen Bundesamts (StBa) für das Jahr 2007 Kosten von 8,4 Mio. € erzeugt. Davon wurden 3,4 Mio. € durch Umschichtungen beim StBa erbracht. 5 Mio. € wurden neu im Haushalt 2007 eingestellt (Deutscher Bundestag 2006a). Der Einsatz dieser Ressourcen war für den SKM-Prozess notwendig, allerdings zählen solche Ausgaben nicht zur organisatorischen Stärkung der Generalisten, denn das StBa ist kein Akteur im „Regulierungsspiel“, sondern das „Rechenzentrum“ für die Bestandsmessung.

## **5.2 Macht**

In den folgenden Absätzen wird untersucht, ob durch die Einführung des SKM die Machtposition der Generalisten gegenüber den Spezialisten gestärkt wurde. Hierbei geht es darum, ob und inwiefern sich die Situation der Generalisten im „Gesetzgebungsprozess“ (also im Entstehungsprozess von Regelungsentwürfen, die seitens der Bundesregierung vorgelegt und von der Ministerialverwaltung ausgearbeitet werden) verbessert hat. Eine zentrale Rolle spielt dabei der NKR, der zwar jeden Regelungsentwurf auf Bürokratiekosten prüft („ex-ante Verfahren“), allerdings keine formelle Vetomacht besitzt, um den weiteren Gang der Gesetzgebung zu stoppen, wenn er die Bürokratiekosten einer Regelung für zu hoch erachtet. Dennoch wird sich in der folgenden Analyse zeigen, dass sowohl Generalisten als auch Spezialisten den NKR als ein durchaus mächtiges Kontrollgremium betrachten.

Die Einbindung des NKR gestaltet den Gesetzgebungsprozess transparenter. Schließlich ist der NKR mit der alleinigen Kompetenz ausgestattet, im Gesetzgebungsprozess, der normalerweise durch inter-ministeriellen Konsens innerhalb der Bundesregierung nach außen geprägt ist, seine abweichende Meinung in Bezug auf Vorhaben der Bundesregierung offen zu formulieren und dem Regelungsentwurf beizufügen. Kein anderer Akteur kann auf diese Stellungnahme Einfluss nehmen oder sie verändern. Selbst die Bundesregierung, die den Gesetzentwurf beschließt, kann lediglich zu dem Votum des NKR eine Gegenstellungnahme formulieren. Das NKR-Votum bleibt jedoch Teil der Gesetzesvorlage der Bundesregierung.

Das bedeutet, dass eine Stellungnahme des NKR, selbst wenn diese höchst kontrovers ausfällt, zunächst das Bundeskabinett erreicht und letztlich sogar unverändert dem Deutschen Bundestag zugeleitet wird. Tritt der Fall ein, dass der NKR in seiner veröffentlichten Stellungnahme zu dem Schluss kommt, dass ein Gesetz unnötig hohe Bürokratiekosten verursacht, wird sich die Bundesregierung diesbezüglich kritische Fragen aus dem Bundestag und aus der Öffentlichkeit gefallen lassen müssen (Spz. II):

„Die Hauptschlagkraft des NKR liegt sicherlich in seiner Öffentlichkeit. (...) Der NKR hat nach bisheriger Einschätzung davon (alarmierende Stellungnahmen in den Bundestag zu reichen, AK) sehr zurückhaltend Gebrauch gemacht, was natürlich seine Durchschlagskraft gerade in den kritischen Fällen dann auch stärkt.“ (Gnr. D)

Indem der NKR Öffentlichkeit herstellt, entsteht für die Regulierungsbefürworter in der Verwaltung der Rechtfertigungsdruck, „teure“ Regulierungen erklären zu müssen. Dies kann eine erneute generelle Diskussion über die Regulierung auslösen. Ebenso entsteht eine Mehrarbeit für die Ressorts, wenn diese wiederum eine Gegenstellungnahme zur NKR-Position erarbeiten müssen. Beides kann letztlich dazu führen, dass sich der Gesetzgebungsprozess verzögert, was für die Ressorts problematisch ist:

„Man ist ja gehalten, wenn man es (das Gesetz, AK) weitergibt, dass alle zustimmen. Und wenn der NKR widerspricht, dann muss man ja begründen, warum man es trotzdem anders macht. (...) Das sind alles Sachen, die enorm aufhalten. (Spz. III)

„Man muss sich einfach mal die praktische Frage stellen: will man mehr Arbeit haben oder nicht? Und eine Gegendarstellung der Bundesregierung ist immer mehr Arbeit. (...) Der NKR ist insofern auch nicht dieser zahnlose Tiger, für den er immer gehalten wird. Er macht schon ganz schön viel Arbeit. Und er hat auch, in dem was er sagt, insofern großen Einfluss, als dass sich z.B. das Kanzleramt fast ausschließlich nach dem NKR richtet. Und das ist eben das Zwiespältige, das stört uns eben auch manchmal.“ (Gnr. E)

Die Machtposition des NKR wird zudem dadurch gestärkt, dass öffentlich werdende Streitfälle zwischen dem NKR und den Ressorts ein schlechtes Licht auf die Ressorts werfen, was diese unbedingt zu verhindern versuchen:

„Wenn man die Erfahrung macht, man scheitert politisch am NKR, weil ein Verfahren verzögert wird oder weil vielleicht sogar die Kritik sehr harsch ausfällt oder sich der Staatssekretär sogar verantworten muss in einer Sitzung, ist man doch eher geneigt, die Erkenntniskräfte so anzuspannen, dass die erste Vorlage auch gleich zum Ziel führt.“ (Gnr. D)

„Man will nicht als Ressort dastehen, was sich dann sagen lassen muss vom NKR: das und das hätte man auch einfacher machen können. Das will man natürlich vorher schon alles ausloten.“ (Gnr. E)

Dass allerdings die Kontrollfunktion des NKR begrenzt ist, zeigt eine Studie, in der in einer Vollerhebung zwischen Dezember 2006 und August 2007 alle Gesetzentwürfe der Regierung darauf untersucht wurden, ob in den entsprechenden Vorblättern auch tatsächlich die Bürokratiekosten dargestellt wurden (Veit 2008b). Diese Studie kommt zu dem ernüchternden Ergebnis, dass nur für 60% der Gesetze Bürokratiekosten in den Vorblättern überhaupt thematisiert wurden. Nun untersucht diese Studie die Befolgung der ex-ante Schätzung zu einem sehr frühen Zeitpunkt, nämlich im ersten halben Jahr nach deren Einführung. Deswegen kann angenommen werden, dass die Ausweisungsquote der Bürokratiekosten 2008 bereits höher liegt. Dennoch wird deutlich, dass der NKR, der den Anspruch hat, alle Regelungsalternativen auf Bürokratiekosten zu prüfen, diesem Anspruch nicht zu 100% gerecht werden kann und dadurch auch die Macht, die er als *watchdog* besitzt, begrenzt ist.

Doch nicht nur ein starker NKR ist wichtig, um die Regulierungsskeptiker zu stärken. Ebenso ist entscheidend, dass sich die politische Führung in den Ministerien in Einzelfällen selbst einschaltet und dann das Machtgefälle zu Gunsten der sonst klassisch unterlegenen Generalisten verschiebt. Dieser Punkt ist eng verwoben mit dem politischen Rückhalt für die Regulierungsskeptiker, der unter 5.4 vertiefend diskutiert wird. Hier geht es allerdings zunächst darum, wie die Generalisten selbst das Machtgefälle wahrnehmen und ob das SKM diesbezüglich zu Veränderungen geführt hat. Die folgenden Zitate verdeutlichen, dass sich das Machtgefälle durchaus ein Stück zu Gunsten der Generalisten verschoben hat. Bezüglich der mitunter schwierigen Zusammenarbeit mit den Fachreferaten, die das SKM anwenden müssen, äußerten sich zwei Generalisten wie folgt:

„Wir bieten unsere Hilfe an. Wir schätzen mit Kosten ab, wir schauen uns Informationspflichten mit an. Der Ton macht die Musik. Manche, die kann man noch so sehr bezirzen, und es klappt nicht. Und dann kommt es halt darauf an, dass dann die entsprechende Weisung durch den Staatssekretär kommt. Das gab es auch schon. Und dann läuft das auch irgendwie.“ (Gnr. A)

„In der Regel kommt man mit der großen Keule und die heißt Kanzlerin und Regierungsprogramm und mittlerweile ist das auch verstetigt in der GGO und im NKR-Gesetz: ‚Ihr kommt nicht drum rum.‘ (...) Das kann und das hat auch in Einzelfällen schon dazu geführt, dass von Seiten des Staatssekretärs – also von dieser Ebene – auch ein gewisser Druck ausgeübt wurde – pro SKM.“ (Gnr. B)

Dass der Einfluss des NKR auch dazu führt, dass in den Ressorts Regelungsentwürfe nochmals überarbeitet werden müssen, wenn die Stellungnahme des NKR negativ ausfällt, zeigt folgendes Zitat:

„Es gibt klare Vorgaben der GGO, was zu machen ist – also Beteiligungsregeln vor allen Dingen für den NKR, von denen er natürlich auch Gebrauch macht, wenn ihn etwas nicht fristgemäß erreicht oder überhaupt nicht erreicht. Oder wenn eben bestimmte Abschätzungen nicht die Qualität haben, die man im Leitfaden dargelegt hat. Dass man dann Dinge auch zurückreicht, das ist auch schon geschehen.“ (Gnr. D)

Ebenso berichtet Spezialist VI, dass er einen Gesetzentwurf überarbeiten musste, weil der NKR in seiner Stellungnahme bemängelte, dass in Vorblatt und Begründung nicht ausreichend mögliche Regelungsalternativen dargestellt wurden. Diese Kritik des NKR betraf gar nicht die Bürokratiekosten, sondern stellte auf den Inhalt des Gesetzes ab und überschritt damit eigentlich die Kompetenzen des NKR. Dennoch sah sich der Referent dadurch veranlasst, 15 Regelungsalternativen, die im Vorfeld der Entwurferstellung bereits diskutiert wurden und die Details des Gesetzes betrafen, auch in der Gesetzesbegründung ausführlich darzustellen. Nachdem der Referentenentwurf dahingehend überarbeitet wurde, fiel die Stellungnahme des NKR positiv aus, und der Entwurf befindet sich derzeit in der parlamentarischen Beratung.

### **5.3 Argumente**

Die unter 5.2 beschriebenen Machtdemonstrationen sind allerdings die Ausnahme. Die dort dargestellten Vorgehensweisen verdeutlichen das Machtpotenzial, das NKR, GBü und die Generalisten der Ressorts besitzen. Im Normalfall wird die Bürokratiekostenabschätzung allerdings kooperativ zwischen Generalisten und Spezialisten durchgeführt. Das heißt, unterschiedliche Standpunkte werden argumentativ erörtert. Macht- und Sanktionsandrohungen sind tatsächlich nur die ultima ratio.

In diesem Absatz wird kurz das Verfahren zusammengefasst, wie Regelungsentwürfe erstellt werden und erläutert, inwieweit dabei die Bürokratiekosten eine Rolle spielen. Zunächst können prinzipiell zwei Regulierungsfälle unterschieden werden: Zu Fall eins zählen Regulierungen, die auf klaren politischen Vorgaben basieren und eilig umgesetzt werden müssen (z.B. Ministerverordnungen). Fall zwei umfasst die Regulierungen, die zwar von der politischen Leitung in Auftrag gegeben werden, dem Fachreferat allerdings noch Spielräume zur Ausgestaltung der Details lassen oder gar Regulierungen, die auf Initiative des Fachreferats selbst entstehen. Für den Fall eins spielen die Bürokratiekosten kaum eine Rolle, ebenso wie übrigens auch die GFA nicht. Hier wird eine Leitungsvorlage vom federführenden Referenten erstellt, und nach Prüfung durch die politische Führung folgt schnellstmöglich der eigentliche Referentenentwurf. Doch weil auch dieser Entwurf letztlich vom NKR auf dessen Bürokratiekosten geprüft wird und der NKR den weiteren Gang der Gesetzgebung aufhalten könnte, wenn dieser feststellt, dass die Bürokratiekosten nicht ordnungsgemäß ausgewiesen sind, versuchen die Ressorts, den NKR bereits frühzeitig zu beteiligen und sich mit diesem im Vorfeld zu einigen. So kann es z.B. dazu kommen, wenn ein Entwurf sehr eilig ist und es sich als problematisch herausstellt, die Fallzahl der betroffenen Adressaten zu bestimmen, dass sich Ressort und NKR darauf einigen, dass die Bürokratiekosten zunächst nur für den Einzelfall bestimmt und die Gesamtfallzahl nachgereicht wird. Handelt es sich um Regulierungsfall zwei, das heißt, es bestehen Gestaltungsspielräume für das federführende Fachreferat, spielen die Bürokratiekosten eine wesentlich größere Rolle, weil sie nun als Argument für oder gegen eine bestimmte Regulierungsoption verwandt werden können (Gnr. E, Spz. I und II).

Kap. 4 hat bereits dargestellt, dass bessere Regulierung nicht zwangsläufig weniger Regulierung bedeutet. Was bessere Regulierung allerdings ausmacht, ist eine Aufwertung der regulierungsskeptischen Argumente im „Regulierungsspiel“, die klassischerweise stets unterrepräsentiert sind. Liegen den politischen Entscheidern die Argumente von Spezialisten und Generalisten vor, müssen diese letztlich politisch abwägen, ob sie sich für oder gegen eine Regulierung aussprechen. Wegrich et al. (2005: 17) haben erläutert, dass Diskussionen über den Nutzen von Regulierungen meist die Regulierungsbefürworter stärken und Diskussionen über die Kosten die Regulierungsskeptiker aufwerten. Genau hier liegt eine große Chance des SKM, das sich ausschließlich auf die Kosten von Informationspflichten fokussiert und diese durch eine konkrete – wenn auch oft kontroverse – Zahl messbar macht. Dadurch werden die Generalisten erheblich gestärkt, denn diese müssen keine

Fachdiskussionen führen, in denen sie in der Regel den Fach-Spezialisten unterlegen sind, sondern können auf einen quantifizierbaren Wert verweisen, der die bisher nur gefühlte Bürokratie erstmalig auch sichtbar macht:

„Wir können ja nie mit den Fachreferaten über einen Gesetzentwurf auf Augenhöhe reden. Da haben wir einfach zu viele Gesetzentwürfe. Aber selbst wenn wir nur mit weniger konfrontiert wären, dann lesen wir den Gesetzentwurf und haben die ganze Entstehungsgeschichte nicht mitbekommen und müssen uns den Gesetzentwurf erklären lassen. Und so (durch das SKM, AK) kommen wir in die Verhandlungen und sagen: schaut euch doch mal die Zahlen an, geht's nicht ein bisschen billiger? Und dann spielen wir den Ball zurück ans Fachreferat (...) und können sagen: hierzu gibt es Zahlen, mit denen können wir argumentieren.“ (Gnr. A)

„Wenn ich jetzt fiktive Kosten von 100.000 € habe, die auf bestimmten Annahmen beruhen, und dann sage: jetzt halbiere ich den Zeitaufwand, das Formular wird einfacher und dann brauche ich nicht mehr 10 Minuten, sondern nur noch 5 Minuten und dadurch wird von der Verhältnismäßigkeit auch die Belastung um 50% reduziert, dann ist das für mich nachvollziehbar und ich habe eine Größe. (...) Das ist das Gute: mit relativ wenig Aufwand kann man da eine Quantifizierung vornehmen und man kann natürlich auch etwas kontrollieren. Das ist der Erfolg, den dieses SKM ausmacht und dass es natürlich international anerkannt ist, das ist die zweite Säule.“ (Gnr. C)

Zudem ist die Quantifizierung einer Zahl deshalb wichtig, weil eine konkrete Zahl mehr Aufmerksamkeit für die Kostendimension von Gesetzen erzeugt als bloße Appelle oder gute Vorsätze.

„Wo keine Zahl ins Spiel gebracht werden kann, da entfällt die Diskussion.“ (Spz. V)

Wenn Regulierungsvorhaben diskutiert werden, stärkt die Fokussierung auf die quantifizierbaren Bürokratiekosten die Generalisten und liefert ihnen ein starkes regulierungsskeptisches Argument. Dass dieses Argument nicht greift, wenn es um Vorhaben geht, die politisch unbedingt gewollt sind, wurde bereits dargestellt. Allerdings kann durch den Kosten-Fokus des SKM insgesamt dennoch eine Verschiebung im Kräfteverhältnis zwischen Spezialisten und Generalisten zu Gunsten Letzterer konstatiert werden.

Die Bürokratiekosten, wenn sie denn besonders hoch ausfallen, also eine bestimmte Bagatellgrenze überschritten haben, spielen als ein regulierungsskeptisches Argument allerdings auch für Akteurs-Konstellationen eine Rolle, die von dem Generalisten-Spezialisten-Ansatz geringfügig abweichen. In den Interviews wurden dazu in verschiedenen Ressorts verschiedene Beispiele genannt, von denen zwei im Folgenden dargestellt werden.



In Beispiel eins werden die Bürokratiekosten als interessengeleitetes Argument zwischen verschiedenen Fachreferaten verwandt. Hier hatte das federführende Fachreferat X wie üblich die Bürokratiekosten für seinen Referentenentwurf abgeschätzt. Mit Blick auf den materiellen Gehalt wurde anschließend von einem anderen Fachreferat Y, das demselben Ressort entstammte und ebenso am Entwurf beteiligt war, der Wunsch geäußert, die inhaltlichen Standards dieser Regelung noch zu verschärfen. Daraufhin forderte das federführende Referat X das Referat Y dazu auf, für dessen Vorschläge auch die Bürokratiekosten abzuschätzen. Es stellte sich heraus, dass die Vorschläge von Referat Y eine wesentlich größere bürokratische Belastung mit sich gebracht hätten als die Vorschläge von Referat X. Letztlich konnte Referat X seine Vorschläge gegenüber Referat Y durchsetzen und zwar nicht weil inhaltlich argumentiert wurde, sondern einfach, weil Referat X darauf verwies, dass dessen Vorschläge weniger Bürokratiekosten erzeugten. In diesem Fall haben also gar nicht die Generalisten mit den Spezialisten diskutiert, sondern es gab Auseinandersetzungen zwischen den Spezialisten X und Y. Die Generalisten haben nur sichergestellt, dass die Bürokratiekosten plausibel abgeschätzt wurden und dann diese Zahl „in den politischen Ring geworfen“ (Gnr. A und B):

„Das Schöne ist – das erleben wir auch hier im Haus –, dass einzelne Referate gesagt haben: ach du meine Güte, jetzt müssen wir SKM darstellen, wieder ein paar Seiten, wir haben doch keine Zeit. Da haben wir dann geholfen, sind in die Referate rein und haben mit denen zusammen die Kosten abgeschätzt, und die haben dann gesehen: Mensch, damit können wir ja argumentieren. Damit können wir Dinge einbauen und fordern und auch andere Dinge verhindern gegenüber anderen Referaten und anderen Ressorts, weil es zu teuer ist oder weil es eine kostengünstigere Alternative gibt.“ (Gnr. A)

Ebenso ist möglich, dass die Bürokratiekosten innerhalb der Verhandlungen zwischen zwei Fachreferaten verschiedener Ressorts (z.B. Verkehrs- vs. Umweltministerium), die bereits vom Grund her gegensätzliche Interessen vertreten, argumentativ verwendet werden. Auch hier könnten die ex-ante Kostenschätzungen von dem Akteur politisch instrumentalisiert werden, der den Vorschlag mit den geringeren Bürokratiekosten einbringt.

Ein zweites Beispiel für den argumentativen Umgang mit den SKM-Zahlen liefert eine Auseinandersetzung zwischen der politischen Führung und der Fachebene aus einem anderen Ressort. Hier gab es eine klare politische Vorgabe, die das Fachreferat in dessen Regelungsentwurf umsetzen sollte. Das Fachreferat äußerte allerdings Zweifel an der Vorgabe, die auch von den Adressaten aus der Wirtschaft artikuliert wurden. Allerdings konnte das Fachreferat die politische Führung nicht von einer anderen Regelungsalternative

überzeugen. Mittels SKM konnte das Fachreferat dann ein neues Argument ins Feld führen – die Bürokratiekosten. Diese fielen tatsächlich so hoch aus, dass die politische Führung einlenkte und sich für die Alternative entschied, die das Fachreferat von Anfang an bereits vorgeschlagen hatte. Zu diesem Beispiel führt Generalist E weiter aus:

„Man kann natürlich nicht einfach nur so Zahlen hinwerfen und hat eben auch gleich gesagt, wie man es günstiger machen könnte. Und mit dieser günstigeren Regelung und der Einsparung, die dadurch erzielt wurde, hat man dann natürlich auch ein Argument gehabt, um zu sagen: es geht auch billiger. Und dann hat man das billiger umgesetzt. (...) Das hat es bei uns schon in drei Fällen gegeben: dass die eigentlich schon feststehende politische Meinung ‚so machen wir es‘ sich geändert hat, und ‚so‘ wurde es dann doch nicht gemacht.“

Die Bürokratiekosten, die mit Hilfe des SKM ermittelt werden, stellen ein neues Argument im „Regulierungsspiel“ dar. Sie stärken die Generalisten, werden aber ebenso in Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen Spezialisten oder zwischen Fach- und Führungsebene verwandt. Genutzt wird das Argument der Bürokratiekosten tendenziell immer von dem Akteur, dessen Vorschlag die geringsten Bürokratiekosten mit sich bringt. Deshalb sind die Bürokratiekosten ein klassisch-regulierungsskeptisches Argument. Setzt sich dieses Argument durch, führt es zu weniger Regulierung (geringere und weniger Standards) bzw. weniger bürokratischen Belastungen (einfachere und weniger Informationspflichten) – egal, von welchem Akteur es angeführt wird. Wie jedes politische Argument wird auch das scheinbar technokratische Argument der Bürokratiekosten von den Akteuren des „Regulierungsspiels“ interessengeleitet instrumentalisiert und damit in den politischen Prozess integriert. So zeigt sich z.B., dass die Bürokratiekosten – ebenso wie auch das Instrument GFA (Veit 2005: 13 f., Redaelli 2005: 934) – vom federführenden Referenten ganz besonders detailliert und ausführlich in Gesetzesvorblatt und -begründung dargestellt werden, wenn sie die Regelungsalternative stärken, die der Referent zuvor gerade ausgearbeitet hat. Ist allerdings abzusehen, dass der Entwurf des Referenten enorm hohe bürokratische Belastungen erzeugen wird, werden auch die Ausführungen des Referenten zu den Bürokratiekosten so kurz und knapp wie möglich ausfallen. Allerdings sorgt die Existenz des NKR dafür, dass die Bürokratiekosten immerhin dargestellt werden müssen (wenn auch z. T. kurz und oberflächlich) und nicht ganz wegfallen, wie das bei der GFA oft der Fall ist (Gnr. D):

„Wenn der Referent, das muss man fairerweise sagen, im Gesetz dann noch alle Möglichkeiten darstellt, die teurer ausgefallen wären oder die vielleicht noch billiger sind und dann seine eigene Ausarbeitung wieder in Zweifel zieht – und damit letztlich auch sein Ressort –, indem er schreibt: es gab diese und jene Alternative, öffnet er natürlich Tür und Tor für Diskussionen, die man vielleicht nicht will – aus welchen Gründen auch immer. Also, das ist auch Taktik. (...) Es sagt natürlich keiner, aber das ist doch ganz klar. Ich werde doch nicht ein Argument in meinen Gesetzentwurf einbringen, das das ganze Vorhaben zerschießt – dafür ist ja der NKR da.“ (Gnr. E)

Ebenso rational ist es aus Sicht der Spezialisten, dass diese versuchen, sich dem Druck, die Bürokratiekosten für die entsprechende Regulierung auszuweisen, so gut es geht zu entziehen. So ist es Verwaltungspraxis, dass die Spezialisten die Bürokratiekosten für ihre Regulierung so weit wie möglich „runterrechnen“ (Spz. VI). Ebenso versuchen sie z.B., Bürokratiekosten nicht dem Bereich „Wirtschaft“, sondern den Bereichen „Bürger“ und „Verwaltung“ zuzuordnen, da bislang nur die Bürokratiekosten für die Wirtschaft quantifiziert werden müssen:

„Es gibt beispielsweise methodische Abgrenzungen, die das Ressort unternimmt, um eine spezielle Kostenbelastung nicht darstellen zu müssen. Ein beliebter Fall im Moment ist, dass man z.B. sagt: dieser Bereich einer IP fällt in die Kategorie Bürger und nicht in die Kategorie Wirtschaft. Weil man bei den Bürgern ja im Moment davon ausgeht, man bewertet nicht monetär, kann man natürlich sehr schnell eine Kostenbelastung umgehen, indem man eine andere Kategorie wählt. Da gibt es sicherlich aus der Methodik heraus eine Vielzahl an Streitfragen.“ (Gnr. D)

„Es zahlt sich immer aus (im Rahmen der SKM-Kostendarstellung, AK), auf den öffentlichen Dienst Aufgaben zu übertragen, obwohl der öffentliche Dienst ja eigentlich politisch abgebaut werden soll.“<sup>22</sup> (Spz. V)

Trotz aller Versuche seitens der Spezialisten, den Punkt Bürokratiekosten für neue Regelungsentwürfe zu umgehen bzw. oberflächlich formal abzuhaken, hat die vorliegende Untersuchung ergeben, dass die Bürokratiekosten ein weiteres – in einigen Fällen das entscheidende – Argument sind, um einfachere, bereits länger diskutierte, weniger belastende Regelungsalternativen durchzusetzen, für die es zuvor nicht ausreichend politische Unterstützung gegeben hatte (Gnr. A, B, D, E, Spz. IV). Damit nimmt das SKM eine wichtige argumentative Funktion im „Regulierungsspiel“ ein.

---

<sup>22</sup> Ein Beispiel hierfür ist eine Verlagerung der Informationsbeschaffung weg von der Wirtschaft hin zur öffentlichen Verwaltung: Damit Industrieanlagen bestimmten Regulierungsstandards entsprechen, müssen die Adressaten z. T. Gutachten über ihre Anlagen in Auftrag geben und auswerten lassen. Eine Verlagerung des Aufwands zu Lasten der Verwaltung wäre in diesem Fall z.B. dadurch möglich, dass die „Gutachten-Pflicht“ von der Wirtschaft auf die öffentliche Verwaltung übertragen wird und damit nun die Verwaltung die Gutachten in Auftrag geben und auswerten lassen muss.

## **5.4 Aufmerksamkeit**

In einem von Informationen überfluteten politischen Umfeld ist Aufmerksamkeit eine knappe Ressource. Damit ein Problem – wie der Abbau von Bürokratie – bearbeitet wird, ist es wichtig, für dieses Problem politische Aufmerksamkeit zu bekommen. In diesem Abschnitt wird nicht dargestellt, wie politische Aufmerksamkeit generiert werden kann, sondern untersucht, ob das SKM dazu beigetragen hat, die politische Aufmerksamkeit stärker auf den Bereich Bürokratieabbau zu lenken. Dazu wird die Anzahl der Pressemitteilungen im Bereich Bürokratieabbau als Indikator der Aufmerksamkeit analysiert. Pressemitteilungen dienen in erster Linie der Außendarstellung einer Organisation, doch sie lassen auch Rückschlüsse auf das Innenleben dieser Organisation zu: Erstens liefern Pressemitteilungen Informationen darüber, welche Projekte in der Organisation gerade bearbeitet werden: nämlich die, über die in der Mitteilung berichtet wird. Zweitens liefern sie Informationen über die Erfolge der Organisation, denn in der Regel wird in Pressemitteilungen nicht über Misserfolge berichtet (es konnte keine Mitteilung an die Presse gefunden, in der die Verzögerungen im SKM-Zeitplan thematisiert wurden). Eine Analyse der Pressemitteilungen des Bundesministeriums des Innern und des Bundeskanzleramts<sup>23</sup> lässt demnach Rückschlüsse darauf zu, welche Bedeutung das Thema Bürokratieabbau in der medialen Außendarstellung der Bundesregierung und letztlich auch in deren politischem Tagesgeschäft gespielt hat. Wenn das SKM die politische Aufmerksamkeit für den Bürokratieabbau als Ganzes gestärkt hat, sollte die Zahl der Pressemitteilungen im Bereich Bürokratieabbau seit Einführung des SKM deutlich angestiegen sein. Als erstes SKM-Jahr wird, wie unter 3.1.2 dargestellt, das Jahr 2007 verstanden. Gab es 2007 keinen Anstieg der Zahl der Pressemitteilungen, kann dem SKM – gemäß der hier dargelegten Annahmen – kein positiver Effekt für die Aufmerksamkeitsgewinnung im Bereich Bürokratieabbau unterstellt werden. Eine Auszählung der entsprechenden Pressemitteilungen ist in Abb. 17 dargestellt.

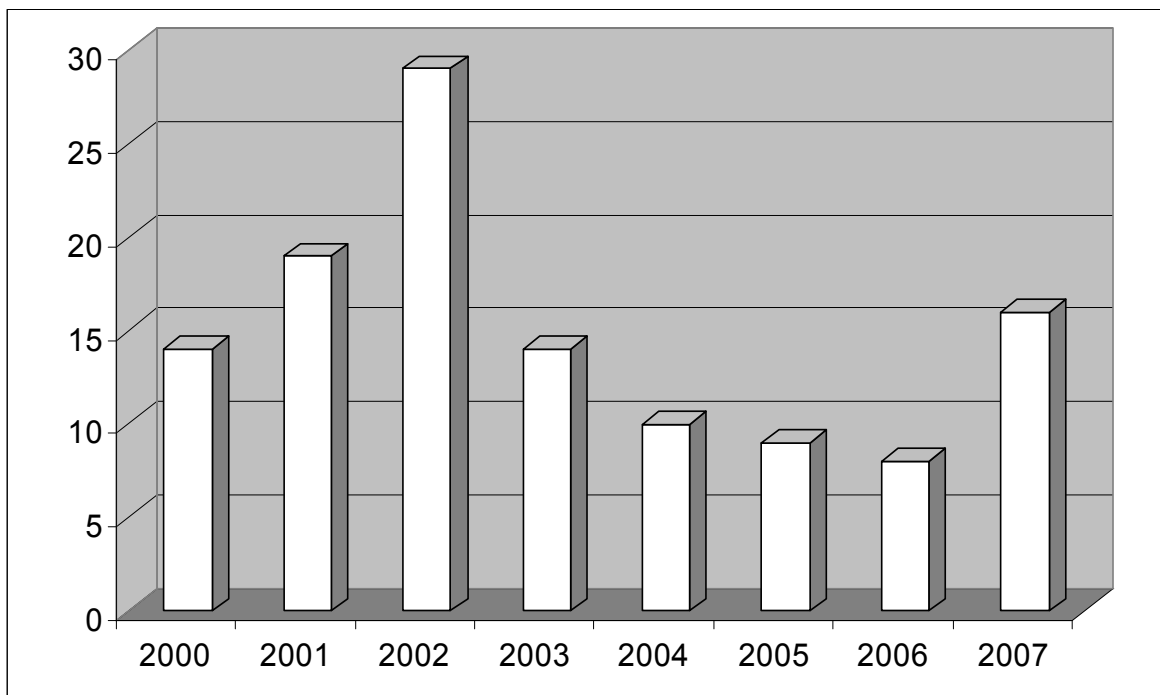
Abb. 17 ist zu entnehmen, dass das SKM tatsächlich einen positiven Effekt für den Bürokratieabbau hatte, weil die Anzahl der Pressemitteilungen in diesem Bereich seit Einführung des SKM von 8 auf 16 anstieg, obwohl der Trend in den Jahren zuvor eher rückläufig war (2003: 14, 2004: 10, 2005: 9, 2004: 8). Dass die Zahlen seit 2003 deutlich

---

<sup>23</sup> Es werden hierbei die Pressemitteilungen des BMI analysiert, weil dieses seit Jahrzehnten im Bereich Bürokratieabbau federführend tätig ist sowie die des Kanzleramts, weil dieses im Bereich SKM federführend zuständig ist.

geringer ausfallen als zwischen 2000 und 2002, kann wie folgt erklärt werden: Zum einen gab es bis 2002 einen E-Government-Boom, der sich dadurch auszeichnete, dass die Bundesverwaltung eine Reihe neuer Internet-Tools einführte und dies pressewirksam kommunizierte. Nach deren Einführung liefen diese Tools allerdings „lautlos“ und waren deshalb auch nicht weiter für die Pressearbeit von Bedeutung. Zum anderen gab es bis 2002 eine Stabsstelle Bürokratieabbau im BMI, die nach dem Regierungswechsel nicht weiter geführt wurde. Die Einsparung der Stabsstelle erklärt weiterhin, wieso auch die PR-Aktivitäten im Bereich Bürokratieabbau des BMI seit 2003 geringer ausfielen.

Abb. 17 Pressemitteilungen „Bürokratieabbau“ (BMI+BK)

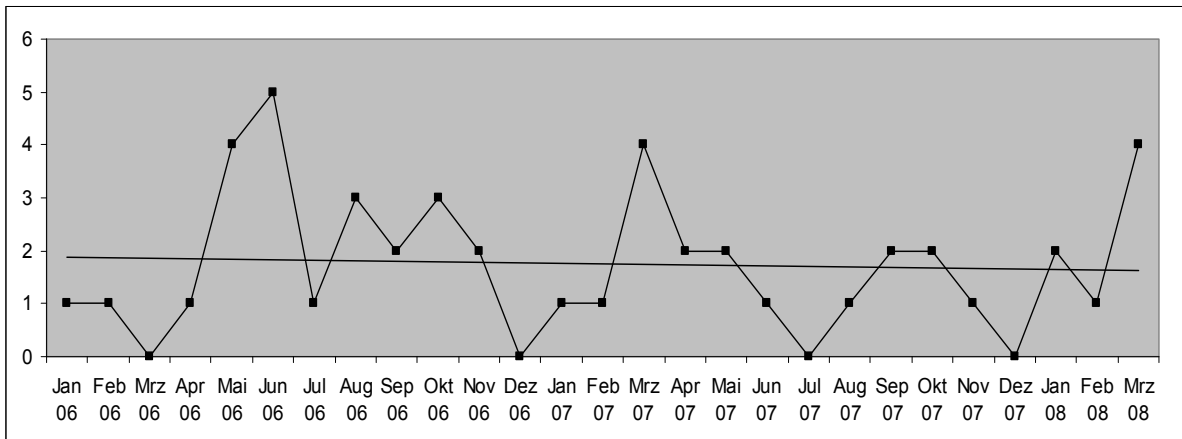


Quelle: eigene Auszählung und Darstellung (detaillierte Datenübersicht, siehe Anhang 5).

Neben der Aufmerksamkeit der Verwaltungsführung selbst, die gerade untersucht wurde, spielt auch der politische Rückhalt für und das politische Interesse am SKM eine wichtige Rolle, damit sich dieses zu einem wirkungsvollen Instrument des Bürokratieabbaus entwickeln kann. Deshalb wird im Folgenden analysiert, welche Rolle das SKM im Deutschen Bundestag seit seiner Einführung einnimmt. Ausgezählt wurde dazu die Anzahl aller Bundestagsdrucksachen und Plenarprotokolle, die explizit dem Thema SKM als eigenständigem *policy issue* gewidmet waren. Wurden die konkreten Bürokratiekosten einer bestimmten Vorschrift diskutiert, wurde dies dementsprechend nicht mit eingerechnet.

Sind politisches Interesse und Rückhalt für das SKM groß, sollte die Beschäftigung mit dem SKM im Bundestag stabil sein. War die Beschäftigung allerdings nur im Sommer 2006 mit dem Thema SKM hoch, weil zu jener Zeit das NKR-Gesetz diskutiert und beschlossen wurde, und fiel bis März 2008 ab, ist das politische Interesse und damit der notwendige Rückhalt für das Instrument SKM zurückgegangen. In Abb. 18 ist das Ergebnis der Auszählung dargestellt.

Abb. 18 Anzahl der Thematisierungen des SKM im Bundestag



Quelle: eigene Auszählung und Darstellung (detaillierte Datenübersicht, siehe Anhang 6).

Abbildung 18 ist zu entnehmen, dass das politische Interesse am SKM seit Schaffung des NKR-Gesetzes im Sommer 2006 über den Beginn des ex-ante Verfahrens und der Bestandsmessung zum Jahreswechsel 2006/07 hinaus bis März 2008 stabil geblieben ist. Die Trendlinie besitzt zwar einen leicht negativen Anstieg, kann jedoch viel eher als stabil denn als instabil interpretiert werden. Überraschend stabil ist die Beschäftigung der Bundestagsabgeordneten mit dem SKM gerade vor dem Hintergrund, dass konkrete Abbauprogramme von Bürokratiekosten bislang im Bundestag kaum diskutiert wurden und dort voraussichtlich erst in der zweiten Jahreshälfte 2008 nach Abschluss der Bestandsmessung eine wesentliche Rolle spielen werden. Die von mir ermittelten Zahlen stimmen auch mit den allgemein bekannten Annahmen über die Gesetzgebungsaktivität des Bundestages überein, die in der Sommer- und Weihnachtspause stets abnimmt.

Dass Aufmerksamkeit und daraus resultierender politischer Rückhalt wichtig sind, verdeutlicht das Negativbeispiel GFA. Seit deren Festschreibung in der GGO im Jahr 2000 sind gerade einmal zwei Pressemitteilungen zum Instrument GFA erschienen (BMI: 28.08.2000 und 31.12.2000, siehe Anhang 5), was darauf schließen lässt, dass das Instrument GFA im Tagesgeschäft des BMI kaum eine Rolle spielt. Dies äußert sich auch darin, dass die

GFA, obwohl dies nun durch die GGO erforderlich ist, in der Ministerialverwaltung des Bundes kaum ernsthaft angewendet wird (siehe Kap. 2.2.2). Im Fall SKM scheint das anders zu sein, denn auch den Experteninterviews ist zu entnehmen, dass sich der SKM-Prozess unter ständiger politischer Beobachtung befindet, wie folgende Zitate beispielhaft veranschaulichen:

„Wir wissen, dass Frau Merkel ein sehr großes Interesse (am SKM, AK) hat, und sie verfolgt die Prozesse durchaus. Die kennt die handelnden Organisationseinheiten, und das ist ja doch positiv.“ (Gnr. A)

„Im Bundestag wurde ja erst vor kurzem ein Fraktionsentwurf eingebracht, den Auftrag des Normenkontrollrates zu erweitern auf andere bürokratische Belastungen und auch auf Parlamentsinitiativen. Also das zeugt ja schon davon, dass das Interesse (der Politik, AK) zumindest nicht abgenommen hat.“ (Gnr. C)

## **5.5 Zwischenergebnis**

Forschungsfrage eins ist mit den Untersuchungen in Kap. 5 beantwortet: das SKM stärkt die Generalisten und liefert damit einen wichtigen Beitrag zum Bürokratieabbau. Mit Einführung des SKM haben sich die Ausprägungen der Variablen „Macht“, „Argumente“ und „Aufmerksamkeit“ aus Sicht der Generalisten positiv entwickelt. Die Variable „Ressourcen“ wird dagegen ambivalent bewertet.

## **6. Kulturwandel in der öffentlichen Verwaltung**

In Kap. 4 wurde die Bedeutung einer organisatorischen und argumentativen Stärkung der Generalisten herausgearbeitet und anschließend im Kap. 5 für den Fall „SKM“ getestet. Aus neo-institutionalistischer Perspektive (Scott/Meyer 1994, Powell/DiMaggio 1991, Zucker 1991) kann allerdings argumentiert werden, dass nicht nur organisatorische Arrangements für den Erfolg eines Instruments wie des SKM entscheidend sind, sondern ebenso institutionelle – kognitive – Veränderungen.<sup>24</sup> Demzufolge leistet das SKM dann einen Beitrag zum Bürokratieabbau, wenn sich das Regulierungsverständnis bzw. die Regulierungskultur bei den SKM-Anwendern gewandelt hat. Diese Erkenntnis hat sich auch in der politischen Praxis

---

<sup>24</sup> Die Neo-Institutionalisten unterscheiden die Begriffe „Organisation“ und „Institution“ und dementsprechend auch die Begriffe „organisieren“ und „institutionalisieren“. Organisationen werden als formal-strukturierte Einheiten verstanden, Institutionen dagegen als internalisierte Regeln, Kulturen und Verhaltensweisen innerhalb einer Organisation, die von der Organisationsumwelt geprägt werden (Senge/Hellmann 2006, Walgenbach/Meyer 2008).

durchgesetzt. So haben die SKM-Promotoren (Bertelsmann Stiftung 2006, Ludewig 2007) das langfristige Ziel definiert, durch das SKM einen Kulturwandel in der öffentlichen Verwaltung zu erreichen. Aufgabe dieses Kapitels ist es deshalb, Kriterien herzuleiten, anhand derer geprüft werden kann, inwieweit bereits während der Einführungsphase des Standardkosten-Modells die Weichen für einen langfristigen, erfolgreichen Kulturwandel gestellt wurden (Forschungsfrage zwei). Dazu wird zunächst der Begriff Verwaltungskultur näher bestimmt, und es wird geklärt, was Wandel der Regulierungskultur bedeutet (6.1). Anschließend wird das Konzept des Change Managements näher erläutert. Dieses beschreibt Strategien, die darlegen, wie Strukturen, Prozesse und eben Kulturen von Organisationen erfolgreich verändert werden können. Basierend auf den empirisch gesättigten Erkenntnissen des Change Managements werden schließlich konkrete Faktoren für einen erfolgreichen Kulturwandel herausgearbeitet (6.2), an denen im anschließenden Kap. 7 die Einführung des SKM in Deutschland gemessen wird.

## 6.1 Verwaltungskultur in Deutschland

In Abgrenzung zur Aufbauorganisation (Struktur) und Ablauforganisation (Prozesse) einer Organisation stellt die Organisationskultur ein drittes wichtiges Element dar, das das Handeln von Organisationen beeinflusst. Struktur und Prozesse einer Organisation wirken auf ihre Kultur und umgekehrt (Wallerath 2001: 14 f., Stolzenberg/Heberle 2006: 2 ff.). Im Gegensatz zu den beiden erstgenannten Organisationselementen umfasst die Organisationskultur die sogenannten weichen Faktoren und damit die bewusst oder unbewusst kultivierten organisationsspezifischen Werte, Einstellungen, Wahrnehmungen, Denkmuster, Rituale, Mythen, Symbole, Artefakte, Arbeits- und Verhaltensweisen sowie Politik- und Machtprozesse (Schridde 2004: 7, Ulrich 1984: 312). Schein (1985: 9) definiert Organisationskultur wie folgt und betont dabei das Element der Weitergabe von Kultur durch soziales Lernen:

*„a pattern of basic assumptions – invented, discovered, or developed by a given group as it learns to cope with its problems of external adaption and internal integration – that has worked well enough to be considered valid and, therefore, to be taught to new members as the correct way to perceive, think, and feel in relation to those problems.“*

Die Bedeutung der Organisationskultur (Unternehmenskultur) ist seit den 1980er Jahren gewachsen, als Wirtschaftsmanager und –forscher feststellten, dass es wenig erfolgreich war,



nur die Strukturen und Prozesse innerhalb ihrer Unternehmen zu verändern, solange nicht auch die Kultur weiterentwickelt wurde (Schridde 2004: 6). Ähnliche Erfahrungen wurden auch in Deutschland bezüglich der Kultur der öffentlichen Verwaltung gesammelt, denn dort, wo ein „kulturelles“ Umdenken bei den Verwaltungsmitarbeitern ausblieb, stellte sich die Einführung privatwirtschaftlicher Managementkonzepte und -instrumente im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells als schwieriger heraus, als zunächst erwartet (Reichard 1998: 53 ff., Schridde 2004: 9, 32).

Verwaltungskultur in Deutschland ist heute immer noch stark von dem Bürokratiemodell Webers beeinflusst (Bogumil/Jann 2005: 115 ff.), auch wenn die deutsche Verwaltung keine Blaupause von Webers Idealtypus (siehe Kap. 2.1.1) darstellt. Über die Jahre hinweg haben Aufbauorganisation (Spezialisierung, Hierarchie) und Ablauforganisation (Aktenmäßigkeit, Geschäftsordnung) in Deutschland eine spezifische Verwaltungskultur herausgebildet. In dieser Verwaltungskultur steht das Gesetz im Mittelpunkt. Entscheidende Leitbegriffe sind Rechtmäßigkeit, Gleichheit und Neutralität (Speier-Werner 2006: 212). Formale Vorschriften sind von großer Bedeutung, weil sie z.B. Personalrekrutierung, -besoldung, -einteilung und -beförderung detailliert regeln. Auch wenn die Hierarchie das zentrale Ordnungsprinzip ist, spielen Koordination und Kooperation unter den Verwaltungsmitarbeitern eine entscheidende Rolle (Ellwein 1994: 87 ff.). Auf Grund der föderalen Staatsstruktur stellt sich die Politikdurchführung auf Seiten der Verwaltung als fragmentiert und kompliziert dar und kann insgesamt als „formalisierte Regelungskultur“ bezeichnet werden (Jann 2000: 341). Der Beamtenapparat ist durchaus politisiert, und die Verwaltungskultur gilt in Deutschland als relativ stabil. Das heißt, sie widersetzt sich der reibungslosen Anpassung an veränderte Verhältnisse und besitzt damit eine gewisse Resistenz gegenüber externen Veränderungen und Einflüssen (Wallerath 2001: 20).

Um herauszufinden, wo die deutsche Verwaltung im europäischen Vergleich steht, lohnt ein Blick auf die klassischen Kultur-Indizes von Geerd Hofstede (1980). Dieser hat europaweit Mitarbeiter großer Wirtschaftsunternehmen befragt. Seine Ergebnisse können, unterstellt man die Existenz nationaler Arbeitskulturen, auch auf die öffentliche Verwaltung übertragen werden. Demnach unterscheidet sich Deutschland von Staaten wie Großbritannien oder den Niederlanden darin, dass weniger eigenständiges Arbeiten erwartet wird, die berufliche Mobilität geringer ist, Quereinsteiger schlechtere Chancen haben und eher nach Seniorität als nach Leistung bezahlt wird (nur Spanien, Griechenland und Portugal sind in Hofstedes

Ranking noch hinter Deutschland platziert). Durchschnittswerte können für die deutsche Verwaltung in Sachen Zukunftsangst, Risikobereitschaft und der Bedeutung schriftlicher Regeln angenommen werden (Jann 2000: 337 ff.).

Wenn davon gesprochen wird, in Deutschland die Verwaltungskultur zu verändern, ist damit ganz allgemein die Verschiebung von einer primär juristisch-politischen zu einer primär ökonomischen Entscheidungsrationaltät gemeint. Wichtig dafür ist ein Umdenken weg von einer Autoritäts- hin zu einer Service-Kultur. Dabei soll der Bürger als Kunde verstanden werden sowie „Wettbewerb“ und „Markt“ Einzug in die deutschen Amtsstuben halten. Gelingen soll dieses Umdenken durch die Etablierung neuer Instrumente: Durch Kontraktmanagement z.B. wird angestrebt, die Handlungsspielräume der Vertragsnehmer zu erhöhen und gleichzeitig deren erbrachte Leistungen besser evaluieren zu können. Des Weiteren sollen Anreizsysteme ausgebaut, Ergebnisorientierung gefördert sowie Sach- und Ressourcenverantwortung vereinheitlicht werden. Ebenso wichtig ist ein wachsendes Verständnis dafür, dass Produkte und Leistungen zwar durch den Staat gewährleistet, allerdings durch Private bereitgestellt werden (Wallerath 2001: 10, 23 ff., Jann 2000: 342 ff.).

Im Bereich der Regulierung, auf den sich der Fokus dieser Arbeit richtet, kann ein Kulturwandel noch weitergehend spezifiziert werden. Um den Wandel der Regulierungskultur in Deutschland zu definieren und zu untersuchen, könnte mit Sicherheit eine eigene Studie verfasst werden. Ein erstes Begriffsverständnis soll in dieser Studie dadurch entwickelt werden, dass in Kap. 7.1.2 einige Reden von deutschen Führungspolitikern analysiert werden und deren Begriffsverständnis dargestellt wird. Zentrale Merkmale einer neuen Regulierungskultur wären demzufolge: Offenheit gegenüber neuen Instrumenten und Sichtweisen; Aufgeschlossenheit gegenüber fachfremden Zielen; ein Bewusstsein, dass die Nicht-Regelung auch eine richtige Alternative darstellen kann; eigenverantwortliche Verwalter; eine stärker ausgeprägte Adressatenperspektive; ein höheres Kostenbewusstsein; eine Orientierung weg von Sonderregelungen hin zum eigentlichen Gesetzesziel.

Einen Überblick über neue Prinzipien einer besseren Rechtsetzung, die einen Kulturwandel im Regulierungsbereich flankieren könnten, liefert Hermann Hill (2007). Hill regt an, die rechtliche Ordnung als Geschäftsmodell zu verstehen, aus dem der Bürger im Ergebnis einen erkennbaren Nutzen ziehen können muss. Rechtsetzung, -anwendung und -kontrolle sind daher bloß das Gerüst des Geschäftsmodells. Über allem steht jedoch der letztendliche Ertrag,

der für die Gesellschaft entsteht. Herbeigeführt werden soll ein solcher Kulturwandel durch Regulierungsverfahren, wie sie vor allem aus Großbritannien bekannt sind (siehe Abb. 19) und durch deren flexibel kombinierte Anwendung (*smart regulation*).

Abb. 19 Verfahren einer neuen Regulierungskultur

<b><i>responsive regulation</i></b>	Der Staat steuert reaktiv. Der Gesetzgeber versucht hierbei, die Intensität staatlicher Steuerung so lange wie möglich so gering wie möglich zu halten und setzt auf die Selbststeuerungskapazitäten der Adressaten. Die staatlichen Steuerungsinstitutionen und -verfahren passen sich stets dem Adressatenverhalten an. Zunächst soll der Staat nur minimal regulieren. Bei Fehlentwicklungen müsste es allerdings zur staatlichen Nachsteuerung kommen.
<b><i>risk-based regulation</i></b>	Der Staat konzentriert seine Ressourcen und Regulierungskapazitäten vorzugsweise auf die Bereiche, in denen Eintrittswahrscheinlichkeit und Ausmaß von Regelverstößen besonders hoch sind.
<b><i>performance-based regulation</i></b>	Der Staat definiert die Ziele. Die Art und Weise der Erfüllung der Ziele bleibt jedoch den Unternehmen individuell überlassen.
<b><i>system-based regulation</i></b>	Komplizierte staatliche Detailregelungen sollen durch die staatliche Überwachung adressateneigener Kontrollsysteme ersetzt werden.

Quelle: eigene Darstellung nach Hill (2007: 812 ff.).

## 6.2 Erfolgsfaktoren des Change Managements

### 6.2.1 Konzept „Change Management“

Change Management, in der deutschen Literatur oft auch als Veränderungsmanagement bezeichnet, ist ein Konzept, das unterstellt, dass Wandel von Organisationen erfolgreicher ist, wenn er strategisch vorbereitet und begleitet wird. Im Fokus des Change Managements steht nicht die Bestimmung des optimalen Veränderungsziels, sondern die optimale Ausgestaltung des Veränderungsweges (Schridde 2004: 9, 11). Change Management ist keine homogene Theorie, sondern ein Sammelbegriff für verschiedene interdisziplinäre Literaturen, die sich (aus durchaus verschiedenen Perspektiven) mit dem Wandel von Organisationen beschäftigen. Auch innerhalb der Change-Management-Literatur hat die Bedeutung des Kulturwandels im Vergleich zum Wandel von Aufbau- und Ablauforganisation in den letzten Jahrzehnten zugenommen (Wallerath 2001: 29 ff.). Allerdings zeigt sich auch in diesem Bereich wieder eine gewisse Pluralität unter den verschiedenen Autoren. Das Spannungsfeld ihrer Argumentationen reicht von der Aussage, der Wandel könne von oben angeordnet

werden („Kulturingenieure“) bis zur Sichtweise, eine organisch gewachsene Organisationskultur sei gegenüber gezielten Veränderungen prinzipiell resistent („Kulturalisten“) (Bachert/Vahs 2007: 129). Das Gros der Autoren nimmt allerdings eine Mittelposition ein, nämlich die, dass Organisationskultur gezielt veränderbar sei – jedoch nur langsam, inkremental, partizipativ und nicht per „Bombenwurf-Strategie“ (Krüger 1998: 10). Eine weitere allgemein akzeptierte Erkenntnis des Change Managements ist, dass strategischer Wandel in Phasen stattfindet und sich am Anfang und am Ende der Entwicklung in einem Gleichgewichtszustand befindet (Plag 2007: 24).

Phasenmodelle können zur Steuerung von Wandel auf allen drei Ebenen – Struktur, Prozesse, Kultur – angewendet werden. Es setzt sich allerdings immer stärker die Erkenntnis durch, dass ein erfolgreicher Wandel auf Struktur- und Prozess-Ebene ohnehin nur stattfinden kann, wenn auch Denkweisen und Kultur mitentwickelt werden („Paradigmenwechsel“, Armenakis et al. 1999: 631). Das erste populäre Phasen-Modell wurde von Kurt Lewin (1947) entwickelt. Lewin argumentiert, dass erfolgreicher Wandel nicht in einem Schritt (der Implementation des Neuen) stattfinden kann, sondern in drei Phasen abläuft: 1. *Defreezing* (Auftau-, Vorbereitungsphase): die alte Kultur in Frage stellen, Veränderungsbereitschaft erzeugen; 2. *Moving* (Veränderungsphase): neue Modelle und Konzepte umsetzen/einführen; 3. *Refreezing* (Stabilisierungsphase): Veränderungen in den Alltag fest integrieren, Neues internalisieren.

Nachdem Lewins Modell das Interesse der Organisationsforscher wecken konnte, folgte eine Auseinandersetzung mit unzähligen Phasenmodellen, die alle auf den Annahmen des 3-Phasen-Modells basieren. Plag (2007: 19 ff.) hat in einer Überblicksdarstellung 38 Phasenmodelle aufgelistet, die (vermeintlich) alle wissenschaftliche Relevanz besitzen und den Wandlungsprozess in bis zu 10 Phasen unterteilen. Zwar gibt es vereinzelte Kritik an den Phasenmodellen und ihrer Annahme, dass eine alte starre Kultur durch eine neue gefestigte Kultur zu ersetzen sei. So argumentieren Schreyögg/Noss (2000: 33) und Krüger (1998: 16 ff.), dass es doch viel eher das Ziel sein sollte, statt einer erneut starren „Zielkultur“ einen dynamischen, wandlungsförderlichen Dauerzustand zu erzeugen. Allerdings wird diese Forderung zumindest im Normalfall (und besonders im Bezug auf die Öffentliche Verwaltung), auch wenn dies normativ durchaus wünschenswert wäre, als unrealistisch eingeschätzt, denn ohne die Stabilisierung der weiterentwickelten bzw. der neuen Kultur droht ein Rückfall in die gewohnten Denk- und Handlungsmuster.

Armenakis et al. (1999) stellen ein Modell vor, das sich auf nur zwei Phasen beschränkt, allerdings eine konkretere Anleitung bietet, wie diese Phasen auszugestaltet sind, damit der Organisationswandel erfolgreich umgesetzt wird. Wie bereits angedeutet, favorisieren die Autoren einen ganzheitlichen Ansatz, an dessen Ende ein Paradigmenwechsel bei den Mitarbeitern steht. Zunächst heben sie die Bedeutung einer Vision für den Organisationswandel hervor. Eine solche Vision (*message*) ist das zentrale Herzstück des gesamten Wandlungsprozesses und muss folgende Charakteristika erfüllen (ebd.: 638 ff.): Die Vision muss die Diskrepanz zwischen dem Ist- und dem Soll-Zustand deutlich herausstellen (*discrepancy*). Sie muss ausreichend Zugkraft besitzen und zeigen, dass der Wandel tatsächlich umsetzbar ist (*efficacy*). Die Vision soll den Mehrwert des Wandels betonen und veranschaulichen, welche Gewinne dabei für die Mitarbeiter entstehen (*valence*). Sie muss verdeutlichen, warum der Wandel gerade jetzt in diesem Maße sinnvoll ist (*appropriateness*). Die Vision soll vermitteln, dass die Führung voll und ganz hinter diesem Wandel steht (*principal support*).

Die erste Phase des Modells von Armenakis et al. – Herstellung von Veränderungsbereitschaft – entspricht auch der ersten Phase von Lewin. Sie soll durch überzeugende mündliche und schriftliche Kommunikation seitens der Organisationsführung gekennzeichnet sein. Zudem gilt es die Mitarbeiter bereits in dieser Phase aktiv einzubinden. Das heißt z.B., dass ihnen ein Perspektivwechsel ermöglicht wird, um ihre Wandlungsbereitschaft zu erhöhen. Dazu könnten im Rahmen von Projektgruppen einige Mitarbeiter in ihnen bislang unbekannt Situationen versetzt werden, in denen sie mit Problemen konfrontiert werden, die die Notwendigkeit des Wandels veranschaulichen. Anschließend könnten diese Mitarbeiter dann ihre neu gewonnenen Erkenntnisse als Multiplikatoren in ihre Fachbereiche tragen. Weiterhin ist es sinnvoll, die Mitarbeiter an der Entscheidungsfindung zu beteiligen. Ein nächster wichtiger Bestandteil von Phase eins ist die Integration von externen Informationen und externen Experten. Beides fördert eine Objektivierung der Problemanalyse und kann dazu führen, dass der Betrachtungsfokus auch auf bisher Unbeachtetes gelenkt wird (ebd.: 641 ff.).

Die zweite Phase des Modells von Armenakis et al. – Institutionalisierung des Wandels – begreift Lewins Phasen zwei und drei als eine gemeinsame Phase. Hier geht es darum, den Wandel einzuleiten und zu verfestigen. Dazu muss zunächst die Veränderung formalisiert werden. Der Wandel soll auch in dieser Phase weiter durch Formen überzeugender

Kommunikation begleitet werden. Zudem sollte das Personal so geschult werden, dass es den neuen Herausforderungen entsprechen kann. Beim Personalmanagement ist es wichtig, dass zukünftige Mitarbeiter so ausgewählt werden, dass sie gut zu der veränderten Organisation passen. Events und Feierlichkeiten können eine Rolle spielen, um dem Wandel und den ersten Erfolgen ausreichend Aufmerksamkeit und den nötigen Stellenwert zu verschaffen. Interne und externe Informationen sollten so gemanagt werden, dass die Mitarbeiter möglichst schnell ihr erstes Feedback unter den veränderten Arbeitsumständen erhalten. Wurde der Wandel zunächst nur in einem Pilotprojekt vollzogen, müssen die nötigen Diffusionsstrategien eruiert werden, um das Konzept ganzheitlich umsetzen zu können (ebd.: 643 ff.).

In den folgenden Absätzen werden weitere Kriterien des erfolgreichen Wandels zusammentragen, bevor einige zentrale Erfolgsfaktoren ausgewählt werden, auf deren Grundlage das Beispiel der SKM-Einführung untersucht wird. Viele Autoren (z.B. Schridde 2004, Bachert/Vahs 2007, Speier-Werner 2006, Stolzenberg/Heberle 2006) messen der Mitarbeiterbeteiligung für den Wandlungsprozess eine entscheidende Bedeutung zu. Das bedeutet nicht, dass Wandel ein basisdemokratischer Prozess sei. Es gibt durchaus zahlreiche Situationen, in denen die Führung getroffene Entscheidungen autoritär durchsetzen muss. Allerdings haben empirische Untersuchungen gezeigt, dass Wandel dort besonders erfolgreich vollzogen wurde, wo Mitarbeiter die Notwendigkeit des Wandels teilten, Mitarbeiter am Veränderungskonzept mitgearbeitet hatten, der Wandel gemeinsam beschlossen wurde und Veränderungen schnell spürbar waren. Krüger (1998) benennt in seinem 3-W-Modell die drei wichtigen „Koordinaten“ Wandlungsbedarf, Wandlungsbereitschaft und Wandlungsfähigkeit, zwischen denen sich das Wandlungsmanagement bewegen muss. Wird der Wandlungsbedarf nicht erkannt und kommuniziert, bleibt die Wandlungsbereitschaft gering. Wird dauerhaft keine Wandlungsfähigkeit entwickelt, wird es auch keinen erfolgreichen Wandel geben können.

Neben der Entwicklung einer langfristigen Vision, wie sie Armenakis et al. beschrieben haben, ist es ebenso wichtig, zur mittelfristigen Orientierung konkrete Leitbilder zu entwickeln und dazu den Soll-Zustand zu definieren. Vorangehen muss dem allerdings eine detaillierte Definition des Ist-Zustands und die Bestimmung aktueller Problemfelder. Ist- und Soll-Analyse sollen gemeinsam mit Vertretern der Fachebene erarbeitet werden, da es elementar wichtig ist, dass die Einschätzungen von allen Mitarbeitern langfristig mitgetragen und die Leitbilder akzeptiert werden (Bachert/Vahs 2007: 123 ff.). Um Wandel erfolgreich zu

managen, muss zudem in die Tiefen der Mikropolitik (Küpper/Ortmann 1988, Bogumil/Schmid 2001) vorgedrungen werden. Machtspiele innerhalb von Organisationen müssen verstanden und die Zahl der Akteure, die durch den Wandel Macht verlieren, möglichst gering gehalten werden. Die Promotoren des Wandels müssen gegenüber den Opponenten gestärkt werden. Dabei ist es immens wichtig, neue Promotoren aufzubauen sowohl auf der Führungsebene (Machtpromotoren) als auch auf Fachebene (Fachpromotoren) (Plag 2007: 32 f.). Im Idealfall sollten Fachpromotoren eine hohe Glaubwürdigkeit und fachliche Akzeptanz innerhalb der Fachebene besitzen und als Multiplikatoren des Wandels fungieren. Viele der bislang zusammengetragenen Erfolgsfaktoren finden sich auch in Kotters 8-Stufen-Modell<sup>25</sup> wieder, das Mitte der 1990er Jahre große Popularität erlangte.

### 6.2.2 Erfolgsfaktoren für den Fall „SKM“

In diesem Unterkapitel werden nun auf Basis der herausgearbeiteten *best-practice* Faktoren des Change Managements einige Erfolgsfaktoren des Wandels ausgewählt, anhand derer die Einführung des Standardkosten-Modells geprüft wird. Wurden diese Faktoren im Fall des SKM ausreichend beachtet, stehen die Chancen gut, dass sich durch das SKM langfristig ein Umdenken in der Verwaltung einstellen kann. Die Auswahl der zu prüfenden Faktoren wird dadurch eingeschränkt, dass keine umfassende Change-Management-Analyse durchgeführt werden kann (zur Methodik: Armenakis et al 1999: 651 ff.), da es nicht möglich ist, in die (z.B. mikropolitischen) Tiefen des Wandlungsprozesses vorzudringen. Stattdessen werden Kriterien ausgewählt, die sich im Rahmen von Experten-Interviews evaluieren lassen. Ziel dieser Untersuchung ist es, einen ersten Eindruck darüber zu gewinnen, wie Veränderungen im Fall „SKM“ gezielt gestaltet wurden. Der Raum für umfassendere Folgestudien im Bereich des Change Management des SKM-Prozesses bleibt allerdings weiterhin groß.

Im Rahmen des SKM-Prozesses vollziehen sich Veränderungen auf drei verschiedenen Ebenen: Aufbauorganisation, Ablauforganisation und Kultur. Dem Wandel im Bereich Aufbauorganisation wird die geringste Bedeutung zugemessen. Zwar wurden neue Akteure und Organisationseinheiten geschaffen (Normenkontrollrat, Geschäftsstelle Bürokratieabbau) und einige Referatszuschnitte verändert, allerdings kam es durch das SKM kaum zu

---

<sup>25</sup> Das 8-Stufen-Modell von Kotter (1996): 1) Notwendigkeit und Dringlichkeit vermitteln, 2) Koalition der Erneuerer aufbauen, 3) Klare Vision entwickeln, 4) Vision vielseitig kommunizieren, 5) Wandlungskonformes Verhalten fördern, 6) Kurzfristige Erfolge ermöglichen, 7) Keine verfrühten Siegesfeiern, 8) Verankerung der neuen Kultur.

Veränderungen in der Organigrammstruktur der Ressorts (Fachebene). Deshalb wird der strukturelle Wandel bei dieser Untersuchung weitestgehend außen vor gelassen. Große Veränderungen gibt es dagegen auf Prozess- und Kulturebene. Innerhalb kurzer Zeit wurden wichtige Prozesse (die „Produktion“ von Regelungsentwürfen) in der Ministerialverwaltung des Bundes verändert, wie in Kap. 3.1 dargestellt. Langfristig soll auch die (Regulierungs-)Kultur verändert werden, so zumindest die Verlautbarungen auf politischer Ebene. Werden die Veränderungen des SKM-Prozesses den drei Phasen von Lewins Modell zugeordnet, kann Folgendes konstatiert werden: Der Prozesswandel hat bereits mit Beginn der Anwendung des SKM eingesetzt und befindet sich deshalb in der *moving* Phase. Das Fernziel Kulturwandel befindet sich dagegen noch an seinem Beginn und damit in der *defreezing* Phase.

Abb. 20 Erfolgsfaktoren des Change Managements für den Fall „SKM“

Change-Phase	Erfolgskriterien	Fragestellung
Vorbereitungsphase <i>defreezing</i> (Untersuchung des Kulturwandels)	1. Vision/Leitbilder	Gibt es eine Vision bzw. konkrete Leitbilder davon, welche Veränderungen das SKM langfristig bringen soll? (Ist- und Soll-Zustandsanalyse)
	2. Kommunikation	Wurden Vision und Leitbilder ausreichend kommuniziert?
	3. Beteiligung	Wurde die Fachebene ausreichend in die Veränderungsvorbereitung einbezogen?
Veränderungsphase <i>moving</i> (Untersuchung des Prozesswandels)	4. Training	Gab es Schulungen für die Fachebene, um den neuen Anforderungen entsprechen zu können?
	5. Kommunikation	Wurde der Wandlungsprozess durch dauerhafte Kommunikation begleitet und wurde regelmäßiger Kontakt zwischen der Fachebene und zentralen Unterstützungseinheiten hergestellt?
	6. Fach-Promotoren	Wurden geeignete Fachpromotoren gewonnen und wurden diese qualifiziert?

Quelle: eigene Darstellung.

Dass Prozess- und Kulturwandel in engem Zusammenhang stehen, wurde bereits oben beschrieben. Für den Fall „SKM“ bedeutet dies, dass es langfristig keinen Kulturwandel geben kann, wenn nicht kurz- und mittelfristig der Prozesswandel erfolgreich vollzogen wird.



Deshalb wird im Rahmen der Untersuchung der Weichenstellung für einen Kulturwandels ebenso den Prozesswandel betrachtet. Beide Arten des Wandels werden in Kap. 7.1 an den Kriterien gemessen, die in Abb. 20 dargestellt sind. Zudem gilt als gesichertes Erkenntnis des Change Managements, dass ein erfolgreicher kultureller Wandel nur stattfinden kann, wenn die Veränderung von den Mitarbeitern akzeptiert wird. Deshalb untersucht Kap. 7.2 ausführlich, wie hoch momentan die Akzeptanz ist, die die Spezialisten dem SKM entgegenbringen.

## **7. Die Wahrnehmung des SKM seitens der „Spezialisten“**

In diesem Kapitel wird zunächst getestet, inwieweit die Einführung des SKM den Erfolgskriterien des Change Managements, die in Kap. 6 definiert wurden, standhält. Anhand der Analyse der Weichenstellung für einen Wandel wird bewertet, wie wahrscheinlich ein erfolgreicher Kulturwandel durch das SKM zukünftig sein kann (7.1). Anschließend wird die momentane Akzeptanz der Spezialisten für das SKM untersucht – ein konkreter Indikator des Kulturwandels (7.2).

### **7.1 Einleitung eines Kulturwandels**

#### **7.1.1 Kulturwandel am Maßstab des Change Managements**

Das vorliegende Unterkapitel analysiert, ob und inwieweit bereits während der Einführungsphase des SKM die Weichen für einen Kulturwandel gestellt wurden. Der entwickelte Maßstab entstammt gängigen Change-Management-Konzepten. Das Vorgehen dabei ist, wie auch bereits in Kap. 5, die Inputs zu „messen“ und anschließend auf die Outputs zu schließen: Dementsprechend wird angenommen, dass ein erfolgreicher Kulturwandel um so wahrscheinlicher wird (Output), wenn bei der Einführung des SKM den klassischen *best-practice* Kriterien des Change Managements entsprochen wurde (Input). Der hier angenommene Zusammenhang ist nicht deterministisch, wird allerdings durch eine Vielzahl empirisch gesättigter Change-Management-Untersuchungen als positiv bestätigt.

Im Folgenden werden die sechs in Abb. 20 aufgeführten Erfolgskriterien für den Fall „SKM“ geprüft. Zunächst richtet sich das Augenmerk auf die Vorbereitungsphase des Wandels (*defreezing*), und es wird dort die Existenz von **Vision und Leitbildern (1.)** und deren

**Kommunikation (2.)** durch die Führungsebene untersucht. Vision und Leitbild dienen beide dazu, langfristige Ziele des Wandels zu formulieren. Eine Vision sollte durch die Führungsebene entwickelt und von dieser während des gesamten Veränderungsprozesses repetitiv kommuniziert werden. Dadurch wird den Mitarbeitern immer wieder das Ziel des Wandels vor Augen geführt. Zudem soll durch die Formulierung und Kommunikation der Vision gezeigt werden, dass der Wandel für die Führung als äußerst wichtig erachtet wird und deren volle Unterstützung besitzt („Machtpromotoren-Ebene“). Die Vision sollte das übergeordnete langfristige Ziel griffig und verständlich zusammenfassen. Mit Hilfe von Leitbildern werden die untergeordneten mittelfristigen Ziele formuliert, die im Idealfall gemeinsam mit den Mitarbeitern entwickelt werden.

Im Fall des SKM wurden von der politischen Führungsebene weder Vision noch Leitbilder – und damit mögliche Ziele eines Kulturwandels – explizit entwickelt und kommuniziert. Dies kann zum einen den geführten Interviews entnommen werden. Zum anderen wird es auch dadurch deutlich, dass seitens der Bundesregierung diesbezüglich keine Publikationen angefertigt wurden und auf den entsprechenden Webseiten keine immer wiederkehrenden kulturellen Zielformulierungen zu finden sind. Auf die Frage, was denn als langfristiges Ziel des SKM in seinem Ministerium verlautbart werde, antwortete Spezialist III: „Kommuniziert wird gar nichts. Zumindest ist mir nichts bekannt geworden“. Eine Erklärung, wieso keine Vision und Leitbilder existieren, ergibt sich aus einer Erkenntnis der Interviews, die bereits in Kap. 3 diskutiert wurde: Die Kommunikation und die Einführung des SKM erfolgt eher defensiv. Dadurch wird angestrebt, die Akzeptanz bei den Fachreferaten für das SKM zu erhöhen. Zunächst wurde das SKM als unpolitisch und als nützliches Werkzeug beworben, um den Papierkram für die Adressaten zu verringern. Dadurch wurde auf das Verständnis der Spezialisten gehofft, für die das SKM zwar Mehrarbeit bedeutet, jedoch die Regulierungen „handwerklich“ verbessert werden sollen, ohne inhaltliche Implikationen zu erzeugen. Im Laufe des Prozesses stellte sich allerdings heraus, dass das SKM sehr viel politischer ist, als zunächst angenommen und dass es durchaus auch kontroverse Wirkungen auf das materielle Recht entfalten kann. Bezüglich dieser indirekten Wirkung des SKM, nämlich, dass letztlich auch materielle Standards auf den Prüfstand geraten – den sogenannten Dominoeffekt, der von den Generalisten durchaus erhofft, jedoch nicht offensiv kommuniziert wird – führt Generalist C aus:

„Um das idealistische Ziel ‚Kulturwandel‘ zu erreichen, stelle ich mir eigentlich auch vor, dass man durch ein verändertes Bewusstsein für Informationspflichten und die daraus resultierenden Kosten gleichzeitig angehalten ist, sich für andere Gesetzesfolgen zu rechtfertigen – so wie ein Dominoeffekt. In dem Moment, wo man sagt: die Bürokratiekosten sind so und so hoch, wird man vielleicht auch dazu angehalten, sich beim Punkt sonstige Kosten zu rechtfertigen und zu sagen: da sind die Kosten so und so hoch oder dafür entlaste ich ja dort, also dass es eine Art Wechselspiel gibt.“

Wenn dieser Dominoeffekt und ein damit einhergehendes Bewusstsein für jegliche anfallenden Kosten (administrative und materielle) von Regulierungen nicht offensiv kommuniziert werden, bleibt auch ein Kulturwandel unwahrscheinlich. Was neben der defensiven Kommunikationsstrategie die Erreichung des ehrgeizigen Ziels „Kulturwandel“ erschwert, ist die Begrenztheit des SKM-Ansatzes selbst. Es ist (auch bei offensiverer Kommunikation) fraglich, ob der erwähnte Dominoeffekt überhaupt stark genug sein kann, um einen so grundlegenden Prozess wie einen Kulturwandel einzuleiten. Schließlich konzentriert sich das SKM-Verfahren nur auf einen kleinen Ausschnitt der Folgekosten von Regulierungen – nämlich die Bürokratiekosten. Einerseits ist diese Reduktion des SKM-Ansatzes eine Chance, weil sie den Bürokratieabbau handhabbar macht und durch die „entpolitisierende“ Betrachtung des SKM Widerstände (zumindest vordergründig) verringert. Andererseits erschwert dieses Bürokratieverständnis, das den technokratischen, unpolitischen Charakter des SKM in den Vordergrund rückt, die Formulierung des langfristigen Ziels „Kulturwandel“, denn um Letzteren einzuleiten, bedarf es eines weiterführenden Bürokratiebegriffes:

„Die Frage ist, inwieweit und in welcher Breite setze ich den Prozess an. Wir wissen ja: SKM ist nur der kleinste gemeinsame Nenner des Ganzen. Demzufolge haben wir, bevor wir angefangen haben, uns die erste Bremse schon gesetzt in dem Prozess. Das Zeichen, wir machen da SKM und SKM ist nur ein Teil der Bürokratiekosten insgesamt, hat uns ja schon in die Ecke getrieben: na ja, das große Ganze verändern wir ja sowieso nicht, das können wir gar nicht. Wir müssen mit dem Kleinen beginnen und wissen insgeheim, wir können das Große nicht erreichen. Zumindest ist das oft die Denke anderer, wenn wir über SKM reden und das begründen. Insofern kann ich nur wiederholen, dass das SKM ein Anfang ist, aber eigentlich, hätte man es konsequent angehen wollen, hätte man die Bürokratie als Definition viel weiter fassen müssen und nicht nur SKM. (...) Die Frage ist auch, ob das SKM dazu (zum Kulturwandel, AK) beitragen kann und ob da nicht überhaupt ganz andere Mechanismen greifen müssen. (...) Ein Denkwandel ist sehr komplex. Er setzt nicht bei SKM an. Er setzt bei ganz anderen Dingen an und das könnte man jetzt beliebig weit ausdehnen, aber irgendwo muss man ansetzen. (...) Das ist aber noch kein Kulturwandel.“ (Gnr. B)

Hätte die politische Führung von Anfang an offen kommuniziert, dass sie einen Wandel der Regulierungskultur von x nach y anstrebe, hätte zunächst eine schonungslose Ist-Zustandsanalyse stattfinden müssen, um für den Soll-Zustand überhaupt Vision und Leitbilder

formulieren zu können. Das Ergebnis einer solchen Ist-Zustandsanalyse wäre eine tiefgreifende Kritik an der derzeitigen Regulierungskultur gewesen, die voraussichtlich den Widerstand gegen das SKM erheblich verstärkt hätte. Nachdem anfangs auf solche Analysen und das Entwickeln von Vision und Leitbildern verzichtet wurde, ist es nun nachträglich äußerst schwierig, im Laufe des Prozesses einen Kulturwandel als Ziel auszugeben. Aus politisch verständlichen Gründen wurden und werden die langfristigen kulturellen Wirkungen des SKM eher in den Hintergrund gerückt. Durch die Change-Management-Brille betrachtet, wird dies einen erfolgreichen Kulturwandel allerdings erschweren. Die politische Führung scheint eher darauf zu setzen, dass sich ein Kulturwandel von selbst einstellt und verzichtet darauf, Vision und Leitbilder zu definieren sowie Ist- und Soll-Zustandsanalysen durchzuführen. Damit werden Instrumente aus der Hand gegeben, die gemäß des Change Managements wichtig wären, um einen Wandel aktiv steuern zu können.

Das dritte Erfolgskriterium aus Kap. 6 ist die **Beteiligung (3.)** der Mitarbeiter (der Spezialisten) und deren Integration während der Vorbereitungsphase des Wandels. In keinem der Interviews konnten hierzu Beispiele angeführt werden, in denen die Spezialisten in SKM-Entscheidungsprozesse frühzeitig eingebunden gewesen wären. So gab es z.B. weder Workshops, in denen sich Generalisten und Spezialisten frühzeitig hätten austauschen können noch temporäre Umsetzungen von Spezialisten in generalistische Arbeitsgruppen oder Referate. Letztlich wurde ein *top-down roll out* gewählt und einem möglichen *bottom-up* Prozess vorgezogen. Dass das Beteiligungskriterium letztlich allerdings nicht das ausschlaggebende ist und im Rahmen der Ministerialverwaltung eine partizipative Modell-Einführung gemäß der Annahmen des Change Managements nicht immer möglich ist, wird am Ende von Kap. 7.1.1 dargestellt, wenn die Grenzen des Change Managements thematisiert werden.

Die Bewertung des Prozesswandels in der Veränderungsphase (*moving*) anhand der Kriterien des Change Managements fällt insgesamt positiver aus. Wie in Kap. 6 dargestellt, spielt die Qualifizierung der Mitarbeiter (**Training, 4.**) für den Erfolg des Wandels eine entscheidende Rolle. In diesem Bereich kann der Bundesregierung erfolgreiches Veränderungsmanagement konstatiert werden. Hier haben die GBü und das StBa zentrale SKM-Schulungen für 560 Mitarbeiter der Bundesverwaltung organisiert (Gnr. D). Ziel dieser Schulungen war es, Multiplikatoren auszubilden, die das neuerworbene Wissen in die Ressorts transportieren sollten. Innerhalb der Ressorts gab es anschließend noch hausinterne Schulungen, bzw. das

SKM-Verfahren wurde als ein Bestandteil in die klassischen Gesetzgebungsschulungen integriert. Auch die prozessbezogene **Kommunikation (5.)** während der Veränderungsphase kann als gut bewertet werden. So werden die Fachreferenten, die an der Bestandsmessung beteiligt waren bzw. die für Regelungsentwürfe die Bürokratiekosten ex-ante abschätzen müssen, durch Arbeitshilfen unterstützt, die z. T. sogar ressortspezifisch zugeschnitten sind. Mit Informationen über den SKM-Prozess werden die Spezialisten durch das Intranet und entsprechende Newsletter versorgt:

„Wir haben die entsprechenden Unterlagen von unserem Bürokratieabbau-Referat erhalten und haben da jede Unterstützung. Dort werden alle Fragen, die wir haben, eigentlich beantwortet. Wenn wir wirklich nicht weiter wissen, dort wird uns geholfen.“ (Spz. III)

Das letzte zu untersuchende Erfolgskriterium sind qualifizierte **Fachpromotoren (6.)**. Hier fällt das Urteil ambivalent aus. Als Fachpromotoren sollten im Idealfall Mitarbeiter ausgewählt werden, denen von ihren Kollegen eine hohe fachliche Kompetenz bescheinigt wird. Unterstützung auf Fachebene ist vor allem deshalb wichtig, um Fürsprecher des Wandels auf der Arbeitsebene zu gewinnen und dadurch zu verhindern, dass Veränderungen als „von oben oktroyiert“ wahrgenommen werden. Als Fachpromotoren in den einzelnen Ressorts sollen die SKM-Ansprechpartner der einzelnen Abteilungen wirken, die die Generalisten der Ressorts bei der Steuerung des SKM-Prozesses unterstützen. Die Zusammenarbeit mit den SKM-Ansprechpartnern wird seitens der SKM-Steuerungsreferate der Ressorts als überwiegend gut beschrieben (Gnr. A, E, F). Es wird allerdings auch darauf hingewiesen, dass es immer „solche und solche“ (Gnr. E) gäbe. Die Qualität der Unterstützung durch die Ansprechpartner hänge auch davon ab, wer für diese Position benannt wurde. In manchen Abteilungen waren dies Sachbearbeiter, in anderen waren dies die Referenten (der größte Teil) und in wieder anderen waren es Referatsleiter. Hierzu kann resümiert werden, dass die SKM-Ansprechpartner eine umso größere Unterstützung sind, je weiter oben sie in der Ministerialhierarchie angesiedelt sind. Ein weiteres wichtiges Kriterium, das das Ausmaß der Unterstützung bestimmt, ergibt sich aus der Tatsache, ob sich die Ansprechpartner freiwillig benennen ließen oder benannt werden mussten:

„Das hängt immer von den einzelnen Persönlichkeiten ab, auch wie die Abteilungen diese Ansprechpartner benennen. Manche benennen die, die Interesse dafür haben, manche benennen die, die Zeit haben und manche benennen die, die bei drei nicht auf'm Baum sind. Das ist wie immer, wie bei allen Projekten.“ (Gnr. A)

In einigen Fällen waren die Fachpromotoren nur während der Anfangsphase (Bestandsmessung) aktiv, werden im Rahmen des ex-ante Verfahrens allerdings nicht weiter in den Wandlungsprozess einbezogen (Spz. VII) – ein Ansatz, der einem gelungenen Change Management nur zu 50% entspricht.

An dieser Stelle werden nun einige Überlegungen zu möglichen Grenzen der Übertragbarkeit des Change-Management-Konzepts auf die Ministerialverwaltung angeführt. Eine Schwierigkeit bei der Änderung der Regulierungskultur in den Ministerien besteht darin, dass diese nicht mit der gesamten Organisationskultur gleichzusetzen ist, da nur die so genannten „gesetzgebenden“ Fachreferate, also die, in denen Regelungsentwürfe erarbeitet werden, betroffen sind. Das hat zur Folge, dass für die Zielstellung „Wandel der Regulierungskultur“ nicht so viele Ressourcen und so viel Aufmerksamkeit der Führung zur Verfügung stehen können wie z.B. für den Kulturwandel in einem Unternehmen. Letzterer betrifft das gesamte Unternehmen und damit auch jeden einzelnen Mitarbeiter. Ein weiterer Grund, weshalb das Change-Management-Konzept nicht eins zu eins auf den Fall SKM übertragen werden kann, liegt in der Tatsache begründet, dass das SKM keine Problemlösung ist, die speziell für die Bundesverwaltung in Zusammenarbeit mit deren Mitarbeitern entwickelt wurde, sondern eine Form des Isomorphismus (Powell/DiMaggio 1991) darstellt. Schließlich wurde das als international erfolgreich beschriebene SKM fast identisch aus den Niederlanden übernommen und auf den deutschen Fall angewendet. Die Problemlösung existierte demnach bereits, bevor das Problem ausführlich – mittels Ist- und Soll-Zustandsanalyse und durch Beteiligung der Mitarbeiter – untersucht werden konnte.

### **7.1.2 Begriffsverständnis „Kulturwandel“ in der politischen Praxis**

Da kein Regierungskonzept „Kulturwandel durch SKM“ existiert, konnte bisher auch nicht dargestellt werden, wie die handelnden Akteure eigentlich den Begriff „Kulturwandel“ definieren. Um dennoch verdeutlichen zu können, was unter einem Wandel der Regulierungskultur im Fall „SKM“ zu verstehen ist, untersucht dieses Unterkapitel, wie Führungspolitiker der regierenden Großen Koalition einen Kulturwandel durch SKM für sich definieren. Hierdurch wird gezeigt, dass durchaus ein kohärentes Verständnis eines Kulturwandels bei der politischen Führung existiert, obwohl der Begriff stets der Gefährdung ausgesetzt ist, zu einer Worthülse in Sonntagsreden degradiert zu werden.

Bundesinnenminister Wolfgang Schäuble (2007), CDU, versteht unter Kulturwandel ein neues Selbstverständnis der Regulierer, die Instrumente des Bürokratieabbaus auch gewissenhaft anzuwenden. Er appelliert in einer Rede an seine Mitarbeiter, mit „am gemeinsamen Strang zu ziehen“: „Wenn wir uns alle ein klein bisschen schämen und uns alle ein klein bisschen vornehmen, es ein bisschen besser zu machen, dann haben wir eine Chance, dass es gehen kann“. In die gleiche Richtung geht auch das Begriffsverständnis von Peter Altmaier (2007), CDU, Parlamentarischen Staatssekretär im BMI. Dieser definiert das Ziel eines Wandels als die Aufgeschlossenheit der Verwaltungsmitarbeiter gegenüber fachfremden Zielen wie dem Bürokratieabbau und der bessere Regulierung: *„The next generations of ministerial civil servants, of members of parliament and of judges in our courts will then have another attitude towards better regulation and regulatory reforms.“* Bundestagpräsident Norbert Lammert (2007), CDU, versteht unter Kulturwandel ein zu entwickelndes Bewusstsein auf Seiten derer, die Regulierungen schaffen, dahingehend, dass die Nicht-Regelung auch eine richtige Entscheidungsalternative darstellen kann: *„To create an awareness that standardising a problem, however that problem is determined, is not the only possible solution; rather, as I explained before in relation to the role of parliaments, to accept that at times not to legislate or regulate may be the appropriate response.“* Die Begriffsdefinition des SPD-Bundestagsabgeordneten Michael Bürsch (Bundestag 2006b: 2927) weicht von den bereits genannten Definitionen etwas ab. Bürsch versteht unter Kulturwandel die Entwicklung von eigenverantwortlichen Verwaltungsmitarbeitern: „Wir brauchen einen Verwalter, der nicht die buchstabengetreue Verwaltung der Vorschriften anstrebt, sondern bereit ist, zu gestalten und Verantwortung zu übernehmen.“ SPD-Bundestagsabgeordneter Rainer Wend, in Grether (2005: 20), sieht den Kulturwandel in der Sichtbarwerdung der Verantwortlichkeiten für Bürokratiekosten, die die Verantwortlichen unter Druck setzen, sich auch mit diesen Kosten zu beschäftigen: „Die Kosten von betrieblichen Berichtspflichten werden transparent und die Verantwortlichkeiten können klar zugewiesen werden – jedem Ministerium und jedem Gesetz. Insofern sehe ich hier schon einen ‚Kulturwandel‘“. Erich Milleker (2007), ehemaliger Unterabteilungsleiter im BMI, definiert Kulturwandel als „Veränderung tief sitzender Verhaltensweisen: z.B. ein wesentlich stärker am Adressaten und nicht an der Verwaltung selbst orientiertes Denken beim Verfassen von Gesetzen; ein sensibilisiertes Bewusstsein für Kosten und Lasten, die verursacht werden; die Einsicht, dass es meist wichtiger wäre, präzise das Gesetzesziel zu definieren und den Grundtatbestand selbst zu regeln, als alle nur erdenklichen Ausnahmen.“

Die hier dargestellten vereinzelt Zitate zum Thema Kulturwandel zeigen, dass ein Wandel der Regulierungskultur durchaus das Potenzial besitzt, in Form von Vision und Leitbildern kommuniziert zu werden. So könnten aus den Reden, auf die oben verwiesen wird, z.B. einzelne Schlagworte wie Offenheit, Kostenbewusstsein oder Adressatenperspektive extrahiert und als Zielstellungen für einen Kulturwandel weiterentwickelt werden. Außerhalb der Bundesregierung und der Koalitionsfraktionen sind es vor allem der NKR (z.B. Ludewig 2007) und die Bertelsmann Stiftung (z.B. 2006), die sich derzeit für einen Wandel der Gesetzgebungskultur stark machen und ebenso die Kommunikation einer entsprechenden Vision unterstützen könnten. Allerdings bleibt weiterhin zweifelhaft, ob das SKM – unabhängig von der gewählten Kommunikationsstrategie – überhaupt das Potenzial besitzt, einen Kulturwandel einzuleiten und ob letztlich nicht auch die materiellen Folgekosten in den Fokus gerückt werden müssen, um einen Bewusstseinswandel bei den Spezialisten zu erreichen. Vorstellbar wäre dazu eine Ausweitung des Arbeitsauftrages des NKR, wie dies 2007 in den Niederlanden bereits für deren Kontrollgremium ACTAL geschehen ist.

## **7.2 Akzeptanz als Indikator des Wandels**

Im zweiten Teil von Kapitel 7 wird nun eine einzelne Variable ausführlicher untersucht – die Akzeptanz, d.h., inwieweit das SKM von den Spezialisten akzeptiert wird. Die Akzeptanz ist eine Querschnittsvariable, anhand derer auf den Erfolg eines Kulturwandels geschlossen werden kann. Wenn die Akzeptanz für das SKM hoch ausfällt, dann ist auch ein erfolgreicher Kulturwandel langfristig wahrscheinlich. Die Untersuchung der Akzeptanz erfolgt in zwei Schritten. Zunächst wurden die Generalisten danach befragt, wie sie die Akzeptanz der Spezialisten gegenüber dem SKM einschätzen – die Ergebnisse sind unter 7.2.1 dargestellt. Anschließend wird unter 7.2.2 untersucht, wie umfassend die Kritik der Spezialisten am SKM ausfällt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein gewisses Ausmaß an Kritik bei der Einführung jeglicher neuer Instrumente in Organisationen stets zu erwarten ist, wenn der Status Quo verändert wird und Mehrarbeit entsteht. Latente Kritik wird deshalb auch nicht mittelfristig der Akzeptanz schaden oder langfristig einen Kulturwandel verhindern. Sollte jedoch fundamentale Kritik geübt werden, scheint die Akzeptanz gering, und die Einleitung eines Kulturwandels ist unwahrscheinlich.



### 7.2.1 Fremdeinschätzung durch die Generalisten

Dass es einen Prozesswandel bei der Produktion von Regelungsentwürfen durch die Einführung des SKM gegeben hat, wurde bereits dargestellt. Gemessen an den Kriterien des Change Managements wurde dieser Wandel als erfolgreich bewertet. In diesem Unterkapitel verschiebt sich der Analysefokus weg von der Bewertung der Gestaltung des Wandels. Stattdessen wird untersucht, wie der Wandel von den „Wandlungsobjekten“ – den Regulierern – wahrgenommen wird. Dass sich durch die SKM-bedingten prozessualen Veränderungen auch das Verhalten der Spezialisten merklich ändern musste, verdeutlichen folgende zwei Zitate. Beide Aussagen zeigen, dass die Anwendung des SKM die Spezialisten dazu veranlasst, im Zuge der Vorbereitung von Regelungen mehr Informationen zu erheben als in der Vergangenheit. In beiden Fällen wird beschrieben, dass z.B. die Anzahl der betroffenen Adressaten, die bislang eine untergeordnete Rolle spielte, durch das SKM stärker in den Betrachtungsfokus der Regulierer gerückt wird:

„Mich hatte mal eine Mitarbeiterin gefragt: Heißt das jetzt, wenn wir da die Bürokratiekosten abschätzen sollen, dass wir schauen, wie viele und welche Unternehmen denn betroffen sein könnten von unseren Gesetzentwürfen? Diese Frage war für mich so ein Highlight, dass ich mir gedacht habe: wie habt ihr bisher Gesetze gemacht, wenn ihr nicht mal im Entferntesten darüber nachdenkt, wer denn von dieser Regelung betroffen sein könnte?“ (Gnr. A)

„Wir haben z.B. im Rahmen der Messung im vergangenen Jahr der vermeintlich kostenträchtigsten IP festgestellt, dass die Ressorts nur für ein Drittel aller Fälle überhaupt eine Fallzahl angeben konnten, also ihnen bewusst war, in welchem Maße Unternehmen von ihren Regelungen eigentlich betroffen sind. In zwei Dritteln der Fälle musste das zeitaufwändig über Statistiken und durch Befragungen von Kammern, Verbänden oder sonstigen Experten recherchiert werden. Da wurde dann auch heftig drum gerungen, weil die recherchierte Fallzahl dann plötzlich eine ganz andere Kostenrelevanz auslöste.“ (Gnr. D)

Beide Zitate verdeutlichen, dass das SKM das Verhalten der Spezialisten verändert. Allerdings enthalten sie keine Aussagen darüber, ob bzw. inwieweit die Spezialisten diesen Verhaltensänderungen offen bzw. kritisch gegenüberstehen. Deshalb wurden die Generalisten dazu befragt, wie sie die Akzeptanz der Spezialisten gegenüber dem SKM bewerten. Die Generalisten antworteten wie folgt:

„Es ist ja kein Geheimnis, dass die Facheinheiten selber diesem ganzen Instrument sehr skeptisch gegenüber stehen. Das liegt auch daran, dass man sich individuell verantwortlich fühlt für eine entsprechende IP, die eine entsprechende Kostenbelastung auslöst. Man fürchtet natürlich sofort einen riesigen Sack von Problemen, die man sich selber auflädt, wenn man hohe Kosten für eine IP ausgewiesen bekommt. Da ist man dann doch eher versucht zu sagen: welche methodischen Angriffsflächen bietet denn das Messergebnis. Also diese

Neigung ist schon da. Allerdings sind diese SKM-Messungen, das gilt jetzt vor allem für die Bestandsmessung, auch etwas, was eine fachfremde Aufgabe ist. Und alles, was fachfremd ist, ist erst mal etwas, was man versucht, sich auf elegantem Wege zu entledigen.“ (Gnr. D)

„Es gibt Referate, die sagen: was ist denn das für'n Unsinn? Dann versuchen wir das zu erklären, und dann sagen sie: das ist trotzdem Unsinn. Dann gibt es Referate, die sagen: es ist Unsinn. Dann erklärt man es, und dann sagen sie: na, eigentlich gar nicht so dumm. Und dann gibt es Referate, die sagen: klingt ja interessant. Was ist das denn?“ (Gnr. A)

„Es gibt teilweise noch Vorbehalte. (...) Denn die Denke ist halt: da kommt ein Bürokratieabbau-Referat mit einem Regierungsprogramm, das nennt sich „Bürokratiekosten reduzieren“ und wendet sich an uns – wir, die bösen, gesetzgebenden Fachreferate, die sich angeblich noch nie damit auseinandergesetzt haben. Die treiben die neue Sau durchs Dorf, und die heißt diesmal SKM. Hatten wir alles schon. Also da gibt es eine ziemliche Voreingenommenheit, und die muss man erst mal durchbrechen.“ (Gnr. B)

Die drei Zitate zeigen, dass die Generalisten, die in ihrer täglichen Arbeit mit dem SKM und den Spezialisten zu tun haben, bei Letzteren die Akzeptanz für das SKM für gering halten. Laut Einschätzung der Generalisten verstehen die Spezialisten das SKM als etwas Fachfremdes, als ein neues Verfahren, das gerade modern sei, die Regulierer letztlich allerdings bei ihrer Arbeit nur behindere. Generalist D merkt oben an, dass es immer wieder Kritik an der SKM-Methodik gäbe, und er versteht diese als natürlichen Reflex, weil die Pflicht zur Ausweisung von Kosten es den Spezialisten erschwere, ihre Fachziele zu erreichen. Diese Analyse – Kritik am Instrument, weil dessen Ergebnisse unbequem ausfallen – kann unter 7.2.2 bestätigt werden.

Die Generalisten haben in den Interviews ebenso angemerkt, dass die SKM-Resonanz bei den Spezialisten individuell unterschiedlich sei und dass sie den Eindruck hätten, dass mit zunehmender Dauer und Routine die Akzeptanz für das SKM steigen würde (Gnr. A bis E):

„Es ist nicht so, dass alle jubeln, wenn ich eine Email schreibe, das ist gar keine Frage. Dann kommt eher so was wie: was kommt jetzt schon wieder an Arbeit? Aber dieses Verfahren, was jetzt da ist, das etabliert sich eben nach und nach.“ (Gnr. E)

Dass die Generalisten tagtäglich Überzeugungsarbeit leisten müssen, zeigt, dass die Akzeptanz der Spezialisten für das SKM (noch) nicht sehr ausgeprägt ist. So versuchen die Generalisten immer wieder, den Spezialisten den Sinn des SKM zu verdeutlichen und dessen Vorzüge darzustellen. Bei diesem Vorhaben sind die Generalisten – zumindest nach eigener Einschätzung – zunehmend erfolgreicher:

„Mir ist noch niemand feindlich gegenüber getreten und hat gesagt: also das, was ihr da macht, ist totaler Blödsinn. Es gab schon mal so ein kritisches Hinterfragen, aber nachdem man sich mal ein bisschen unterhalten hat und ein bisschen in den Dialog getreten ist, dann war das Verständnis eigentlich auch dafür da. (Gnr. C)

Allerdings wurde auch deutlich, dass die Generalisten letztlich natürlich nie wissen könnten, ob das SKM-Verfahren von den Anwendern tatsächlich internalisiert wurde oder ob es zwar vordergründige Zustimmung gibt, das SKM jedoch nur Alibi-ähnlich abgearbeitet wird bzw. die ausgewiesenen Zahlen falsch sind:

„Ich bin sicher, das bekommen wir gar nicht mit, wenn dann im Referat gesagt wird: na ja, da schmeißen wir eben mal ein paar Zahlen hin und gut.“ (Gnr. A)

Die Zitate der Generalisten haben verdeutlicht, dass es durchaus Skepsis und Kritik der Spezialisten am SKM gibt. Um feststellen zu können, ob diese Kritik als normal und üblich gewertet werden kann oder ob es sich hier um tiefer sitzende Vorbehalte handelt, die einen Kulturwandel erschweren könnten, wird im Folgenden das Ausmaß der Kritik seitens der Spezialisten untersucht.

### **7.2.2 Ausmaß der SKM-Kritik seitens der Spezialisten**

Die Interviews mit den Spezialisten haben ergeben, dass es ein Grundverständnis für das SKM gibt, weil dieses eine Sensibilität für die Kosten von Regelungen schafft bzw. konkrete Fallzahlen vergegenwärtigt, die bislang oft vernachlässigt würden (Spz. I bis V). Auf die Frage, was Spz. III am SKM für sinnvoll hält, antwortete dieser:

„...die Sensibilisierung der entsprechenden Verantwortlichen, die Vorschriften erlassen. Dass hier mit entsprechender Vorschrift auch Kosten entstehen und abzuwägen: machen wir das oder machen wir das nicht. Ist es uns das wert?“

Allerdings ist Bürokratieabbau auch ein Thema, das stets pauschale Unterstützung von jedermann erfährt, solange es abstrakt bleibt. Niemand – auch niemand unter den Spezialisten – würde sich deshalb zunächst gegen Bürokratieabbau aussprechen. Sobald Bürokratieabbau konkret wird, ist er jedoch höchst kontrovers. Dies zeigte sich auch in den Interviews bei konkreten Nachfragen zum Thema SKM.

Zunächst wurde viel Kritik am Aufwand der ex-ante SKM-Schätzungen geäußert. Es wurde die Mehrarbeit gegenüber dem Status Quo kritisiert:

„Es (das SKM, AK) ist aufwendig, enorm zeitaufwendig. Also wenn ich so berechne, was alles geschätzt worden ist, ich war ein, zwei Wochen mit dem Schätzen beschäftigt. Was vorher alles nicht war. Da hätte man diese Kostenfrage innerhalb von einer halben Stunde erledigen können. Aber jetzt, da geht man Stück für Stück in die Tiefe, muss mit allen möglichen Leuten telefonieren, hat Rückfragen z.B. bei Kommunen, ob das alles richtig ist, ob da eventuell Fehlannahmen sind und wo Einsparungen liegen könnten, wenn man es so und so macht.“ (Spz. III)

Kritik an Mehrarbeit ist jedoch ein klassischer Reflex, der auf prozessuale Veränderungen folgt. Hierbei handelt es sich nicht um fundamentale Kritik, sondern um die menschliche Eigenschaft, Routine gegenüber Unsicherheit und aufwändigem Unbekanntem vorzuziehen. Das obige Zitat ist deshalb kein Beispiel für fundamentale Kritik, die daran zweifeln ließe, dass die Bürokratiekostenschätzung von den Anwendern akzeptiert würde. Im Folgenden wird jedoch deutlich, dass es auch viele Beispiele für fundamentale Kritik gibt. Als fundamentale Kritik werden Äußerungen gewertet, die die Prinzipien des SKM, also dessen Nutzen und Zweckmäßigkeit, in Frage stellen. Aussagen wie z.B. die, dass eine stärkere Fokussierung auf die Bürokratiekosten auch ohne SKM und damit einfacher möglich sei (Spz. III, V) – z.B. durch eine einfache Änderung der GGO –, werden als fundamentale Kritik und damit als geringe Akzeptanz für das SKM interpretiert.

Kritik am Nutzen-Kosten-Verhältnis wurde reichlich geübt, vor allem von den Ressorts, denen durch die SKM-Bestandsmessung bescheinigt wurde, dass ihre Rechtsbereiche weniger Bürokratiekosten verursachen, als in der Vergangenheit angenommen wurde:

„Das (die Pflicht zur SKM-Schätzung, AK) führt dazu, dass in einigen Rechtsetzungsvorhaben für marginale Bürokratiekosten im Bereich von unter 100.000 € sehr umfangreiche Ausführungen zu den Bürokratiekosten zu finden sind. Hier stehen Aufwand und Ertrag sowie die Gewichtung, die Bürokratiekosten dann in den offiziellen Texten einnehmen, in keinem vernünftigen Verhältnis mehr.“ (Spz. IV)

„Wenn man politische Ziele erreichen will, dann darf man manchmal nicht auf Kosten kucken. Das kostet manchmal viel Geld. Manchmal hat einiges, was Geld kostet, allerdings auch positive Nebeneffekte. (...) Das ist auch ein Problem des SKM, dass hier nur die Kosten berechnet werden und nicht der Nutzen.“ (Spz. III)

Weitere prinzipielle Kritik wird an der SKM-Methodik geäußert. Ein erster Kritikpunkt knüpft an die Sowieso-Kosten-Thematik an, die bereits in Kap. 3.3 dargestellt wurde. So

enthalte z.B. die Quantifizierung der Bürokratiekosten „zu viele unsichere Parameter und methodische Fragestellungen“ (Spz. IV). Damit ist gemeint, dass nicht immer genau ermittelt werden könne, inwieweit die Bürokratie tatsächlich durch den Gesetzgeber entstünde bzw. inwieweit durch Ineffizienzen bei den Unternehmen. Als Beispiele dafür wurden die Durchführung einfachster Tätigkeiten durch den Geschäftsführer sowie übertriebene betriebliche Kontrollmechanismen bei Durchführungen von Zahlungen, die zur Umsetzung des Gesetzes nicht erforderlich sind, angeführt. Auch in folgendem Zitat werden die Entlastungspotenziale des SKM grundlegend in Zweifel gezogen:

„Teilweise sind diese Kosten auch nur fingiert auf dem Papier, und keiner in der Wirtschaft merkt eine Kostenersparnis.“ (Spz. III)

Ähnlich argumentiert auch Spz. VI, der anmerkte, dass eine hohe Gesamtsumme an Bürokratiekosten nicht zwangsläufig hohe Kosten für das einzelne Unternehmen bedeute, denn oftmals sei es die hohe Fallzahl, die die Gesamtbelastung bestimme. Eine Vereinfachung der entsprechenden IP verringere deshalb zwar die Gesamtsumme, sei für die einzelnen Unternehmen jedoch kaum zu spüren, weil sich die bürokratische Belastung im Einzelfall ohnehin minimal darstelle. Zudem sei es weniger die Verwaltung, die Bürokratiekosten verursache, sondern vielmehr die Wirtschaft selbst. Schließlich wären es die Lobbygruppen und Interessenverbände der Wirtschaft, die für jeden Sachverhalt Sonderregelungen forderten und damit auch den anhängigen „Papierkram“ vergrößerten (Spz. IV).

Weitere wesentliche Kritik am SKM besteht darin, dass die Schätzzahlen des ex-ante Verfahrens als „total aus der Luft gegriffen“ (Spz. VI) bezeichnet und als „nichtbelastbare Zahlen“ (ebd.) eingeordnet werden. Begründet wird diese Kritik damit, dass die Kostenschätzungen, zu denen die Spezialisten durch das SKM verpflichtet werden, auf einer sehr unsicheren Datenlage basierten, denn z. T. sei selbst für ein und dieselbe IP die Befolgung durch die Adressaten in jedem Einzelfall völlig verschieden. Zudem wüssten oftmals weder die Verbände noch die Unternehmen selbst, wer wie oft von welcher IP wie stark betroffen sei. Zweitens hätte sich gezeigt, dass die Fachreferate, die versuchten, ihre Schätzungen ehrlich durchzuführen, zwangsläufig hohe Bürokratiekosten ermittelten und dadurch unter politischen Druck gerieten. Weshalb die meisten Referate ihre Kostenschätzungen „runterrechneten“ (Spz. VI) und damit die absolute Zahl letztlich auch wieder verzerrt werde (Spz. VI, VII).

Auch die Quantifizierbarkeit von bürokratischen Lasten, das zentrale Element des SKM, wird von den Spezialisten als unrealistisch und nicht umsetzbar zurückgewiesen:

„Vielleicht wäre es sinnvoller, man würde nicht immer sagen müssen: versucht händeringend irgendwelche Zahlen da rein zu kriegen, auch wenn sie noch so phantasievoll sind. Das ist ja das Problem. Deshalb bin ich ja jetzt auf die nächste Einschätzung gespannt, die die Bürger betrifft: ob ein Millionär oder unser eins einen Behördengang macht, ist ja ein Unterschied an Kosten.“ (Spz. III)

Weiterhin in Frage gestellt wurde der derzeitige Ansatz des SKM, die Bürokratiekosten zunächst nur für die IP der Wirtschaft zu quantifizieren, wie folgender Fall verdeutlicht: Einem Fachreferat eines Bundesministeriums wurde die Aufgabe gestellt, für einen neuen Regelungsentwurf zwei Genehmigungsverfahren zusammenzuführen und damit das Antragsverfahren für den Adressaten zu erleichtern. Dabei spielten auch die Bürokratiekosten eine Rolle, die für beide Verfahren bereits im Rahmen der SKM-Bestandsmessung ermittelt wurden: „Die wesentlichen Teile, die wir hatten, waren bereits gemessen (vom StBa, AK), und das war auch das Problem“ (Spz. V). Der Bestandsmessung war zu entnehmen, dass die Bürokratiekosten für Antrag A fünfzigmal so hoch ausfielen wie die für Antrag B. Zwar wurde in dem zuständigen Fachreferat angenommen, dass beide Anträge unterschiedlich hohe Kosten erzeugen würden, dass diese allerdings so verschieden ausfielen, überraschte die Spezialisten im Fachreferat. Auf Nachfrage des Fachreferats bei StBa stellte sich heraus, dass die Bürokratiekosten beider Anträge mit Hilfe unterschiedlicher Verfahren ermittelt wurden – einmal per Expertenpanel und einmal per Einzelinterviews. Die höheren Bürokratiekosten wurden per Einzelinterviews ermittelt. Die Inkompatibilität beider Zahlen ließ das Fachreferat zwar an der Methodik der Bestandsmessung zweifeln, behinderte zunächst allerdings nicht das neue Regelungsvorhaben. Erst als versucht wurde, durch konkrete Synergien beider Anträge Bürokratiekosten einzusparen (doppelte Erhebungen von Daten zusammenzuführen), ergab sich ein numerisches Problem – schließlich konnten die synergetischen Einsparungen mathematisch nicht höher ausfallen als die Gesamtkosten des Antrags B und wurden somit im Verhältnis zu Antrag A vernachlässigbar klein. Gleichzeitig war abzusehen, dass wesentlich höhere Einsparungen auf Seiten der Verwaltung hätten erzielt werden können, wenn diese Seite denn berücksichtigt worden wäre. Schließlich fiel den Spezialisten auf, dass der bürokratische Aufwand für die Behörden, die die in den Anträgen geforderten IP überprüfen, mindestens genauso groß sei wie der der Unternehmen, die die Anträge ausfüllten. Bezugnehmend auf dieses Beispiel und die Anwendung von SKM äußerte sich Spezialist V wie folgt:

„Wenn ich mit einer Methode zu tun habe, die nur auf einem Auge kuckt, nämlich auf die Kosten für die Unternehmen, und die Kosten für die Allgemeinheit völlig ausklammert, dann sagt mir mein gesunder Menschenverstand: wenn ich irgendwie will, dass das Gesetz eine gewisse Qualität hat, dann kann ich nicht dieses eine Auge überbewerten. (...) Ich halte es (das SKM, AK) für ein sehr populistisches, einseitiges Modell in seiner konkreten Ausarbeitung. Ich denke aber, dass es durchaus Ansätze darin gibt, die zielführend sein könnten. In der einseitigen Handhabung allerdings, in der das im Moment erfolgt, in dieser pseudowissenschaftlichen Methodenhandhabung, die wirklich extrem unprofessionell läuft, sehe ich eigentlich nur den Vorteil, dass die Mitarbeiter der Ministerien eine Sensibilität für diesen Punkt entwickeln. Das bringt sicher viel. Aber ich denke, dass kann man auch mit geringerem Aufwand erreichen. Das jetzige Modell ist so unfertig und so populistisch – also auf kurzen Effekt ausgerichtet –, dass ich da eigentlich keine großen Vorteile dabei sehe.“

Wie unter 7.2.1 von Generalist D bereits andiskutiert, wird das SKM von den Ressorts als fachfremde Aufgabe verstanden und ist damit keineswegs internalisiert. Einen Beleg dieser These liefert das folgende Zitat:

„Das Ziel des Gesetzes gegen Bürokratieabbau abzuwägen, das hieße ja, ein Bürokratieabbau-Gesetz zu machen. Und das ist ja eigentlich nicht Aufgabe unseres Rechtsbereichs.“ (Spz. V)

In den obigen Ausführungen wurde die Kritik der Spezialisten am SKM dargestellt. Das Ziel war nicht, die Argumente der Spezialisten den Argumenten der Generalisten gegenüberzustellen und abzuwägen. Erklärtes Ziel war dagegen, die Kritik der Spezialisten darzustellen und zu bewerten, wie umfassend diese ausfällt. Im Ergebnis handelt es sich hierbei überwiegend um fundamentale Kritik, da diese die Prinzipien des SKM und dessen Zweckmäßigkeit in Frage stellt und ungewöhnlich deutlich geäußert wurde. Weil diese Kritik fundamental ausfällt, kann die Akzeptanz der Spezialisten für das SKM als gering und die Einleitung eines Kulturwandel als unwahrscheinlich eingeschätzt werden. Dass die Akzeptanz für das SKM derzeit gering ausfällt, stimmt auch mit den Einschätzungen der Generalisten aus Kap. 7.2.1 überein.

### **7.2.3 Ausblick: Akzeptanz entwickeln und messen**

Am Ende dieses Kapitels wird ein kurzer Ausblick gegeben. Es wird dargelegt, weshalb die Akzeptanz für das SKM in den nächsten Jahren anwachsen wird und wie diese noch erhöht und quantitativ gemessen werden kann.

Zukünftig wird sich die Akzeptanz für das SKM voraussichtlich erhöhen, weil sich die bislang oft in Zweifel gezogene Qualität der Zahlen aus der Bestandsmessung verbessern wird. Der Grund dafür liegt darin, dass im Laufe der Zeit viele Schätzungen aus der Nullmessung durch die Zahlen aus den ex-ante Schätzungen korrigiert werden. Auch der Kritikpunkt, dass nur die Kosten für die Wirtschaft und nicht jene für die Bürger und die Verwaltung dargestellt würden, wird nichtig, sobald das SKM, wie geplant, auf diese beiden Bereiche ausgeweitet wird. Zudem sollte das SKM-Verfahren an einigen Stellen nachjustiert werden. So könnte z.B. durch eine höhere Bagatellgrenze für die Bürokratiekostenabschätzung der Aufwand des Verfahrens für die Anwender reduziert werden. Ebenso sollte der SKM-Ansatz auch auf die inhaltlichen Folgekosten von Regulierungen ausgeweitet werden. Dadurch würde sich die Überzeugungskraft des SKM erhöhen und das Argument vieler Spezialisten entkräftet (z.B. Spz. VI, VII), dass das Bürokratieverständnis des SKM realitätsfern sei und die Kosten, die die Adressaten eigentlich belasten, gar nicht berücksichtigt würden.

Um ein gefestigtes Urteil über den Indikator Akzeptanz fällen zu können, sollte in der Zukunft eine repräsentative Studie durchgeführt werden, wie das bereits in den Niederlanden geschehen ist (IOO 2005). Dort wurde untersucht, ob die Verwaltungsmitarbeiter das SKM-Verfahren bereits internalisiert haben. Die niederländische Studie basierte auf einer umfassenden quantitativen Erhebung, bei der 544 Spezialisten aus den Ministerien befragt wurden. Eine Internalisierung, die einen Kulturwandel abbilden soll, wurde anhand von drei Kriterien gemessen: 1. dem Wissen, das die Spezialisten über administrative Lasten besitzen, 2. ihrer Einstellung gegenüber dem Bürokratieabbau, 3. ihrem alltäglichen Verhalten im Umgang mit Bürokratie und Regulierung. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass 2005 in den Niederlanden noch keine Internalisierung des SKM-Verfahrens und damit noch kein Kulturwandel stattgefunden hatte. Das Wissen der durchschnittlichen Verwaltungsmitarbeiter über administrative Lasten betrug 62% (das Wissen der besten 10% der Befragten lag bei 85%). Außerdem zeigte nur knapp die Mehrheit der Spezialisten (51%) eine positive Einstellung gegenüber dem Bürokratisierungsproblem und nur 26% ein positives Verhalten im alltäglichen Umgang mit bürokratischen Belastungen. Nun fand diese Untersuchung bereits 2005 statt – damit nur zwei Jahre nach Einführung des SKM in den Niederlanden und vielleicht etwas verfrüht. Ein Kulturwandel jedoch ist ein langwieriger Prozess. Dennoch ist es interessant, kulturelle Veränderungen zu beobachten und bereits einzelne Etappen zu evaluieren. Deshalb empfehle ich für den deutschen Fall, eine solche Studie 2011



durchzuführen, nachdem das 25%-Abbauziel erreicht worden ist. Zu diesem Zeitpunkt wird das ex-ante Verfahren dann bereits vier Jahre angewandt worden sein, und es wäre interessant zu untersuchen, wie und ob sich neben der quantitativen Zielerfüllung der Bürokratiekostenreduzierung auch die Regulierungskultur gewandelt hat.

### **7.3 Zwischenergebnis**

Forschungsfrage zwei muss anhand der Untersuchungen aus Kap. 7 zweigeteilt werden und wird wie folgt beantwortet: Der Prozesswandel, der durch das SKM im Gesetzgebungsprozess entsteht, kann als erfolgreich vollzogen und mit gut bewertet werden. Die Weichen für einen Kulturwandel wurden dagegen, gemessen an den Erfolgskriterien des Change Managements, (noch) nicht entscheidend gestellt. Fraglich ist auch, ob das SKM und dessen begrenzter Ansatz der Fokussierung auf die Informationspflichten von Regelungen überhaupt dazu in der Lage sein kann, ein so ambitioniertes und umfassendes Anliegen wie einen Kulturwandel einzuleiten. Auch die Untersuchung der Akzeptanz – als zentraler Indikator des Wandels –, die die Spezialisten gegenüber dem SKM aufbringen, kommt zu dem Schluss, dass große Skepsis herrscht und eine baldige Internalisierung des Verfahrens unwahrscheinlich ist.

## **8. Zusammenfassung der Ergebnisse**

### **8.1 Stärkung der Generalisten**

Forschungsfrage eins lautete wie folgt: Wurden durch die Einführung des SKM die Regulierungsskeptiker („Generalisten“) in der Ministerialverwaltung gestärkt? Diese Frage kann mit „ja“ beantwortet werden. Die Stärkung zeigt sich in Veränderungen der Variablen Macht, Argumente und Aufmerksamkeit zu Gunsten der Generalisten. Die Variable Ressourcen wird dagegen ambivalent bewertet.

#### **8.1.1 Ressourcen**

Mit Einführung des SKM hat sich die Ausstattung der Generalisten mit Ressourcen auf zentraler Ebene verbessert, auf dezentraler Ebene allerdings verschlechtert. Da keine Zahlen über die finanzielle Ausstattung der Generalisten vorliegen, wurde deren Personalausstattung und Organisation im europäischen Vergleich analysiert. Durch die Schaffung zweier

zusätzlicher generalistischer Organisationseinheiten – des Sekretariats des Normenkontrollrats und der Geschäftsstelle Bürokratieabbau –, hat sich die Zahl der Generalisten auf Arbeitsebene um knapp 20 erhöht. Mit der Einsetzung des NKR als unabhängige SKM-Monitoring-Einheit entspricht Deutschland als einziges Land dem Vorbild der Niederlande und damit den *best-practice* Kriterien der OECD. Auch die SKM-Steuerungseinheit, Geschäftsstelle Bürokratieabbau, ist im europäischen Vergleich personell überdurchschnittlich gut aufgestellt. Allerdings könnte z.B. die GBü weiter gestärkt werden, indem deren Existenz an keine Frist gebunden und ihr ein eigener fester Mitarbeiterstamm zur Verfügung gestellt würde. Die personelle Situation der Generalisten in den Ressorts (dezentrale SKM-Steuerung) hat sich dagegen mit Einführung des SKM nicht verbessert, sondern eher verschlechtert.

### 8.1.2 Macht

Die Machtposition der Generalisten gegenüber den Spezialisten hat sich mit der Einführung des SKM klar verbessert. Die größte Bedeutung kommt dabei dem NKR zu, der die Rolle des *watchdogs* einnimmt und neue Regelungsvorhaben der Bundesregierung mit Bezug auf deren Bürokratiekosten kommentiert. Zwar besitzt der NKR kein formales Vetorecht, mit dem er bürokratielastige Regelungsentwürfe verhindern könnte, er kann jedoch eine Stellungnahme, die von keinem anderen Akteur abgeändert werden kann, zu jeder Vorschrift abgeben. Diese Stellungnahme erreicht zunächst das Bundeskabinett und anschließend auch den Deutschen Bundestag, wodurch eine Transparenz geschaffen wird, die es den Abgeordneten und der Öffentlichkeit ermöglicht, kritische Fragen zu bürokratielastigen Normen an die Bundesregierung zu richten. Durch die Stellungnahmen des NKR entsteht zum einen ein großer Rechtfertigungsdruck für die Ressorts und deren kostspielige Regulierungen. Zum anderen entsteht ein Mehraufwand für die Ressorts, weil diese zu kritischen Stellungnahmen des NKR eigene Gegenstellungen formulieren müssen. Beide Punkte verschaffen dem NKR ein informelles aufschiebendes Veto, durch das der NKR den Gang der Gesetzgebung verzögern kann. Zudem haben die Stellungnahmen des NKR in der Praxis tatsächlich auch Auswirkungen auf die Ausgestaltung von Regulierungen. Dies zeigte sich dadurch, dass einzelne Spezialisten dazu angehalten waren, ihre Regelungsentwürfe zu überarbeiten, nachdem die Stellungnahme des NKR kritisch ausfiel.

### **8.1.3 Argumente**

Mit der Einführung des SKM wurde den Generalisten ein neues, schlagkräftiges Argument für deren Auseinandersetzungen mit den Spezialisten geliefert – die Bürokratiekosten. Die Bürokratiekosten entsprechen den klassischen Kriterien eines regulierungsskeptischen Arguments, weil diese nicht auf den Nutzen, sondern auf die Kosten von Regulierungen abstellen und Letztere als eine anschauliche Zahl abbilden. In einigen Fällen haben die SKM-Zahlen dazu geführt, dass bürokratiearme Regulierungsalternativen umgesetzt wurden, die zwar schon seit jeher existierten, allerdings bislang kein gewichtiges Argument zur Durchsetzung auf ihrer Seite hatten. Die Analyse hat gezeigt, dass das Argument der Bürokratiekosten in den Diskussionen um mehr oder weniger Regulierung von den Generalisten gegenüber den Spezialisten erfolgreich verwandt wurde. Ebenso gab es jedoch auch Fälle, in denen Spezialisten die Bürokratiekosten dazu nutzten, eigene Vorschläge gegenüber den Vorschlägen anderer Spezialisten oder der politischen Führung zu stärken oder deren Vorschläge zu unterminieren. Tendenziell werden die Bürokratiekosten immer von dem Akteur angeführt, der den Vorschlag mit den geringsten bürokratischen Belastungen eingebracht hat. Sie sind damit ein wichtiges Instrument zum Bürokratieabbau, unabhängig davon, welcher Akteur die Bürokratiekosten strategisch instrumentalisiert. Dass die Spezialisten durch die Darstellung der Bürokratiekosten in der Regel geschwächt werden, wird durch deren Versuche belegt, sich der Darstellungspflicht zu entziehen oder die Kosten klein zu rechnen.

### **8.1.4 Aufmerksamkeit**

Mit Einführung des SKM hat sich die politische Aufmerksamkeit für den Bereich des Bürokratieabbaus vergrößert. Mehr Aufmerksamkeit bedeutet geringere Chancen für die Spezialisten, sich den generalistischen Zielen wie Bürokratieabbau und bessere Regulierung zu entziehen. Dass sich die Aufmerksamkeit für den Bereich des Bürokratieabbaus mit Einführung des SKM im Kanzleramt und im Bundesinnenministerium<sup>26</sup> erhöht hat, wurde anhand der gestiegenen Zahl der Pressemitteilungen in beiden Behörden gezeigt. Schließlich geben die Pressemitteilungen eines Ministeriums Aufschluss darüber, woran im Ministerium gerade gearbeitet wird. Dass sich die Zahl der Pressemitteilungen im Bereich Bürokratieabbau

---

<sup>26</sup> Das BMI war in der Vergangenheit federführend für den Bereich Bürokratieabbau zuständig, das BK besitzt gegenwärtig die Federführung für das SKM.

mit der Einführung des SKM verdoppelt hat, belegt demzufolge, dass sich auch der Arbeitsschwerpunkt im BK und im BMI zu Gunsten des Bürokratieabbau-Bereichs verschoben hat. Zudem wurde dargestellt, dass das Interesse der Politik am SKM seit dessen Einführung stabil geblieben ist, weil die Beschäftigung im Deutschen Bundestag mit den Themen Bürokratiekosten und SKM zwischen Januar 2006 und März 2008 nicht abgenommen hat.

## **8.2 Weichenstellung Kulturwandel**

Forschungsfrage zwei lautete wie folgt: Wurden mit der Einführung des SKM bereits die Weichen für einen Kulturwandel in der Verwaltung gestellt? Diese Frage muss verneint werden. Die Einleitung eines Kulturwandels hält nicht den Erfolgsfaktoren des Change Managements stand, und auch die geringe Akzeptanz der Spezialisten für das SKM lässt nicht auf einen Bewusstseinswandel schließen.

### **8.2.1 Kulturwandel am Maßstab des Change Managements**

Der Prozesswandel kann, gemessen an den *best-practice* Kriterien des Change Managements, durchaus als gelungen bezeichnet werden: die Mitarbeiter wurden geschult, die Kommunikation zwischen Spezialisten und generalistischen Unterstützungseinheiten funktioniert, Fach-Promotoren wurden eingesetzt. Gleiches kann für den Kulturwandel allerdings nicht konstatiert werden. Es existieren keine Vision und keine Leitbilder, die den Mitarbeitern anzeigen, wohin sich die Regulierungskultur entwickeln soll. Stattdessen wird das SKM defensiv als ein Instrument kommuniziert, welches Rechtsvorschriften (nur) handwerklich verbessern soll. Dadurch werden mögliche kognitive Wirkungen, die das SKM langfristig entfalten könnte, nicht systematisch in den Vordergrund gerückt. Unabhängig von der Wahl der besten Kommunikationsstrategie bleibt allerdings die Frage offen, ob das SKM und dessen begrenzter nur auf die Informationspflichten fokussierter Ansatz überhaupt das Potenzial besitzt, einen umfassenden Kulturwandel einzuleiten.

### **8.2.2 Akzeptanz als Indikator des Wandels**

Die Untersuchung der Akzeptanz, welche die Spezialisten dem SKM derzeit entgegenbringen, unterstützt zudem die Aussage, dass ein Kultur- bzw. Bewusstseinswandel bei den

Regulierern noch nicht eingesetzt hat. Die Spezialisten unterstützen das Ziel, Bürokratie abzubauen, solange es abstrakt bleibt. Sobald dieses Ziel allerdings mit den Fachinteressen der Spezialisten kollidiert, schwindet die Unterstützung. So wird zwar das Ziel des SKM, Bürokratiekosten zu reduzieren, begrüßt, wenn allerdings die Bürokratiekosten der „eigenen“ Regulierungen in den Mittelpunkt rücken, wird auf die geringe Aussagekraft des SKM verwiesen sowie dessen Methodik und Kosten-Nutzen-Verhältnis kritisiert. Dieses Verhalten ist aus Sicht der Spezialisten durchaus rational, zeugt allerdings nicht von einem Umdenken – einem Kulturwandel – bei den Regulierern, wie er von der Führung in vereinzelt politischen Reden zu diesem Thema mit Schlagworten wie „Offenheit für Fachfremdes“ oder „stärkeres Kostenbewusstsein“ beschrieben wurde.

### **8.3 Fazit**

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass das SKM einen wichtigen Beitrag zum Bürokratieabbau (bessere Regulierung) leistet und auch noch zukünftig leisten können wird, weil es die Regulierungsskeptiker gegenüber den Regulierungsbefürwortern stärkt. Allerdings darf das politische Interesse am SKM nicht zurückgehen, und der Geltungsbereich des SKM muss ebenso auf die Bereiche „Bürger“ und „Verwaltung“ ausgedehnt werden. Zudem sollte die Ressourcen-Ausstattung der Generalisten in den Ressorts verbessert und die Geschäftsstelle Bürokratieabbau dauerhaft organisiert werden. Um einen Wandel der Regulierungskultur einzuleiten, sollte das Bürokratiekosten-Verständnis ausgeweitet werden und auch die inhaltlichen Folgekosten von Regulierungen mit einbeziehen. Dadurch würde der Bürokratiekostenabbau um die materielle Dimension vervollständigt und könnte offensiver gegenüber den Spezialisten kommuniziert werden – wodurch wiederum ein umfassender Kulturwandel wahrscheinlicher würde. Damit Veränderungen bei der Akzeptanz der Spezialisten gegenüber dem SKM gemessen werden können, empfehle ich, im Jahr 2011 nach Erreichung des 25%-Abbauziels eine quantitative Internalisierungs-Studie durchzuführen, wie dies bereits in den Niederlanden geschehen ist.

## Literaturverzeichnis

- Altmaier, Peter (2007): The importance of regulatory reform for Germany. Speech at the International Regulatory Reform Conference Berlin, 10 December 2007.  
[http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/en/media/xcms\\_bst\\_dms\\_23632\\_\\_2.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/en/media/xcms_bst_dms_23632__2.pdf)  
(Stand: 23.06.08).
- Anderson, Gary/Rowley, Charles/Tollison, Robert (1988): Rent Seeking and the Restriction of Human Exchange. In: *Journal of Legal Studies* 17, S. 83-100.
- Armenakis, Achilles/Harris, Stanley/Feild, Hubert (1999): Paradigms in Organizational Change: Change Agent and Change Target Perspectives. In: Golembiewski, Robert (Hrsg.): *Handbook of Organizational Behavior*. New York: Marcel Dekker, S. 631-658.
- Bachert, Robert/Vahs, Dietmar (2007): *Change Management in Nonprofit-Organisationen*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Bankenverband (2004): Weniger ist mehr: Der Staat in neuer Rolle. Rede des Hauptgeschäftsführers und Mitglieds des Vorstandes Bundesverband deutscher Banken Prof. Dr. Manfred Weber vom 08.07.04.  
<http://www.bankenverband.de/presse/index.asp?channel=101417&art=1201&ttyp=1&tid=1619> (Stand: 23.06.08).
- Barthel, Ann/Thomas, Lacy (1987): Predation through Regulation. In: *Journal of Law and Economics* 30, S. 239-264.
- BDA (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände e. V.) (2006): BDA und BDI appellieren an den EU-Sozialministerrat: Einigung auf eine praxistaugliche Lösung für die Korrektur der Arbeitszeitrichtlinie dringend erforderlich. Presseerklärung vom 06.11.06. <http://www.bda-attbildung.de/www/bdaonline.nsf/id/C5CFE3DB6D84415CC125721E003520EA?Open&setprintmode> (Stand: 23.06.08).
- BDI (Bundesverband der Deutschen Industrie e. V.) (2004): BDI zum Bürokratieabbau: Wucherndes Gestrüpp lässt sich nicht mit der Nagelschere beseitigen. Presseerklärung vom 21.04.04.  
[http://www.presseportal.de/pm/6570/548890/bdi\\_bundesverband\\_der\\_dt\\_industrie](http://www.presseportal.de/pm/6570/548890/bdi_bundesverband_der_dt_industrie)  
(Stand: 23.06.08).
- Becker, Gary (1983): A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence. In: *Quarterly Journal of Economics* 98 (3), S. 371-400.

- BEE (Bundesverband Erneuerbare Energie) (2007): BEE zu Klimaschutzprogramm:  
Wichtiges Signal für Bali. Aber: Bundestag muss dringend nachbessern.  
Presseerklärung vom 05.12.07. <http://www.bee-ev.de/presse.php?pr=1190> (Stand:  
23.06.08).
- Bertelsmann Stiftung (2006): Das Standard-Kosten-Modell. Die (an)gemessene  
Bürokratie. Bertelsmann Stiftung 02/2006, Gütersloh.
- Bispinck, Reinhard/Schulten, Thorsten (2008): Aktuelle Mindestlohndebatte:  
Branchenlösungen oder gesetzlicher Mindestlohn? Hans-Böckler-Stiftung, WSI  
Mitteilungen 3/2008.
- BMI (Bundesministerium des Innern) (2005): Initiative Bürokratieabbau. 2.  
Zwischenbericht. Berlin.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/Ohm, Anna (2007): Zehn Jahre Neues  
Steuerungsmodell: eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung. Berlin:  
Ed. Sigma.
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner (2005): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in  
Deutschland : Einführung in die Verwaltungswissenschaft. Wiesbaden: VS.
- Bogumil, Jörg/Schmid, Josef (2001): Politik in Organisationen: Organisationstheoretische  
Ansätze und praxisbezogene Anwendungsbeispiele. Opladen: Leske + Budrich.
- Böhret, Carl/Konzendorf, Götz (2001): Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA):  
Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften. Baden-Baden: Nomos.
- Borstel, Stefan von (2008): SPD drückt beim Mindestlohn aufs Tempo. In: DIE WELT,  
12.01.08, S. 2.
- Buchanan, James/Tullock, Gordon (1975): Polluter's Profits and Political Response: Direct  
Controls versus Taxes. In: American Economic Review 65, S. 39-147.
- Bundesregierung (2005): Gemeinsam für Deutschland. Mit Mut und Menschlichkeit.  
Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD. Berlin.
- Bundesregierung (2006): Kabinettsbeschluss vom 25. April 2006. Programm  
Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung. Berlin.
- Bundesregierung (2007): Bürokratiekosten: Erkennen – Messen – Abbauen. Bericht der  
Bundesregierung 2007 zur Anwendung des Standardkosten-Modells. Berlin.
- Crolly, Hannelore (2007): Neue Wein-Rezepte für Europa. In: DIE WELT, 08.12.07, S.  
12.

- Deutscher Bundestag (2006a): Schriftliche Fragen mit den in der Woche vom 31. Juli 2006 eingegangenen Antworten der Bundesregierung. BT-Drs. 16/2350 vom 04.08.06. Berlin.
- Deutscher Bundestag (2006b): Plenarprotokoll 16/35. Stenografischer Bericht, 35. Sitzung, Berlin, Donnerstag, den 11. Mai 2006. Berlin.
- Deutscher Bundestag (2007): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Birgit Homburger, Martin Zeil, Dr. Karl Addicks, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 16/6493. BT-Drs. 16/6672 vom 09.10.2007. Berlin.
- DIE WELT (2007): EU-Länder finden keinen Konsens über Höchst Arbeitszeit. Vom 06.12.07, S. 9.
- Downs, Anthony (1957): *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.
- DWDS (Das Digitale Wörterbuch der deutschen Sprache des 20. Jh.) (2008): Bürokratie. <http://www.dwds.de/?kompakt=1&sh=1&qu=b%C3%BCrokratie> (Stand: 23.06.08).
- Ehrenstein, Claudia (2007): Mehr Fördermittel für Ökoheizungen. In: DIE WELT, 05.12.07, S. 4.
- Eickhof, Norbert (1995): *Marktversagen, Wettbewerbsversagen, staatliche Regulierung und wettbewerbspolitische Bereichsausnahmen: zur normativen und positiven Theorie ordnungspolitischer Ausnahmeregelungen*. Potsdam: Universitätsverlag.
- Ellwein, Thomas (1994): *Das Dilemma der Verwaltung. Verwaltungsstruktur und Verwaltungsreformen in Deutschland*. Mannheim: B.I.-Taschenbuchverlag.
- Europäische Kommission (2001): *Mandelkern Group on Better Regulation. Final Report*. Brussels.
- Europäische Kommission (2006): „Bessere Rechtsetzung“ – einfach erklärt. Brüssel.
- Europäische Kommission (2008): *Second strategic review of Better Regulation in the European Union*. Brussels.
- Fayol, Henri (1984): *General and Industrial Management*. New York, NY: IEEE Press. (Originaldruck: 1916, „Administration Industrielle et Générale“, Paris).
- Frantz, Janet (2002): Political Resources for Political Terminators. In: *Policy Studies Journal* 30 (1), S. 11-28.
- Geva-May, Iris (2004): Riding the Wave of Opportunity: Termination in Public Policy. In: *Journal of Public Administration Research and Theory* 14 (3), S. 309-333.



- Graw, Ansgar (2007): Die teure Sammelwut des Staates. In: DIE WELT, 25.10.07.
- Grether, Thomas (2005): Weniger Bürokratie in Deutschland wagen. Warum die administrative Belastung von Unternehmen gesenkt werden muss / Messverfahren übt über Kostenoffenlegung öffentlichen Druck aus. Bertelsmann Stiftung 12/2005.
- Gullick, Luther/Urwick, Lyndall (1937): Papers on the Science of Administration. New York: Inst. of Public Administration.
- handwerk-magazin (1987): Die Bürokratie wird abgebaut. Interview mit Horst Waffenschmidt. In: handwerk-magazin, 2.
- Hertin, Julia/Turnpenny, John/Jordan, Andrew/Nilsson, Mans/Russel, Duncan/Nykvist, Björn (2007): Rationalising the Policy Mess? Ex ante policy assessment and the utilisation of knowledge in the policy process. Forschungsstelle Für Umweltpolitik. Freie Universität Berlin. FFU-report 03-2007.
- Hill, Hermann (2007): Recht als Geschäftsmodell. Von Better Regulation zu New Regulation. In: Die Öffentliche Verwaltung, 19, S. 809-819.
- Hofstede, Geerd (1980): Culture's Consequences. International Differences in Work-Related Values. Beverly Hills/London: Sage Publ.
- IHK Berlin (Industrie- und Handelskammer Berlin) (2003): Bürokratie lähmt Berliner Unternehmen. April 2003.  
[http://www.berlin.ihk24.de/share/bw\\_archiv/bw2003/0304006.htm](http://www.berlin.ihk24.de/share/bw_archiv/bw2003/0304006.htm) (Stand: 23.06.08).
- IOO (Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven) (2005): Internalisation of Administrative Burdens. Co-ordinating report. Leiden, August 2005.
- IW (Institut der Deutschen Wirtschaft) (2006): Entbürokratisierung als Aufgabe für die neue Legislaturperiode. Thesenpapier. Köln.
- Jann, Werner (2000): Verwaltungskulturen im internationalen Vergleich. Ein Überblick über den Stand der empirischen Forschung. In: Die Verwaltung – Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaft, 33 (3), 325-349.
- Jann, Werner/Jantz, Bastian (2008): Bürokratiekostenmessung in Deutschland. Eine erste Bewertung des Programms „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“ der Großen Koalition. In: Zeitschrift für Gesetzgebung 23, S. 51-68.
- Jann, Werner/Wegrich, Kai (2003): Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle. In: Schubert, Klaus/Bandelow, Nils (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. München: Oldenbourg, S. 71-103.

- Jann, Werner/Wegrich, Kai (2008): Wie bürokratisch ist Deutschland? Und warum? Generalisten und Spezialisten im Entbürokratisierungsspiel. In: der moderne Staat, Heft 1, 2008, S. 49-72.
- Jann, Werner/Wegrich, Kai/Tiessen, Jan (2007): "Bürokratisierung" und Bürokratieabbau im internationalen Vergleich - wo steht Deutschland? Studie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin.
- Jann, Werner/Wegrich, Kai/Veit, Sylvia (2005): Verfahren und Instrumente erfolgreicher (De-)Regulierung. In: Empter, Stefan/Frick, Frank/Vehrkamp, Robert (Hrsg.): Auf dem Weg zu moderner Regulierung. Gütersloh: Verl. Bertelsmann-Stiftung, S. 47-77.
- Jann, Werner/Wewer, Göttrik (1998): Helmut Kohl und der „schlanke Staat“. Eine verwaltungspolitische Bilanz. In: Wewer, Göttrik (Hrsg.): Bilanz der Ära Kohl: christlich-liberale Politik in Deutschland 1982-1998.
- Jones, Bryan/Baumgartner, Frank (2005): The Politics of Attention: How Government Prioritizes Problems. Chicago: Univ. of Chicago Press.
- Kay, Ronny (2005): Bürokratieabbau in den Niederlanden. Quantitative Verfahren zur Bewertung von bürokratischen Lasten - Eine Analyse des Standard-Kosten-Modells im Kontext der regulierungspolitischen Agenda zur Reduzierung der Informationsbefolgungskosten für Unternehmen. Arbeitspapiere des Lehrstuhls Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation (Heft 1), Universität Potsdam.[http://www.uni-potsdam.de/u/lis\\_verwaltung/onlinepaper/docs/Kay\\_Buerokratiekostenmessung.pdf](http://www.uni-potsdam.de/u/lis_verwaltung/onlinepaper/docs/Kay_Buerokratiekostenmessung.pdf) (Stand: 23.06.08).
- Kayser, Gunter/Clemens, Reinhard/Schorn, Michael/Wolter, Hans-Jürgen (2004): Bürokratiekosten kleiner und mittlerer Unternehmen. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit. Institut für Mittelstandsforschung. Bonn.
- Klepper, Carl (2005): Bürokratieabbau in Deutschland. Versinkt unsere Zukunft im Regelsumpf? Stiftung Marktwirtschaft. Argumente zu Marktwirtschaft und Politik, Nr. 91, Juli 2005.
- Klijn, Erik-Hans (1999): Policy Networks: An Overview. In: Kickert, Walter/Klijn, Erik-Hans/Koppenjan, Joop (Hrsg.): Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector. London : SAGE Publ., S. 14-34.
- König, Klaus/Füchtner, Natascha (2000): "Schlanker Staat" - eine Agenda der Verwaltungsmodernisierung im Bund. Baden-Baden: Nomos.

- Kotter, John (1996): *Leading change*. Boston, Mass.: Harvard Business School Press.
- Krüger, Wilfried (1998): *Management permanenten Wandels*. <http://www.erato.fh-erfurt.de/wi/portrait/prof/steude/dokumente/Vertiefung%20Nachhaltigkeit.pdf> (Stand: 23.06.08).
- Küpper, Willi/Ortmann, Günther (1988): *Mikropolitik: Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen*. Opladen: Westdt. Verl.
- Lammert, Norbert (2007): *The Role of Parliament in Regulatory Reform*. Dinner Speech at the International Conference of the Bertelsmann Foundation on 10 December 2007 in Berlin. [http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/en/media/xcms\\_bst\\_dms\\_23769\\_\\_2.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/en/media/xcms_bst_dms_23769__2.pdf) (23.06.08).
- Lewin, Kurt (1947): *Group Decision and Social Change*. In: Newcomb, Theodore/Hartley, Eugene (Hrsg.): *Readings in Social Psychology*. New York: Holt, S. 330-344.
- Ludewig, Johannes (2007): *Es geht um eine neue Gesetzgebungskultur*. In: *Berliner Republik* 2/2007.
- Maloney, Michael/McCormick, Robert (1982): *A Positive Theory of Environmental Quality Regulation*. In: *Journal of Law and Economics* 25, S. 99-124.
- March, James/Simon, Herbert (1993): *Organizations*. Cambridge, Mass.: Blackwell.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz (1973): *Planungsorganisation: Die Diskussion um die Reform der Regierung und Verwaltung des Bundes*. München: Piper.
- Mayntz, Renate (1980): *Wissenschaftliche Auswertung Gesetzgebung und Bürokratisierung. Sachverständigenanhörung zu Ursachen einer Bürokratisierung in der öffentlichen Verwaltung sowie zu ausgewählten Vorhaben zur Verbesserung des Verhältnisses von Bürger und Verwaltung*. Bundesministerium des Innern: Bonn.
- Milleker, Erich (2007): *Quality of Legislation – German Views. Better Regulation in Germany: Regulatory Review and Impact Assessment – The Role of the Federal Ministry of the Interior*, 30. März 2007. [http://ec.europa.eu/dgs/legal\\_service/seminars/de\\_milleker.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/seminars/de_milleker.pdf) (Stand: 23.06.08).
- Müller, Jürgen/Vogelsang, Ingo (1979): *Staatliche Regulierung: Regulated Industries in den USA und Gemeinwohlbindung in wettbewerblichen Ausnahmereichen in der Bundesrepublik Deutschland*. Baden-Baden: Nomos.
- Müller, Uwe (2007): *Mindestlohn gefährdet eine Million Arbeitsplätze*. In: *DIE WELT*, 10.12.07, S. 1, 3.

- Niskanen, William (1974): *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago, Ill.: Aldine.
- NKR (Nationaler Normenkontrollrat) (2007a): *Kostenbewusstsein stärken. Für eine bessere Gesetzgebung. Jahresbericht 2007 des Nationalen Normenkontrollrats*. September 2007. Berlin.
- NKR (2007b): *NKR-info. Newsletter des Nationalen Normenkontrollrats*. Nr. 3/2007.
- NKR (2007c): *Internationale Erfahrungen beim Bürokratieabbau. Analyse der Bürokratieabbauprozesse und Reduzierungsmaßnahmen in den Niederlanden, Großbritannien und Dänemark*. Juni 2007. Berlin.
- NKR (2008): *Monitor Bürokratiekosten der Wirtschaft*. Webseite.  
<http://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/MonitorBuerokratiekosten/monitor-buerokratiekosten.html> (Stand: 23.06.08).
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (1997): *The OECD Report on Regulatory Reform: Synthesis*. Paris.
- OECD (2000): *Reducing the Risk of Policy Failure: Challenges for Regulatory Compliance*. Paris.
- OECD (2002): *From Interventionism to Regulatory Governance*. Paris.
- OECD (2004): *OECD-Prüfungen im Bereich Regulierungsreform. Deutschland – Konsolidierung der wirtschaftlichen und sozialen Erneuerung*. Paris.
- OECD (2005): *OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*. Paris.
- OECD (2007): *Administrative Simplification in the Netherlands*. Paris.
- OECD (2008): *Regulatory Reform*. Webseite.  
[http://www.oecd.org/topic/0,3373,en\\_2649\\_37421\\_1\\_1\\_1\\_1\\_37421,00.html](http://www.oecd.org/topic/0,3373,en_2649_37421_1_1_1_1_37421,00.html)  
(Stand: 23.06.08).
- Olson, Mancur (1982): *The Rise and Decline of Nations: Economic Growth, Stagflation and Social Rigidities*. New Haven, Conn.: Yale Univ. Press.
- Peltzman, Sam (1988): *Toward a More General Theory of Regulation*. In: Stigler, George (Hrsg.): *Chicago Studies in Political Economy*. Chicago: Univ. of Chicago Press, S. 234-266. Zugleich 1976, in: *Journal of Law and Economics* 19 (2), S. 211-240.
- Peltzman, Sam (1989): *The Economic Theory of Regulation after a Decade of Deregulation*. *Brooking Papers on Economic Activity*, S. 1-41.
- Plag, Martin (2007): *Veränderungsmanagement in Bundesministerien: eine empirische Untersuchung auf Basis multipler Fallstudien*. Wiesbaden: Dt. Univ.-Verl.

- Posner, Richard (1974): Theories of economic regulation. In: *Bell Journal of Economics and Management Science* 5 (2), S. 335-358.
- Powell, Walter/DiMaggio, Paul (1991): Introduction. In: Dies. (Hrsg.): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: Univ. of Chicago Press, S. 1-38.
- Peters, Guy (1998): Policy Networks: Myth, Metaphor and Reality. In: Marsh, David (Hrsg.): *Comparing Policy Networks*. Buckingham; Philadelphia: Open Univ. Press, S. 21-32.
- Polke-Majewski, Karsten (2006): Warten auf mehr Freiheit. In: *DIE ZEIT*, 14.02.2006.
- Pressman, Jeffrey/Wildavsky, Aaron (1973): *Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press.
- Ragnitz, Joachim/Thum, Marcel (2007): Zur Einführung von Mindestlöhnen: Empirische Relevanz des Niedriglohnssektors. *ifo Schnelldienst* 60 (10).
- Redaelli, Claudio (2005): Diffusion without convergence: how political context shapes the adoption of regulatory impact assessment. In: *Journal of European Public Policy* 12, S. 924-943.
- Reichard, Christoph (1998): Zur Naivität aktueller Konzepttransfers im deutschen Public Management. In: Edeling, Thomas/Jann, Werner/Wagner, (Hrsg.): *Öffentliches und privates Management*. Opladen: Leske + Budrich, S. 53-70.
- Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ (1998): *Abschlußbericht Band 1*. Bonn.
- Schattschneider, Elmer (1960): *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. New York: Holt, Rinken and Winston.
- Schäuble, Wolfgang (2007): *Bessere Rechtsetzung als politische Führungsaufgabe*. Rede von Bundesminister Dr. Wolfgang Schäuble bei der dbb-Tagung "Weniger Bürokratie und besseres Recht - Signale für einen erneuerten Bürgerstaat" vom 14.05.2007. [http://www.verwaltung-innovativ.de/cln\\_046/nn\\_684684/DE/Presse/Reden/RedenArchiv/2007/20070514-Schaeuble-Bessere-Rechtsetzung-als-politische-Fuehrungsaufgabe-Rede.html](http://www.verwaltung-innovativ.de/cln_046/nn_684684/DE/Presse/Reden/RedenArchiv/2007/20070514-Schaeuble-Bessere-Rechtsetzung-als-politische-Fuehrungsaufgabe-Rede.html) (23.06.08).
- Schneider, Volker (1992): Informelle Austauschbeziehungen in der Politikformulierung. Das Beispiel des Chemikaliengesetzes. In: Benz, Arthur/Seibel, Wolfgang (Hrsg.): *Zwischen Kooperation und Korruption. Abweichendes Verhalten in der Verwaltung*. Baden-Baden: Nomos, S. 111-133.

- Schreyögg, Georg/Noss, Christian (2000): Von der Episode zum fortwährenden Prozeß. Wege jenseits der Gleichgewichtslogik im organisatorischen Wandel. In: Schreyögg, Georg/Conrad, Peter (Hrsg.): Organisatorischer Wandel und Transformation. Wiesbaden: Gabler, S. 33-62.
- Schridde, Henning (2004): Die wandelfähige Verwaltung – Ansätze, Konzepte und Widersprüche. Institut für Politische Wissenschaft, Abteilung Sozialpolitik und Public Policy. <http://aspp.jhpc.de/layout/set/print/content/view/full/509/> (Stand: 23.06.08).
- Scott, Richard/Meyer, John (1994): Developments in Institutional Theory. In: Dies. (Hrsg.): Institutional Environments and Organizations: Structural Complexity and Individualism. Thousand Oaks: Sage, S. 1-8.
- Seibel, Wolfgang (1986): Entbürokratisierung in der Bundesrepublik Deutschland. In: Die Verwaltung, Heft 2, S. 137-162.
- Senge, Konstanze/Hellmann, Kai-Uwe (2006): Einführung in den Neo-Institutionalismus. Wiesbaden: VS.
- Simon, Herbert (1991): Bounded Rationality and Organizational Learning. In: Organization Science 2, S. 125 – 134.
- Simon, Herbert (1997): Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations. New York: Free Press. (Originaldruck: 1945).
- Sobania, Katrin (2003): Die politische Ökonomik der Deregulierung: eine Untersuchung am Beispiel der Sektoren Telekommunikation, Straßen- und Schienengüterverkehr sowie Landwirtschaft. Frankfurt a. M.: Lang.
- Sonnabend, Lisa (2007): Seehofers Kampf für den Zuckerwein. Artikel vom 18.12.07. <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,524073,00.html> (Stand: 23.06.08).
- Speier-Werner, Petra (2006): Public Change Management : Erfolgreiche Implementierung neuer Steuerungsinstrumente im öffentlichen Sektor. Wiesbaden: Dt. Univ.-Verl.
- Staatssekretärsausschuss Bürokratieabbau (2008): Zwischenbericht des Staatssekretärsausschusses Bürokratieabbau an das Bundeskabinett. Sachstand über das Regierungsprogramm „Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung“. April 2008, Berlin.
- Statistisches Bundesamt (2006): Einführung des Standardkosten-Modells. Methodenhandbuch der Bundesregierung. August 2006, Wiesbaden.
- Stigler, George (1971): The Theory of Economic Regulation. In: Bell Journal of Economics and Management Science 2 (1), S. 3-21.

- Stolzenberg, Kerstin/Heberle, Krischan (2006): Change Management. Veränderungsprozesse erfolgreich gestalten – Mitarbeiter mobilisieren. Heidelberg: Springer.
- Taylor, Frederick (1998): The Principles of Scientific Management. Mineola, NY: Dover. (Originaldruck: 1911).
- Tollison, Robert (1991): Regulation and Interest Groups. In: High, Jack (Hrsg.): Regulation: Economic Theory and History. Ann Arbor, Mich.: Univ. of Michigan Press, S. 59-76.
- Ulrich, Peter (1984): Systemsteuerung und Kulturentwicklung. Auf der Suche nach einem ganzheitlichen Paradigma der Managementlehre. In: Die Unternehmung, 4, S. 303-325.
- Unabhängige Kommission für Rechts- und Verwaltungsvereinfachung des Bundes (1987): 1983 – 1987: eine Zwischenbilanz. Bonn.
- Unabhängige Kommission für Rechts- und Verwaltungsvereinfachung des Bundes (1994): Unnötiger Aufwand durch Vorschriften? Bericht und Empfehlungen der Unabhängigen Kommission für Rechts- und Verwaltungsvereinfachung des Bundes zur Entlastung der Unternehmen, Bürger und Verwaltungen von administrativen Pflichten. Bonn.
- Veit, Sylvia (2005): Entpolitisierung staatlicher Regulierungsprozesse durch Gesetzesfolgenabschätzungen? FoJuS-Diskussionspapiere Nr. 3/2005.
- Veit, Sylvia (2008a, im Entstehen): Bessere Rechtsetzung durch Folgenabschätzungen? Eine Analyse von Implementationsunterschieden in Deutschland und Schweden aus neo-institutionalistischer Perspektive. Dissertation, Universität Potsdam.
- Veit, Sylvia (2008b): Versachlichung gesetzgeberischer Entscheidungen durch Folgenanalysen? Eine vergleichende Untersuchung zu Reforminhalten und -ergebnissen in Deutschland und Schweden. In: der moderne staat, Heft 1, 2008, S. 73-98.
- Walgenbach, Peter/Meyer, Renate (2008): Neoinstitutionalistische Organisationstheorie. Stuttgart: Kohlhammer.
- Wallerath, Maximilian (2001): Reformmanagement als verwaltungskultureller Änderungsprozess. In: Kluth, Winfried (Hrsg.): Verwaltungskultur. Baden-Baden: Nomos, S. 9-37.
- Weizsäcker, Carl von (1982): Staatliche Regulierung, positive und normative Theorie. In: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 118 (3), S. 325-343.

- Weber, Max (1980): *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie*. Tübingen: Mohr. (Originaldruck: 1921).
- Wegrich, Kai (2007): *The Administrative Burden Reduction Policy Boom in Europe. Accelerated Policy Learning, Blind Copying or Bureaucratic Politics?* Papier für die EGPA Conference 2007, Madrid, September 2007.
- Wegrich, Kai/Jann, Werner/Shergold, Miriam/van Stolk, Christian (2005): *Wirksamkeit von Sunset Legislation und Evaluationsklauseln. Gutachten im Auftrag der Bertelsmann Stiftung*. [http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-0A000F14-06E6DED6/bst/GutachtenWegrich\\_SunsetLegislation\\_051121.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-0A000F14-06E6DED6/bst/GutachtenWegrich_SunsetLegislation_051121.pdf) (Stand 23.06.08).
- Williamson, Oliver (1974): *The Economics of Discretionary Behavior. Managerial Objectives in a Theory of the Firm*. London: Kershaw.
- Wollmann, Hellmut (1980): *Politik im Dickicht der Bürokratie: Beiträge zur Implementationsforschung*. Opladen: Westdt. Verl.
- Woodward, Joan (1965): *Industrial Organization: Theory and Practice*. London: Oxford Univ. Press.
- Zucker, Lynne (1991): *The Role of Institutionalization in Cultural Persistence*. In: Powell, Walter/DiMaggio, Paul (Hrsg.): *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: Univ. of Chicago Press, S. 83-107.



## Anhang

### Anhang 1: Interviews

Interviews wurden mit Vertretern der folgenden Ressorts und Organisationseinheiten geführt (alphabetisch geordnet):

- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS)
- Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV)
- Bundesministerium der Finanzen (BMF)
- Bundesministerium des Innern (BMI)
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU)
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi)
- Geschäftsstelle Bürokratieabbau des Bundeskanzleramts (GBü)
- Sekretariat des Nationalen Normenkontrollrats

Da allen Interviewpartnern Anonymität zugesagt wurde, werden alle gegebenen Auskünfte so verwandt, dass diese weder mit einer bestimmten Person noch mit einer bestimmten Behörde oder Organisationseinheit in Verbindung gebracht werden. Zudem können die Gesprächsprotokolle nicht an Dritte weitergegeben werden.

Alle 13 Gesprächspartner werden entweder den Kategorien „Generalisten“ oder „Spezialisten“ gemäß der Unterscheidung in Kap. 5 zugeordnet und mittels Buchstaben bzw. römischer Zahlen kodiert. Sie sind im Folgenden entsprechend des Datums des Interviewtages aufgelistet.

<u>Generalisten</u>		<u>Spezialisten</u>	
Gnr. A	07.04.2008	Spz. I	09.05.2008
Gnr. B	11.04.2008	Spz. II	09.05.2008
Gnr. C	18.04.2008	Spz. III	16.05.2008
Gnr. D	24.04.2008	Spz. IV	26.05.2008 <sup>27</sup>
Gnr. E	06.05.2008	Spz. V	04.06.2008
Gnr. F	09.05.2008	Spz. VI	13.06.2008
		Spz VII	13.06.2008

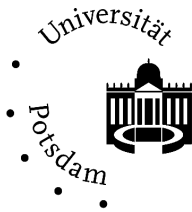
<sup>27</sup> Es hat kein persönliches Interview stattgefunden. Die Fragen wurden schriftlich beantwortet.

## **Anhang 2: Leitfaden Experteninterviews**

1. Wie oft haben Sie bereits Bürokratiekosten ex-ante abgeschätzt?
2. Bitte schildern Sie kurz, wie Sie einen Entwurf für eine Regelung oder Novellierung erstellen. Welche Akteure sind wann beteiligt? Welche Rolle spielen dabei die Bürokratiekosten?
3. Welche Erfahrungen haben Sie mit dem NKR gesammelt bzw. wann kommt es zu einer Zusammenarbeit mit diesem?
4. Worin sehen Sie das Machtpotenzial des NKR? Schließlich besitzt dieser kein Veto gegenüber den Referentenentwürfen, wenn er mit den Bürokratiekostenschätzungen der Entwürfe nicht einverstanden ist.
5. Gibt es Fälle, in denen ein Regelungsentwurf erneut überarbeitet werden sollte, weil dem NKR die Bürokratiekosten zu hoch schienen bzw. die Bürokratiekosten nicht plausibel ausgewiesen waren?
6. Welche Rolle spielen die Bürokratiekosten, wenn diese für eine Regulierung ex-ante geschätzt worden sind? Sind diese dann Gegenstand von Diskussionen mit am Entwurf beteiligten Fachreferaten anderer Ressorts bzw. innerhalb Ihres Hauses? (Inwieweit?)
7. Wie aufwändig ist für Sie die Durchführung der ex-ante Schätzung?
8. Welche Änderungen im SKM-Verfahren würden Sie für sinnvoll halten?
9. Gab es Veranstaltungen in Ihrem Haus, in denen Sie oder Ihre Kollegen der „gesetzgebenden“ Referate die Anwendung des SKM mit Vertretern der Organisationsreferate bzw. der Hausleitung diskutiert haben? Welche Ergebnisse wurden dabei erzielt?
10. Wurden SKM-Schulungen in Ihrem Haus angeboten? Haben Sie an diesen teilgenommen? Warum?
11. Welche Unterstützung haben Sie im Rahmen der Anwendung des SKM und wie werden Sie über Neuerungen/Veränderungen informiert? Inwieweit arbeiten Sie mit den SKM-Ansprechpartnern der Z- bzw. Organisationsreferate zusammen?
12. Gibt es SKM-Ansprechpartner in Ihrer Abteilung? Inwieweit arbeiten Sie mit diesen zusammen?
13. Welche mittel- und langfristigen Ziele sollen gemäß Ihrer Hausleitung durch das SKM erreicht werden?

14. Halten Sie das SKM für ein sinnvolles Instrument, um die Qualität von Normenentwürfen zu verbessern? (Warum?)

### Anhang 3: Fragebogen (Abb. 16)



#### Questionnaire: Organizing the SCM Process

Please check the boxes with an “x” you consider to be appropriate and fill in names and numbers.

0. Which country do you represent?

#### Coordinating the SCM Process:

1. Is there a unit that coordinates the SCM process in your country (that can be compared to the Dutch “IPAL”)?

Yes

No



1.1 If yes, what is its name?

1.2 If yes, how many people work for this unit?

number:

1.3 If yes, is there a high fluctuation among this unit’s workers, which means: do the workers get replaced often?

fluctuation:

high

low



1.4 Do these people permanently work for this unit or are they delegated from other ministries/ organizations for a certain period of time?

“permanently”

delegated



1.5 Is this unit a permanent institution or did the government set a particular point of time when its work is going to end?

permanent

temporary



#### Monitoring the SCM Process

2. Is there a monitoring board (“watchdog”) consulting the government and supporting the SCM process in your country (that can be compared to the Dutch “ACTAL”)?

Yes

No



2.1 If yes, what is its name?

2.2 If yes, how many people work for this board?

number:

2.3 Is this board a permanent institution or did the government set a particular point of time when its work is going to end?

permanent

temporary



3. Is there a working unit supporting the work of the monitoring board (that can be compared to the Dutch “Secretary of ACTAL”)?

Yes

No

3.1 If yes, what is its name?

3.2 If yes, how many people work for this secretary?

number:

3.3 If yes, is there a high fluctuation among this secretary's workers, which means: do the workers get replaced often?

fluctuation:

high

low

3.4 Do these people permanently work for this secretary or are they delegated from other ministries/ organizations for a certain period of time?

"permanently"

delegated

Space for further remarks (if desired):

**Anhang 4: Gesamtdaten Abb. 8**

Im Rahmen der Zeitungsanalyse, deren ermittelte Daten auf den folgenden Seiten in einer Tabelle detailliert dargestellt sind, wurden Politik- und Wirtschaftsteil der Tageszeitung DIE WELT nach aktuellen Regulierungen und Regulierungsvorhaben untersucht (Stand: Dezember 2007). Die Spalten der Tabelle wurden mittels der Informationen ausgefüllt, die in den Artikeln enthalten waren. Wenn noch zusätzliche Informationen recherchiert wurden, um die Tabellenspalten adäquat auszufüllen, wurden die entsprechenden Quellen in den Fußnoten angegeben.

**Zeitungsanalyse „DIE WELT“ – Aktuelle Regulierungen und Regulierungsvorhaben**

Berichte	Regulierung	Stand	Inhalt	Regulierung oder Deregulierung?	Von einzelnen Adressaten gewollt?	Wirtschaft (u. a.) als Adressat?	Sind die Wirtschaftsregulierungen im Interesse einzelner Produzenten/Anbieter?	Datum/Seite
11	Mindestlohn für Postzusteller	beschl	Ab 1.1.2008 gilt für das Sortieren von Briefen ein Mindestlohn von 8 €/h (Ost) bzw. 8,40 €/h (West) und für das Zustellen von Post ein Mindestlohn von 9 €/h (Ost) bzw. 9,80/h (West).	Reg	Ja	Ja (Branche der postzustellenden Unternehmen)	Ja (Deutsche Post AG, der ehemalige Monopolist, forcierte diese Regulierung)	5.12./S. 8, 11, 12 (2x); 6.12./S. 1 (2x), 2, 6; 8.12./S. 8; 10.12./S. 1, 3
5	Einkommenshöchstgrenzen für Manager	Disku	Es wurde öffentlich diskutiert, Einkommenshöchstgrenzen	Reg	Nein	Ja (Unternehmen, branchen-	Nein (Bundesverband der Deutschen Industrie	5.12./S. 8; 6.12./S. 6;

						für Unternehmensmanager festzulegen, weil deren Gehälter z. T. als unmoralisch hoch bewertet wurden. Zudem gäbe es derzeit keinen wirksamen Mechanismus, der einer „Selbstbedienungs“ der Manager Einhalt gebieten würde.				übergreifend)	lehnt diese Regulierung strikt ab.) <sup>28</sup>	10.12./S. 1, 2, 6
4	Klimapaket 2007 der Bundesregierung	beschl		Reg	Ja	Ziel dieser Regulierung ist die verstärkte Nutzung erneuerbarer Energien und die Steigerung der Energieeffizienz. So enthält sie z.B. Subventionen aber auch neue Vorschriften zur Modernisierung von Heizungen und Hausisolierungen. Ebenso sollen nachhaltige Technologien stärker gefördert werden.		Ja (u. a.) (Branche der Produzenten erneuerbarer Energien)	Ja (Bundesverband Erneuerbare Energie e.V. begrüßt das Klimapaket, fordert gleichzeitig jedoch weitere Schritte zur Unterstützung der erneuerbaren Energien.) <sup>29</sup>		5.12./S. 4; 6.12./S. 2, 3, 6	
3	Mindestlohn für weitere Branchen	Disku		Reg	Ja	Nachdem in der Postbranche bereits realisiert, wurde überlegt, einen Mindestlohn, der voraussichtlich nicht unter 7,50 €/h liegen soll, auch in		Ja (Unternehmen verschiedenster Branchen)	Ja (u. a. folgende Wirtschaftsbranchen unterstützen diese Regulierung: die Sektoren Zeitarbeit,		8.12./S. 2; 10.12./S. 1, 6	

<sup>28</sup> <http://www.n24.de/politik/article.php?articleId=177782>; [http://www.manager-magazin.de/unternehmen/artikel/0\\_2828\\_523693\\_00.html](http://www.manager-magazin.de/unternehmen/artikel/0_2828_523693_00.html) (Stand beide: 16.01.2008).

<sup>29</sup> <http://www.bee-ev.de/presse.php?pr=1190> (Stand 16.01.2008).

			anderen Branchen zu etablieren.							Wachdienstleistungen sowie das Entsorgungsgewerbe.) <sup>30</sup>	
2	Legalisierung verdeckter Wohnraumüberwachung	Disku	Eine Regulierung, die es ermöglichen soll, sowohl akustisch als auch per Video Verdächtige ohne deren Kenntnis zu überwachen und diese Informationen vor Gericht zu verwenden.	Reg	Ja (gefordert von der Polizei, um ihre Arbeit effektiver erledigen zu können)	Nein (Polizei)	/	6.12./S. 4; 10.12./S. 2			
2	Liberalisierung der Stammzellenforschung	Disku	Bislang dürfen nur Stammzellen nach Deutschland importiert werden, die bereits vor dem 1.1.2002 im Ausland gewonnen wurden. Dadurch sollte verhindert werden, neue Stammzellen zu Forschungszwecken zu generieren. Es wurde nun diskutiert, ob dieser Stichtag näher an die Gegenwart gelegt werden sollte.	Dereg	Ja	Ja (Forschungsunternehmen)	Ja (u. a. der Verband Forschender Arzneimittelhersteller e. V. unterstützt diese Regulierungsinitiative) <sup>31</sup>	8.12./S. 4; 10.12./S. 2			
2	Pflichtuntersuchungen als Instrument des Kinderschutzes	Disku	Zum Zwecke des Kinderschutzes durch regelmäßige Kontrollen des Wohlbefindens des Kindes werden zwei verschiedene	Reg	Nein (Deutscher Familienverband spricht sich gegen diese Regulierung aus)	Nein (Eltern/Kindärzte)	/	8.12./S. 1,2			

<sup>30</sup> <http://www.n-tv.de/894551.html>; [http://www.welt.de/wirtschaft/article1497446/Noch\\_mehr\\_Branchen\\_wollen\\_einen\\_Mindestlohn\\_.html](http://www.welt.de/wirtschaft/article1497446/Noch_mehr_Branchen_wollen_einen_Mindestlohn_.html) (Stand beide: 16.01.2008).

<sup>31</sup> [http://www.vfa.de/vfa-bio\\_de/aktuell/forschung-mit-embryonalen-stammzellen-weiterhin-erforderlich.html](http://www.vfa.de/vfa-bio_de/aktuell/forschung-mit-embryonalen-stammzellen-weiterhin-erforderlich.html) (Stand 16.01.2008).

2	Senken der Benzinsteuer	Disku	Pflichten diskutiert: die „Ärztspflicht“ (Eltern und Kinder zur Untersuchung einzuladen) und die „Elternpflicht“ (Kinder regelmäßig untersuchen zu lassen). <sup>32</sup>	Dereg	und fordert „Hilfe statt Kontrolle und Generalverdacht“. <sup>33</sup> Der Bundesverband Kinder- und Jugendärzte sieht die Regulierung skeptisch, solange keine zusätzlichen Mittel für die Ärzte bereitgestellt würden.) <sup>34</sup>	Ja (u. a.) (Speditorsbranche) <sup>35</sup>	Ja (Deregulierung z.B. vom Deutschen Speditors- und Logistikverband gefordert.) <sup>36</sup>	6.12./S. 9 (2x)
---	-------------------------	-------	---	-------	---	---	---	-----------------

<sup>32</sup> <http://www.tagesschau.de/inland/kinderschutz10.html> (Stand: 17.01.2008).

<sup>33</sup> <http://www.deutscher-familienverband.de/index.php?id=2624> (Stand: 17.01.2008).

<sup>34</sup> <http://www.kinderaerzteimnetz.de/bvki/pressezentrum/show.php?id=183&nodeid=105> (Stand: 17.01.2008).

<sup>35</sup> Benzinsteuer ist keine klassische Produzentensteuer, sondern eine Verbrauchersteuer. Sie betrifft allerdings im großen Maße auch die Wirtschaft, weil vielen Unternehmen Benzin erwerben müssen. Anschließend fungieren diese Unternehmen wieder als Produzenten, weil sie ein Gut oder eine Leistung anbieten. Die Benzinsteuer hat also eine indirekte Wirkung auf diese Produzenten.

<sup>36</sup> [http://www.focus.de/auto/unterwegs/co2/benzinpreise\\_aid\\_138742.html](http://www.focus.de/auto/unterwegs/co2/benzinpreise_aid_138742.html) (Stand: 19.01.2008).



1	Aussetzen der Besteuerung von Tagesmüttern	Disku	Deshalb stelle Benzin derzeit wieder eine rationale Alternative dar, die eines staatlichen „Anschubs“ bedürfe. Eine neue Regulierung soll die Ungleichbehandlung beenden, dass private Tagesmütter besteuert würden, Tagesmütter öffentlicher Träger allerdings nicht. Aus politischen Gründen, nämlich die Kinderbetreuung zu verbessern und auszubauen, soll diese Regulierung zunächst ausgesetzt werden.	Dereg	Ja	Ja (Tagesmütter)	Ja (Der Bundesverband für Kindertagespflege unterstützt das Aussetzen dieser Regulierung.) <sup>37</sup>	6.12./S. 2
1	BAföG-Erhöhung	Disku	Nachdem das BAföG einmalig erhöht wurde, entstand eine Diskussion darüber, ob langfristig eine weitere, stetige Erhöhung des BAföG festgelegt werden sollte.	Reg	Ja (Das Studentenwerk forderte eine solche Regulierung.)	Nein (Studenten)	/	6.12./S. 2
1	Feinstaubrichtlinie (EU)	beschl	Die Feinstaubrichtlinie wurde im Dez. 2007 beschlossen und fordert u. a. die Einrichtung von „Umweltzonen“ in Großstädten. Ziel der	Reg	Nein	Ja (u. a.) (Motorisierte Dienstleister wie z.B. Handwerker)	Nein (Industrie- und Handelskammer Berlin spricht sich gegen schnelle Umsetzung der	10.12./S. 9

<sup>37</sup> <http://www.tagesschau.de/inland/besteuerung2.html> (Stand: 19.01.2008).

		Regulierung ist die Verbesserung der Atemluft.							Regulierung aus und fordert die maximale Ausschöpfung der Verzögerungsspielräume, die die Richtlinie bietet.) <sup>38</sup>	
1	Förderung der Versorgung von Demenzkranken	beschl	Die Bundesregierung will Modellprojekte zur Verbesserung der Versorgung von Demenzkranken fördern.	Reg	Ja	Ja (Universitäten, Forschungen, Einrichtungen der Gesundheitsversorgung)	Ja (Adressaten haben sich um Projektförderung beworben)	6.12./S. 2		
1	Höchstarbeitszeit (EU)	Disku	EU-weit sollen Höchstarbeitszeiten für Arbeitnehmer festgelegt werden.	Reg	Ja	Ja (Unternehmen, branchenübergreifend)	Ja (Der BDI und die BDA unterstützen diese Regulierung, weil sie gleichzeitig auch eine Unterscheidung zwischen „Ruhezeiten“ und „Arbeitszeiten“ definieren soll.) <sup>39</sup>	6.12./S. 9		
1	Novellierung Erbschaftssteuer	Erarb	Ziel der Novellierung ist es, u. a. vererbtes Betriebsvermögen in Unternehmen geringer zu besteuern und dadurch	Dereg	Ja	Ja (u. a.) (U. a. der „Mittelstand“)	Ja (Mittelstand unterstützt diese Regulierung, fordert allerdings noch	5.12./S. 12		

<sup>38</sup> [http://www.berlin.ihk24.de/servicemarken/presse/presseinfo/pressemitteilungen/Umweltzone\\_11\\_12.jsp](http://www.berlin.ihk24.de/servicemarken/presse/presseinfo/pressemitteilungen/Umweltzone_11_12.jsp) (Stand 19.01.2008).

<sup>39</sup> <http://www.bda-at-bildung.de/www/bdaonline.nsf/id/C5CFE3DB6D84415CC125721E003520EA?Open&setprintmode>; [http://www.bda-online.de/www/bdaonline.nsf/id/24FCD4D899E4C3AFC12573AA0059991F/\\$file/EuroInfo1107.pdf](http://www.bda-online.de/www/bdaonline.nsf/id/24FCD4D899E4C3AFC12573AA0059991F/$file/EuroInfo1107.pdf) (Stand beide: 20.01.2008).

1	Rauchverbot in der Gastronomie (Raucherschutz)	beschl/ Disku	mittelständische Familienbetriebe zu entlasten.	Reg	Nein	Ja (Gastronomie)	Korrekturen, weil ihnen die Entlastung noch nicht weit genug gehe.) <sup>40</sup>  Nein (Deutscher Hotel- und Gaststättenverband e.V. reicht Verfassungsklage gegen die Regulierung ein.) <sup>41</sup>	6.12./S. 4
1	Reduzierung der Schutzzölle (EU)	Erarb	Nachdem bereits Raucher- schutz-Gesetze in den meisten Bundesländern verabschiedet wurden, wird darüber hinaus noch über einen weiteren Schritt, nämlich den Wegfall von Raucherräumen, diskutiert.  EU-Schutzzölle sollen für die verschiedensten Branchen auf ein Minimum reduziert werden. Mehr günstige Importe sollen u. a. die Preise für die Konsumenten sinken lassen.	Dereg	Ja	Ja	Ja (Der Bundesverband des Deutschen Groß- und Außenhandels unterstützt diese Regulierung. Der BDI spricht sich allerdings dagegen aus.)	10.12./S. 10
1	Reinheitsgebot für Wein (EU)	Disku	Die Regulierung soll u. a. vorschreiben, in welchen Lagen Wein angebaut werden darf und welchen Zucker und Traubengehalt Wein aufweisen muss, um als „Wein“ bezeichnet werden zu dürfen.	Reg	Ja	Ja (Winzer)	Ja (Die südlichen EU-Länder unterstützen z.B. ein Nachzuckerungsverbot für EU-Wein.) <sup>42</sup>	8.12./S. 12

<sup>40</sup> [http://www.focus.de/finanzen/steuern/erbschaftsteuer\\_aid\\_118061.html](http://www.focus.de/finanzen/steuern/erbschaftsteuer_aid_118061.html); <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,522500,00.html> (Stand beide: 20.01.2008).

<sup>41</sup> [http://www.deloga-bundesverband.de/home/newspage\\_1857\\_mn1174.html](http://www.deloga-bundesverband.de/home/newspage_1857_mn1174.html) (Stand: 20.01.2008).

<sup>42</sup> <http://www.spiegel.de/politik/ausland/0,1518,524073,00.html> (Stand: 20.01.2008).

1	Schutz vor ausländischen Staatsfonds	Erarb	Regulierung soll Kontrolle von deutschen Unternehmen durch ausländische Staatsfonds beschränken und dadurch nationale Interesse wahren.	Reg	Nein	Ja (Deutsche Aktiengesellschaften)	Nein (Der BDI und die BDA betrachten die Regulierung prinzipiell skeptisch. Für die Unterstützung einer solchen Regulierung definieren beide Verbände hohe Schranken.) <sup>43</sup>	5.12./S. 8
1	Senkung der radioaktiven Emissionen von Kernkraftwerken	Disku	Es wurde festgestellt, dass das Risiko für Kinder, an Leukämie zu erkranken, ansteige, je näher sie an Kernkraftwerken wohnen. Deshalb wurde darüber diskutiert, die radioaktiven Emissionen von Kernkraftwerken stärker zu begrenzen.	Reg	Nein	Ja (Kernkraft-Industrie)	Nein (Das Deutsche Atomforum weist die wissenschaftlichen Ergebnisse als unsolide zurück.) <sup>44</sup>	10.12./S. 2
1	Verlängerung von ALG I	Erarb	Arbeitslosengeld I	Reg	Ja	Nein (arbeitslose Arbeitnehmer)	/	8.12./S. 2

<sup>43</sup> [http://www.bdi-online.de/BDIONLINE\\_INEAASP/iFILE/X1A0C20E06BB44511AF2835B8387EB20B/2F252102116711D5A9C0009027D62C80/PDF/gem%20PM%20mit%20Bankenverband%20und%20GDV-%20ausl.%20Staatsfonds.PDF](http://www.bdi-online.de/BDIONLINE_INEAASP/iFILE/X1A0C20E06BB44511AF2835B8387EB20B/2F252102116711D5A9C0009027D62C80/PDF/gem%20PM%20mit%20Bankenverband%20und%20GDV-%20ausl.%20Staatsfonds.PDF)

<sup>44</sup> [http://www.bda-online.de/www/bdaonline.nsf/id/5B4AC54C7CDC5F2FC1257392003F07B9/\\$file/BDI\\_BDA\\_Bewertung\\_SVR\\_2007\\_08.pdf](http://www.bda-online.de/www/bdaonline.nsf/id/5B4AC54C7CDC5F2FC1257392003F07B9/$file/BDI_BDA_Bewertung_SVR_2007_08.pdf), S. 11 f. (Stand beide: 20.01.2008)

<sup>44</sup> [http://www.kernenergie.de/r2/de/Presse/Pressearchive/DATF/artikel/2007-12-08\\_leukaemiestudie.php?navanchor=1010001](http://www.kernenergie.de/r2/de/Presse/Pressearchive/DATF/artikel/2007-12-08_leukaemiestudie.php?navanchor=1010001) (Stand: 20.01.2008)

Legende zur Tabelle

beschl	Regulierung wurde bereits beschlossen
Disku	Regulierung befindet sich in der Diskussion
Erarb	Regulierung ist in Erarbeitung
Reg	„Regulierung“ (Regulierung bringt höhere Standards mit sich)
Dereg	„Deregulierung“ (Regulierung bringt geringere Standards mit sich)

**Anhang 5: Gesamtdaten Abb. 17**

Die Daten für Abb. 17 wurden ermittelt, indem im Internet-Archiv des BMI<sup>45</sup> und im Internet-Archiv des Bundespresseamts<sup>46</sup> die Pressemitteilungen nach dem Suchbegriff „Bürokratieabbau“ gefiltert wurden.<sup>47</sup> Pressemitteilungen, in denen zwar das Wort „Bürokratieabbau“ enthalten war, die allerdings inhaltlich kaum mit dem Thema zu tun haben, wurden nicht mitgezählt. Die Daten sind im Folgenden dargestellt.

Pressemitteilungen „Bürokratieabbau“, BMI+BK, Gesamtdarstellung

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>BMI</b>	14	19	29	14	10	9	4	9
<b>BK</b>	0	0	0	0	0	0	4	7
<b>BMI+BK</b>	14	19	29	14	19	29	8	16

<sup>45</sup> [http://www.bmi.bund.de/cIn\\_012/nn\\_122754/Internet/Navigation/DE/Service/Suche/sucheKomfortabelNode.html\\_nnn=true](http://www.bmi.bund.de/cIn_012/nn_122754/Internet/Navigation/DE/Service/Suche/sucheKomfortabelNode.html_nnn=true) (Stand: 26.06.2008)

<sup>46</sup> <http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Service/Suche/Functions/FilterFormular;templateId=processForm.html> (Stand: 26.06.08)

<sup>47</sup> Es wurden nur die Pressemitteilungen des Bundeskanzleramts mitgezählt und nicht die der Ressorts.

## Pressemitteilungen BMI, Einzelauflistung

<b>Jahr</b>	<b>Monat</b>	<b>Datum</b>	<b>Titel der Pressemitteilung</b>
<b>2000</b>	Feb	03.02.	Schily: Homepage "Moderner Staat - Moderne Verwaltung" ist ein Erfolg!
		24.02.	Körper : "Bundesregierung prüft 183 Vorschriften zur Lockerung der Zuständigkeit"
	Apr	19.04.	Ministerium diskutiert im Internet mit den Bürgern über Staatsmodernisierung
	Mai	23.05.	Bundesverwaltung liegt mit Initiative Telearbeit voll im Trend
	Jun	22.06.	Moderner Staat - Moderne Verwaltung eröffnet Online-Kontakt zu Behörden
		29.06.	Bundesregierung und Weltbank starten Erfahrungsaustausch zur Verwaltungsmodernisierung
	Jul	07.07.	Großes Interesse an Internet-Kontakt zu Behörden
		26.07.	Verwaltungsmodernisierung auf höchster Ebene
	Aug	07.08.	Verwaltungsmodernisierung im Bundesministerium des Innern und in seinem nachgeordneten Bereich
		23.08.	Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung verbessert die Gesetzgebungsarbeit
		29.08.	Schily-Chat live von der Expo
		29.08.	Moderne Verwaltung auf der CeBIT 2001
	Nov	22.11.	Messbare Erfolge bei der Modernisierung der Bundesverwaltung
	Dez	13.12.	Neue Stufe der Gesetzesfolgenabschätzung: Wirksamkeit und Akzeptanz von Regelungen erhöhen
<b>2001</b>	Mrz	21.03.	Die Bundesverwaltung auf der CeBIT 2001: Effizientes Management von Projektförderungen
		26.03.	Die Bundesverwaltung auf der CeBIT
		27.03.	Vier Gewinner beim eGovernment-Wettbewerb - Preisverleihung auf der CeBIT 2001
	Apr	06.04.	Markt der Möglichkeiten - Innovationen in der Bundesverwaltung
	Mai	03.05.	BundOnline 2005 - eGovernment für eine moderne Verwaltung - Behördenleitertagung
		14.05.	BundOnline 2005- eGovernment für eine moderne Verwaltung"
		30.05.	Moderner Staat - Moderne Verwaltung: Schily und Scharping vereinbaren wegweisende Kooperationen bei Verwaltungsmodernisierung
	Jul	25.07.	Bundeskabinett beschließt nächste Schritte für die Umsetzung von eGovernment
	Aug	20.08.	Politik-digital und Bundesinnenministerium starten Chat-Reihe "Mail to: Moderner Staat"
		24.08.	Bürger werden bei Gesetzentwürfen über das Internet beteiligt
	Sep	12.09.	BundOnline 2005 eröffnet eine neue Dimension für die Bundesverwaltung

		13.09.	Öffentlicher Eink@uf - online noch 2002 vollständig im Internet möglich
	Okt	02.10.	Start des zweiten eGovernment-Wettbewerbs: Jetzt können auch Kommunen mitmachen
		11.10.	Entscheidender Schritt für eine moderne Verwaltung in der Informationsgesellschaft
	Nov	14.11.	Bundesregierung verdoppelt Prämien für gute Ideen
		19.11.	Eröffnung der Messe Moderner Staat 2001: Staatssekretärin Brigitte Zypries schaltet den "Wegweiser Bürgergesellschaft" frei
		28.11.	Zypries: Reisekosten werden durch neues Travel-Management-System gesenkt
		29.11.	Staatssekretärin Zypries stellt deutsche eGovernment-Modellprojekte in Brüssel vor
	Dez	11.12.	Schily stellt Umsetzungsplan für eGovernment-Initiative BundOnline 2005 vor: Bund stellt 376 Dienstleistungen bis 2005 online
<b>2002</b>	Jan	01.01.	BundOnline 2005: Bereits über 10.000 Kunden für die Online-Kontoführung bei der Bundesschuldenverwaltung registriert
	Feb	03.02.	Bürgerfreundlicher, moderner und kostensenkend: Das neue Melderecht
		27.02.	Schily: Modernisierung der Bundesverwaltung ist weit vorangeschritten
	Mrz	11.03.	BundOnline 2005 - die eGovernment-Initiative der Bundesregierung
		12.03.	Die Bundesverwaltung auf der CeBIT 2002 (Pavillon D vor Halle 11)
		13.03.	Presstermine: Die Bundesverwaltung auf der CeBIT 2002 (Pavillon D vor Halle 11)
		13.03.	1000 Formulare online: Schily eröffnet Sonderausstellung Moderner Staat - Moderne Verwaltung mit der Freischaltung des Online-Formular-Centers
		14.03.	Ein Jahr Dienstleistungsportal des Bundes: www.bund.de mit fünf neuen Angeboten
		14.03.	Presstermine für Freitag, 15. März 2002: Die Bundesverwaltung auf der CeBIT 2002 (Pavillon D vor Halle 11)
		18.03.	Zypries: Bund unterstützt Länder und Kommunen bei eGovernment-Lösungen
		19.03.	Vier Gewinner beim 2. eGovernment-Wettbewerb - Preisverleihung auf der CeBIT 2002
Apr		05.04.	Zypries: BundOnline 2005 nützt Bürgern, Wirtschaft und Verwaltung gleichermaßen
		16.04.	Bertelsmann Stiftung sieht in Deutschland überzeugende Beispiele für effizientes E-Government
		17.04.	Schily: Bundesregierung schafft verlässlichen Rahmen für eGovernment
	Mai	03.05.	Startschuss für elektronische Beschaffung des Bundes über das Internet
	Jun	05.06.	Bundesinnenministerium veröffentlicht Entwurf über eGovernment-Standards und richtet dazu ein Diskussionsforum auf www.bund.de ein

		19.06.	Bundesinnenministerium und Auswärtiges Amt vereinbaren Zusammenarbeit bei der Verwaltungsmodernisierung
		20.06.	Bundesinnen- und Verteidigungsministerium ziehen positive Einjahresbilanz: Kooperation bei der Verwaltungsmodernisierung wird ausgeweitet
		21.06.	eGovernment-Studie der EU sieht BundOnline 2005 auf dem richtigen Weg
		21.06.	Schily lädt Behörden-Chefs der gesamten Bundesverwaltung nach Berlin ein: Verwaltung soll mehr leisten und weniger kosten
		26.06.	Spitzentreffen der Bundesverwaltung: "Moderne Verwaltung in der Informationsgesellschaft - mehr leisten und weniger kosten"
		28.06.	Schily: Internet ist ein Reformfaktor
	Aug	05.08.	Von Aach bis Zwota: alle deutschen Gemeinden von www.bund.de aus im Internet erreichbar
		22.08.	Bundesinnenminister Schily, ver.di-Bundesvorsitzender Bsirske und DBB-Bundesvorsitzender Geyer verständigen sich über die weitere Zusammenarbeit bei der Modernisierung der Bundesverwaltung
		23.08.	Bundesregierung verbessert Möglichkeiten der leistungsorientierten Bezahlung in der Bundesverwaltung
		27.08.	Schily beseitigt letzte Hürde für elektronische Signatur
	Sep	12.09.	Kostenlose Datenbank für Flutschäden / schnellere Verteilung der Spenden für die Flutopfer
	Nov	26.11.	Eröffnung der Messe Moderner Staat 2002: Bund intensiviert Verwaltungsmodernisierung und eGovernment
	Dez	11.12.	Schily zufrieden mit der Entwicklung von BundOnline 2005: stärkere Vernetzung mit Ländern und Kommunen
	Feb	13.02.	Standardisierung von eGovernment schreitet voran: SAGA Version 1.1 veröffentlicht
		19.02.	BundOnline 2005 wird erfolgreich fortgesetzt
		26.02.	Bundesregierung will Bürger und Wirtschaft von Bürokratie entlasten
	Mrz	13.03.	Staatssekretär Wewer: Verwaltung wird durch eGovernment und Bürokratieabbau effizienter
		13.03.	Dritter eGovernment-Wettbewerb unter Schirmherrschaft von Bundesinnenminister Schily mit Rekordbeteiligung
	Apr	03.04.	Digitale Unterschrift auf der Zielgraden: Staat und Wirtschaft gründen "Bündnis für elektronische Signaturen"
	Jun	03.06.	Schily: Bundesregierung entwickelt Migrationsleitfaden für Open-Source-Software
		23.06.	Jahresbilanz "Open-Source-Software in der Verwaltung" - 500 Behörden wollen Kooperation zwischen Bund und IBM nutzen
	Jul	09.07.	Bundeskabinett beschließt Gesamtkonzept zum Bürokratieabbau
		10.07.	Schily begrüßt Reformbereitschaft von ver.di
	Okt	14.10.	Schily: "Bürokratieabbau auf gutem Weg"



	Nov	25.11.	Messe Moderner Staat: eGovernment ist Motor der Verwaltungsmodernisierung
		27.11.	Internet-Angebot <a href="http://www.staat-modern.de">www.staat-modern.de</a> mit neuem Auftritt
	Dez	10.12.	Bundesverwaltung kauft künftig online ein. Schily: "eGovernment auf gutem Weg".
<b>2004</b>	Feb	02.02.	Bundesregierung beim Bürokratieabbau vorangekommen
		27.02.	Schily: Union soll Blockade gegen Bürokratieabbau aufgeben
	Mrz	16.03.	Internationale Vergleichsstudie bestätigt deutsche eGovernment-Strategie/Bund präsentiert Deutschland-Online auf der CeBIT
		17.03.	Schily: Bürokratieabbau bereits erfolgreich
	Jun	16.06.	Schily: Binnenmodernisierung der Verwaltung wird fortgesetzt
	Aug	02.08.	Bundesregierung und Zentraler Kreditausschuss erzielen Fortschritte beim Bürokratieabbau
	Sep	10.09.	Schily würdigt Reformen der Bundesverwaltung anlässlich der Carl Bertelsmann-Preisverleihung
		17.09.	3. Europäischen Qualitätskonferenz für Öffentliche Verwaltung in der EU
	Nov	23.11.	Messe "Moderner Staat" - Vogt: Verwaltungsmodernisierung ist erfolgreich
	Dez	20.12.	Schily: Bundesverwaltung sucht Diskussion mit der Wirtschaft über Online-Dienstleistungen
<b>2005</b>	Jan	11.01.	Schily: Union verhindert Bürokratieabbau – Bundesregierung entlastet Unternehmen von Statistikpflichten
		24.02.	Verbandskongress eGovernment: Schily fordert engere Kooperation von Verwaltung und Wirtschaft
	Mrz	07.03.	Fußball-WM, Bürokratieabbau und eGovernment: Bundesinnenministerium präsentiert auf der CeBIT 2005 aktuelle IT- Entwicklungen
		09.03.	Bundeskabinettt beschließt gemeinsame eCard-Strategie
		10.03.	Otto Schily eröffnet mit eGovernment-Bilanz den Public Sector Parc der CeBIT
	Apr	13.04.	Schily: Bürokratieabbau entschieden fortsetzen
	Jun	15.06.	Schily: Bundesverwaltung arbeitet konsequent reformorientiert
	Nov	29.11.	Wewer: Effizienz in der Bundesverwaltung steigern, Bürokratiekosten senken
	Dez	13.12.	Über 400 Verwaltungsdienste des Bundes im Internet
<b>2006</b>	Jan	27.01.	Schäuble: Bürokratieabbau hat die Gesetzesbücher erreicht: Bundestag beschließt die Streichung von Gesetzen und Rechtsverordnungen im Bereich des Bundesministeriums des Innern
	Sep	26.09.	Bundesregierung beschließt übergreifende Strategie zur Verwaltungsmodernisierung
	Okt	12.10.	Staatssekretär Johann Hahlen eröffnete Treffen der „Direktoren und Experten für Bessere Rechtsetzung“ der EU-Mitgliedstaaten

	Nov	27.11.	Fachmesse und Kongress Moderner Staat unter dem Motto "Zehn Jahre Informationsplattform für Innovatoren"
<b>2007</b>	Mrz	15.03.	Bürokratieabbau zentrales Thema beim 7. eGovernment-Wettbewerb
		15.03.	„Deutschland-Online kommt voran“. Bundesinnenminister Dr. Schäuble präsentiert IT-Projekte der Behörden auf der CeBIT 2007
		19.03.	Deutschland-Online mit neuem Portal
		19.03.	Bundeseinheitliche Servicenummer: Bund, Länder und Kommunen starten Auswahl von Modellregionen
	Mai	29.05.	Staatssekretär Hahlen: "Nur eine hochprofessionelle Fortbildung der öffentlich Bediensteten gewährleistet ein Gelingen der Reformprozesse in der EU"
	Jun	15.06.	Deutsche Verwaltung soll attraktiver für Unternehmer werden – Regierungschefs erweitern den Aktionsplan Deutschland-Online
	Jul	02.07.	Innovative Ideen zum Bürokratieabbau ausgezeichnet
	Nov	26.11.	Treffpunkt für Entscheider“: Fachmesse und Kongress Moderner Staat am 27. und 28. November 2007 auf dem Messegelände Berlin
		29.11.	Datenbank für Verwaltungsvorschriften des Bundes steht der Öffentlichkeit im Internet zur Verfügung
<b>2008</b>	Mrz	19.03.	Bundesregierung beschließt Arbeitsprogramm 2008 für eine moderne Bundesverwaltung

## Pressemitteilungen BK, Einzelauflistung

<b>Jahr</b>	<b>Monat</b>	<b>Datum</b>	<b>Titel der Pressemitteilung</b>
<b>2006</b>	August	17.08.	Bürokratiekostenmessung: Methodenhandbuch des Bundes liegt vor
	September	13.09.	Bundeskabinetts schlägt Mitglieder des Nationalen Normenkontrollrates zur Berufung vor
	November	08.11.	Normenkontrollrat wird wie die Ressorts beteiligt
	Dezember	13.12.	Bundeskabinetts benennt Franz Schoser als Mitglied des Nationalen Normenkontrollrates
<b>2007</b>	Januar	05.01.	Bürokratiekosten-Messung startet
		24.01.	Bundesregierung begrüßt EU-Aktionsplan zur Reduzierung von Bürokratiekosten
	Februar	28.02.	Bundesregierung plant Reduzierung von Bürokratiekosten um 25 Prozent
	Juli	11.07.	Mehr Transparenz: Neue Datenbank ermöglicht Einblick in Informationspflichten der Wirtschaft
	Oktober	24.10.	Bürokratiekosten sind messbar: Bundesregierung legt im Bericht über den Stand des Projekts Bürokratieabbau weitere Abbauschritte fest
	November	29.11.	Beus: Wissenschaft bestätigt eingeschlagenen Weg des Regierungsprogramms Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung
	Dezember	01.12.	Bundesregierung begrüßt die Einbindung des Nationalen Normenkontrollrates bei der Folgenabschätzung der EU-

		Rechtsetzung auf Deutschland
<b>2008</b>	Januar	30.01. Staatsministerin Müller: Europäische Initiative zum Bürokratieabbau ist auf gutem Weg

### Anhang 6: Gesamtdaten Abb. 18

Die Daten für Abb. 18 wurden ermittelt, indem im Internet-Archiv des Deutschen Bundestags<sup>48</sup> nach den Suchbegriffen "Bürokratiekosten" und "Standardkosten-Modell" gefiltert wurde. Bundestagsdrucksachen und Plenarprotokolle, in denen zwar beide Wörter vorkamen, die allerdings inhaltlich kaum mit dem Thema SKM zu tun haben oder in denen es um die Bürokratiekosten bestimmter Regelungen ging und nicht um das SKM als eigenen *policy issue*, wurden nicht mitgezählt. Die Daten sind im Folgenden dargestellt.

Anzahl der Thematisierungen des SKM im Bundestag, Gesamtdarstellung

Jan 06	Feb 06	Mrz 06	Apr 06	Mai 06	Jun 06	Jul 06	Aug 06	Sep 06
1	1	0	1	4	5	1	3	2
Okt 06	Nov 06	Dez 06	Jan 07	Feb 07	Mrz 07	Apr 07	Mai 07	Jun 07
3	2	0	1	1	4	2	2	1
Jul 07	Aug 07	Sep 07	Okt 07	Nov 07	Dez 07	Jan 08	Feb 08	Mrz 08
0	1	2	2	1	0	2	1	4

Anzahl der Thematisierungen des SKM im Bundestag, Einzelauflistung

Monat	Datum <sup>49</sup>	Drucksache	Drs.-Nr.	Titel
Januar	25.01.	Antrag (FDP)	16/472	Bürokratieabbau – Jetzt sind konkrete Schritte gefragt
Februar	08.02.	Antrag (CDU/CSU, SPD)	16/557	Neue Impulse für den Mittelstand
April	05.04.	Antrag (FDP)	16/1167	Statistikpflichten zurückführen – Bürokratiekosten senken
Mai	09.05.	Gesetzentwurf (CDU/CSU, SPD)	16/1406	Entwurf eines Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates

<sup>48</sup> <http://suche.bundestag.de/searchSimple.do> (Stand: 26.06.08)

<sup>49</sup> Datum der Drucksache, weicht vom Erscheinungsdatum im Internet ab

	09.05.	Gesetzentwurf (CDU/CSU, SPD)	16/1407	Entwurf eines Ersten Gesetzes zum Abbau bürokratischer Hemmnisse insbesondere in der mittelständischen Wirtschaft
	11.05.	Plenarprotokoll	16/35	Stenografischer Bericht, 35. Sitzung, Berlin, Donnerstag, den 11. Mai 2006
	31.05.	Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Technologie	16/1665	Entwurf eines Gesetzes zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates; Bürokratieabbau – Jetzt sind konkrete Schritte gefragt
Juni	01.06.	Plenarprotokoll	16/37	Stenografischer Bericht, 37. Sitzung, Berlin, Donnerstag, den 1. Juni 2006
	23.06.	Plenarprotokoll	16/41	Stenografischer Bericht, 41. Sitzung, Berlin, Freitag, den 23. Juni 2006
	28.06.	Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Technologie	16/2017	zu 16/1407, 16/1853, 16/1167
	29.06.	Kleine Anfrage	16/2116	Neutrale Evaluation von Bürokratiekosten
	29.06.	Plenarprotokoll	16/43	Stenografischer Bericht, 43. Sitzung, Berlin, Donnerstag, den 29. Juni 2006
Juli	19.07.	Antwort der Bundesregierung	16/2257	Neutrale Evaluation von Bürokratiekosten
August	04.08.	Schriftliche Fragen	16/2350	
	11.08.	Schriftliche Fragen	16/2390	
	25.08.	Unterrichtung durch die Bundesregierung	16/2467	Nationales Reformprogramm Deutschland 2005 bis 2008; Umsetzungs- und Fortschrittsbericht 2006
September	08.09.	Plenarprotokoll	16/48	Stenografischer Bericht, 48. Sitzung, Berlin, Freitag, den 8. September 2006
	29.09.	Kleine Anfrage (FDP)	16/2822	Methodenhandbuch der Bundesregierung zur Einführung des Standardkosten- Modells
Oktober	18.10.	Antwort der Bundesregierung	16/3034	Methodenhandbuch der Bundesregierung zur Einführung des Standardkosten- Modells
	18.10.	Kleine Anfrage (LINKE)	16/3020	Gesellschaftliche Auswirkungen von Bürokratieabbau in Europa und die deutsche EU-Ratspräsidentschaft
	18.10.	Kleine Anfrage (LINKE)	16/3021	Bürokratieabbau in Europa unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft
November	07.11.	Antwort der Bundesregierung	16/3254	Gesellschaftliche Auswirkungen von Bürokratieabbau in Europa und die deutsche EU-Ratspräsidentschaft
	07.11.	Antwort der Bundesregierung	16/3255	Bürokratieabbau in Europa unter deutscher EU-Ratspräsidentschaft
Januar	31.01.	Unterrichtung durch die Bundesregierung	16/4170	Jahreswirtschaftsbericht 2007 der Bundesregierung. Den Aufschwung für Reformen nutzen

Februar	28.02.	Kleine Anfrage (FDP)	16/4479	Verordnungen und Verwaltungsvorschriften
März	02.03.	Plenarprotokoll 16/83	16/83	Stenografischer Bericht, 83. Sitzung, Berlin, Freitag, den 2. März 2007
	21.03.	Gesetzentwurf der Bundesregierung	16/4764	Entwurf eines Zweiten Gesetzes zum Abbau bürokratischer Hemmnisse insbesondere in der mittelständischen Wirtschaft
	21.03.	Kleine Anfrage (FDP)	16/4791	Bürokratiekosten und Unternehmensteuerreformgesetz 2008
	21.03.	Antwort der Bundesregierung	16/4741	Verordnungen und Verwaltungsvorschriften
April	12.04.	Antwort der Bundesregierung	16/4915	Bürokratiekosten und Unternehmensteuerreformgesetz 2008
	25.04.	Kleine Anfrage (FDP)	16/5161	Ein Jahr Programm Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung
Mai	11.05.	Antwort der Bundesregierung	16/5323	Ein Jahr Programm Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung
		Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wirtschaft und Technologie	16/5522	Entwurf eines Zweiten Gesetzes zum Abbau bürokratischer Hemmnisse insbesondere in der mittelständischen Wirtschaft
Juni	13.06.	Plenarprotokoll	16/102	Stenografischer Bericht, 102. Sitzung, Berlin, Mittwoch, den 13. Juni 2007
August	10.08.	Unterrichtung durch die Bundesregierung	16/4560	Nationales Reformprogramm Deutschland 2005 bis 2008. Umsetzungs- und Fortschrittsbericht 2007
September	28.09.	Unterrichtung durch den Nationalen Normenkontrollrat	16/6756	Jahresbericht 2007 des Nationalen Normenkontrollrates. Kostenbewusstsein stärken – Für eine bessere Gesetzgebung
	19.09.	Kleine Anfrage (FDP)	16/6493	Halbzeitbilanz zum Bürokratieabbau
Oktober	09.10.	Antwort der Bundesregierung	16/6672	Halbzeitbilanz zum Bürokratieabbau
	20.10.	Unterrichtung durch die Bundesregierung	16/6826	Bericht der Bundesregierung 2007 zur Anwendung des Standardkosten-Modells. Bürokratiekosten: Erkennen – Messen – Abbauen
November	02.11.	Schriftliche Fragen	16/6904	
Januar	16.01.	Kleine Anfrage (FDP)	16/7784	Bürokratische Belastung der Versicherungswirtschaft
	23.01.	Unterrichtung durch die Bundesregierung	16/7845	Jahreswirtschaftsbericht 2008 der Bundesregierung. Kurs halten!
Februar	11.02.	Antwort der Bundesregierung	16/8025	Bürokratische Belastung der Versicherungswirtschaft
März	05.03.	Kleine Anfrage (FDP)	16/8426	Zum Stand der Entbürokratisierung und zum Jahresbericht des Nationalen Normenkontrollrats

06.03.	Plenarprotokoll 16/148	16/148	Zum Stand der Entbürokratisierung und zum Jahresbericht des Nationalen Normenkontrollrats
27.03.	Antwort der Bundesregierung	16/8660	
28.03.	Schriftliche Fragen	16/8664	

## **Potsdamer Diskussionspapiere zur Verwaltungswissenschaft**

Herausgegeben vom Lehrstuhl für Politikwissenschaft, Verwaltung und Organisation  
der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität Potsdam

### **In dieser Reihe erschienen:**

- Band 1**            Denker, Philipp: Alternative Regulierungsansätze im Kontext der Better Regulation Agenda : eine Analyse von Konzepten, Potenzialen und Erfolgsfaktoren von Regulierung im Schatten staatlicher Hierarchie / Philipp Denker. - 124 S.  
2008 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-25301
- Band 2**            Kroll, Alexander: Das Standardkosten-Modell und dessen Beitrag zum Bürokratieabbau : eine Analyse der Einführungsphase der Bürokratiekostenmessung in Deutschland / Alexander Kroll. - 136 S.  
2008 | URN urn:nbn:de:kobv:517-opus-25316